

Situación de la economía española

Presupuestos Generales del Estado 2013

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

CCOO
confederación sindical
de comisiones obreras

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

Situación de la economía española y Presupuestos Generales del Estado 2013

Confederación Sindical de Comisiones Obreras
Gabinete Económico Confederal

Noviembre de 2012

Edita: Confederación Sindical de Comisiones Obreras

Diciembre 2012

Producción: Paralelo Edición, S.A.

Depósito Legal: M-40444-2012

Impreso en papel FSC

Índice

1 Economía internacional 5
2 Economía en la Unión Europea 13
2.1 Evolución de las principales variables macro en la Unión Europea 13
2.2 Defectos de diseño de la moneda única y algunas de las posibles soluciones 32
3 Economía española 43
3.1 Demanda y oferta agregada 46
3.2 Saldo con el exterior 54
3.3 Ahorro, inversión nacional y deuda de los agentes económicos 60
3.3.1 Ahorro e inversión bruta 60
3.3.2 Deuda de los agentes económicos españoles 65
3.3.3 Deuda con el exterior 74
3.4 Sector financiero 76
3.5 Sector de la vivienda 84
3.6 Precios 87
4 Mercado de trabajo en España 92
4.1 Población en edad de trabajar 92
4.2 Empleo 101
4.3 Desempleo y desigualdad 109
4.4 Seguimiento de la reforma laboral 115
5 Posición del sistema fiscal español, medidas adoptadas y plan presupuestario 2013-2014 129
5.1 Introducción 129
5.2 Medidas aplicadas en el sistema fiscal desde 2010 a julio 2012 135
5.3 Medidas fiscales adoptadas el 13 de julio de 2012 138
5.4 Plan presupuestario 2013-2014 enviado por el Gobierno de España a la Unión Europea (versión filtrada por la prensa 5 de agosto 2012) 154
6 Previsión de liquidación del presupuesto público en 2012 164
7 Presupuestos Generales del Estado 2013 176
7.1 Resumen de ingresos, gastos y saldo 179
7.2 Ingresos consolidados PGE 2013 190
7.3 Gasto consolidado en los PGE 2013 200
7.3.1 Gasto consolidado por capítulos (clasificación económica) 200
7.3.2 Gasto consolidado por políticas (clasificación funcional) 211
7.4 Flujos financieros dirigidos a las administraciones territoriales 260
7.4.1 Comunidades autónomas y ciudades con estatuto de Autonomía propio . 260

7.4.2 Liquidación del Sistema de financiación autonómico 2009 desde la perspectiva de la equidad 270
7.5 Los flujos financieros de España con la Unión Europea 273
8 Presupuesto de la Seguridad Social 278
8.1 Avance de liquidación de 2012 278
8.2 Presupuesto de la Seguridad Social 2013 292
9 Presupuesto Servicio Público Estatal de Empleo (SPEE) 301
10 Conclusiones 308
10.1 La incertidumbre prevalece a nivel mundial 308
10.2 La consolidación pendiente del proyecto europeo 311
10.3 La economía española permanece en estado crítico 316
10.4 Severas restricciones para articular la política económica 318
10.5 Presupuesto restrictivo en 2013 para un objetivo de déficit muy difícil de cumplir 322
10.6 Propuesta de algunos cambios para ayudar a la salida de la crisis 325

1. Economía internacional

La producción mundial mantuvo una elevada tasa de crecimiento anual en 2011 (3,7% real), aunque sufrió una desaceleración respecto al año precedente (5% real). El descenso fue mucho más evidente en el volumen de intercambios comerciales realizados en el planeta (del 12,8% al 6,5%).

Como es costumbre, no solo en los últimos tiempos, las tasas medias mundiales de evolución de la actividad están distribuidas de forma muy desigual a nivel territorial, aunque la recuperación desde la Gran Recesión ha cambiado algunas normas anteriores de conducta, y son los países emergentes los que han respondido de forma más sólida y estable, mientras que los más avanzados han tenido más problemas para normalizar la situación, con excepción de Alemania. Hasta el punto de que para estos últimos la actual recuperación es la más débil desde el final de la II Guerra Mundial; de forma que en muchos casos los niveles de producción no han alcanzado el punto anterior a la crisis, los de consumo e inversión son muy frágiles y la tasa de desempleo ha alcanzado una cota muy elevada con una fuerte rigidez a la baja. Algunos analistas achacan este comportamiento a los avances estructurales realizados en los países emergentes que les han permitido mejorar la competitividad frente a terceros, a lo que sumar el haber dispuesto de sistemas financieros mejor regulados y fundamentos macroeconómicos más sólidos. Desde otro plano, se podría interpretar que los países más avanzados están utilizando las burbujas en los precios de bienes interiores tradicionales para intentar hacer frente a la pérdida de posición en la producción de bienes y servicios, con las consiguientes repercusiones en la generación de crisis financieras cada vez más profundas y en periodos más cortos de tiempo.

Total deuda por países Q2 2011 (en % del PIB)

	familias	empresas no financieras	instituciones financieras	gobiernos	**Total deuda**	**Total deuda sin entidades financieras (1)**
Irlanda	124	194	259	85	**662**	**403**
Japón	67	99	120	226	**512**	**392**
Portugal	94	128	55	79	**356**	**301**
Reino Unido	98	109	219	81	**507**	**288**
España	82	134	76	71	**363**	**287**
Grecia	62	65	70	132	**329**	**259**
Francia	48	111	97	90	**346**	**249**
Italia	45	82	76	111	**314**	**238**
Corea del Sur	81	107	93	33	**314**	**221**
Estados Unidos	87	72	40	80	**279**	**239**
Alemania	60	49	87	83	**279**	**192**
Australia	105	59	91	21	**276**	**185**
Canadá	91	53	63	69	**276**	**213**

(1) Se descuenta la deuda de las entidades financieras porque habitualmente en su mayor parte se ha prestado a familias, sociedades no financieras y gobiernos del propio país.

Fuente: "Debt and deleveraging. Uneven progress on the path the growth". Charles Roxbourg y otros. Editado por Mckinsey Global Institute. January 2012.

Como ejemplo, en el periodo 2000-2008 la deuda contraída por el Reino Unido creció en 177 puntos de su PIB y la de España en 145 puntos de su PIB. El incremento fue menor en Francia (89 puntos del PIB), Australia (77 puntos del PIB), Estados Unidos (75 puntos del PIB) e Italia (68 puntos del PIB), pero también presenta ritmos elevados. El aumento de la deuda privada durante la etapa expansiva del ciclo ha dejado paso al aumento de la deuda pública desde el inicio de la crisis (ver tabla adjunta), como consecuencia del desequilibrio fiscal incurrido por los estabilizadores automáticos y las políticas discrecionales en diferentes destinos (incluido el sector bancario).

Deuda pública en circulación de los países del G7 y España (millones de USD)

			nueva deuda emitida en el periodo 2007-2011	
	2007	2011	millones USD	% sobre 2007
Estados Unidos	8.605.183	15.537.825	6.932.642	80,6%
Japón	8.226.305	13.486.460	5.260.155	63,9%
Alemania	2.156.339	2.915.495	759.156	35,2%
Italia	1.978.385	2.445.284	466.899	23,6%
Francia	1.633.033	2.394.857	761.824	46,7%
Canadá	952.631	1.475.522	522.891	54,9%
Reino Unido	1.218.267	1.994.374	776.107	63,7%
países G7	**24.770.143**	**40.249.817**	**15.479.675**	**62,5%**
España	501.852	970.207	468.354	93,3%

Fuente: FMI.

Los altos niveles de endeudamiento generan problemas a corto plazo para asegurar su financiación y afrontar su coste, pero, además, abren un difícil y costoso camino para reducir en el menor tiempo posible la deuda acumulada (*deleverage*) hasta límites mucho más razonables y sostenibles. Este proceso implica una reducción del consumo y la inversión que penaliza las posibilidades de alcanzar el potencial de crecimiento o, en su defecto, un proceso de reestructuración de la deuda con incidencia en los acreedores y en la confianza del país.

Los países emergentes concentraron en 2011 los mayores ritmos de actividad, encabezados por China e India (PIB= +9,2% y +7,1%), mientras que otros países encuadrados en ese grupo se conformaron con tasas de actividad también altas pero inferiores a las de los dos países mencionados (Rusia: 4,3%; Corea de Sur: 3,6%; Chile: 5,9%). Brasil ralentizó mucho la evolución de su producción interna hasta alcanzar una ratio bastante inferior (del 7,5% en 2010 al 2,7% en 2011).

La actividad económica en Estados Unidos se desaceleró mucho en 2011 (PIB: 1,6%) y la de Japón incluso cambió a signo negativo (PIB: -0,7%) debido al menor comercio internacional, pero sobre todo al efecto del terremoto y el tsunami que padeció una parte de su territorio. Los países de la Unión Europea mantuvieron, de media, un pulso bastante débil (PIB: 1,6%), al igual que los que forman la zona euro (PIB: 1,5%), aunque, como se explicará en el capítulo correspondiente, ese resultado es consecuencia de una amplia dispersión en los distintos países miembros.

Los países emergentes y en desarrollo, por tanto, explican el 80% del crecimiento de la producción mundial en 2011, mientras que los países avanzados se limitan al 20% restante, a pesar de la mayor dimensión agregada de sus economías.

Evolución PIB real en % anual

	España	UE27 (U15 hasta 1997)	Zona euro	Reino Unido	EEUU	Japón	Producto mundial	mercados mundiales
1991	2,3	1,7	2,4		-0,2	3,3		
1995	2,7	2,4	2,2		2,5	1,9		
2000	5,0	3,9	3,9	3,9	4,1	2,9		
2005	3,6	2,0	1,7	2,2	3,1	1,9	5,3	7,9
2006	4,0	3,2	2,9	2,9	2,7	2,0	4,9	9,2
2007	3,6	2,8	2,7	2,6	1,9	2,3	5,0	6,9
2008	0,9	0,9	0,7	0,7	0,0	-0,7	3,0	2,8
2009	-3,6	-4,2	-4,1	-4,9	-2,6	-6,3	-0,5	-10,9
2010	-0,1	2,0	1,9	2,1	3,0	4,4	5,0	12,8
2011	0,7	1,6	1,5	0,7	1,6	-0,7	3,7	6,5
2012 previsión	-1,7	0,0	-0,3	0,1	2,0	2,4	3,5	4,7
2013 previsión	-0,5	1,0	0,4	1,4	2,3	1,5	3,9	

Fuente: BCE, OCDE, FMI e INE.

Países emergentes y de nueva industrialización
Evolución del PIB (% anual real)

	China	India	Malasia	Corea del Sur	Rusia	Argentina	Brasil	México	Chile
1995	10,5	7,6	9,8	8,9	-4,2	-2,8	4,2	-6,2	10,6
2000	8,0	5,4	8,3	9,3	10,0	-0,8	4,4	6,6	4,5
2005	10,4	9,2	5,2	4,2	6,4	9,2	2,9	2,8	5,7
2006	11,1	9,4	5,9	5,1	7,4	8,5	3,7	4,8	4,0
2007	13,0	9,4	6,3	5,6	8,1	8,7	5,7	3,3	4,7
2008	9,5	7,3	4,6	2,3	5,6	6,7	5,1	1,4	3,6
2009	9,2	6,7	-1,7	0,2	-7,8	0,9	-0,6	-6,1	-1,7
2010	10,4	10,8	7,2	6,3	4,3	9,2	7,5	5,5	6,1
2011	9,2	7,1	5,1	3,6	4,3	8,9	2,7	3,9	5,9
2012 previsión	8,0	6,1	4,4	3,5	4,0	4,2	3,0	3,6	4,3
2013 previsión	8,5	6,5	4,7	4,0	3,9	4,0	4,1	3,6	4,5

Fuente: Fondo Monetario Internacional, OCDE y Banco de España.

Los ritmos de actividad económica están acompañados por algunos desequilibrios macroeconómicos bastante acentuados. La distribución de los saldos de las balanzas de pagos sigue siendo muy desigual, con países que alcanzaron abultados superávits por cuenta corriente, entre los que destacan los países productores de petróleo en su conjunto (11,2% del PIB) y los siguientes a nivel individual: Singapur (21,9% del PIB; 56.900 millones de dólares), Suiza (14% del PIB; 89.100 millones de dólares), Holanda (7,5% del PIB; 63.000 millones de dólares), Rusia (5,5% del PIB; 101.100 millones de dólares), Alemania (5,7% del PIB; 205.400 millones de dólares), China (2,8% del PIB; 201.000 millones de dólares), Corea del Sur (2,4% del PIB; 26.700 millones de dólares) y Japón (2% del PIB; 120.200 millones de dólares). Mientras que el resto de los países acumula saldos negativos que les obliga a buscar financiación exterior para sostenerlos. Entre ellos destacan Estados Unidos (-3,1% del PIB; 473.400 millones de dólares), Grecia (-9,7% del PIB; 20.500 millones de dólares), Portugal (-6,4% del PIB; 10.900 millones de dólares), España (-3,2% del PIB; 34.000 millones de dólares), Canadá (-2,7% del PIB; 48.300 millones de dólares), Brasil (-2,1% del PIB; 52.600 millones de

dólares), Italia (-2,2% del PIB; 45.800 millones de dólares), Reino Unido (-1,9% del PIB; 33.000 millones de dólares) y Francia (-1,9% del PIB; 52.400 millones de dólares).

Los resultados alcanzados en los intercambios comerciales en el mundo pueden ser interpretados en clave de competitividad, pero también como una insuficiente demanda interna en los países con superávit, solo compensable con unas políticas nacionales más expansivas en términos agregados que afecten a su nivel de consumo e inversión. Esta recomendación está especialmente dirigida a los países con mayores superávits absolutos; es decir, Alemania, China, Japón y Rusia.

Casi todos los países más avanzados del mundo mantuvieron una política monetaria bastante expansiva con el objetivo de facilitar liquidez a un sistema todavía deteriorado por el efecto de la reciente crisis financiera[1]. La articulación de la política se realizó mediante diferentes fórmulas, más o menos ortodoxas, de carácter cualitativo (tipos de interés muy bajos, cercanos a cero en el caso de Estados Unidos y Japón) y cualitativo (inyecciones de liquidez: *quantitative easing*). En el caso de la Reserva Federal de Estados Unidos y el Banco de Inglaterra, la política monetaria ha incluido la monetización parcial de una parte de la deuda pública, sobre todo en el Reino Unido. Precisamente, la comprobación del insuficiente ritmo de actividad en la economía de Estados Unidos (1,8% en el IIT de 2012) y el elevado desempleo (8,5% de la población activa[2]), en un contexto de control de precios interno e incertidumbre a nivel internacional, han sido los motivos esgrimidos por la Reserva Federal de Estados Unidos para adoptar en septiembre de 2012 una serie de medidas de carácter extraordinario que coloquialmente se han denominado Q3; es decir, la tercera ronda de facilidades cuantitativas (*quantitative easing*) después de las aplicadas en 2009 (1,7 billones de dólares[3]) y 2010 (600.000 millones de dólares). La decisión actual no puede ser cuantificada en términos agregados al disponer de cifras mensuales pero no tener límite temporal en su aplicación. La Fed aplicará tres tipos de medidas:

- Compra de activos con garantía hipotecaria (*mortgage-backed securities*) por un valor de 40.000 millones de dólares al mes.
- Mantener la compra de activos con vencimientos a largo plazo para cambiarlos por otros de menor vencimiento (operación *twist*) con objeto de reducir la curva de tipo de interés a largo plazo, sostener el mercado hipotecario y mejorar las condiciones de financiación en los distintos mercados. La suma de las dos medidas aumentará las tenencias de bonos a largo plazo de la Reserva Federal en 85.000 millones de dólares hasta final de año.

[1] La inyección de liquidez aumenta la base monetaria, pero no la oferta monetaria, muy deteriorada por el corte de crédito bancario (*credit crunch*).
[2] La metodología utilizada en Estados Unidos difiere de la europea, infravalorando la tasa de desempleo real.
[3] 1,25 billones de dólares en activos con garantía hipotecaria, 175.000 millones de dólares en títulos emitidos por agencias y 300.000 millones en bonos del Tesoro de Estados Unidos.

- Mantener el tipo de interés de intervención en un nivel muy bajo hasta 2015 (0% a 0,25%).

La decisión norteamericana de aplicar la tercera inyección de liquidez ha tenido continuidad en Japón[4] al autorizar una ampliación de la compra de activos por su banco central (97.200 millones de euros adicionales y 106.590 millones de euros, hasta alcanzar los 881.800 millones de euros) dirigidos a letras del Tesoro (48.630 millones de euros), activos de fondos fiduciarios y renta variable. Esta ampliación de las operaciones de mercado abierto realizadas por el banco central del país intenta mejorar la liquidez del sistema financiero y, así, incentivar la actividad de la economía nipona.

La pulsión ortodoxa del BCE de concentrar su actuación en el control estricto de la inflación le llevó a elevar dos veces el tipo de interés de intervención en 2011 hasta alcanzar el 1,5% en junio, para rectificar posteriormente y volver a rebajarlo hasta el 1% inicial, que poco después volvería a rebajar hasta el 0,75% actual. Esta posición, no obstante, se ha flexibilizado recientemente[5] con el anuncio de compra ilimitada de bonos a corto plazo (1 a 3 años), aunque sea a cambio de exigir condiciones estrictas en política fiscal a los países beneficiarios después de solicitar la ayuda al Eurogrupo (rescate total o precautorio) y asegurar que aplicará una política neutral sobre la masa monetaria en circulación mediante la adecuada *esterilización;* es decir, la venta de otros activos en su poder por el mismo valor de las nuevas compras.

Tipo de intervención nominal a corto plazo. Datos a fin de periodo

	España	área euro	Reino Unido	EEUU	Japón
1993	9,00		5,50	3,00	1,75
2000		4,75	6,00	6,50	0,50
2005		2,25	4,50	3,50	0,10
2006		3,50	5,00	5,25	0,00
2007		4,00	5,50	4,25	0,25
2008		2,50	2,00	1,00	0,50
2009		1,00	0,50	0,25	0,10
2010		1,00 (1)	0,50	0,25	0,10
2011		1,00	0,50	0,25	0,10
2012		0,75	0,50	0,25	0,00

Fuente: Síntesis de indicadores económicos, Ministerio de Economía.
El BCE elevó los tipos en un 0,25% dos veces en 2011 hasta alcanzar el 1,5% en junio, para después proceder a la rebaja nuevamente hasta el 1% final.

Las declaraciones oficiales realizadas por la mayoría de los gobiernos en el apartado fiscal se decantaban por una progresiva consolidación de las cuentas públicas (medio plazo) para reducir los amplios desequilibrios alcanzados en el pasado reciente. A pesar de esta declaración, los saldos fiscales mantuvieron en 2011 un importante desequilibrio en un número amplio de los países más avanzados del planeta (Japón: -10,1% del PIB, Estados Unidos: -9,6% del PIB, Reino Unido: -8,7% del PIB, Francia: -5,3% del PIB y Canadá: -4,5% del PIB) como reflejo de una política fiscal no demasiado restrictiva. Estos saldos negativos se

[4] 17 de septiembre y 29 de octubre de 2012.
[5] 6 de septiembre de 2012.

tradujeron en un nuevo aumento de la deuda en circulación que añadir a los acumulados desde 2008. Desde el inicio de la crisis financiera (2007-2011), el saldo de deuda pública de los países que componen el G7 ha aumentado en 15,5 billones de dólares, un 62,5% adicional sobre el saldo de partida.

La amplitud de las políticas monetarias y fiscales aplicadas en 2011 en la mayor parte de los países más avanzados permite concluir que sus economías siguen conectadas a este instrumento de estabilización y que, de no ser así, no habrían podido mantener tasas de actividad mínimamente razonables. Otra cuestión distinta es conocer el riesgo de incurrir en efectos secundarios en caso de no modificar variables estructurales que determinan el traslado territorial de ubicación de la producción y la renta en el planeta. Una posibilidad que solo el tiempo permitirá despejar porque, a la espera de conocer los efectos a medio y largo plazo, en la actualidad no hay tensiones inflacionarias en casi ningún lugar del mundo, aunque las consecuencias son distintas para los países en otros aspectos. Los bonos públicos de Alemania, Japón, Suiza, Reino Unido y Estados Unidos son muy atractivos para los inversores, hasta el punto de incurrir en pérdidas con su adquisición debido a los tipos de interés negativos en términos reales, a pesar de que varios de estos países mantienen importantes desequilibrios fiscales y comerciales. Mientras tanto, otros países sufren para acceder a la financiación de su deuda y, si lo consiguen, deben pagar altos tipos de interés en concepto de prima de riesgo.

Cada caso parece único. Alemania mantiene sólidos fundamentos productivos y macroeconómicos; una posición no compartida por Estados Unidos, quien, a pesar de disponer todavía de una aparato productivo muy potente, mantiene profundos y continuados déficits fiscales y de balanza de pagos, letales para cualquier otro país. El apoyo de China en la financiación de ambos déficits parece un factor decisivo para explicar una situación difícilmente sostenible a largo plazo. China necesita el consumo de Estados Unidos para crecer, y ese es un buen motivo para financiarle, pero a la vez el continuo aumento de moneda norteamericana en sus reservas le pone en una posición frágil a medio plazo, dado que cualquier devaluación del dólar –necesaria para mejorar la balanza de pagos norteamericana– le genera una importante pérdida de riqueza. El actual estatus de colaboración puede deteriorarse en un plazo medio de tiempo.

El caso de Reino Unido también presenta sus propias características. Su economía sigue siendo poderosa, pero no alcanza la dimensión de Estados Unidos y otros países de la Unión Europea, que con registros de deuda similares al de los británicos afrontan una situación muy difícil. Algunos autores apuntan a la decisión de monetizar prácticamente todo su déficit como el principal factor explicativo de la mejor posición de Reino Unido. De ser así, la estrategia es un éxito, aunque se vea algo empañada por una ligera presión de los precios (4,5% en 2011 frente a 2,7% de media en zona euro); pero, sin embargo, tampoco habría que despreciar la influencia de ser un país con una estrecha relación con Estados Unidos y disponer del principal centro financiero del mundo en su territorio (La City de Londres). Un factor, la intensa financiarización de su economía, que contiene riesgos evidentes en otros ámbitos, pero que facilita la financiación de su deuda a corto plazo.

La evolución en 2011 profundiza la pérdida progresiva de protagonismo de las economías avanzadas dentro de las relaciones económicas, sin por ello perder todavía su papel hegemónico. Las 34 economías más avanzadas del planeta, lideradas por Estados Unidos, Japón, Canadá y la Unión Europea, concentran el 51,1% del Producto Interior Bruto mundial, con tan solo el 14,9% de la población[6], aunque han perdido 2,8 puntos en porcentaje de producción respecto a 2009. Estados Unidos absorbe el 19,1% del producto total (1,4 puntos menos que en 2009), seguida de la Unión Europea con el 14,3% (Alemania 3,9%, Francia 2,8% e Italia 2,3%) y más lejos Japón (5,6% de la producción total).

Los 150 países clasificados como emergentes y en desarrollo concentran el 48,9 % del producto interior mundial con el 85,1% de la población del planeta. Por países, la mayor porción se queda en China (14,3% de la producción mundial) seguida, muy de lejos, por India y Rusia (5,7% y 3%). Todos los países de Latinoamérica y el Caribe se deben conformar con un porcentaje menor de la producción (8,7%), aunque es muy similar a su cuota de población mundial (8,4% del total).

Los cambios en las relaciones comerciales y financieras están generando un progresivo desplazamiento de la actividad económica hacia los países emergentes, y en especial hacia Asia, pero esta tendencia no ha servido para cerrar las amplias diferencias en la distribución de la renta por habitante. La media percibida por un habitante de Estados Unidos (49.601 dólares nominales) es cinco veces superior a la de uno de China (9.142,70 dólares en PPC –paridad de poder de compra–). La distancia todavía es mayor cuando se la compara con la de un ciudadano indio (3.944 dólares en PPC) y aumenta aún más cuando es de Haití (1.122 dólares en PPC).

La economía mundial ha cambiado dramáticamente su tendencia desde septiembre de 2011, fundamentalmente por la abrupta caída de la actividad en los países europeos, que parece estar contagiando al resto de las relaciones comerciales mundiales. En esta línea de comportamiento, el crecimiento global será inferior al previsto inicialmente y, casi con toda seguridad, será inferior en 2012 al del año precedente (3,5% frente a 3,7%), con la habitual diversidad en su distribución por territorios y países.

La mala evolución de la actividad económica en 2012 está repercutiendo muy negativamente sobre una tasa de desempleo que es mayor a otras recesiones, y ni siquiera en países con mucha flexibilidad en la aplicación de políticas de ajuste en la oferta, como es Estados Unidos, se percibe un éxito rotundo en la creación de empleo.

En este contexto de desaceleración del crecimiento, que llegará a recesión en la Unión Europea, se mantiene una política de saneamiento de la política fiscal más intensa a la del año precedente. En la zona euro la disminución del déficit en 2012 estará alrededor de 1,5 puntos del PIB frente a 1 punto de 2011. La reducción será de 1,25 puntos en Estados Unidos frente a 0,75 puntos del año

[6] *World Economic Outlook*. IMF. Abril 2012.

precedente, y solo Japón mantendrá su déficit en 2012 debido al esfuerzo en gasto público relacionado con la reconstrucción de la destrucción sufrida en el terremoto de 2011. A pesar del esfuerzo, el FMI prevé un crecimiento de la ratio de deuda sobre PIB en los países más ricos hasta 2017 (130% del PIB en los países del G7), liderados por Japón (256% del PIB), Italia (124% del PIB), Estados Unidos (113% del PIB) y países de la zona euro (91% del PIB).

A corto plazo se perciben varios focos de incertidumbre de los que dependerá bastante el resultado final del presente y el próximo ejercicio económico:

- El principal factor de riesgo a corto plazo proviene de la Unión Europea, no solo por la recesión que sufre el área, sino fundamentalmente de la inestabilidad en la zona euro provocada por la posibilidad de reversibilidad de la moneda única. Un acontecimiento que, de cumplirse, zarandearía las relaciones económicas y políticas en todo el mundo.
- Ausencia de consenso en Estados Unidos para abordar el proceso de saneamiento fiscal mediante la desaparición de las deducciones temporales en algunos tributos, muy concentradas en las rentas más altas o la aplicación de recortes en el gasto público (4 puntos del PIB en 2013) o el recorte de políticas de gasto público.
- Conflictos en áreas cercanas a los centros de producción de energía (el más probable puede ser Irán).
- Aumento en el precio de las materias primas provocado por la climatología, los conflictos territoriales y las prácticas especulativas en los mercados de futuros.

La debilidad de la demanda externa de los países avanzados puede influir en los países emergentes, que deberían incentivar su demanda nacional, sobre todo en aquellos con superávit en la balanza de pagos. No obstante, conviene reseñar la posibilidad de afrontar el riesgo de estallido de burbujas en algunos países emergentes: Argentina y Brasil en Latinoamérica y, en el sector de la vivienda, en China.

2. Economía en la Unión Europea

2.1. Evolución de las principales variables macro en la Unión Europea

La zona euro, y de forma adicional el conjunto de la Unión Europea, atraviesa una situación muy delicada debido al efecto de varios factores. El principal, la progresiva pérdida de credibilidad de la moneda única europea entre los inversores, que, hasta la fecha, se ha hecho patente a través de las operaciones realizadas contra la estabilidad de los países periféricos, pero que se pueden extender en un futuro próximo a otros países hasta amenazar la existencia del euro.

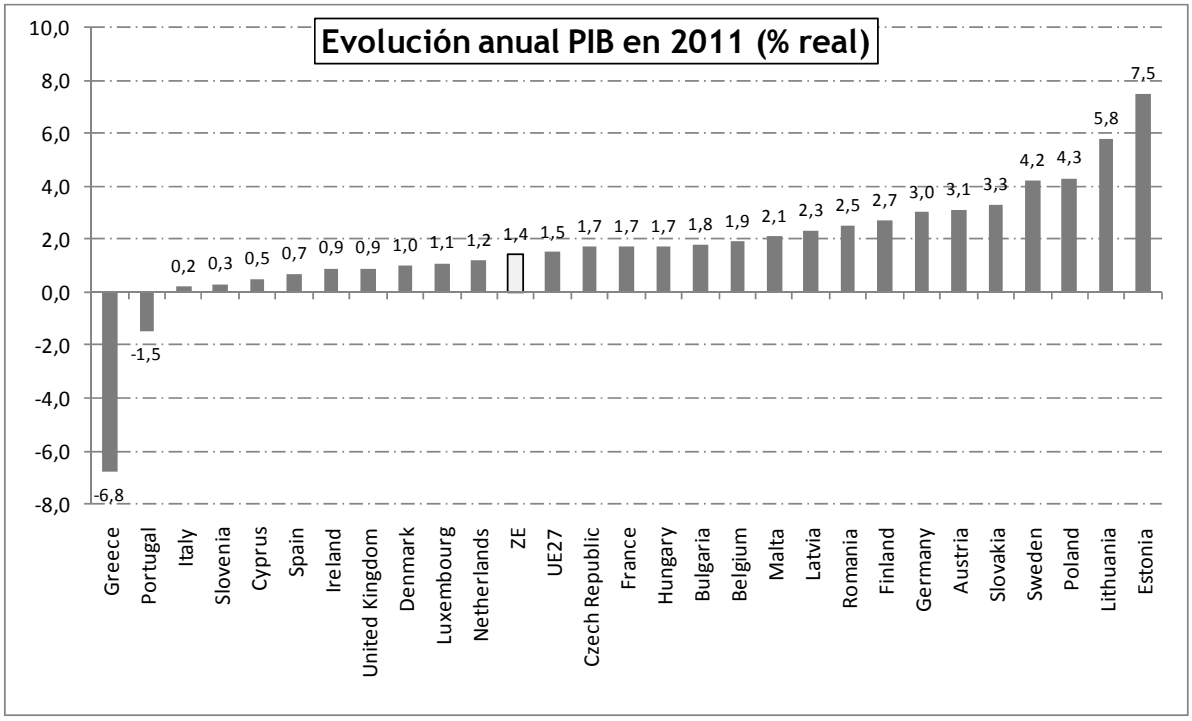
La presión soportada en el último año por España e Italia, con primas de riesgo muy elevadas sobre el bono alemán (punto máximo de 590 puntos básicos en España en el bono a 10 años), es un síntoma de escasa confianza que, de no solucionarse, finalizará en falta de financiación de la deuda soberana y, por tanto, en la quiebra del sector público como antesala del privado. Un sector este último, por lo menos el español, con una severa escasez de crédito que le genera muy serios problemas para disponer de recursos financieros, incluso para asumir sus vencimientos y, por tanto, la falta de liquidez convierte en insolventes algunos proyectos viables, con el consiguiente cierre de centros productivos.

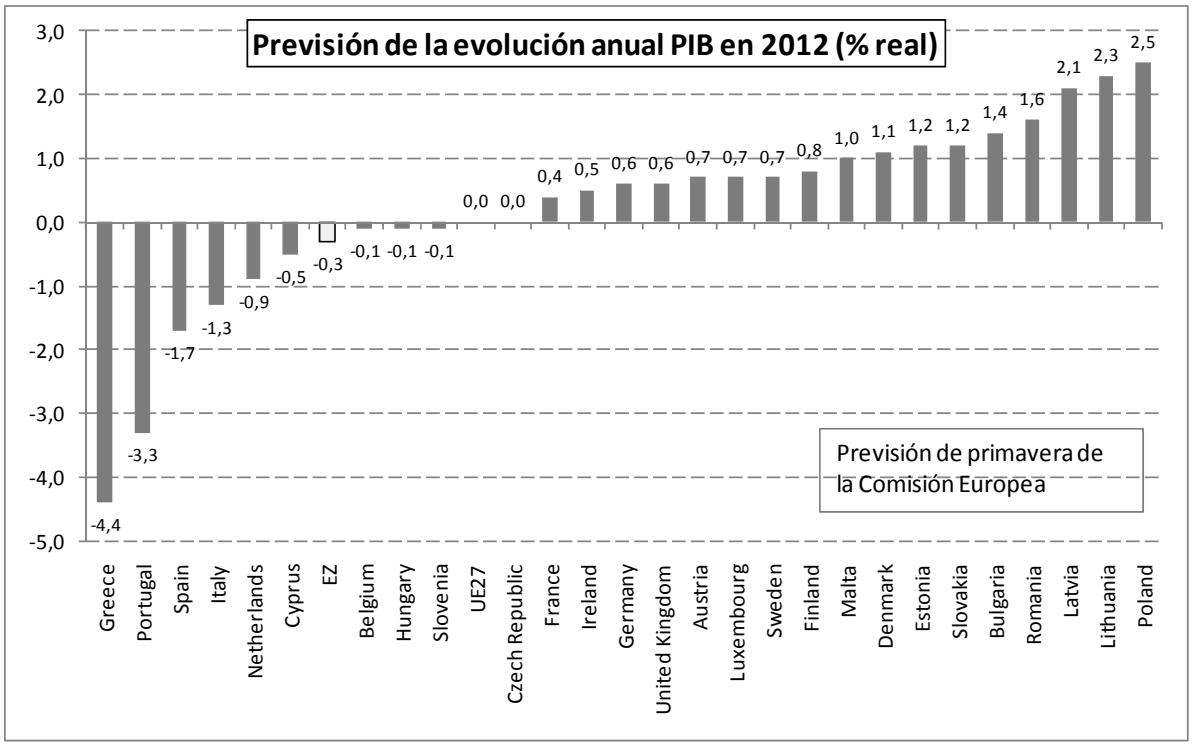
La causa aparente de la desconfianza de los inversores extranjeros son los desequilibrios de las economías de algunos de los países miembros, donde se suman abultados déficits del sector público y descenso en la actividad productiva, pero también se observan dudas razonables sobre la continuidad del proyecto de moneda única por falta de apoyo de los miembros más destacados.

El ejercicio 2011 se saldó con una tasa anual de crecimiento positiva tanto en la Unión Europea como en la zona euro (ΔPIB del 1,4% y 1,5%), aunque en un porcentaje reducido, incluso algo inferior al del año precedente (ΔPIB del 1,8%). La media es resultado de muy diferentes comportamientos, donde el punto máximo lo alcanzaron Estonia, Lituania, Polonia y Suecia con tasas de crecimiento muy elevadas (ΔPIB del 7,5%, 5,8%, 4,3% y 4,2%), y el mínimo se quedó para dos de los países intervenidos: Grecia y Portugal (∇PIB del -6,8% y -1,5%). Dentro de los países de la zona euro se situaron por encima de la media: Austria (3,1%), Alemania (3%), Bélgica (1,4%) y Francia (1,7%), mientras el resto se conformaba con tasas anuales inferiores.

El descenso en la actividad económica iniciado en los países periféricos se ha ido trasladando poco a poco al resto, e incluso los países centrales pueden finalizar 2012 en recesión. Las previsiones de primavera elaboradas por la Comisión Europea esperaban un descenso en la evolución anual del PIB de los países de la zona euro (-0,3%), es decir, un retorno a la recesión; mientras

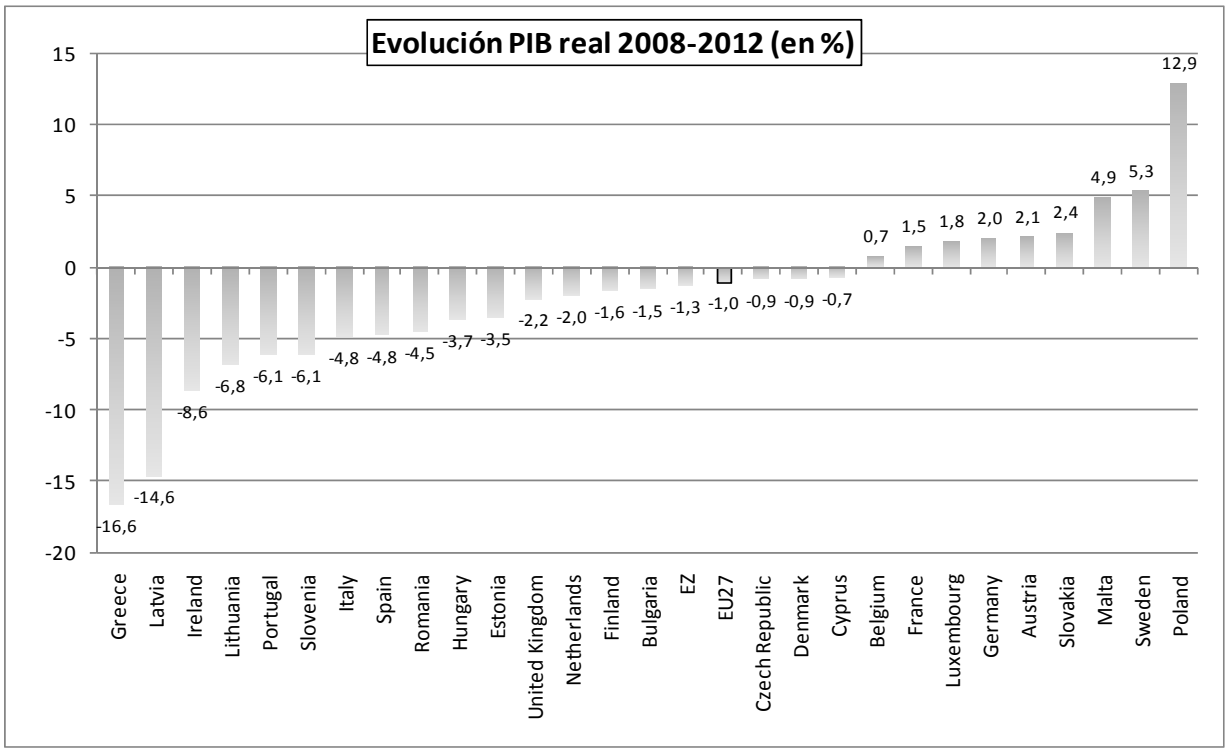
que mejora algo la tasa para el conjunto de la Unión Europea, sin conseguir el signo positivo (0%). La relación de países en recesión se amplía respecto a los de 2011 con Chipre (-0,5%), Holanda (-0,9%), España (-1,7%), Italia (-1,3%), Eslovenia (-0,1%), Hungría (-0,1%) y Bélgica (-0,1%) como acompañantes de Portugal (-3,3%) y Grecia (-4,4%).





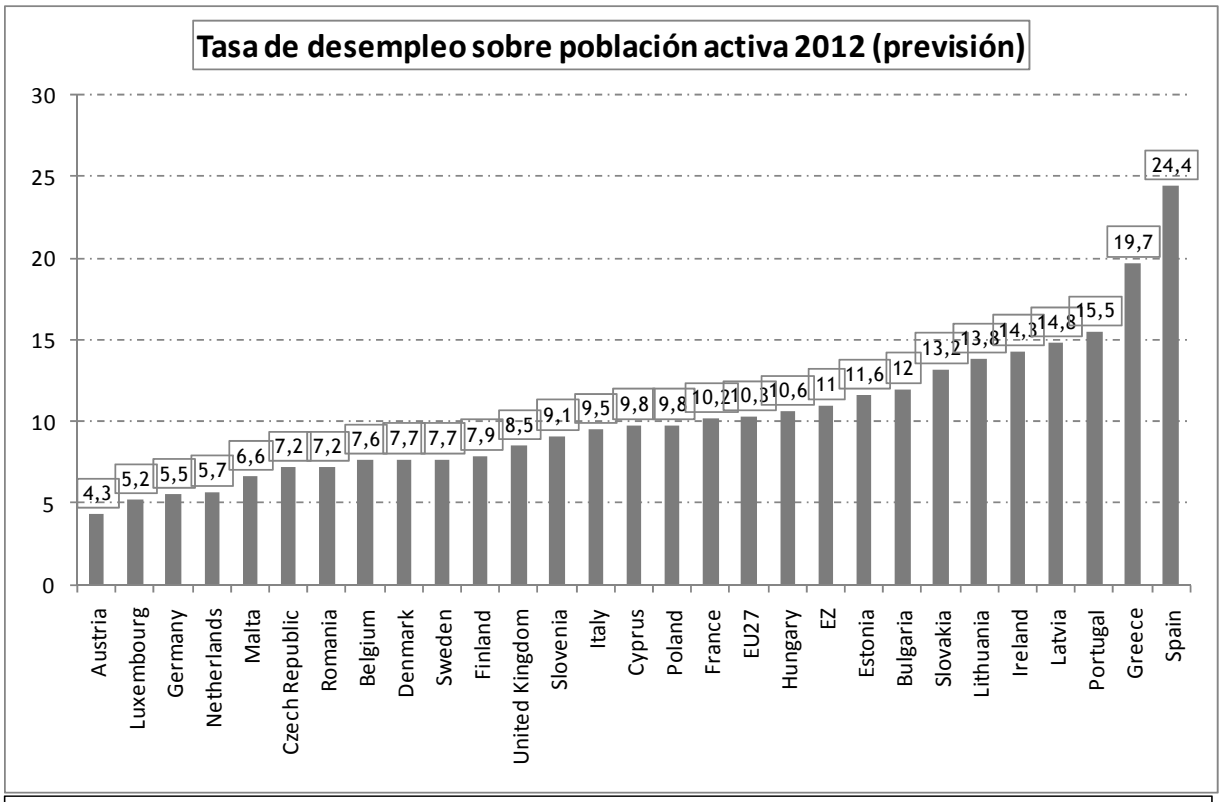
En este contexto recesivo, la mayor parte de los países del Este presentan tasas de crecimiento positivas en 2012, aunque inferiores a las del ejercicio precedente (máximo del 2,5% para Polonia en 2012 frente al 7,5% en 2011 de Estonia).

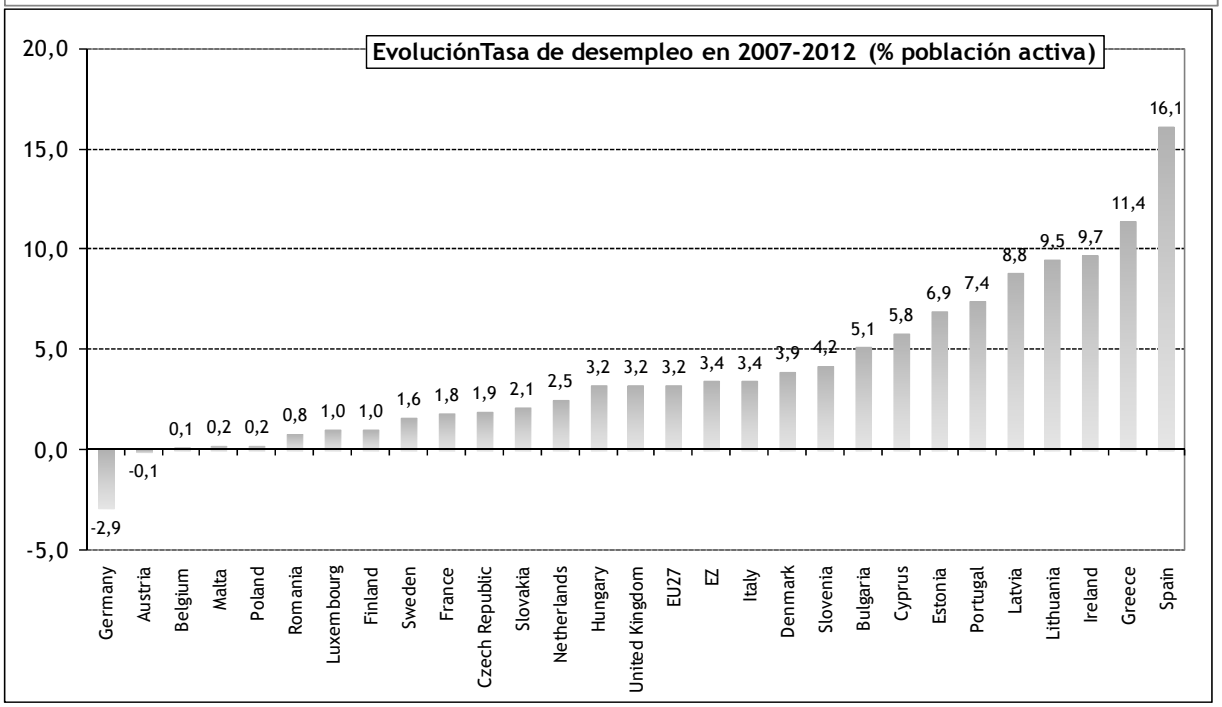
Estas previsiones pueden no cumplirse dado el empeoramiento observado a medida que transcurre el año en países centrales (Francia, Alemania y Reino Unido), que pueden afrontar los dos últimos trimestres bordeando la recesión. Una situación de flaqueza que arrastraría al resto de los países hacia menores ritmos de actividad. La consolidación de esta negativa tendencia marcaría una evolución en W del ciclo económico en Europa desde el inicio de la crisis, con la apertura de más dudas sobre la evolución en el futuro, en un marco de fuerte incertidumbre debido a la falta de decisiones en el ámbito político que puedan cerrar las actuales dudas sobre el proyecto europeo.



De cumplirse las previsiones de la Comisión Europea en 2012, el efecto en la producción nacional desde el inicio de la crisis en 2008 tiene una intensidad bastante diferente en los países miembros de la Unión Europea. Los más perjudicados han sido Grecia y Letonia (-16,6% y -14,6%), seguidos de Irlanda (-8,6%), Lituania (-6,8%), Portugal (-6,1%) y Eslovenia (-6,1%). La producción interna también ha disminuido en Italia, España, Rumanía, Hungría, Estonia, Reino Unido, Holanda, Finlandia y Bulgaria, aunque en un porcentaje inferior a los anteriores (ver gráfico). El resto de los países ha aumentado su producto interior medido en términos reales, a pesar de la crisis. Es sobresaliente el comportamiento de la economía de Polonia (+12,9%), a la que siguen a mucha distancia Suecia y Malta (5,3% y 4,9%). La mejora en la producción también ha

sido un hecho en Eslovaquia, Austria, Alemania, Luxemburgo, Francia y Bélgica, aunque las tasas acumuladas son inferiores (ver gráfico).





La mala evolución de la actividad económica tiene negativas consecuencias sobre la evolución del empleo en la Unión Europea y, en mayor medida, sobre el

número de personas en desempleo, que ha crecido en 2,1 millones en el primer semestre del año 2012 sobre el año precedente.

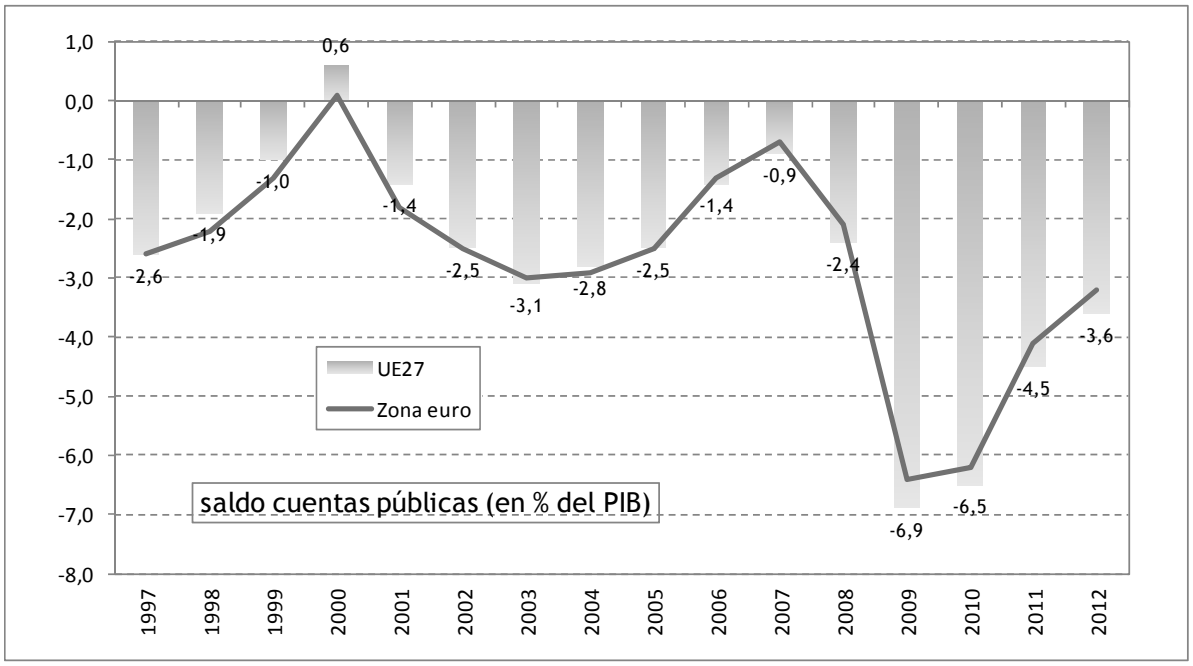
La tasa media de desempleo prevista en 2012 asciende al 10,3% de la población activa para los veintisiete países de la Unión Europea, con un crecimiento de 0,6 puntos sobre la del año precedente. La tasa de desempleo es aún superior para los países de la zona euro (11%), con una tasa de crecimiento anual también más elevada (0,8 puntos adicionales).

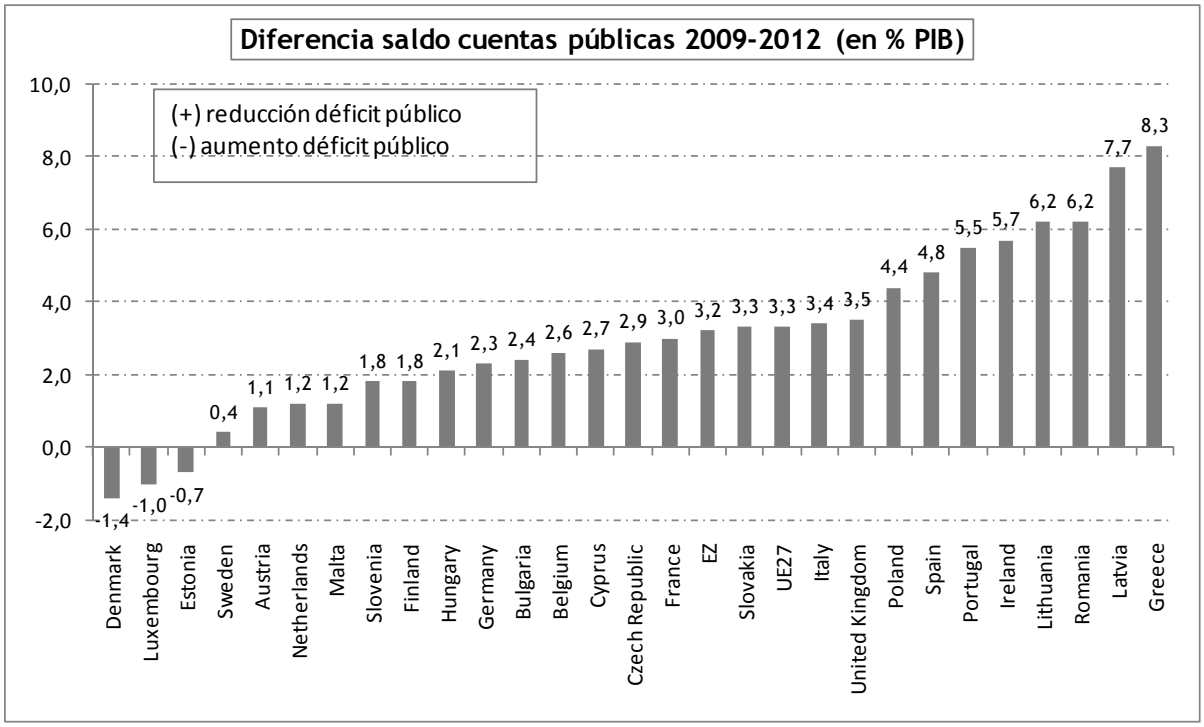
La distribución del desempleo en los países miembros dista bastante de ser homogénea, hasta el punto de ser posible dibujar cuatro zonas. La de pleno empleo (tasa de desempleo inferior al 6%), donde se ubican Austria, Luxemburgo, Alemania y Holanda. Una segunda de nivel de desempleo relativamente bajo (inferior al 9%), en la que se encuadrarían: Malta, República Checa, Rumanía, Bélgica, Dinamarca, Suecia, Finlandia y Reino Unido. La tercera incluye países con elevada tasa de desempleo (superior al 9% e inferior al 16%): Eslovenia, Italia, Chipre, Polonia, Francia, Hungría, Estonia, Bulgaria, Eslovaquia, Lituania, Irlanda, Letonia y Portugal. Por último hay dos países con una tasa de desempleo dramática: Grecia (19,7%) y España (24,4%), que absorben casi el 40% del número total de desempleados de la zona euro (6,8 millones; 38,4% del total).

Al igual que sucede en el ritmo de actividad económica, los efectos de la crisis sobre el desempleo no han sido iguales en todos los países. La comparación de la tasa de desempleo en 2007 con la de 2012 muestra un empeoramiento en todos los países, con excepción de Alemania y Austria; aunque los peor tratados son España, Grecia, Irlanda, Lituania, Letonia y Portugal, con un aumento superior a 7 puntos en todos los casos, que alcanza los 16,1 puntos en España.

El efecto devastador de los "activos tóxicos" emitidos por los bancos de inversión norteamericanos fue el detonante para el pinchazo de una serie de burbujas de precios y deuda privada acumuladas en algunos de los países europeos. La consiguiente crisis, todavía no superada, se trasladó a las finanzas públicas forzando desequilibrios en los saldos de la mayor parte de los países (déficit medio del -0,9% en 2007 al -6,9% en 2009 en la UE27 y del -0,7% en 2007 al -6,4% en 2009 en la zona euro) en lógica con la función estabilizadora que asigna la teoría económica a la política fiscal.

Las decisiones adoptadas por el Consejo Europeo y el Eurogrupo desde 2010 han apostado por un rápido proceso de consolidación fiscal reflejado en la reducción de 3,3 puntos del PIB del déficit medio en la UE27 (del -6,9% en 2009 al -3,6% en 2012) y de 3,2 puntos del PIB en la zona euro. El mayor esfuerzo en reducir el saldo negativo de sus cuentas públicas desde 2009 a 2012, siempre y cuando se cumplan las previsiones de la Comisión Europea, les corresponde a Grecia (8,3 puntos del PIB), Letonia (7,7 puntos del PIB), Rumanía (6,2 puntos del PIB) y Lituania (6,2 puntos del PIB), si bien es cierto que estos países se encuentran entre los que acumularon los mayores déficits (el de Grecia alcanzó el -15,6% del PIB en 2009). El esfuerzo también ha sido bastante importante en Irlanda (5,7 puntos del PIB), Portugal (5,5 puntos del PIB), España (4,8 puntos del PIB) y Polonia (4,4 puntos del PIB).





La evolución del déficit público y del PIB en los países miembros permite realizar una relación muy simple entre lo sucedido en ambas variables desde el inicio de la crisis. Los ejercicios 2008 y 2009 estuvieron marcados por un progresivo deterioro de ambos parámetros, en especial en el segundo, cuando se produjo el momento más álgido de la recesión. La plena actuación de los estabilizadores automáticos deterioró el saldo de las cuentas públicas (-6,4% del PIB), pero no consiguió evitar una severa caída en la actividad económica (-4,2% del PIB), aunque sin duda sirvió para evitar un descenso más profundo. Pasado este primer trance, la Unión Europea decidió abordar un proceso de saneamiento de las cuentas públicas que en el periodo 2010-2012 ha dado como resultado una

relación 1,01 con la evolución del PIB; es decir, la actividad económica ha crecido con el mismo ritmo que se ha reducido el déficit público (PIB de la UE: +3,33% acumulado y reducción del déficit: -3,3 puntos del PIB). La relación para la eurozona es algo menor, pero muy similar (0,91).

Relación saldo de las cuentas públicas con evolución PIB y desempleo					
	periodo 2010-2012 (calculado con índice 100 en 2009)				
	Evolución PIB	evolución saldo cuentas públicas (en % PIB)	relación evolución PIB/saldo cuentas públicas	evolución tasa de desempleo	relación tasa de desempleo/saldo cuentas públicas
EU 27	3,33	3,30	1,01	1,30	0,39
Euro Zona	2,92	3,20	0,91	0,90	0,28
Bélgica	3,94	1,10	3,58	-0,30	-0,27
Austria	5,90	2,60	2,27	-0,50	-0,19
Bulgaria	3,43	2,40	1,43	5,20	2,17
Chipre	1,00	2,70	0,37	4,50	1,67
Republica Checa	4,14	2,90	1,43	0,50	0,17
Dinamarca	4,26	-1,40	-3,04	1,70	-1,21
Estonia	12,16	-0,70	-17,37	-2,20	3,14
Finlandia	6,73	1,80	3,74	0,70	0,39
Francia	3,74	3,00	1,25	-0,30	-0,10
Alemania	7,45	2,30	3,24	-2,00	-0,87
Grecia	-14,91	8,30	-1,80	10,20	1,23
Hungría	2,82	2,10	1,34	0,60	0,29
Irlanda	0,39	5,70	0,07	2,40	0,42
Italia	0,18	3,40	0,05	1,70	0,50
Letonia	4,13	7,70	0,54	-2,30	-0,30
Lituania	9,64	6,20	1,55	0,10	0,02
Luxemburgo	5,37	-1,00	-5,37	-0,20	0,20
Malta	6,94	1,20	5,78	-0,30	-0,25
Holanda	2,09	1,20	1,75	2,30	1,92
Polonia	10,97	4,40	2,49	1,60	0,36
Portugal	-3,51	5,50	-0,64	5,90	1,07
Rumania	2,79	6,20	0,45	0,30	0,05
Eslovaquia	8,72	3,30	2,64	1,20	0,36
Eslovenia	1,40	1,80	0,78	3,20	1,78
España	-1,11	4,80	-0,23	6,40	1,33
Suecia	10,70	0,40	26,75	-0,60	-1,50
Reino Unido	2,82	3,50	0,81	0,90	0,26
coeficiente de correlación			-0,50		0,39
evolución saldo cuentas públicas: (+) reducción del déficit (-) aumento del déficit Elaboración propia					

La media obtenida en los países miembros oculta, como es habitual, una gran disparidad. Polonia ha disfrutado de un fuerte incremento en su PIB a pesar de haber reducido el déficit público (aumento del 10,97% frente a una reducción de su déficit anual de 4,4 puntos del PIB). Esta relación superior a la media es extensible a Alemania (aumento del PIB del 7,45% con una reducción del déficit de 2,3 puntos del PIB). El resultado es totalmente distinto en Grecia, al no alcanzar la relación positiva entre ambas variables (en sentido contrario, la reducción del déficit ha conllevado un descenso del PIB) y, además, soportar una mayor intensidad (descenso del PIB del -14,9% con una reducción del déficit de 8,3 puntos del PIB). La economía española ha sufrido una relación similar (la reducción del déficit ha disminuido la actividad económica), pero con una intensidad muy inferior (-1,11% en el PIB con 4,8 puntos de reducción de déficit). En este último caso, las consecuencias más negativas se concentran en la tasa de desempleo (+6,4 puntos con la reducción de 4,8 puntos de déficit). Una relación

muy superior a la media de la UE27 (1,3 puntos de desempleo adicionales con una reducción del déficit de 3,3 puntos del PIB) o de los países de la zona euro (0,9 puntos de desempleo adicionales con una reducción del déficit de 3,2 puntos del PIB).

La tasa anual de crecimiento (o decrecimiento) de la actividad económica de un país es resultado de la influencia de muchas variables. De esta forma, la coincidencia de un proceso de consolidación fiscal con una tasa positiva de crecimiento de la actividad económica en la etapa 2010-2012, alcanzada en media en la Unión Europea y la eurozona, no debe llevar a concluir la existencia de un efecto directo entre ambas variables. La teoría económica dice que la aplicación de una política fiscal restrictiva influye negativamente en el ritmo de actividad a corto plazo; de manera que muy posiblemente la decisión de reducir el déficit público haya influido en un menor crecimiento de la actividad e, incluso, en algunos países haya colaborado activamente a incurrir en un proceso recesivo.

Estas conclusiones son las alcanzadas por el estudio publicado recientemente como papel de trabajo por el Fondo Monetario Internacional que, bajo el título *Sucessful austerity in the United States, Europe and Japan,* ha sido elaborado por Batini, Callegari y Melina[7].

Los autores reconocen los peligros sobre la degradación de la confianza externa e incluso la posibilidad de quiebra de mantener un saldo negativo elevado de las cuentas públicas, al igual que la incidencia negativa sobre la demanda agregada de las políticas fiscales restrictivas. Realizada esta reflexión alcanzan las siguientes conclusiones, a partir del análisis realizado sobre la experiencia en una larga relación de países mediante un sofisticado modelo econométrico:

- Los multiplicadores fiscales del gasto son significativamente mayores en las etapas de desaceleración que en las de crecimiento.

- El efecto de los procesos de consolidación fiscal aplicados en los ciclos a la baja no son suficientes para retornar al crecimiento, por lo menos a corto plazo.

- El efecto multiplicador de las políticas de gasto es mayor que el de los ingresos (impuestos menos transferencias) en las etapas bajistas del ciclo económico.

- Las políticas monetarias no son capaces de amortiguar los efectos depresivos sobre la actividad que han sido provocados por las políticas fiscales restrictivas durante los ciclos recesivos. El efecto puede venir dado al realizar, además, un esfuerzo para reducir la inflación.

- La posibilidad de que un proceso de consolidación fiscal iniciado en una etapa de depresión económica amplíe o extienda la depresión es

[7] IMF WP 12/190. International Monetary Fund, july 2012.

doblemente mayor que un proceso de consolidación fiscal iniciado en momentos de expansión finalice en una recesión.

- Las consolidaciones fiscales fuertes tienen un 20% más de posibilidades de traer una recesión que una consolidación fiscal suave.

- El efecto multiplicador de una consolidación fiscal apoyada en el gasto público oscila entre 1,6 y 2,6, según las características del país, y se reduce a un rango entre 0,16 y 0,35 para las realizadas mediante impuestos.

- El mayor impacto de la consolidación fiscal se sitúa dentro del primer año de aplicación.

- Un proceso de consolidación muy exigente (sobrecargado al principio del periodo) genera más contracción en la actividad y retrasa la reducción de la ratio deuda pública sobre PIB que un proceso más suavizado de consolidación.

A partir de estas conclusiones, los autores resaltan las siguientes implicaciones clave en la política económica:

- La implementación de la consolidación fiscal durante periodos de crecimiento en la actividad reduce significativamente el impacto sobre la producción.
- Si es necesario aplicar un proceso de consolidación en momentos depresivos para recuperar la confianza del mercado, es mejor hacerlo mediante incrementos en los impuestos netos.
- Si la consolidación se debe aplicar en momentos depresivos y se priorizan los recortes en consumo e inversión pública, es mejor hacerlo de forma gradual y acompañarlo de aumentos en los impuestos netos.
- Hay que utilizar la política monetaria de forma activa para mitigar el efecto de la consolidación fiscal.
- Las medidas de mejora de la credibilidad y durabilidad de la consolidación fiscal traen consecuencias positivas en la confianza, aliviando los costes de futuras consolidaciones. En el contexto europeo ayuda mantener un fuerte compromiso con la implementación del Pacto Fiscal.
- A falta de un estudio en profundidad, los efectos de los recortes en el gasto público cambian según las características del país, aunque superar el 90% de la deuda sobre el PIB parece ser una condición para tener un mayor impacto sobre el crecimiento.

Las conclusiones de este estudio están recogidas, por lo menos en lo esencial, en el último informe de coyuntura del Fondo Monetario Internacional[8], donde también se reconoce la posibilidad de haber infravalorado en el corto plazo el valor de los multiplicadores fiscales (incidencia en la producción de las modificaciones en los gastos e ingresos públicos) generados por el ritmo de la política de consolidación fiscal aplicada en la Unión Europea. Los autores del

[8] *World Economic Outlook*. Octubre 2012. IMF.

informe consideran que, a partir de la base de datos de 28 economías, los multiplicadores reales desde el inicio de la Gran Recesión pueden ser más altos, en el orden de 0,9 a 1,7, de los utilizados para realizar las previsiones, que rondan alrededor de 0,5. De esta forma, la repercusión del proceso de consolidación sobre la actividad económica (producción nacional) habría sido bastante superior a la esperada cuando se tomó la decisión.

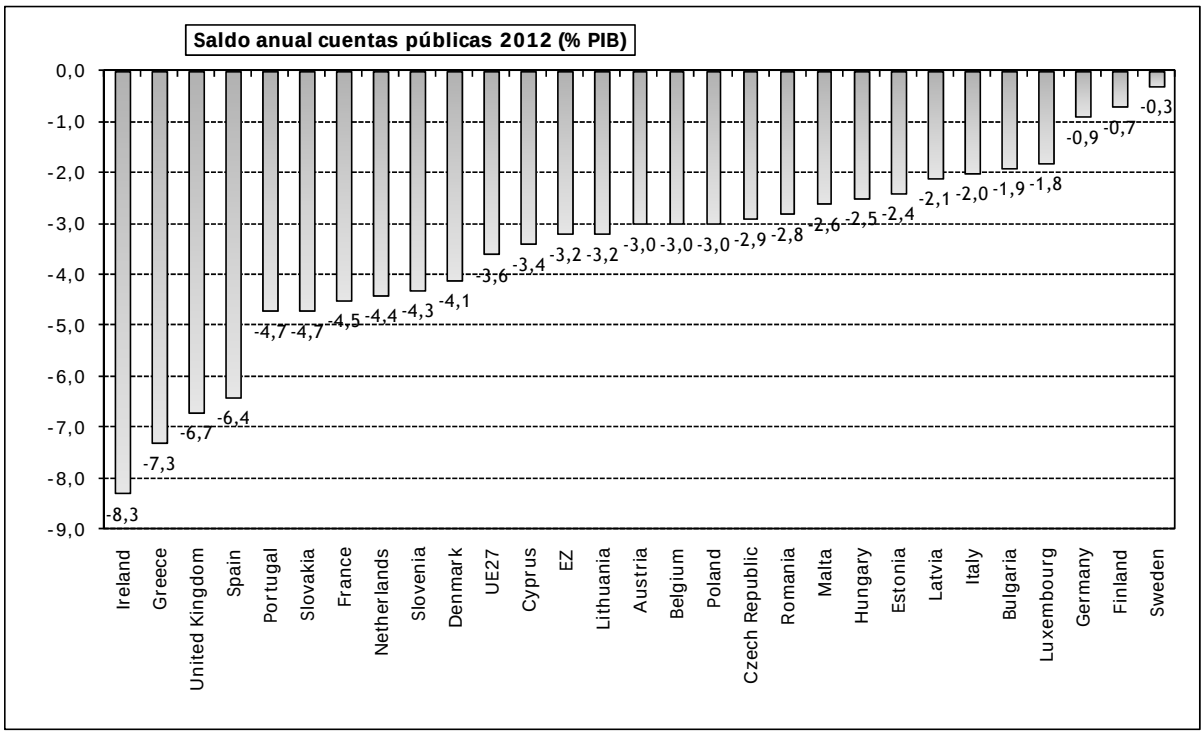
Las causas del error detectadas por los autores son básicamente el mayor impacto de aplicar procesos de consolidación fiscal en muchos países a la vez y la menor amortiguación de políticas monetarias con tipos de interés muy cercanos a cero.

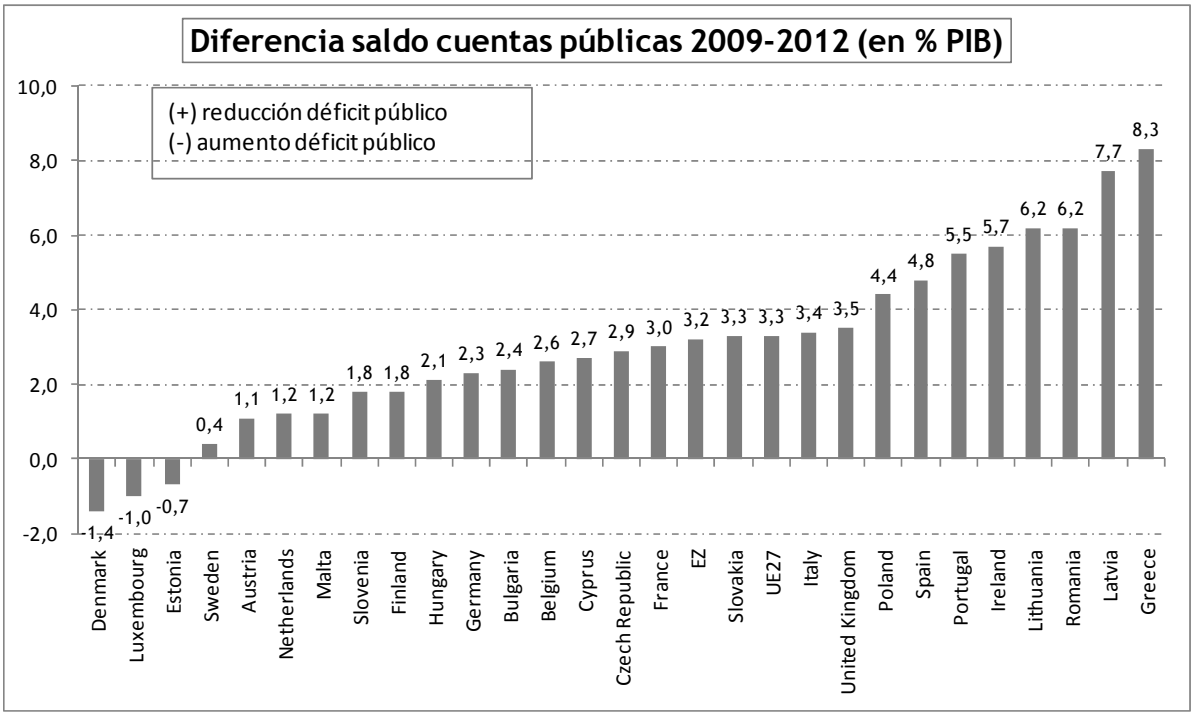
El cumplimiento de las previsiones de la Comisión Europea en 2012 dejaría un saldo medio de las cuentas públicas en 2012 (-3,6% del PIB en la UE27 y -3,2% del PIB en la zona euro) muy cercano al límite superior marcado en el protocolo de déficit excesivo (3% del PIB), conseguido con la habitual disparidad entre países. Dentro de la zona euro, Irlanda, Grecia y España son los países que finalizarán el ejercicio con más déficit (-8,3%, -7,3% y -6,4% del PIB), mientras que Reino Unido es el país fuera de la moneda única con mayor desequilibrio presupuestario (-6,7% del PIB). Los saldos de Portugal, Eslovaquia, Francia, Holanda, Eslovenia y Dinamarca superan en más de un punto el objetivo marcado de déficit máximo, al estar dentro de la horquilla de 3%-5% del PIB.

En el lado contrario, Suecia, Finlandia y Alemania serán los países con las cuentas públicas más equilibradas en 2012 (-0,3%, -0,7% y -0,9% del PIB), seguidos de Bulgaria, Italia, Letonia, Estonia, Hungría, Malta y República Checa, todos con un déficit inferior al 3% del PIB. Polonia, Bélgica, Austria, Lituania y Chipre se sitúan muy cerca del máximo permitido por el protocolo de déficit.

Una de las consecuencias de la crisis económica ha sido el aumento del saldo de deuda pública en circulación en la etapa 2007-2012, hasta alcanzar el 86,2% del PIB en la UE27 y el 91,8% del PIB en la zona euro. El crecimiento es significativo, aunque el saldo final todavía se sitúa por debajo del existente en Estados Unidos (106,9% del PIB) y, sobre todo, en Japón (235,8% del PIB).

El saldo de deuda pública ha crecido en solo cinco años 27,5 puntos del PIB en la UE27 y 25,4 puntos en la zona euro, que en euros nominales es un 47% sobre la cuantía existente en 2007 (tasa anual del 9,5%). Esta evolución significa haber emitido nueva deuda por valor de 4 billones de euros en la UE27 y 3 billones de euros en la zona euro.

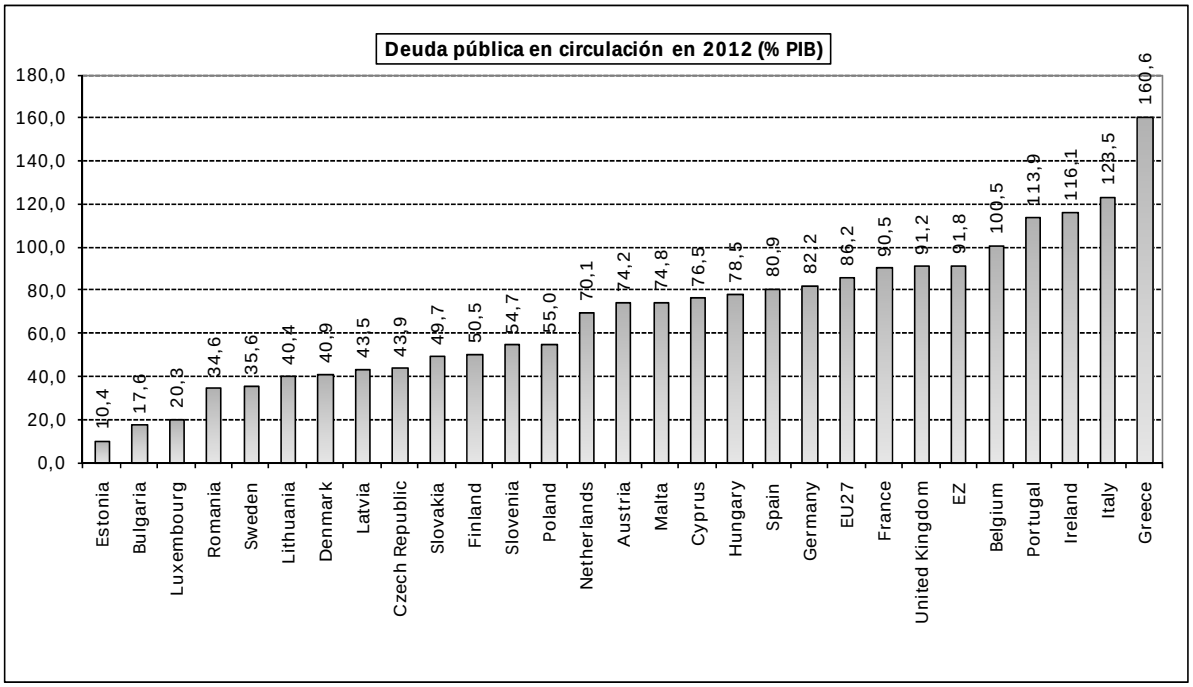




Los países con mayor crecimiento de la deuda en esta etapa son Grecia (+55,2% del PIB), Reino Unido (+46,7% del PIB), Portugal (+45,6% del PIB), España (44,8% del PIB) y Letonia (+31,6% del PIB), todos con un incremento bastante por encima de la media de la UE27 (27,5% del PIB).

La dimensión actual del saldo de la deuda pública es también dispar entre los países miembros. La peor posición es la de Grecia, con un nivel sobre el PIB insostenible incluso a corto plazo (160,6%), a pesar de poder conseguir según la

previsión de la Comisión Europea una pequeña reducción en 2012 (-4,7 puntos) y haber disfrutado de una importante quita sobre la parte de deuda en manos privadas (53% del valor nominal de la parte de los bonos griegos en manos privadas).



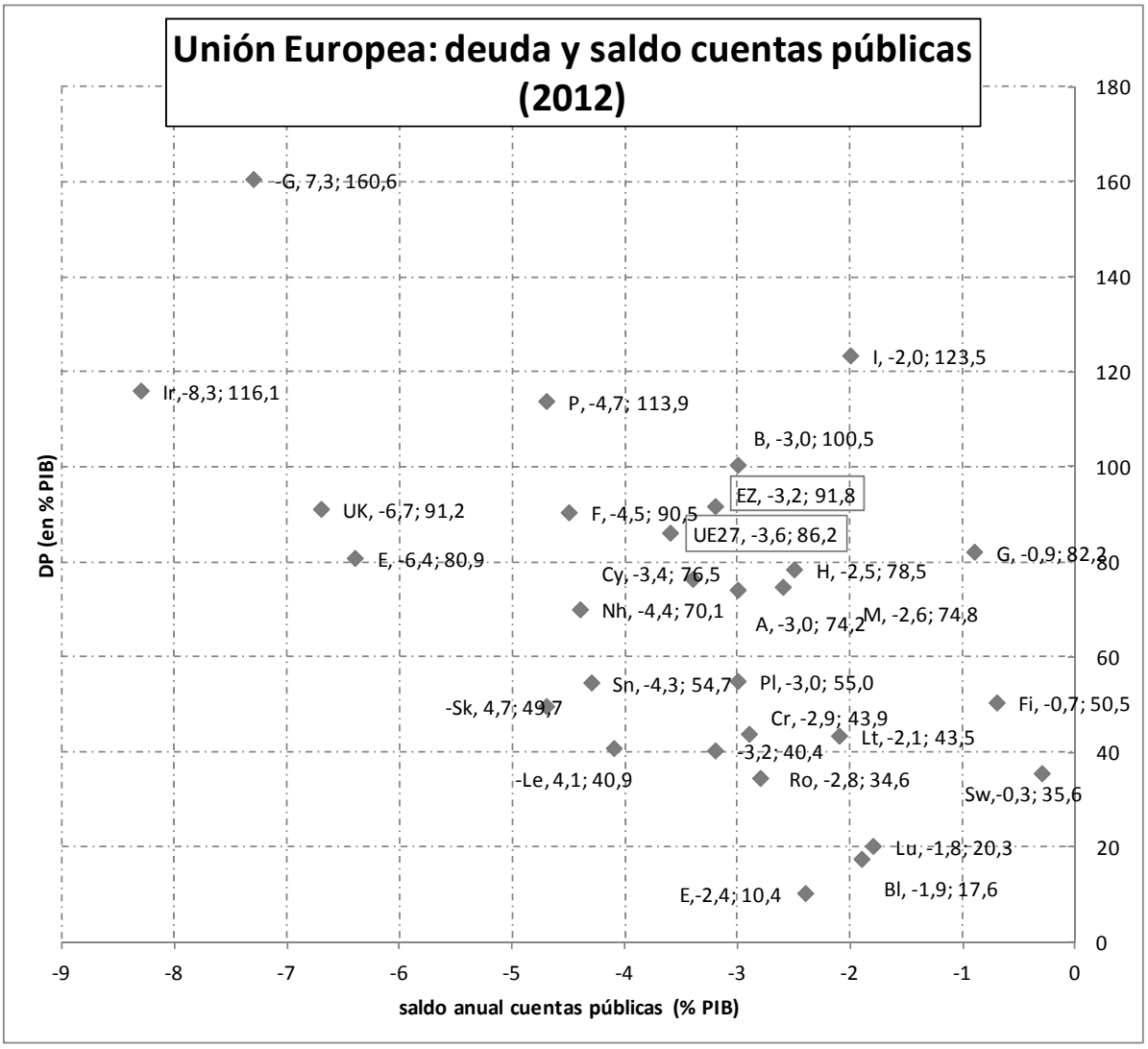
El saldo de deuda pública en 2012 de Italia, Irlanda, Portugal y Bélgica también supera el 100% de su PIB, aunque tendrán porcentajes inferiores a Grecia (123,5%, 116,1%, 113,9% y 100,5% respectivamente), después de haberla aumentado en todos los casos durante 2012 como consecuencia del efecto del mal comportamiento en la actividad económica y de asumir una carga de intereses cada vez mayor.

El grupo formado por Reino Unido (91,2% del PIB), Francia (90,5% del PIB), Alemania (82,2% del PIB) y España (80,9% del PIB) le sigue en volumen de deuda, siempre y cuando se cumplan las previsiones de la Comisión Europea.

En el punto contrario, Estonia, Bulgaria, Luxemburgo, Rumanía y Suecia se mantienen por debajo del listón del 40% del PIB. Lituania, Dinamarca, Letonia, República Checa, Eslovaquia, Finlandia, Eslovenia y Polonia tienen un saldo de deuda pública entre el 40 y el 60% del PIB. De manera que estos trece países serían los únicos que cumplirían con el máximo determinado en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento en este apartado.

La evolución del saldo de deuda no coincide en algunos países con los saldos negativos anuales alcanzados en la etapa 2007-2012, como consecuencia de utilizar operaciones financieras para dar cobertura a gastos adicionales no incluidos en el presupuesto de operaciones no financieras (donde se calcula el saldo anual de las cuentas públicas), el más habitual la recapitalización del sistema bancario. El caso más evidente es el de Irlanda (emisión de deuda superior en 17,2 puntos del PIB a sus déficits anuales). Le sigue en dimensión

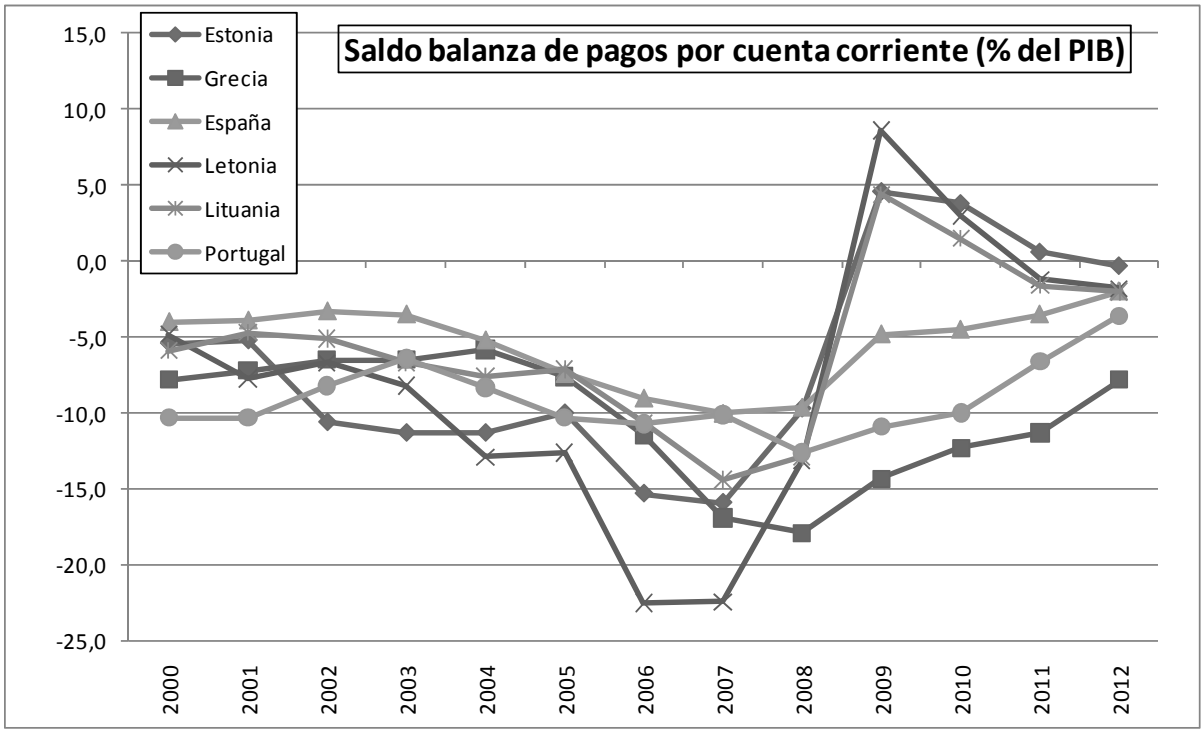
Finlandia (13,4 puntos del PIB adicionales), con la curiosidad de haber sido prácticamente toda la nueva deuda emitida en el periodo. Portugal también ha utilizado este mecanismo de financiación adicional en una dimensión significativa (13,1 puntos adicionales del PIB), aunque su peso sobre la nueva deuda es inferior (28% del total). Luxemburgo también presenta una importante desviación entre los dos parámetros (12,5 puntos del PIB) y en menor medida Alemania (7,8 puntos del PIB y 45% de la nueva deuda emitida), Dinamarca (5,5 puntos del PIB y 22% de la nueva deuda), Eslovenia (6,9 puntos del PIB y 25% de la nueva deuda) y España (4,5 puntos del PIB y 10% de la nueva deuda).



El gráfico anterior, que recoge la relación entre el saldo anual de las cuentas públicas y la deuda en circulación, muestra una tendencia a concentrar los países en el cuadrante inferior derecho; es decir, el de menor déficit y menor deuda, con la salvedad importante de haber asistido, no obstante, a un incremento generalizado del volumen de deuda en circulación reflejado tanto en la media de la UE27 como en la zona euro. Los países más alejados de la media son Grecia, Irlanda y Reino Unido en ambas variables, España por déficit de las cuentas públicas e Italia y Bélgica por saldo de deuda en circulación.

Saldo balanza por cuenta corriente (en % del PIB)													
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 P
EU 27	-0,8	-0,3	0,3	0,1	0,5	-0,1	-0,2	-0,3	-0,9	-0,2	-0,3	0,0	0,3
Euro Zona	-0,4	0,1	0,8	0,4	1,1	0,4	0,5	0,4	-0,7	-0,1	0,1	0,2	0,6
Bélgica	4,0	3,4	4,5	5,6	4,5	3,2	3,4	3,9	1,1	0,7	3,1	2,2	1,5
Bulgaria	-5,4	-5,5	-2,4	-5,3	-6,4	-11,6	-17,6	-25,2	-23,1	-8,9	-1,0	0,6	-0,3
Republica Checa	-4,6	-5,1	-5,3	-6,0	-5,0	-1,0	-2,0	-4,3	-2,1	-2,4	-4,4	-3,5	-3,2
Dinamarca	1,4	3,1	2,5	3,4	3,0	4,3	3,0	1,4	2,9	3,3	5,5	6,5	**5,2**
Alemania	**-1,7**	**0,0**	**2,0**	**1,9**	**4,7**	**5,1**	**6,3**	**7,4**	**6,2**	**5,8**	**5,8**	**5,3**	**4,7**
Estonia	-5,4	-5,2	-10,6	-11,3	-11,3	-10,0	-15,3	-15,9	-9,7	4,6	3,8	0,6	-0,3
Irlanda	-0,4	-0,6	-1,0	0,0	-0,6	-3,5	-3,5	-5,3	-5,6	-2,9	0,5	0,1	1,6
Grecia	-7,8	-7,2	-6,5	-6,5	-5,8	-7,6	-11,4	-16,9	-17,9	-14,3	-12,3	-11,3	-7,8
España	-4,0	-3,9	-3,3	-3,5	-5,2	-7,4	-9,0	-10,0	-9,6	-4,8	-4,5	-3,5	-2,0
Francia	1,5	1,8	1,2	0,7	0,5	-0,5	-0,6	-1,0	-1,7	-2,1	-2,2	-2,7	-2,4
Italia	-0,2	0,3	-0,4	-0,8	-0,3	-0,9	-1,5	-1,3	-2,9	-2,0	-3,5	-3,1	-2,2
Chipre	-5,4	-3,3	-3,8	-2,3	-5,0	-5,9	-7,0	-11,8	-15,6	-10,7	-8,7	-7,3	-7,7
Letonia	-4,8	-7,7	-6,7	-8,2	-12,9	-12,6	-22,5	-22,4	-13,1	8,6	3,0	-1,2	-1,8
Lituania	-5,9	-4,7	-5,1	-6,7	-7,6	-7,1	-10,6	-14,4	-12,9	4,4	1,5	-1,6	-2,0
Luxemburgo	13,2	8,8	10,5	8,1	11,9	11,5	10,4	10,1	5,1	6,5	7,7	7,3	4,5
Hungría	-8,7	-6,1	-7,0	-8,0	-8,3	-7,2	-7,4	-7,3	-7,3	-0,2	1,0	0,9	2,2
Malta	-12,3	-3,8	2,4	-3,0	-5,9	-8,7	-9,8	-6,3	-5,0	-8,3	-6,3	-3,2	-3,2
Holanda	2,0	2,6	2,6	5,5	7,6	7,4	9,3	6,7	4,3	4,1	5,1	7,5	**8,0**
Austria	-0,7	-0,8	2,7	1,7	2,2	2,2	2,8	3,5	4,9	2,7	3,0	1,9	1,9
Polonia	-6,0	-3,1	-2,8	-2,5	-5,3	-2,4	-3,8	-6,2	-6,6	-3,9	-4,6	-4,3	-3,9
Portugal	-10,3	-10,3	-8,2	-6,4	-8,3	-10,3	-10,7	-10,1	-12,6	-10,9	-10,0	-6,6	-3,6
Rumania	-3,6	-5,5	-3,3	-5,9	-8,3	-8,6	-10,4	-13,5	-11,5	-4,2	-4,4	-4,1	-5,0
Eslovenia	-2,7	0,2	1,0	-0,8	-2,6	-1,7	-2,5	-4,8	-6,9	-1,3	-0,8	-0,3	-0,4
Eslovaquia	-3,5	-8,3	-7,9	-5,9	-7,8	-8,5	-7,8	-5,3	-6,2	-2,6	-3,5	0,2	0,2
Finlandia	7,8	8,4	8,5	4,8	6,2	3,4	4,2	4,3	2,6	1,8	1,4	-0,4	-0,6
Suecia	4,2	5,0	4,7	7,0	6,6	6,8	8,4	9,2	8,8	7,0	6,9	7,2	**5,8**
Reino Unido	-2,6	-2,1	-1,7	-1,6	-2,1	-2,6	-3,4	-2,5	-1,4	-1,5	-3,3	-1,9	-1,7
US	-2,8	-2,8	-4,1	-4,8	-5,1	-5,1	-4,2	-5,0	-4,8	-3,3	-3,3	-3,2	-3,1
Japón	2,5	2,1	2,8	3,2	3,7	3,6	3,9	4,8	3,3	2,8	3,6	2,0	1,7

Fuente: AMECO de ECOFIN. Comisión Europea



La pobre evolución de la actividad económica esperada en 2012 está acompañada de un saldo de la balanza de pagos bastante equilibrado para la Unión Europea y los países de la zona euro (0,3% y 0,6% del PIB, respectivamente). Este equilibro para el agregado de países, sin embargo, oculta fuertes diferencias en los distintos países miembros. El robusto y elevado saldo positivo previsto en 2012 para Holanda (8% del PIB), Suecia (5,8% del PIB), Dinamarca (5,2% del PIB) y Alemania (4,7% del PIB) está contrarrestado por los altos déficits de Grecia (-7,8% del PIB), Chipre (-7,7% del PIB), Rumanía (-5% del PIB), Polonia (-3,9% del PIB) y Portugal (-3,6% del PIB). El saldo de la balanza de pagos por cuenta corriente de España y Portugal se va equilibrando progresivamente, aunque todavía mantiene un saldo negativo (-2% y -3,6% del PIB), a pesar de la debilidad de su demanda nacional, fundamentalmente por el elevado pago de intereses que deben realizar en concepto de la deuda acumulada con el exterior. La reducción del déficit con el exterior también es extensible a Grecia, aunque aún mantendrá en 2012 un déficit en la balanza de bienes y servicios (-1,7% del PIB).

Merece una especial reseña la posición de Grecia que mantiene todavía un déficit en la balanza de pagos, a pesar de la intensa recesión provocada en su mayor parte por el saldo de la balanza de rentas en concepto de los gastos financieros (alrededor de 6 puntos del PIB) que debe asumir generados por las deudas incurridas en años precedentes. Lo más chocante no está en ese aspecto, sino en el hecho de volver a incurrir en una necesidad de financiación con el exterior tan grande cuando los mercados exteriores están totalmente cerrados para Grecia. El dinero, por tanto, solo puede provenir del eurosistema y de los mecanismos de rescate europeos.

La observación de los saldos negativos con el exterior en los que incurrió la economía griega desde 2000 (-148,6% del PIB) permite comprender, de forma sencilla y gráfica, su pésima situación actual; pero, a la vez, refleja la falta de atención o de interés de las autoridades nacionales e internacionales para poner freno al problema en tiempo y forma. La continuada, y muy elevada, necesidad de financiación del exterior fue satisfecha por terceros países que debían, también, haber realizado el correspondiente análisis para evaluar el riesgo en el que estaban incurriendo. La misma reflexión es extensible a los tres países bálticos (Estonia, Letonia y Lituania), Bulgaria, Chipre, España y Portugal, aunque sus saldos de balanza de pagos no sean tan exagerados en todos los casos.

La puesta en práctica del exigente proceso de consolidación fiscal no ha logrado efectos favorables a corto plazo en los países más endeudados. La posición de Grecia es muy débil después de cuatro años en recesión, con un saldo creciente en su deuda pública incluso después de la condonación de una parte (previsión del 160% del PIB de la Comisión Europea y 180% del PIB del FMI) y un desempleo creciente (19,7% de la población activa). La posición de Portugal es algo mejor pero lejana de la óptima, al acumular dos años en recesión con una tasa de desempleo en aumento (15,5% de la población activa) que, sin embargo, no permite parar el aumento de su saldo de deuda pública en circulación (113,9% del PIB). Irlanda camina por parámetros similares en recesión y deuda pública (116% del PIB), aunque su tasa de desempleo ha crecido menos debido a la emigración de una parte de su población activa. España e Italia, países todavía no

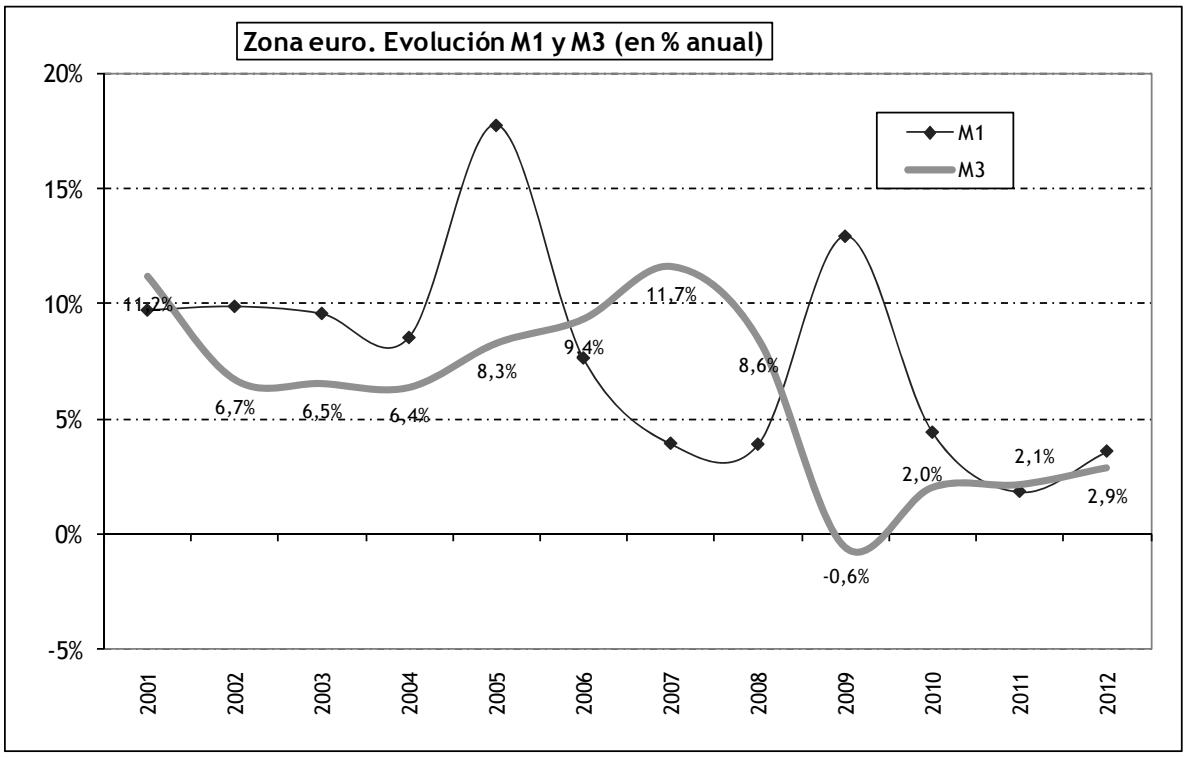
rescatados, están obteniendo resultados similares en actividad económica, deuda en circulación y desempleo.

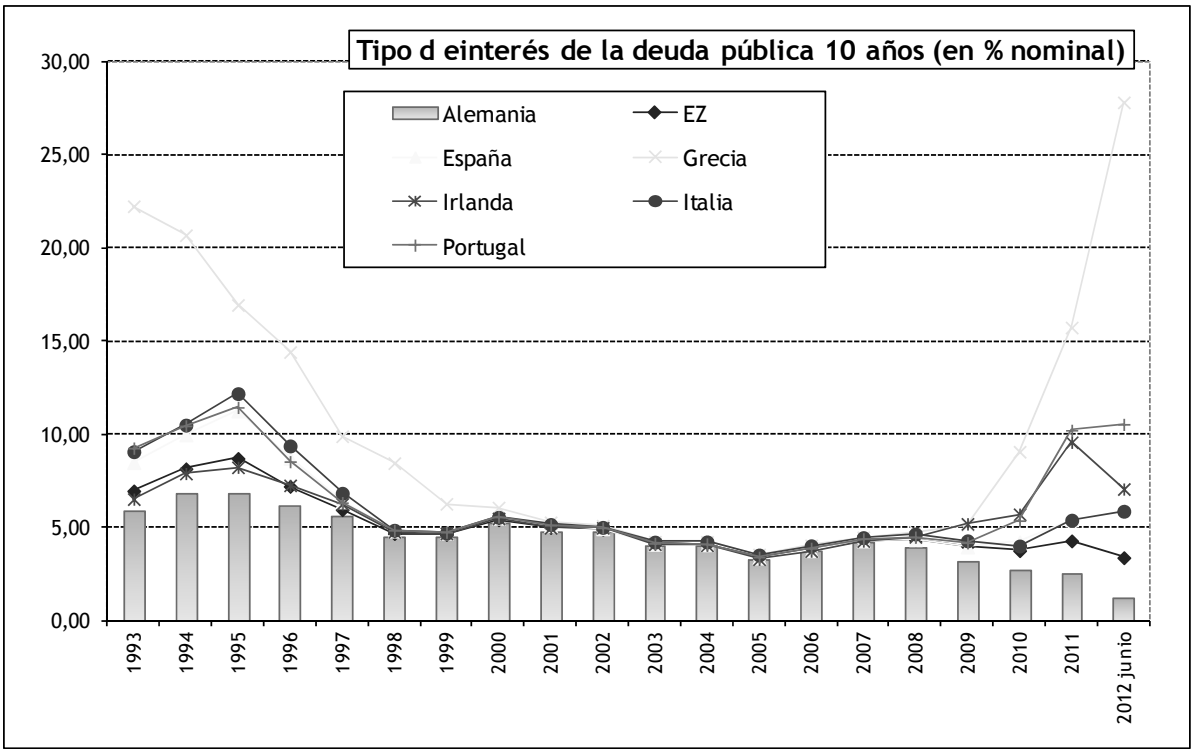
Política monetaria

La política monetaria aplicada por el Banco Central Europeo es uno de los principales focos de atención y polémica en Europa y buena parte del mundo. Las decisiones adoptadas en 2011 y 2012 han tenido una orientación bastante expansiva al haber reducido el tipo de interés de intervención (del 1,5% al 1% en julio de 2011 y bajada al 0,75% en julio 2012), aunque sigue siendo superior al del resto de los principales bancos centrales (alrededor del 0%), bajado la remuneración de la facilidad marginal de crédito al 1,5% y rebajado el coeficiente de caja exigido a las entidades bancarias (del 2% al 1% en diciembre de 2011). Junto a estas medidas, que buscan la mayor circulación del dinero en la economía productiva, se aprobaron dos grandes inyecciones de dinero (*quantitative easing*) por un valor total cercano al billón de euros en dos subastas (523 entidades tomaron prestados 489.190 millones en diciembre de 2011 y 800 entidades accedieron a 529.531 millones en febrero de 2012) con un tipo de interés reducido (1%) y un largo vencimiento (3 años). Asimismo, las últimas medidas del Banco Central Europeo mantuvieron la adjudicación plena a tipo de interés fijo en las operaciones de financiación hasta enero de 2013 y modificaron los criterios para la aceptación de los activos de garantía en las operaciones de política monetaria, con el fin de ampliar los instrumentos financieros que pueden servir de respaldo en esas operaciones.

La amplia inyección de liquidez realizada por el Banco Central Europeo no ha conseguido reavivar el crédito en la zona, como demuestra la evolución de la oferta monetaria y la vuelta al propio banco de la mayor parte del dinero emitido en forma de depósito de las entidades financieras beneficiarias (791.248 millones en julio 2012). La posterior rebaja en la remuneración de los depósitos mantenidos por la banca en el Banco Central (facilidad de depósitos del 0,25% al 0%) ha tenido efectos positivos en este terreno, aunque la cantidad depositada sea todavía bastante voluminosa (323.633 millones en agosto 2012).

La elevada cantidad de dinero mantenida en el BCE por una parte de los bancos de la zona euro a tipos de interés negativos (0% nominal) es una muestra de la falta de confianza que persiste en el área entre entidades bancarias, con una repercusión negativa sobre el nivel de operaciones en el mercado interbancario. La desconfianza es mucho más perceptible en los bancos de los países periféricos, pero en la práctica se extiende al resto de países, aunque no sea tan acentuado. De hecho, este fenómeno está bastante extendido en los países más avanzados del mundo porque, a pesar de las múltiples medidas adoptadas, el mercado interbancario no ha conseguido ser normalizado, todavía.





La ruptura del mercado interbancario en la zona euro ha demostrado la inconsistencia de la libre circulación del factor capital en la Unión Europea con un repliegue al ámbito nacional en el mercado bancario, después de la furia expansiva constatada en los años anteriores a la actual crisis. La experiencia también refleja una fuerte segmentación del mercado bancario en detrimento del principio de fortaleza del mercado interior pretendido en el proyecto regional europeo.

Esta deficiencia, no obstante, está cubierta por lo menos parcialmente por el propio Banco Central Europeo que, como se ha comentado, mantiene una intensa posición acreedora con las entidades bancarias (885.373 millones de euros) mediante las operaciones de mercado abierto (a corto y largo plazo). Las ventajas para la estabilidad de la zona son evidentes y en especial en algunos países, como demuestra el saldo deudor de las entidades bancarias españolas (388.736 millones de euros[9]) que les permite alejarse de una posible posición de insolvencia.

La segmentación financiera, cimentada en buena parte en las deficiencias de diseño de una unión monetaria no óptima, ha disparado la diferencia en el tipo de interés real en los distintos países miembros. No solo en el precio a pagar por vender deuda soberana, sino también en las operaciones de financiación del sector privado, sobre todo de las empresas.

La evolución de la masa y oferta monetaria, conocida en el momento de escribir este trabajo (mes de julio), muestra una escasa eficacia en las medidas del BCE para activar el crédito en la economía de la zona euro. La tasa de crecimiento de la oferta monetaria (M3) ha aumentado ligeramente sobre la ratio de los dos últimos años (2,9% frente a 2,1% anual), pero se sitúa aún lejos del umbral considerado peligroso por las autoridades monetarias para impulsar las presiones inflacionistas (4,5% anual). El resultado alcanzado en la actualidad no es el óptimo, de igual forma que es criticable la poca atención de los responsables del Banco Central Europeo en la etapa 2004-2008 al vigilar tan solo el índice de precios, cuando la oferta monetaria crecía muy por encima de los valores razonables generando una verdadera inflación de medios de pago. La falta de control de las autoridades nacionales y supranacionales en un sistema de crédito escasamente integrado fue un factor de influencia en la creación de las distintas burbujas en la Unión Europea en general y la eurozona en particular.

La baja relación entre las medidas adoptadas para mejorar la liquidez (masa monetaria) y el crédito (oferta monetaria) se puede interpretar como un signo del mantenimiento de deficiencias en el sistema financiero de la zona euro, debido a la no finalización de la absorción de las pérdidas generadas por los activos tóxicos comprados a la banca de inversión americana, las burbujas inmobiliarias de España e Irlanda, y la quita concedida a Grecia.

El mayor debate relacionado con el Banco Central Europeo, sin embargo, no se localiza en la determinación del tipo de interés o la dimensión de las inyecciones de liquidez –donde hay diferentes criterios–, sino en la decisión de operar como prestamista de último recurso de los países partícipes del euro mediante la compra directa de deuda soberana. En este terreno la posición mantenida hasta la fecha es bastante tajante, al considerar los responsables de la entidad esta función ajena a sus competencias. El rechazo de la compra directa no implica la falta de títulos soberanos en su balance a través del programa de

[9] La cifra ascendía a 414.619 millones de euros a finales de agosto cuando se observa la relación entre el Banco de España y el Banco Central Europeo.

compra en el mercado secundario[10] realizado durante el anterior ejercicio y finalizado en enero de 2012 (saldo de 211.500 millones de euros en julio 2012) y, sobre todo, al haberlos aceptado como colateral de las operaciones de préstamo a los bancos pertenecientes al eurosistema que en su totalidad pueden superar el 1% del PIB de la zona euro. Esta cantidad, no obstante, se queda muy pequeña comparada con la realizada por la Reserva Federal de Estados Unidos, la Fed (mínimo de 15 puntos del PIB) y de la que tiene en poder el Banco de Inglaterra (mínimo de 20 puntos del PIB)[11].

A falta de la compra directa de la deuda (monetización del déficit) todo apunta a que la agresiva inyección cuantitativa realizada por el BCE servirá para que la banca afronte con mayor comodidad la refinanciación de los vencimientos de su deuda y, de forma indirecta, también para que algunos países hayan podido financiar una parte de su deuda soberana a través de las entidades financieras de sus país. Estas últimas operaciones (*carry trade*) son muy rentables para los bancos gracias a los beneficios de la intermediación, pero también han provocado nuevas dudas sobre el futuro de las entidades financieras, al analizar la situación que se generaría dentro de tres años si no se ha producido una recuperación suficiente de la actividad económica que permita a los Estados amortizar la deuda y a los bancos asumir en solitario sus vencimientos. Por otra parte, este sistema implica apoyar un sistema lento de normalización de las entidades bancarias (equilibrio de balances mediante beneficios de explotación obtenidos con operaciones de intermediación) que alarga la normalización del crédito y puede ocultar la debida rendición de cuentas de algunas entidades financieras por su gestión en la etapa expansiva del ciclo.

La lógica lleva a pensar que la financiación directa de la deuda pública habría reducido significativamente el coste pagado por algunos países, al reducir drásticamente el precio pagado en el mercado, donde se incluye una severa prima de riesgo. Como contrapartida algunos otros podrían haber tenido que pagar un poco más y los países con sistemas financieros deteriorados deberían haber realizado superiores inyecciones de dinero para recapitalizar las entidades con problemas, con la consiguiente repercusión en su saldo de deuda en circulación y los gastos financieros asociados. Este método, no obstante, habría permitido también penalizar a propietarios y gestores de las citadas entidades bancarias.

Después de asistir durante casi dos años a una intensa presión sobre la moneda única, debido, entre otras causas, a la falta de determinación para adoptar medidas contundentes en su defensa, el actual gobernador del Banco Central Europeo, señor Dragui, realizó el 26 de julio del presente año unas declaraciones en las que se contenía el célebre comentario: "El Banco Central Europeo hará todo lo necesario para sostener el euro. Y, créanme, eso será suficiente".

Esta aseveración pública de defensa del euro tuvo continuidad con las decisiones adoptadas en septiembre por el consejo de gobierno del Banco Central

[10] Decision of the European Central Bank of 14 may 2010, establishing a security market program (SMP).
[11] Fuente: Bruegel Institute.

Europeo, en las que se recogen medidas de intervención en el mercado secundario de deuda soberana (*Outright Monetary Transaction*) mediante compras de bonos con vencimiento hasta tres años sin determinar una cantidad o periodo límite, con el propósito de salvaguardar una transmisión apropiada de los objetivos marcados por las autoridades monetarias. En palabras más coloquiales: garantizar una prima de riesgo inferior a la actual, aunque no declarada por el banco, para evitar procesos especulativos alrededor del porcentaje elegido.

El procedimiento exige una estricta condicionalidad a los países beneficiarios del programa mediante el cumplimiento de los programas de ajuste macroeconómico establecidos por el Fondo de Estabilidad Financiera Europea/Mecanismo de Estabilidad Europea previa solicitud de ayuda del país. La solicitud puede ser total (*full EFSF/ESM macroeconomic adjustement programme*) o parcial (*precautionary programme in Enhanced Conditions Credit Line*).

El programa aprobado incluye la esterilización de la liquidez creada con el programa de compras de deuda soberana, aunque no concreta el plazo; es decir, cuándo se producirá la venta de otros activos en manos del Banco Central Europeo para no aumentar la masa monetaria.

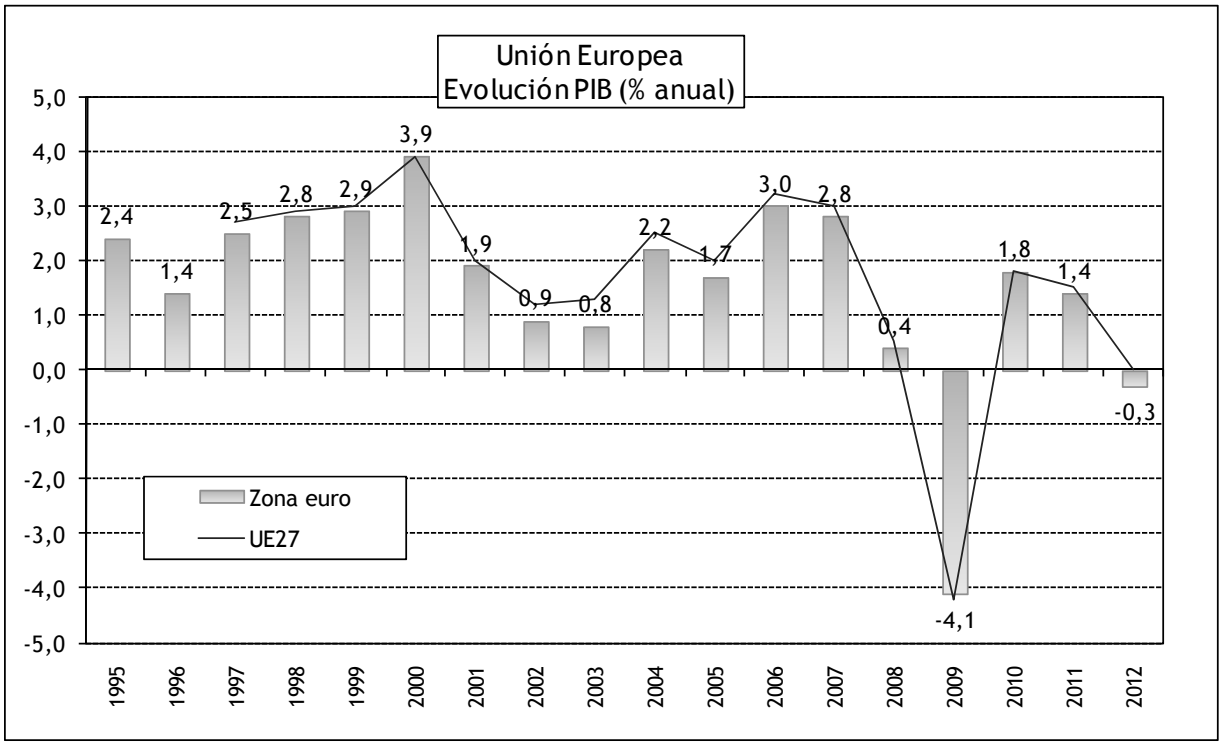
La decisión adoptada ha tenido efectos inmediatos al disminuir la prima de riesgo de los países con mayor presión (España e Italia), a pesar de no haber solicitud de rescate. La creación del programa ha contribuido sin duda a la bajada, pero también puede estar apoyada en una estrategia de los operadores de compra de bonos a corto plazo con el propósito de una posterior venta, a sabiendas de que el Banco Central Europeo los recomprará en caso de cumplirse las condiciones de intervención.

El aspecto más optimista viene dado por la relativa estabilidad del tipo de cambio del euro frente al resto de las monedas de reserva, en especial el dólar, que puede ser interpretado como una relativa confianza de los inversores en la moneda europea, en términos agregados. Esta tranquilidad, sin embargo, se puede romper muy rápidamente por acontecimientos no deseados, pero posibles, ante la falta de las decisiones necesarias para consolidar la Unión Económica y Monetaria.

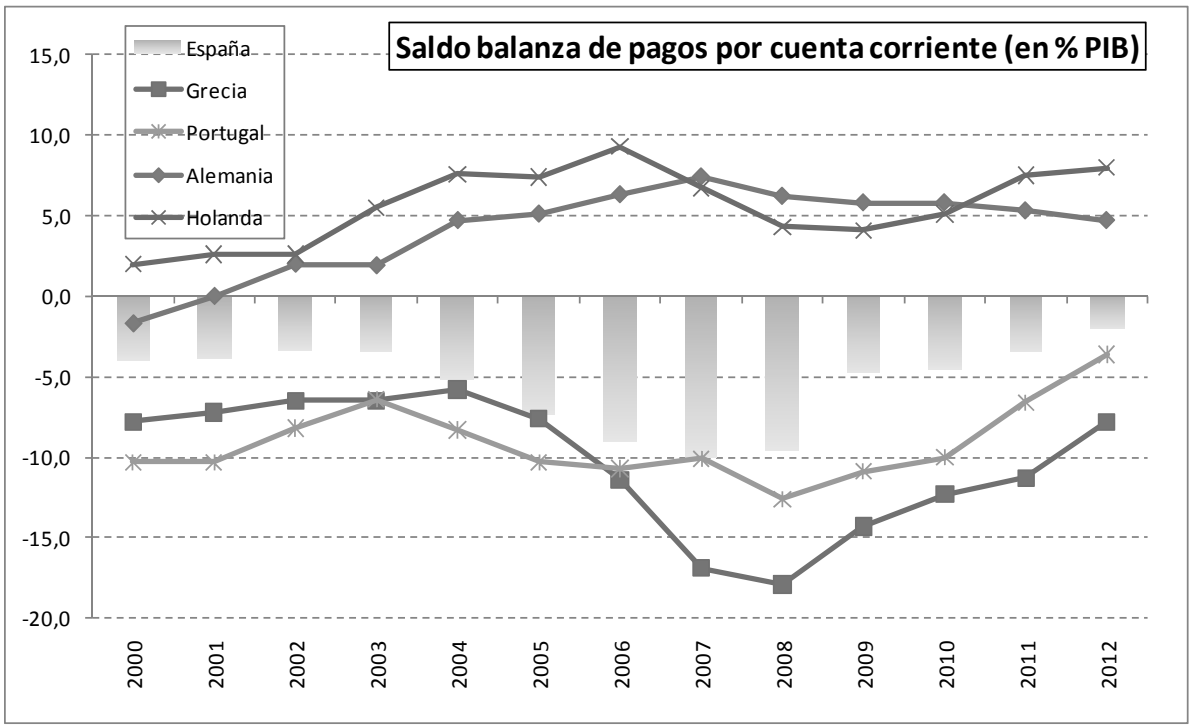
2.2. Defectos de diseño de la moneda única y algunas de las posibles soluciones

La Unión Europea, y en especial la zona euro, atraviesa una situación delicada desde el comienzo de la crisis financiera a final de 2007 que, con algún paréntesis de calma, se mantiene todavía sin resolver. La grave crisis que sacude a las economías de una parte de los países miembros de la zona euro (Grecia, Irlanda, Portugal, España e Italia) ha demostrado las deficiencias de diseño de un área monetaria única, que ha desembocado en la acumulación de importantes desequilibrios estructurales dentro de la zona en cuestión. Lo que en apariencia era un periodo de normalidad, con razonables tasas anuales de crecimiento en la

actividad económica en el conjunto de la zona (1999-2007), ocultaba en la práctica un serio deterioro de algunos de sus fundamentos básicos. Por un lado, algunos países han conseguido alcanzar ritmos de actividad muy superiores a las posibilidades que les hubiera concedido su capacidad de producir gracias a disponer de abundante crédito y/o contar con el apoyo de una política fiscal muy expansiva y desequilibrada. Por otro, la asimétrica evolución de los saldos comerciales en los países miembros (superávit-déficit) refleja la distinta evolución de la capacidad de competir de sus bienes y servicios, pero además, en el caso de los que tienen saldos positivos, genera una capacidad de financiación que fue dirigida hacia otros países miembros hasta acumular una ingente deuda que afecta al sector privado y público.



La generación de riqueza sostenida durante un largo periodo de tiempo sobre la acumulación de deuda (sobre todo privada) dio pábulo a un crecimiento nominal de los salarios y de los beneficios distribuidos de las empresas con incidencia en un aumento excesivo de los precios nominales. Este hecho, junto a un crecimiento insuficiente de la productividad en algunos países, alimentó una espiral negativa de permanentes pérdidas de competitividad, no abordada con la suficiente claridad y firmeza hasta el corte de los flujos financieros de crédito.



Las consecuencias provocadas por la existencia de saldos comerciales de distinto signo dentro de la zona euro son interpretadas de diferente forma, según los analistas. Desde una perspectiva, el exceso de liquidez de algunos es la causa de los problemas de los deudores, al haber permitido su endeudamiento; de modo que los inversores alemanes, holandeses, austriacos o finlandeses son culpables del desastre de los países periféricos porque sin su colaboración imprescindible no habrían llegado al actual nivel de deuda. Otra interpretación permite reconocer que el modelo de funcionamiento de la zona euro es propenso a configurar una desequilibrada distribución de la capacidad de financiación entre países, pero en ningún caso obliga a nadie a incurrir en tan abultada financiación exterior de manera continuada. Menos aun a dirigirla a destinos poco productivos a largo plazo, como son las operaciones inmobiliarias. Entre otras cuestiones porque todos los países que forman parte de la moneda única –también los deudores–, disponían, y disponen, de instrumentos nacionales para controlar y supervisar los sistemas bancarios y así evitar un uso imprudente de las prerrogativas de crédito. Igual capacidad tenían y tienen, sobre el sistema fiscal, para disponer de un sistema de ingresos públicos con capacidad suficiente para sostener las obligaciones de gasto dentro de un margen prudente de actuación contra el ciclo económico (función de estabilización) y mejora de la capacidad productiva. En el caso español, ese papel lo cumplían el Banco de España en la política monetaria y el Gobierno de España como responsable en última instancia del resultado agregado de la política fiscal, aunque exista una distribución de competencias dentro del Estado de las autonomías. Cada país, por tanto, disponía de los instrumentos necesarios para no incurrir en una deuda excesiva, tanto del componente privado como del público, siempre y cuando no lo considerara oportuno para alcanzar algún otro objetivo.

El uso de una u otra perspectiva no es indiferente en la exigencia de responsabilidades ahora que se conocen las dificultades creadas, pero no afecta

tanto a la principal conclusión alcanzada sobre la necesidad de cambiar la actual estructura de funcionamiento de la zona euro, a la vista de las amplias diferencias y los graves problemas detectados en la última etapa de crecimiento. Entre otras cosas por la repercusión que tienen ambas variables en la capacidad de crecimiento y distribución de la renta dentro de la Unión Europea.

La experiencia ha demostrado las consecuencias dramáticas generadas por un proyecto de unión monetaria sin la compañía de una unión fiscal, bancaria y política, aunque este último aspecto supere el objeto de este trabajo. Un área con una única moneda sin las herramientas de control común adecuadas tiene serias dificultades para funcionar armónicamente con un tipo de interés único, dado que puede ser gestionado de diferente forma en los distintos países, con repercusiones distintas de la deuda en circulación.

La falta de movilidad del factor trabajo en la zona euro es otra de las deficiencias anunciadas por la teoría de la zona monetaria óptima, originalmente enunciada por Mundell (1961). La normativa comunitaria permite la movilidad del factor trabajo, pero en la práctica hay barreras, como la lengua (que limita el desplazamiento de personas para buscar mejores oportunidades), y, por tanto, se reduce mucho la posibilidad de igualar el salario y la tasa de ocupación dentro de la zona euro. De esta forma, los países que sufren choques asimétricos en su nivel de actividad tampoco pueden utilizar este mecanismo para absorber el incremento de desempleo sufrido.

El corte en la financiación de los países deudores a partir de un determinado momento (crisis financiera iniciada en septiembre de 2007) ha puesto de manifiesto las deficiencias del modelo establecido y su peculiar modo de funcionamiento. Estos países comprueban que se ha emitido deuda en una moneda sobre la que no tienen control, de forma que no pueden garantizar a los acreedores la devolución del préstamo cuando llega el vencimiento.

Llegados a este punto, se advierte una compleja situación determinada por la falta de crecimiento de los países deudores (antes muy apoyada en la disponibilidad de flujos de capital exterior), una posición muy desequilibrada de sus cuentas públicas (debido a la suma de deficiencias estructurales y el efecto del ciclo económico) y las dificultades para acceder al crédito a un precio razonable, entre otras cuestiones porque no disponen de un prestamista de último recurso al no contar esta operación con el beneplácito de los países más poderosos del club.

La quiebra en las líneas de financiación ha puesto también en evidencia que la estabilidad cambiaria inherente a una zona con una sola moneda no está acompañada de un acceso a financiación infinita, tampoco se garantiza un tipo de interés igual para todos los países miembros, aunque estén anclados a una política monetaria con un único tipo de interés de intervención marcado por el Banco Central Europeo. La aparición de la temida prima de riesgo con dígitos elevados en varios de los países confirma la afirmación.

Los acreedores quieren cobrar sus préstamos y los países deudores deben aplicar políticas fiscales restrictivas para ajustar su desequilibrado saldo y, así, no aumentar aún más su deuda. Un intento que repercute negativamente a corto plazo sobre la actividad productiva nacional, con las consiguientes limitaciones en la generación de riqueza, el empleo y, por tanto, en la capacidad de pago de la deuda contraída. Los países acreedores no quieren que la deuda aumente indefinidamente al ritmo de los años anteriores, no solo para cobrar sino porque se puede deteriorar la credibilidad de la moneda que comparten, y por estos motivos se consideran legitimados para exigir un esfuerzo rápido e intenso para el control de los saldos fiscales negativos. Los países deudores, sin embargo, necesitan tiempo para no estrangular el crecimiento y ayuda para refinanciar el saldo de deuda acumulado en la etapa previa. Una ecuación de difícil solución por la gruesa diferencia de intereses que, a primera vista, se aprecia entre los dos grupos.

La crisis financiera hizo más evidentes los problemas de los países más endeudados y la zona euro inició un proceso de reformas en su arquitectura que, a pesar de la desesperante lentitud habitual, se ha concretado en avances en varios aspectos. Las modificaciones en política fiscal común conseguidas en los dos últimos años, apoyadas en el criterio de disponer de unas cuentas públicas saneadas y estables con el debido control comunitario (Pacto Fiscal: Pacto de Estabilidad y Crecimiento y Semestre Europeo), han estado acompañadas de nuevas normas de comportamiento para mejorar la competitividad (Pacto por el Euro Plus) y la creación de instrumentos de financiación para ayudar a los países con problemas de financiación (Fondo Europeo de Estabilidad Financiera/Mecanismo Europeo de Estabilidad). Recientemente se ha decidido crear un supervisor común del sector financiero y bancario en el área euro[12], que añadir a la ya aprobada ampliación de funciones del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE)[13], donde se incluye la recapitalización directa del sector bancario y la posibilidad de compra de deuda soberana en el mercado secundario, utilizando como agente al Banco Central Europeo para prevenir desestabilizaciones en los tipos de interés del mercado de bonos públicos[14].

Con independencia de la profundidad de las reformas introducidas, se observa una ruptura en la confianza entre países acreedores y deudores. El continuo ajuste exigido en los sistemas fiscales de los países con problemas está elevando la fatiga en la población de los países del sur, mientras a la vez aparecen signos de desfallecimiento en el apoyo aprobado hasta la fecha por parte de la opinión pública en los países del norte[15]. La experiencia de Grecia no ha ayudado mucho a fortalecer la postura de quienes defienden la mutualización del problema, y puede ser este uno de los motivos esgrimidos para estirar todo lo posible la solución de la situación en el tiempo, con el afán de comprobar en la

[12] Cumbre del Eurogrupo, 23 de julio de 2012.
[13] Cumbre del Eurogrupo, 28 y 29 de junio de 2012.
[14] Consejo del Banco Central Europeo, 6 de septiembre de 2012.
[15] Forma parte del análisis y la propuesta realizados por el Consejo, formado por 17 economistas de reputado prestigio internacional, en el documento "Breaking the deadlock: a path out of the crisis". INET Council on the euro zone crisis. 23 july 2012. http://ineteconomics.org

práctica la aplicación de políticas que garanticen las reformas necesarias para no incurrir en el futuro en un problema similar al actual.

Más allá de las razones manejadas por cada uno, la difícil posición actual abre un camino donde la ruptura de la zona euro no es una posibilidad descartable. El miedo de los inversores puede alcanzar la categoría de pánico solicitando tipos de interés que empujen cada vez a más países desde la falta de liquidez a la insolvencia, y esta a la desintegración de su sistema financiero y fiscal, hasta llegar a un punto donde los países supervivientes no tengan la masa crítica suficiente para justificar la existencia de una moneda de estas características.

Un análisis detallado permite encontrar intereses comunes que, bien manejados, pueden ser superiores a los particulares. Uno primero tiene carácter político. El proyecto de integración regional europeo juega un papel muy importante para evitar conflictos entre los países miembros, que desgraciadamente han acabado en guerra en demasiadas ocasiones en la historia. En el terreno económico, a las conocidas ventajas asociadas al incremento del comercio con menor riesgo cambiario e inferiores costes de transacción se suman las posibles ventajas derivadas del tamaño de un área económica más fuerte para negociar mejores condiciones en la relación con terceros países o espacios económicos. En un terreno más práctico, los acreedores, entre los que se encuentran bancos europeos, deben tener bastante interés en cobrar la elevada deuda (superior al billón de euros solo de las entidades financieras en el eurosistema); un objetivo más difícil de conseguir sin la suficiente actividad productiva en los países deudores o en un hipotético escenario de ruptura de la zona euro y retorno a las monedas nacionales.

Desde este criterio que recoge una amplia relación de intereses comunes en la defensa de la moneda única europea, se diferencian dos planos en el análisis de la situación. A corto plazo es imprescindible hacerse cargo de los costes incurridos por el deficiente modelo aprobado, que, además, fue objeto de abuso o falta de cumplimiento del principio de prudencia por parte de los países acreedores y deudores al no controlar la masa monetaria y la calidad del crédito concedido por sus entidades financieras. Es decir, es preciso encontrar una distribución razonable de la carga generada en la etapa anterior, para lo que existen distintas posibilidades:

- Articular un calendario de saneamiento de las cuentas públicas de obligado cumplimiento que sea compatible con la recuperación de la senda de crecimiento de la actividad económica en un plazo breve de tiempo. La opinión vertida por el Fondo Monetario Internacional en su último informe de coyuntura[16] abunda en esta consideración, al reconocer un mayor impacto del multiplicador público sobre la actividad económica sobre el utilizado inicialmente.
- Garantizar el acceso a la financiación necesaria a un precio razonable, mediante instrumentos comunes (Banco Central Europeo o MEDE con

[16] Octubre de 2012.

licencia bancaria para superar su limitada potencia de actuación: 500.000 millones de euros para estabilizar un mercado de deuda que suma 2,8 billones solo en Italia y España[17]). Dentro de este proceso se debería incluir la reestructuración temporal del vencimiento de la deuda (plazos mínimos de 10 años) para evitar colapsos provocados por la obligación de devolver cantidades excesivas en cortos periodos de tiempo.

Esta opción de mutualización parcial de la deuda, en un contexto de mayor seguridad presente y futura en el ámbito fiscal, mejora la posibilidad de cobro de los acreedores, aunque implica algún coste derivado de un posible aumento del tipo de interés aplicado a su propia deuda en circulación. La contrapartida debe situarse en evitar incurrir en riesgo moral a favor de los deudores para que no vean recompensadas sus incorrectas decisiones anteriores, para lo que se debe contar con garantías ciertas de saneamiento que, como se ha mencionado, se apliquen con un ritmo razonable para no estrangular la vuelta al crecimiento en un periodo razonable.

- La reforma del sistema financiero para conseguir recomponer en el menor tiempo posible las líneas de crédito, con el menor coste posible de los contribuyentes; es decir, con penalización de propietarios y gestores de las entidades.
- Una política económica expansiva en términos agregados como suma de la aportación de los países con superávit comercial a través de un aumento de su demanda nacional, y una devaluación competitiva de los países con déficit comercial y fiscal.

En paralelo a las políticas aplicadas a corto plazo, es preciso desarrollar una estrategia de reformas estructurales para solventar en lo posible las deficiencias que han generado los desequilibrios soportados en la actualidad.

- Alcanzar una política fiscal, controlada por instituciones comunes, con objeto de conseguir una sostenibilidad a largo plazo que permita

[17] Paul de Grauwe explica porqué establecer un límite de recursos del MEDE potencia la crisis de deuda soberana, al provocar la venta anticipada de los bonos por los inversores privados para evitar las pérdidas que inevitablemente se producirían cuando se le agote el dinero al Mecanismo de Estabilización Europeo.
INET Blog. July 30,2012. Title: *The ECB can save the euro but it has to change its business model*. *"Suppose it buys 200 billion euros worth of Spanish bonds. At the end of the operation it will be clear for everybody that the ESM has seen its resources decline from 500 to 300 billion euros. Less will be left over to face new crises. Investors will start forecasting the moment when the ESM will run out of cash. They will then do what one expects from clever people: they will sell bonds now rather than later. The reason is not difficult to see. Anticipating the moment the ESM runs out of cash forcing it to stop its intervention, they expect bond prices to crash. To prevent making large losses they will have an incentive to make their bond sales now rather than wait until the losses are incurred. Thus the interventions by the ESM will trigger crises rather than avoid them.*
This feature is well known from the literature on foreign-exchange crises. The classic Krugman model, for example, has the same features (Krugman(1969), see also Obstfeld(1994)). A central bank that pegs the exchange rate and has a finite stock of international reserves to defend its currency against speculative attacks faces the same problem. At some point the stock of reserves is depleted and the central bank has to stop defending the currency. Speculators do not wait for that moment to happen. They set in motion their speculative sales of the currency much before the moment of depletion, triggering a self-fulfilling crisis".

desarrollar la función de estabilización contra el ciclo económico y políticas de apoyo a la convergencia territorial.

- La política monetaria común en manos del Banco Central Europeo debe ser reforzada por una unión bancaria con cuatro pilares: una supervisión única a nivel europeo en manos de una autoridad supranacional (como el Banco Central Europeo); una regulación bancaria también única; la creación de un fondo de garantía de depósitos (FGD) europeo, y la armonización de los mecanismos de resolución bancaria[18]. La unión bancaria debe evitar a nivel nacional una actuación laxa o una interpretación equivocada o interesada para conseguir objetivos con efectos negativos para la mayoría. De esta forma se pueden reforzar los controles para disponer de un sistema financiero más sano con prioridad en la intermediación a favor de la actividad productiva e intentar en lo posible evitar la excesiva financiarización de la economía.
- Disponer de un prestamista de último recurso para hacer frente a problemas específicos compatibles con la sostenibilidad de las finanzas públicas. La lógica lleva a pensar en el Banco Central Europeo como la opción óptima, pero también podría ser desarrollada por el MEDE si contara con licencia bancaria[19].
- Políticas dirigidas a mejorar la competitividad de los bienes y servicios de todos los países de la zona euro para conseguir un crecimiento sostenible compatible con un modelo social de mercado, donde los ciudadanos asuman obligaciones y disfruten de las ventajas de formar parte de ese proyecto. Una perspectiva social que pasa por la actualización del modelo de Estado de bienestar donde el sector público juegue un papel verificable en la mejora de la eficiencia y la equidad en las relaciones económicas.
- El traspaso de soberanía nacional hacia las instituciones supranacionales obliga a reforzar la participación del Parlamento Europeo en el proceso de toma de decisiones para reducir el déficit democrático.

La complicada situación en la que sigue inmersa la zona euro permite describir algunos escenarios posibles, que a continuación se sintetizan en tres:

ESCENARIO A: Solución óptima. Mantenimiento del status quo actual en el número de miembros, con claros y sólidos avances hacia la unión económica y monetaria (y política).

Para cumplir con este escenario es preciso conseguir el mantenimiento de Grecia dentro de la zona euro, lo que obliga a alcanzar un acuerdo entre el nuevo Gobierno griego y la troika sobre requisitos a cumplir para acceder al segundo rescate (obligaciones fiscales exigentes, pero también una quita de la deuda soberana griega por valor de 107.000 millones de euros –una tercera parte del total– y la ampliación del plazo de devolución para el resto (hasta 30 años). La penosa posición griega necesitaría conseguir unos plazos más favorables para

[18] Maudos, J. "Mercado único bancario". Tribuna en el diario *Cinco Días*. 3 de agosto 2012.
[19] Op. citada. INET Council.

Grecia y muy posiblemente una nueva reestructuración de vencimientos, cuando no una ampliación de la quita.

Un acuerdo de estas características tranquilizaría la situación, pero dejaría pendiente la solución estructural del funcionamiento de la unión monetaria, para pasar a ser una unión económica con más política común.

Los avances en política fiscal común incluidos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y en el Pacto por el Euro Plus (donde se incluye el control común de las cuentas públicas de los Estados miembros y reformas para mejorar la competitividad) deberían ser suficientes para avanzar en la unión bancaria y en un cambio en las funciones del Banco Central Europeo similar a la Fed, de Estados Unidos (prestamista de último recurso).

Encontrar un compromiso entre el necesario proceso de saneamiento fiscal con posibilidades de recuperación progresiva de la actividad económica en la zona, mediante una flexibilización razonable del calendario (dos años más para alcanzar el 3% del PIB, es decir, 2015), incremento de la demanda interna de los países más sanos y una política común de inversión muy concentrada en I+D+i.

El objetivo es conseguir credibilidad en unas finanzas públicas sostenibles a largo plazo con adecuados instrumentos de apoyo cooperativo, para lo que se necesita mejorar significativamente en la confianza mutua entre los países miembros. En este sentido, la posición de Alemania puede estar lastrada por el prejuicio de pensar que las ayudas (compromisos para los países acreedores) pueden ser baldías ante el incumplimiento de las obligaciones fiscales y, por tanto, de ser así lo único que se habría conseguido es diferir la ruptura, pero acumulando pérdidas. El razonamiento es aplicable desde la otra perspectiva; es decir, el resto de países podría pensar en la inutilidad de su esfuerzo si Alemania no cree en el proyecto.

El esfuerzo a realizar merece la pena si se consigue un acuerdo sobre contenidos asumibles y hay plenas garantías de cumplimiento por parte de todos los países, que de manera obligada implica transferencias de soberanía a organismos comunes.

ESCENARIO B: Incertidumbre en la resolución con algunas posibilidades de consolidar el proyecto.

La posible salida de Grecia de la moneda única al no alcanzar un acuerdo sobre las condiciones del segundo rescate. La consecuencia más evidente sería la plena recuperación de las riendas del gobierno por los poderes nacionales tan implicados en el desastre de etapas anteriores. Este camino es apoyado desde algunos sectores al abrigo de algunas ventajas a corto plazo (devaluación competitiva con la nueva moneda a partir de la declaración de quiebra), pero en la práctica llevaría al país a realizar los mismos esfuerzos sin contar con las ventajas y obligaciones de pertenecer a la Unión Europea. Las ventajas de la devaluación se evaporan en poco tiempo sin contar con el apoyo de un estricto

pacto de rentas, mientras se afrontan tipos de interés elevados y muy posiblemente una total ausencia de flujos financieros internacionales por la declaración de quiebra. La economía griega dependería de su ahorro nacional y tampoco vería reducido su esfuerzo a corto plazo en el plano fiscal.

La decisión también tendría repercusiones sobre la Unión Europea que deberá afrontar la presión provocada por una probable desbandada de inversores con posiciones en euros. La salida de Grecia del euro estaría acompañada de un estricto control de capitales; es decir, una prohibición de salida de euros en este país que muy probablemente afectaría también durante un tiempo a los países con problemas (Irlanda, Portugal, España e Italia). Las medidas de control de capitales intentarían frenar la deslocalización de los depósitos (ahorro) hacia otros países o monedas, con el consiguiente perjuicio para sus sistemas financieros.

En este escenario, la única solución que podría controlar el pánico de los inversores y la población es el anuncio inmediato del Banco Central Europeo de compra masiva de deuda soberana del resto de los países de la zona euro; es decir, fundamentalmente de España e Italia, tanto en el mercado secundario como primario. La oferta del Banco Central Europeo debería garantizar la compra de toda la deuda que no se pueda vender en el mercado abierto. Un planteamiento que parece haber sido asumido parcialmente (septiembre de 2012) con la decisión de comprar una cantidad ilimitada de bonos soberanos a corto plazo (1 a 3 años) de los países que soliciten un rescate total o parcial al Eurogrupo y asuman las condiciones establecidas para su concesión (básicamente controlar el saldo de sus cuentas públicas hasta un máximo del 3% en un corto periodo de tiempo).

La opción alternativa de solo aplicar un posible rescate a España e Italia a través del FEEF/MEDE tiene muy pocas posibilidades de ser efectiva.

Este escenario señalaría a Grecia como el Lehman Brothers europeo. La amenaza por incumplimiento de las reglas se convierte en realidad, como ejemplo de las malas consecuencias de no cumplir con las obligaciones marcadas en el área monetaria europea.

ESCENARIO C: Ruptura de la actual zona euro que puede desembocar en la desaparición de la moneda única y del proyecto de integración europea.

La falta de acuerdo entre el nuevo Gobierno griego y la troika del Eurogrupo provoca la salida del euro de Grecia y, en paralelo, no se adoptan las medidas estructurales enunciadas en el escenario B para la defensa de la moneda única europea.

La falta de protección de los países periféricos generaría una reacción en cadena de salida de capitales en estos países que lleva a la acotación de la moneda única a los países del núcleo duro de Europa: Alemania, Francia, Holanda, Bélgica y Austria. Esta posibilidad, no obstante, es muy compleja incluso técnicamente

porque la salida de España e Italia del euro tendría como consecuencia una ingente deuda nominada en euros sin la contrapartida de la moneda (habría otra de menor valor), muy difícil de gestionar en la práctica.

Esta posibilidad generaría un caos de tal calibre que no solo ahuyentaría a los inversores extranjeros de la moneda única, sino que repercutiría muy negativamente en el sistema bancario de los países europeos centrales, con importantes contingentes de deuda privada española.

Todo el esfuerzo realizado desde 1959 se perdería y, muy posiblemente, pasarían muchas décadas antes de poder afrontar un nuevo movimiento integrador en esa dirección.

Las repercusiones negativas afectarían a todo el mundo, provocando una recesión global de gran magnitud.

3. Economía española

La información disponible hasta el primer semestre de 2012 confirma que la economía española está instalada en la recesión desde el último trimestre de 2011, al acumular cuatro trimestres con descensos en su Producto Interior Bruto con una intensidad cada vez mayor (tasa anual del -0% en el IIIT2011 al -1,3% en el IIT2012). El breve paréntesis de ligero crecimiento conseguido en 2010, coincidiendo con la celebración de varias elecciones, ha finalizado con una vuelta a la recesión sufrida en 2009 y 2010 (W o *double dip*) dentro de un contexto depresivo de la economía española —en duración y profundidad— desconocido en los últimos sesenta años de historia.

La publicación por el Instituto Nacional de Estadística de los últimos datos de contabilidad nacional para el primer semestre de 2012 coincide con una revisión a la baja de las cifras de producción de los dos últimos años, de manera que el descenso en el PIB en 2010 fue más pronunciado (del -0,1% al -0,3%) y el aumento en 2011 fue inferior al anunciado inicialmente (0,4% en vez del 0,7%). La capacidad de generar riqueza de la economía española, por tanto, es todavía más débil de lo que se consideraba y, de forma colateral, el menor crecimiento medido en términos nominales (-10.028 millones de euros en 2011) influye ligeramente sobre ratios importantes en el momento actual, como el porcentaje de déficit y deuda pública en relación con el PIB.

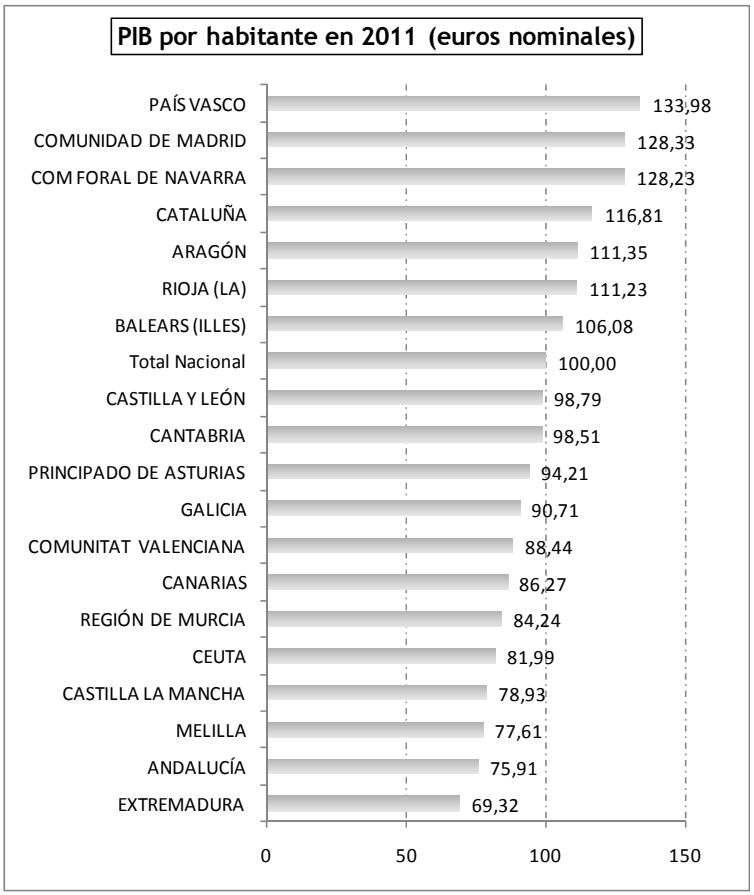
La mala evolución de la actividad en España desde 2008 no limita su efecto negativo a la producción de bienes y servicios, también afecta a la renta media por habitante por el doble efecto de la menor riqueza creada y el aumento de la población en esta etapa (1,8 millones de personas adicionales). El número de habitantes registrados en el Padrón Municipal mantuvo en 2011 la tendencia de crecimiento, a pesar de la intensa crisis de empleo (+169.462 personas) y la previsión en 2012 es un descenso, por primera vez desde hace mucho tiempo (-188.762 personas).

Como consecuencia de la influencia de la poca actividad productiva y el aumento neto en la población española acaecido, sobre todo, en la última década, la renta media por habitante prevista en 2012 (22.646,40 euros nominales) será ligeramente superior a la existente en 2002 (22.389,20 euros constantes de 2012), cuando la medición se realiza en términos reales después de deducir el efecto de la inflación.

La renta media por habitante ha disminuido desde el inicio de la crisis (2007-2012), tanto en términos nominales (-2,8%) como reales (-8,1%).

La comparación con la renta media de los países de la Unión Europea se resentirá con una nueva pérdida (99,0 sobre 100 en 2011), al igual que con los países que componen la zona euro (91,7 sobre 100 en 2011).

PIB por habitante España				
	población en número	PIB nominal	PIB/habitante	
			nominal	euros 2012
1961	30.764.200	4.703	152,9	6.063,1
1970	33.831.500	16.745	495,0	10.796,7
1980	37.534.800	97.385	2.594,5	13.894,7
1990	39.367.400	312.422	7.936,1	17.318,5
2000	40.499.791	629.907	15.553,3	21.732,9
2002	41.837.894	729.258	17.430,6	22.389,2
2003	42.000.000	783.082	18.644,8	22.997,0
2004	43.197.684	841.294	19.475,4	23.099,7
2005	44.108.530	909.298	20.615,0	23.443,1
2006	44.708.964	985.547	22.043,6	24.080,4
2007	45.200.737	1.053.161	23.299,6	24.639,4
2008	46.157.822	1.087.788	23.566,7	24.342,4
2009	46.745.807	1.048.060	22.420,4	23.135,3
2010	47.021.031	1.048.883	22.306,7	22.926,2
2011	47.190.493	1.063.355	22.533,2	22.938,8
2012 previsión	47.001.731	1.064.418	22.646,4	22.646,4
Elaboración propia a partir de INE				



El Instituto Nacional de Estadística (INE) ha publicado recientemente la información correspondiente al Producto Interior Bruto por comunidades autónomas en 2011[20]. La distancia entre los extremos se ha reducido ligeramente durante la crisis; es decir, en la etapa 2007-2011 (59 en 2011 frente a 62,8 en 2007) el grado de homogeneidad ha disminuido (la desviación

[20] Contabilidad Regional de España base 2008.

estándar ha aumentado de 18,4 a 19,3 y la varianza de 339 a 374) al mantener unas enormes diferencias entre los diferentes territorios. Las comunidades de País Vasco, Madrid, Navarra y Cataluña son las que encabezan la relación de Producto Interior Bruto por habitante medido en euros nominales en este ejercicio (índice 134, 128, 128 y 117 son 100 para la media). Las comunidades de Extremadura (índice 69), Andalucía (índice 76) y Castilla-La Mancha (índice 79) son las peor paradas en renta por habitante. Las comunidades de Cantabria y Castilla y León se sitúan muy cerca de la media (índice 98,51 y 98,79).

El detalle de la distribución del Producto Interior Bruto por habitante en las distintas comunidades autónomas medido en valores absolutos nominales recoge una reducción media en la etapa 2077-2011 (-481 euros por habitante), con una evolución dispar por territorios. Los mayores descensos se sitúan en Melilla y Ceuta (-3.105 y -1.951 euros por habitante); le siguen Canarias (-1.299 euros por habitante), Baleares (-1.043 euros por habitante), Madrid (-906 euros por habitante), Andalucía (-861 euros por habitante) y Comunidad Valenciana (-846 euros por habitante). Algunas comunidades autónomas han aumentado el Producto Interior Bruto por habitante en esta etapa de crisis: Galicia (+1.158 euros por habitante), La Rioja (+568 euros por habitante), Asturias (+561 por habitante), Castilla y León (+222 euros por habitante), Aragón (+185 euros por habitante) y País Vasco (+59 euros por habitante).

PIB por habitante en las comunidades autónomas

	euros nominales			evolución	índice 100 media España			
	1995	**2007**	**2011**	1995-2011	**1995**	**2007**	**2011**	2007-2011
ANDALUCÍA	8.465	18.127	17.266	104,0%	74,56	78,04	75,91	-2,14
ARAGÓN	12.222	25.142	25.327	107,2%	107,64	108,25	111,35	3,10
PRINCIPADO DE ASTURIAS	10.003	20.869	21.429	114,2%	88,10	89,85	94,21	4,36
BALEARS (ILLES)	13.755	25.172	24.130	75,4%	121,15	108,38	106,08	-2,29
CANARIAS	10.950	20.922	19.623	79,2%	96,45	90,08	86,27	-3,81
CANTABRIA	10.552	23.128	22.407	112,4%	92,93	99,58	98,51	-1,07
CASTILLA Y LEÓN	10.898	22.249	22.471	106,2%	95,98	95,79	98,79	3,00
CASTILLA-LA MANCHA	9.314	18.309	17.954	92,8%	82,04	78,83	78,93	0,11
CATALUÑA	13.783	27.258	26.569	92,8%	121,40	117,36	**116,81**	-0,55
COMUNITAT VALENCIANA	10.802	20.963	20.117	86,2%	95,14	90,25	88,44	-1,81
EXTREMADURA	7.275	15.874	15.767	116,7%	64,08	68,34	69,32	0,98
GALICIA	9.257	19.475	20.633	122,9%	81,53	83,85	90,71	6,86
COMUNIDAD DE MADRID	14.831	30.096	29.190	96,8%	130,62	129,57	**128,33**	-1,24
REGIÓN DE MURCIA	9.384	19.565	19.162	104,2%	82,65	84,24	84,24	0,01
COM. FORAL DE NAVARRA	14.284	29.210	29.166	104,2%	125,81	125,76	**128,23**	2,46
PAÍS VASCO	13.531	30.416	30.475	125,2%	119,17	130,95	**133,98**	3,03
RIOJA (LA)	12.982	24.733	25.301	94,9%	114,34	106,49	111,23	4,75
CEUTA	9.577	20.601	18.650	94,7%	84,35	88,70	81,99	-6,71
MELILLA	10.131	20.757	17.652	74,2%	89,23	89,37	77,61	-11,76
España	11.354	23.226	22.746	100,3%	100,00	100,00	100,00	0,00
diferencia entre extremos					66,55	62,61	64,66	
desviación estándar					38,27	37,76	39,66	

Elaboración propia a partir de Contabilidad Regional de España

La evolución del PIB por habitante en términos porcentuales sobre el punto de partida (2007) cuantifica la pérdida media en un -2,1%, con la habitual dispersión de resultados por territorios. Las más castigadas son, también, las dos ciudades autónomas de Melilla y Ceuta (-15% y -9%), seguidas de Canarias (-6,2%), Andalucía (-4,7%), Baleares (-4,1%) y Comunidad Valenciana (-4%). Las

comunidades más afortunadas desde esta perspectiva son Galicia (+5,9%), Asturias (2,7%), La Rioja (+2,3%) y Aragón (+0,7%).

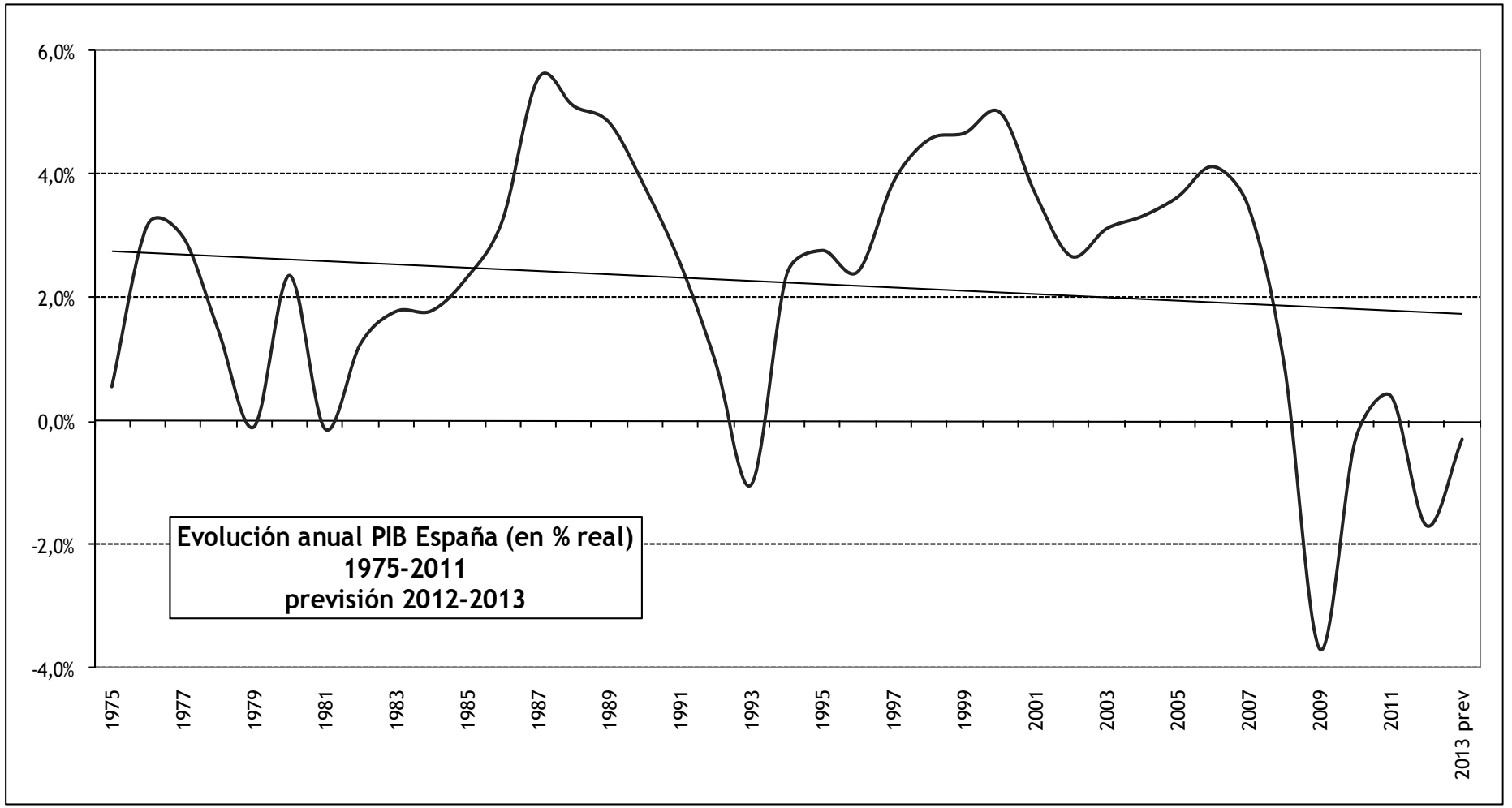
La comparación del PIB por habitante sobre la media de las comunidades autónomas permite observar su evolución entre 2007 y 2011. Nuevamente, las ciudades autónomas de Melilla y Ceuta son las que pierden un mayor porcentaje en su índice (-11,8 y -6,7 puntos), seguidas de Canarias (-3,8 puntos), Baleares (-2,3 puntos) y Andalucía (-2,1 puntos). En sentido contrario, la comunidad de Galicia es la que más posición gana respecto a la media en estos cuatro años (-6,9 puntos), aunque esta mejora la sigue manteniendo por debajo de la media nacional (de 83,8 a 90,7 sobre índice 100). Las comunidades de La Rioja (4,7 puntos) y Asturias (4,3 puntos) son las siguientes en la mejora sobre la media, aunque la segunda lo hace mejorando su índice por encima de la media (de 106,5 a 111,2), mientras que a la segunda le sirve para avanzar en la convergencia hacia esa media (de 89,5 a 94,2).

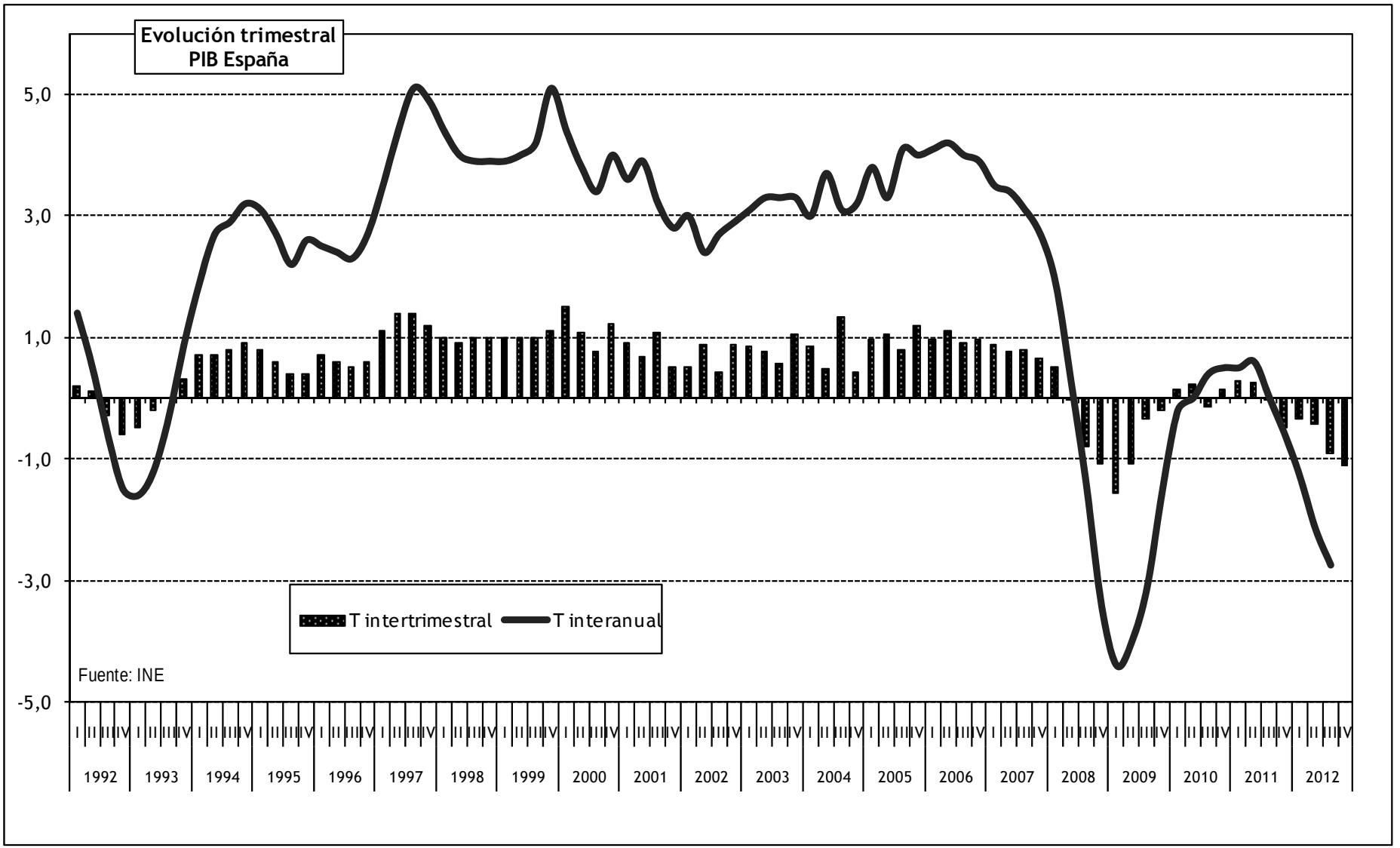
3.1. Demanda y oferta agregada

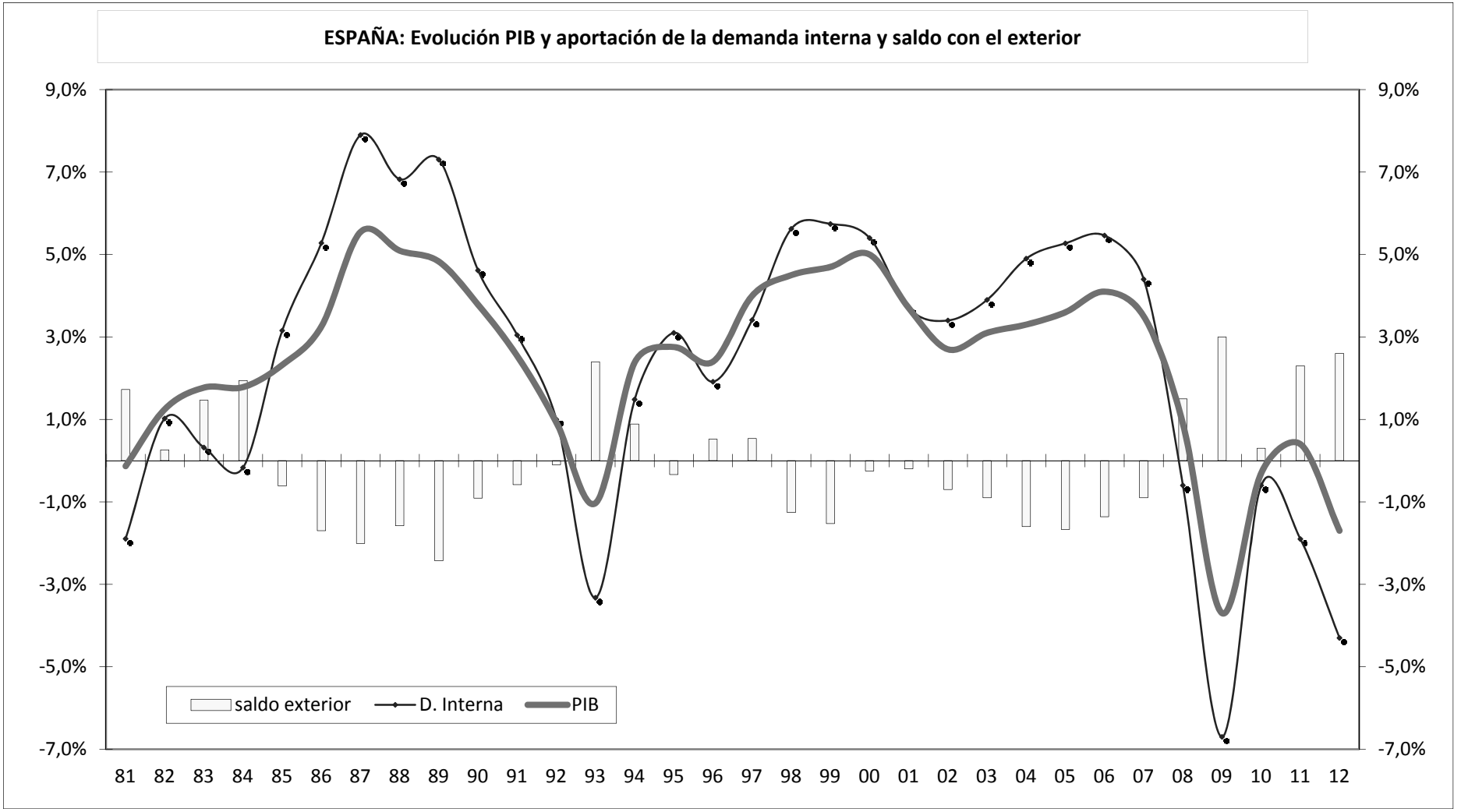
La demanda nacional empeora su comportamiento a medida que pasa el tiempo (descenso en términos anuales del -3,9% en el IIT2012) como suma de la caída de sus dos componentes: consumo (-2,4% en IIT de 2012) e inversión (-9,4% en el IIT de 2012). El consumo privado –principal epígrafe de la demanda nacional: 58,4% del total– profundiza su desplome debido a la destrucción de empleo (-801.000 puestos de trabajo a tiempo completo en el último año; -4,6% anual), el reducido aumento de la remuneración por asalariado (1,3% nominal) y la elevación de los precios de los productos, motivados en parte por el incremento de los impuestos y el traslado al consumidor de algunos pagos antes gratuitos o con menor coste (medicamentos). En paralelo, las medidas adoptadas de reducción del gasto público para cumplir con el exigente proceso de saneamiento de las cuentas públicas muestran su efecto desde el segundo trimestre de 2011, aumentando el ritmo de caída del gasto en consumo final de las Administraciones Públicas (-3% en IIT2012).

La evolución anual de la formación bruta de capital fijo, es decir las inversiones realizadas por la economía española, es todavía peor a la del consumo, con una caída cercana al diez por ciento en el último año (-9,4% en el IIT de 2012). La inversión en construcción sigue siendo la peor parada (-11,8% en el IIT de 2012), ahora lastrada por el intenso recorte de las obras públicas de carácter civil. Con la construcción residencial bajo mínimos y la obra civil pública en retirada, la actividad en el sector vuelve a caer en el último año (-7,2% real en el primer semestre de 2012) con la consiguiente destrucción de empleo (-306.300 ocupados en el IIT de 2012; -21,3%). Sorprende un poco la intensidad en la pérdida de ocupados en el último año y, lo que es peor, se desconoce cuándo tocará fondo un sector que ha destruido 1,566 millones de ocupaciones desde su punto máximo; el 58% de las existentes en 2007.

Principales variables macroeconómicas. España								
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 previsión
consumo final total	**4,5**	**4,2**	**4,0**	**1,0**	**-1,9**	**0,9**	**-0,8**	**-3,1**
consumo privado	4,2	4,0	3,5	-0,6	-3,9	0,6	-0,8	-1,4
consumo público	5,5	4,6	5,6	5,9	3,7	1,5	-0,5	-8,0
Formación bruta capital	**7,0**	**7,1**	**4,5**	**-4,7**	**-18,0**	**-6,2**	**-5,5**	**-8,8**
Construcción	6,0	6,0	4,0	-5,9	-15,4	-10,1	-9,0	-9,9
Bienes de equipo	9,0	10,4	11,6	-2,5	-22,3	5,1	2,3	-7,3
otros	7,5	4,6	4,2	-4,1	-3,9	-4,8	3,1	
Variación existencias	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	-0,1	0,0
DEMANDA INTERNA	**5,3**	**5,5**	**4,4**	**-0,6**	**-6,7**	**-0,6**	**-1,9**	**-4,4**
Exportaciones	1,5	6,7	6,7	-1,0	-10,0	11,3	7,6	3,5
Importaciones	7,0	10,2	8,0	-5,2	-17,2	9,2	-0,9	-5,1
SALDO NETO EXTERIOR Aportación al PIB	-1,6	-1,4	-0,9	1,5	3,0	0,3	2,3	2,7
PIB pm evolución % real	**3,6**	**4,1**	*3,5*	*0,9*	*-3,7*	*-0,3*	*0,4*	*-1,7*
PIB pm evolución % nominal	8,1	8,4	6,9	3,3	-3,7	0,1	1,4	0,1
PIB millones de euros	909.298	985.547	1.053.161	1.087.788	1.048.060	1.048.883	1.063.355	1.064.418
ahorro bruto en % del PIB	22,0	21,9	21,0	19,7	19,8	18,5	18,2	
inversión bruta en % PIB	29,5	31,0	31,1	29,3	25,0	23,0	22,1	
inversión bruta AA.PP.	3,6	3,6	4,1	4,0	4,4	3,7	3,5	
Deflactor PIB	4,5	4,3	3,4	2,4	0,1	0,4	1,0	1,8
Inflación media	3,4	3,5	2,8	4,1	-0,3	1,8	3,2	3,0
Inflación anual (dic/dic)	3,7	2,7	4,2	1,4	0,8	3,0	2,4	3,0
diferencial precios UEM	1,2	1,4	0,7	0,8	-0,5	0,4	0,4	0,5
salarios según convenios	4,0	3,6	4,2	3,6	2,7	2,1	1,8	
coste laboral unitario	2,5	2,3	2,7	3,4	2,9	-2,6	-1,9	-1,7
remuneración por asalariado		3,9	4,7	6,1	4,3	0,0	0,8	
Población activa	3,5	3,3	2,8	3,0	0,8	0,2	0,1	-0,1
Empleo EPA	5,6	4,1	3,1	-0,5	-8,0	-1,0	-1,4	-5,0
Empleo CN tiempo completo	3,5	3,5	3,0	-0,2	-6,3	-2,5	-1,7	-4,1
Remuneración asalariados	7,5	7,9	8,2	6,6	-2,4	-2,3	-0,8	-3,2
excedente bruto explotación	7,6	8,3	7,7	4,8	-0,5	-4,1	5,0	3,5
Tasa ocupación	52,1	53,4	54,0	53,0	48,5	48,0	47,3	45,3
Tasa de paro EPA	9,2	8,5	8,3	11,3	18,8	20,1	21,6	24,3
PAFT CN tiempo completo	0,1	0,6	0,5	1,1	2,6	2,2	2,1	2,4
déficit público (en % del PIB)	1,0	2,0	2,2	-4,1	-11,1	-9,2	-8,9	-6,4
deuda bruta AA.PP.	43,1	39,6	36,2	39,5	53,4	63,0	69,1	79,8
indicadores monetarios								
medios de pago	14,4	11,3	-3,2	-3,3	8,5	-0,2	-1,6	
activos líquidos	11,2	8,4	8,3	9,7	0,8	3,2	0,1	
financiación total familias	20,9	19,6	12,5	4,4	-0,3	0,2	-2,4	
financiación empresas no financ	21,4	27,9	17,7	8,2	-1,4	0,6	-1,8	
sector exterior % PIB								
saldo comercial	-7,6	-8,1	-8,7	-8,0	-4,3	-4,6	-3,7	-1,8
cap (+) o nec (-) financiación	-6,4	-8,4	-9,6	-9,2	-4,7	-4,0	-3,4	-0,9
Indicadores de convergencia UEM								
PIB por habitante	93,5	96,3	96,3	95,4	95,3	92,5	91,7	
Productividad aparente trabajo	91,7	93,1	93,7	95,1	100,3	99,8	100,0	
Indicadores convergencia UE27								
PIB por habitante	102,8	104,8	105,2	102,4	103,8	103,0	99,0	
Productividad aparente trabajo	101,9	102,9	103,1	104,3	109,7	108,4	108,5	
Fuente: INE, Banco de España, Ministerio de Economía y EUROSTAT.								


6,0%
4,0%
2,0%
0,0%
-2,0%
-4,0%
Evolución anual PIB España (en % real)
1975-2011
previsión 2012-2013
1975
1977
1979
1981
1983
1985
1987
1989
1991
1993
1995
1997
1999
2001
2003
2005
2007
2009
2011
2013 prev


Evolución trimestral
PIB España
5,0
3,0
1,0
-1,0
-3,0
-5,0
T intertrimestral
T interanual
Fuente: INE
1992
1993
1994
1995
1996
1997
1998
1999
2000
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012


ESPAÑA: Evolución PIB y aportación de la demanda interna y saldo con el exterior
9,0%
7,0%
5,0%
3,0%
1,0%
-1,0%
-3,0%
-5,0%
-7,0%
saldo exterior
D. Interna
PIB
81 82 83 84 85 86 87 88 89 90 91 92 93 94 95 96 97 98 99 00 01 02 03 04 05 06 07 08 09 10 11 12

Las decisiones de compra de bienes de equipo también han empeorado en los últimos tres trimestres, con descensos cada vez más acusados (del -1,7% en el IVT de 2011 a -6,9% en el IIT de 2012), marcando una tendencia de pérdida de actividad productiva en España a medio plazo. Tan solo los activos fijos inmateriales, el componente más pequeño de la formación bruta de capital, presentan tasas anuales de crecimiento positivas (2,9% en IIT de 2012).

El saldo con el exterior compensa parcialmente la pésima conducta de la demanda nacional con una aportación positiva al PIB español (2,6 puntos en el primer semestre de 2012). De no ser por ella, la recesión de la economía española sería mucho más aguda, aunque el análisis más detallado muestre que el resultado alcanzado casi depende más del hundimiento de las importaciones que del aumento de las exportaciones.

Las exportaciones mantienen durante el primer semestre de 2012 una tasa anual positiva que, incluso, es superior en el segundo trimestre, pero en todo caso queda muy lejos del magnífico comportamiento alcanzado en 2010 y 2011 (11,3% y 7,6% anual). Dentro de las causas explicativas de esta desaceleración, se puede destacar el deterioro de la actividad económica mundial y, en especial, dentro de la Unión Europea, aunque también hay que valorar el mayor esfuerzo necesario para sostener una elevada tasa de crecimiento anual cuando es superior el punto de partida. El aumento de las exportaciones es extensible a los bienes y a los servicios, aunque la mayor dimensión de las primeras (algo más del doble) tenga una superior incidencia en la cifra final.

Las importaciones realizadas por los residentes españoles en bienes y servicios del resto del mundo se están reduciendo a un fuerte ritmo, probablemente debido al descenso en el consumo de los agentes económicos residentes en España (-5,7% de media en el primer semestre de 2012). La evolución actual queda muy lejos de cuando las importaciones españolas crecían por encima del 10% al año (2006) gracias a la burbuja inmobiliaria y de crédito que asolaba la economía española.

Las cifras correspondientes al primer semestre de 2012, desde la perspectiva de la oferta, son también bastante preocupantes. El único sector con una tasa anual de crecimiento clara es la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca (2,5% en el primer semestre). La industria manufacturera muestra también un descenso en su producción (-4,5% de media en los seis meses) después de siete trimestres con tasas positivas. La actividad constructora, como ya se ha comentado, profundiza aún más el desplome iniciado en 2009 hasta acumular una pérdida de casi el 30% de la dimensión alcanzada en su punto máximo del ejercicio 2007 (casi 40.000 millones de euros menos en 2012).

El sector servicios también alcanza registros negativos en su tasa anual en el IIT de 2012 (-0,3%), como consecuencia fundamentalmente de la mala evolución del comercio, transporte y hostelería; de forma que ya no queda

ningún sector de actividad que no haya sucumbido en algún momento en la recesión desde el inicio de la crisis. El resultado sería aún peor de no haber contado con el crecimiento de los sectores de actividades financieras y seguros (2,7% anual en el primer semestre de 2012) y actividades inmobiliarias (1,8% en el primer semestre). Cabe recordar que dentro de este último se encuentran las rentas imputadas en concepto de tenencia de vivienda en propiedad, pero no se corresponde con una actividad productiva real.

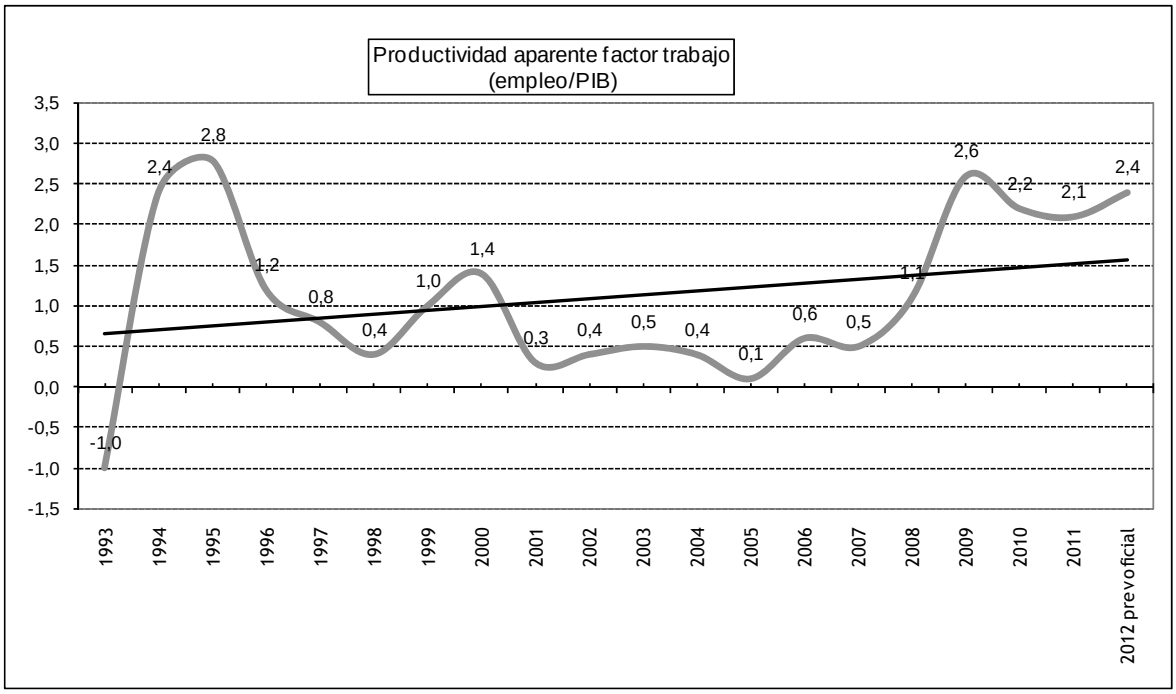
Ocupación equivalente a jornada completa y número de horas trabajadas								
	empleo jornada completa				horas			
	ocupados		asalariados		ocupados		asalariados	
	número	% anual	número	% anual	número	% anual	número	% anual
2000	15.669,5		13.251,20		28.401.149		23.299.203	
2001	16.197,1	3,4%	13.734,30	3,6%	29.417.428	3,6%	24.231.355	4,0%
2002	16.576,7	2,3%	14.116,40	2,8%	30.101.519	2,3%	24.934.113	2,9%
2003	17.004,9	2,6%	14.543,30	3,0%	30.804.230	2,3%	25.663.351	2,9%
2004	17.490,4	2,9%	14.983,90	3,0%	31.643.224	2,7%	26.427.960	3,0%
2005	18.096,6	3,5%	15.558,00	3,8%	32.594.791	3,0%	27.346.568	3,5%
2006	18.726,1	3,5%	16.160,60	3,9%	33.633.184	3,2%	28.349.031	3,7%
2007	19.283,4	3,0%	16.697,70	3,3%	34.342.808	2,1%	29.045.752	2,5%
2008	19.247,5	-0,2%	16.663,20	-0,2%	34.397.219	0,2%	29.096.749	0,2%
2009	18.044,5	-6,3%	15.605,50	-6,3%	32.297.001	-6,1%	27.336.943	-6,0%
2010	17.584,8	-2,5%	15.213,70	-2,5%	31.568.634	-2,3%	26.717.911	-2,3%
2011	17.286,2	-1,7%	14.986,90	-1,5%	31.274.950	-0,9%	26.519.623	-0,7%
2012 simulación	16.613,0	-3,9%	14.313,90	-4,5%	30.140.640	-3,6%	25.422.400	-4,1%
Fuente: Contabilidad Nacional de España y Contabilidad Nacional trimestral de España. Instituto Nacional de Estadística.								

El empleo mantiene en 2012 la pésima evolución iniciada con la llegada de la crisis, con una posible pérdida de ocupados en el conjunto del ejercicio de -673.000, medidos con el método equivalente a tiempo completo (-3,9% sobre 2011). De cumplirse esta simulación, la economía española acumularía una muy fuerte pérdida de ocupación en la etapa 2007-2012, al pasar de 19,283 a 16,613 millones de personas con empleo (-13,8%; -2.670.000 ocupados). Del total de empleo perdido, el 58,6% corresponde al sector de la construcción (-1,566 millones).

El número de horas trabajadas también se ha reducido desde la crisis (de 34,3 millones en 2008 a 30,1 millones en 2012[21]), pero mantiene un patrón muy similar a la evolución del número de personas ocupadas; de manera que no se puede considerar que se hayan extendido en exceso los procesos de reducción parcial de la jornada como se hizo, entre otros países, en Alemania (*Kurzerbait*).

La previsión de una mayor destrucción de empleo sobre la disminución de la producción hará que la productividad, al igual que ha sucedido desde el inicio de la crisis, vuelva a crecer significativamente en 2012 (2,4%). De esta forma, después de trece años con tasas anuales de variación muy modestas (0,3% de media en 1994-2007), la productividad por ocupado se ha situado en tasas muy elevadas (+9,6% acumulado en 2009-2012), aunque se consiguen de forma pasiva; es decir, debido a la fuerte destrucción de empleo.

[21] Simulación realizada a partir de la información del primer semestre y previsiones del segundo semestre.



El avance en productividad durante 2012 en España (9,3%), probablemente superior a la media de los países de nuestro entorno[22], permitirá un mayor acercamiento al promedio de la Unión Europea aunque quedará todavía lejos de la media de los países de la zona euro (82,4 sobre 100 en 2011).

De acuerdo a la información facilitada por el INE, la remuneración por asalariado ha aumentado la tasa anual de variación en el primer semestre de 2012 respecto a la del año anterior (1,4% frente 0,7%), aunque se mantiene por debajo de la inflación (previsión cercana al 3%).

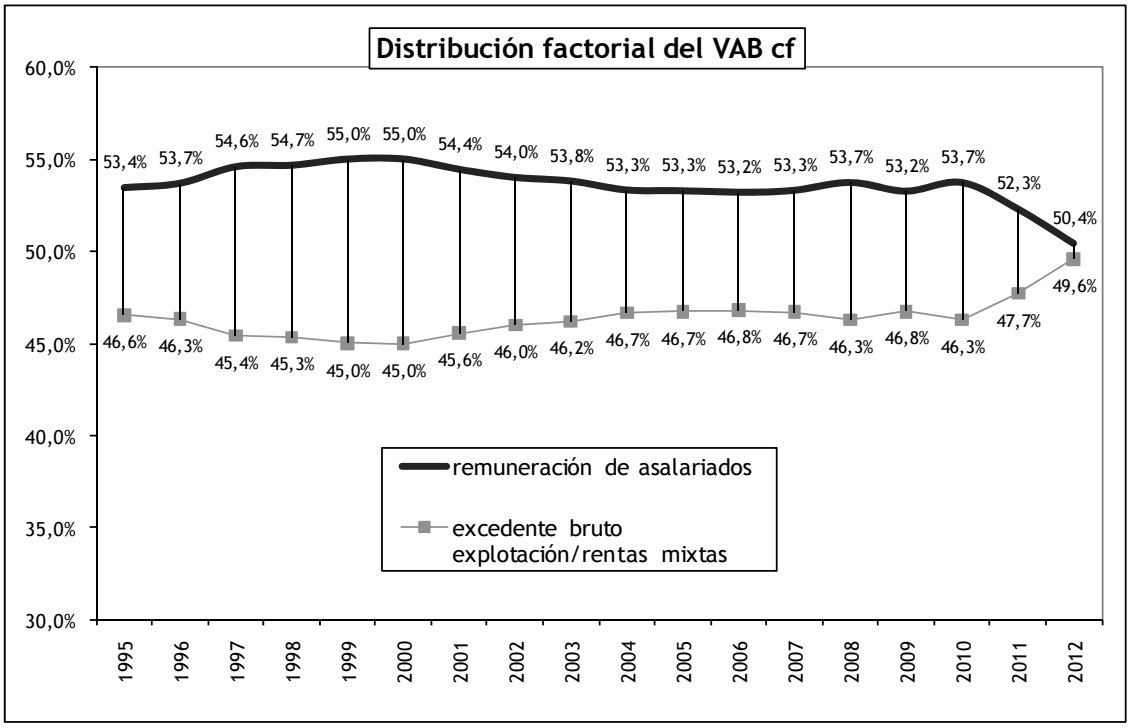
La evolución de la remuneración por asalariado favorece el descenso de los costes laborales unitarios españoles, medidos en términos nominales en 2012, dentro del proceso de descenso de los últimos años e, incluso, pueden profundizar la tasa en los tres últimos trimestres, tal y como se recoge en el segundo (-2,1% en tasa anual). A pesar de este descenso, el índice español acumulado desde 1995 (índice 100) continuará por encima de la media de los países de la zona euro (139 frente a 125) y la distancia será bastante mayor cuando la comparación se realiza con Alemania (139 frente a 108).

La consecuencia lógica de un contexto donde se destruye empleo y aumenta la productividad aparente por persona ocupada es una mejora de posición del excedente bruto de explotación/rentas mixtas, dentro de la distribución factorial de la renta. En la etapa 2007-2012, la remuneración de asalariados ha perdido 2,9 puntos del valor añadido coste de los factores, mientras que el otro componente, el excedente bruto de explotación, ha

[22] Productividad real por hora trabajada según EUROSTAT.

mejorado el mismo porcentaje. Esta evolución no implica obligatoriamente un aumento del beneficio distribuido por la misma dimensión, aunque desafortunadamente tampoco se ha utilizado para mejorar la formación bruta de capital. La explicación más plausible es el uso de la renta para reducir la deuda acumulada por las empresas no financieras.

De cumplirse las previsiones para 2012, la participación de la remuneración de asalariados sería todavía ligeramente superior al excedente bruto de explotación (50,4% frente a 49,6%).

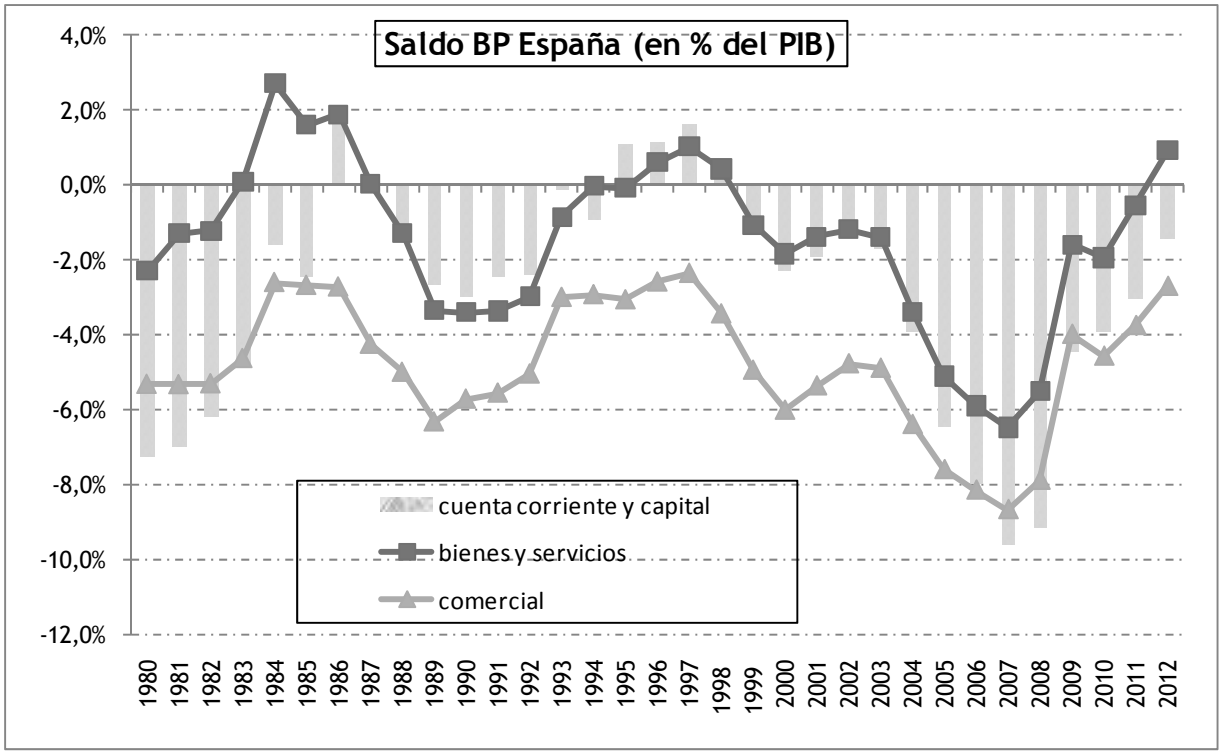


Todos los datos conocidos en el momento de redactar este informe sobre variables adelantadas, junto con las medidas adoptadas en política fiscal, señalan un serio empeoramiento en el ritmo de actividad de la economía española durante el segundo semestre del presente ejercicio, que incidirá en una nueva caída del PIB español (previsión oficial del -1,7% en 2012) después de alcanzar un punto máximo de descenso en la producción en el cuarto trimestre (tasa interanual del -2,7%). El resultado final dependerá en parte de la actividad en el resto de Europa y su efecto en el saldo con el exterior de la balanza de pagos española.

3.2. Saldo con el exterior

El desequilibrio en la balanza de pagos, formalizado en continuos saldos negativos entre exportaciones e importaciones, ha sido uno de los principales síntomas de los problemas históricos de competitividad de la economía española, con especial virulencia en la última parte de la etapa expansiva anterior (2004-2009).

La llegada de la crisis ha actuado como mecanismo de compensación en este terreno, de forma que se ha ido cerrando en relativamente poco tiempo el gran diferencial alcanzado entre ingresos y gastos con el exterior. De esta forma, el ejercicio 2012 se puede cerrar con un muy pequeño déficit en la balanza de pagos por cuenta corriente y capital (alrededor del -1,4% del PIB), muy lejos del abultado déficit máximo alcanzado en 2007 (-9,6% del PIB). De ser así, la necesidad de financiación con el exterior de la economía española en el presente año se reducirá significativamente hasta poco más de 12.000 millones de euros, aunque seguirá siendo una rémora que añadir a la actual dificultad de la economía española para encontrar financiación con el exterior.



El origen del saldo negativo en 2012 hay que buscarlo en los déficits de años precedentes que obligan a pagar rentas por la financiación solicitada al exterior (-2,5% del PIB), ya que la balanza comercial y de servicios puede obtener un saldo positivo por primera vez desde 1998 (previsión alrededor del 1% del PIB), al compensar con creces el capítulo de servicios (superávit del 3,8% del PIB hasta junio 2012) con capacidad suficiente para absorber el déficit de la balanza comercial (-2,7% del PIB hasta junio 2012). Dentro del apartado de servicios, el turismo y los viajes ocupan un poco más del 42% de los ingresos y el 18% de los gastos, demostrando una fuerte influencia sobre todo en el primer apartado.

El saldo comercial mantiene el déficit en 2012, pero lo reduce muy intensamente desde el punto máximo alcanzado en 2007 (-2,7% frente a -8,7% del PIB), con el aditamento de alcanzar un signo positivo en caso de excluir el

saldo negativo acumulado en el capítulo de combustibles y aceites minerales (0,7% del PIB).

De extenderse al conjunto del año la favorable evolución registrada en los primeros ocho meses, la balanza de pagos española puede alcanzar en 2012 un superávit primario del 3,5% del PIB (balanza comercial menos rentas) que demuestra una sensible mejora en términos de competencia de los bienes y servicios españoles en el mercado nacional y exterior.

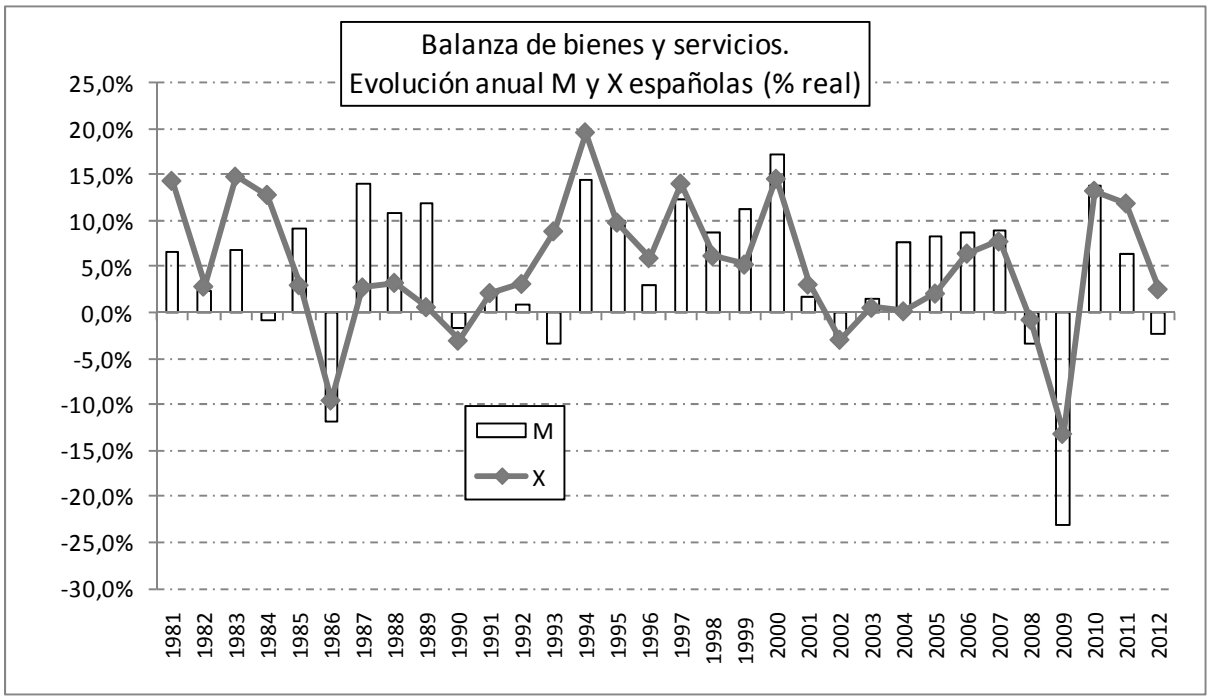
La mejora en el saldo de la balanza de pagos de bienes y servicios desde el inicio de la crisis (2007-agosto 2012) ha estado apoyada en un mejor comportamiento de las exportaciones españolas (+20,3% nominal) sobre las importaciones realizadas, que incluso acumulan un saldo con signo negativo en esa etapa (-8,2% nominal). Las exportaciones españolas, después de sufrir el impacto de la recesión mundial de 2009 (-13% nominal), han crecido a tasas muy significativas en 2010 y 2011 (+13,5% de media). La evolución en los primeros ocho meses de 2012 sigue siendo positiva, pero con un ritmo muy inferior (+4,1% nominal), influida por el proceso de ralentización de la economía mundial, que tiene tintes incluso de recesión en la Unión Europea (previsión del PIB: -0,3%).

Las importaciones se redujeron más que las exportaciones en 2009 y posteriormente tomaron una senda de desaceleración en su tasa anual de crecimiento hasta llegar al signo negativo en el primer semestre de 2012 (-0,8% nominal). Esta interesante evolución para el resultado final de la balanza de pagos española tiene un elemento negativo, al estar explicada la reducción de importaciones más por el hundimiento del consumo nacional que por la recuperación de cuota de mercado interno gracias a una mejora de la competitividad de los bienes y servicios españoles.

El resultado de la balanza de pagos con el exterior en 2012 será bastante positivo, sobre todo, a la vista del punto de partida, pero desgraciadamente está acompañado de una intensa recesión interna que penaliza la calidad de vida de los ciudadanos españoles por la pérdida de empleo y la deflación en los salarios. La actual opción parece imprescindible no solo por los malos fundamentos de la economía y porque no se dispone de una devaluación de la moneda, sino por la incapacidad del tejido productivo español para hacer frente a incrementos en la demanda interna, tal y como se demostró en la etapa expansiva, pero también en la leve recuperación de la economía española en 2009.

El último ejercicio completo del que se conocen cifras oficiales (2011) se cerró con un déficit en la balanza comercial (-4,4% del PIB) muy influido por el capítulo energético, que explica la mayor parte del saldo negativo (-3,8% del PIB). Aún así, la mayor parte de los grandes epígrafes mantenía pequeños déficits (materias primas: -0,5% del PIB, productos químicos: -0,8% del PIB, bienes de equipo: -0,3% del PIB, bienes de consumo duradero: -0,3% del PIB, y manufacturas de consumo: -0,9% del PIB) y tan solo alimentos (0,3% del PIB), semimanufacturas no químicas

(0,6% del PIB) y automóvil (0,6% del PIB) cerraron el ejercicio con superávit dentro de la balanza comercial.



En 2011, la mayor proporción de las exportaciones españolas de mercancías se dirigió a los países de la Unión Europea (66% del total), aunque el porcentaje se ha reducido desde el inicio de la crisis (70,7% en 2007). Los países que forman la moneda única fueron el principal destino (52,8% del total de exportaciones españolas), destacando el peso de Francia (17,9% del total de las exportaciones españolas), mientras que el resto de los países absorbió un porcentaje menor (13,3% del total de exportaciones españolas), con una importante presencia en cantidad del Reino Unido (6,4% del total de las exportaciones).

Asia ocupó el segundo lugar como destino de las exportaciones españolas (7,9% del total), siendo China el receptor de un porcentaje bastante pequeño a pesar de su pujanza (1,6% del total). Los países europeos que no forman parte de la Unión Europea fueron el tercer destino de las exportaciones españolas (7,6% del total). Los países de África recibieron un porcentaje pequeño de las exportaciones, pero aún así mayor que los de América del Norte (5,4% frente a 4,2% del total). Conviene reseñar el bajo porcentaje dirigido a Estados Unidos.

Las mercancías compradas a la Unión Europea fueron el primer origen de las importaciones españolas de bienes (52,8% del total), dentro de una tendencia también a la baja desde el inicio de la crisis (60% del total en 2007). Las provenientes de la zona euro fueron mayoría dentro de la Unión Europea (42,8% del total de importaciones españolas). La compra de mercancías a países de Asia ocupó en 2011 el segundo lugar (19,8% del total), con especial protagonismo de China (7,1% del total). Las mercancías procedentes de la OPEP, en su mayor parte petróleo y derivados, también

ocuparon un gran protagonismo dentro de las importaciones de mercancías realizadas por España en 2011 (11,2% del total).

La compra de productos de Estados Unidos ocupó un espacio bastante pequeño en las importaciones españolas (4,1% del total), que incluso fue superado por la suma de todas las compras a los países de América Latina (6,1% del total).

Saldo balanza comercial española por sectores económicos (en % del PIB)

	1995	2000	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012 enero-agosto
TOTAL	*-3,8%*	*-7,2%*	*-8,6%*	*-9,4%*	*-8,7%*	*-4,4%*	*-5,1%*	*-4,4%*	*-3,3%*
Alimentos	**-0,3%**	**0,2%**	**0,0%**	**0,1%**	**0,1%**	**0,2%**	**0,3%**	**0,3%**	0,5%
Frutas y legumbres	0,9%	0,9%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,8%	0,8%	0,9%
Pesca	-0,3%	-0,3%	-0,3%	-0,3%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,2%
Bebidas	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Carne	-0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%
Otros alimentos	-0,9%	-0,5%	-0,6%	-0,5%	-0,6%	-0,6%	-0,5%	-0,6%	-0,6%
Lácteos y huevos	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%
Cereales	-0,2%	-0,1%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,1%	-0,2%	-0,2%
Azúcar, café y cacao	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,2%	-0,1%
Preparados alimenticios	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Tabacos	-0,1%	-0,1%	-0,2%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%
Grasas y aceites	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%
Semillas y frutos oleaginosos	-0,2%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,2%
Piensos animales	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	0,0%	-0,1%
Productos energéticos	**-1,3%**	**-2,5%**	**-2,9%**	**-3,2%**	**-3,9%**	**-2,5%**	**-3,3%**	**-3,8%**	**-4,4%**
Petróleo y derivados	-1,0%	-1,9%	-2,1%	-2,3%	-2,8%	-1,7%	-2,4%	-2,7%	-3,3%
Gas	-0,2%	-0,5%	-0,6%	-0,7%	-1,0%	-0,7%	-0,8%	-0,9%	-1,0%
Carbón y electricidad	-0,2%	-0,1%	-0,2%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%
Carbón	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,2%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%
Corriente eléctrica	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Materias primas	**-0,6%**	**-0,5%**	**-0,5%**	**-0,6%**	**-0,6%**	**-0,3%**	**-0,5%**	**-0,5%**	**-0,4%**
Animales y vegetales	-0,3%	-0,2%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	0,0%
Minerales	-0,3%	-0,3%	-0,3%	-0,5%	-0,5%	-0,2%	-0,4%	-0,4%	-0,4%
Semimanufacturas no químicas	**0,0%**	**-0,1%**	**-0,2%**	**-0,3%**	**0,1%**	**0,4%**	**0,5%**	**0,6%**	**0,8%**
Metales no ferrosos	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%
Hierro y acero	0,0%	-0,1%	-0,2%	-0,3%	-0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Papel	-0,3%	-0,2%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Productos cerámicos y similares	0,2%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
Otras semimanufacturas	0,2%	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%
Cal y cemento	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%
Vidrio	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Neumáticos y cámaras	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%
Resto de otras semimanufacturas	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Saldo balanza comercial española por sectores económicos (en % del PIB) (continuación)									
	1995	2000	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012 enero-agosto
Productos químicos	-1,1%	-1,1%	-1,0%	-0,9%	-1,0%	-1,0%	-0,8%	-0,8%	-0,6%
Productos químicos orgánicos	-0,4%	-0,3%	-0,4%	-0,2%	-0,4%	-0,3%	-0,4%	-0,4%	0,1%
Productos químicos inorgánicos	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,2%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%
Plásticos	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,3%	-0,1%	-0,1%	0,0%	0,0%	-0,5%
Medicamentos	-0,2%	-0,3%	-0,2%	-0,1%	-0,2%	-0,4%	-0,2%	-0,2%	-0,1%
Abonos	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Colorantes y curtientes	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%
Aceites esenciales y perfumados	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%
Resto de productos químicos	-0,2%	-0,2%	-0,1%	-0,1%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,2%
Bienes de equipo	-1,4%	-2,8%	-2,6%	-2,6%	-2,4%	-1,0%	-1,0%	-0,3%	**0,0%**
Maquinaria para la industria	-0,5%	-0,9%	-0,9%	-0,8%	-0,5%	-0,2%	-0,2%	-0,1%	0,1%
Maquinaria específica	-0,2%	-0,5%	-0,4%	-0,3%	-0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%
Maquinaria agrícola	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Maquinaria de obras públicas	-0,1%	-0,1%	-0,2%	-0,1%	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Maquinaria textil	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Maquinaria trabajar metal	0,0%	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%
Otra maquinaria específica	-0,1%	-0,2%	-0,2%	-0,1%	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%
Maquinaria de uso general	-0,3%	-0,4%	-0,5%	-0,5%	-0,3%	-0,2%	-0,2%	-0,1%	0,0%
Equipos de oficina y telecomunicaciones	-0,6%	-1,3%	-1,1%	-1,4%	-1,6%	-0,8%	-0,9%	-0,8%	-0,7%
Maq. de automat. de datos y eq. de oficina	-0,4%	-0,5%	-0,6%	-0,5%	-0,5%	-0,4%	-0,4%	-0,3%	-0,3%
Equipos de oficina	0,0%	0,0%	0,0%	-0,1%	-0,2%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%
Maquinaria de automatización de datos	-0,3%	-0,5%	-0,5%	-0,4%	-0,4%	-0,3%	-0,3%	-0,3%	-0,2%
Equipos telecomunicaciones	-0,2%	-0,8%	-0,6%	-0,9%	-1,1%	-0,4%	-0,5%	-0,5%	-0,4%
Material transporte	0,2%	-0,1%	0,0%	0,1%	0,3%	0,4%	0,3%	0,6%	0,5%
Ferroviario	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%
Carretera	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%
Buques	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	-0,1%
Aeronaves	0,0%	-0,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%
Otros bienes de equipo	-0,5%	-0,5%	-0,6%	-0,6%	-0,5%	-0,4%	-0,2%	0,0%	0,1%
Motores	0,0%	0,0%	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Aparatos eléctricos	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,1%	-0,1%	0,1%	0,1%
Aparatos de precisión	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,2%
Resto bienes de equipo	0,0%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%
Sector automóvil	**0,9%**	**0,0%**	-0,5%	-0,8%	**0,0%**	**0,5%**	**0,6%**	**0,6%**	**0,6%**
Bienes de consumo duradero	0,0%	-0,1%	-0,2%	-0,3%	-0,3%	-0,3%	-0,4%	-0,3%	-0,2%
Manufacturas de consumo	-0,3%	-0,5%	-0,9%	-1,1%	-1,0%	-0,8%	-0,9%	-0,9%	-0,6%
Textiles	-0,4%	-0,4%	-0,5%	-0,6%	-0,6%	-0,4%	-0,5%	-0,5%	-0,3%
Confección	-0,3%	-0,3%	-0,5%	-0,5%	-0,5%	-0,4%	-0,5%	-0,5%	-0,3%
Fibras textiles	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Hilados	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Tejidos	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Resto de textiles	0,0%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Calzado	0,3%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Juguetes	0,0%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%
Otras manufacturas de consumo	-0,1%	-0,2%	-0,3%	-0,4%	-0,3%	-0,2%	-0,3%	-0,3%	-0,2%
Alfarería	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Joyería y relojes	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Cuero y manufacturas del cuero	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Resto manufacturas de consumo	-0,1%	-0,1%	-0,3%	-0,3%	-0,2%	-0,2%	-0,3%	-0,2%	-0,2%
Otras mercancías	**0,2%**	**0,1%**	**0,1%**	**0,2%**	**0,3%**	**0,4%**	**0,5%**	**0,7%**	0,9%

Fuente: Secretaría de Estado de Comercio.

3.3. Ahorro, inversión nacional y deuda de los agentes económicos

3.3.1. Ahorro e inversión bruta

La evolución del ahorro y la inversión medida en términos agregados tienen importantes repercusiones en muchos ámbitos de las relaciones económicas de un país. El ahorro refleja la parte no consumida de la renta disponible por los diferentes agentes económicos y la inversión realizada permite, por lo menos en teoría, reforzar las infraestructuras físicas y tecnológicas de un territorio. Además, desde una perspectiva macroeconómica, el grado de equilibrio entre ambas magnitudes repercute en el margen de maniobra de una economía a medio y largo plazo, por lo menos en cuanto a la capacidad o necesidad de financiación con el exterior y las correspondientes rentas asociadas al saldo acumulado. Como ejemplo, Alemania es un país acreedor gracias al saldo positivo obtenido en su balanza de pagos en años anteriores, mientras que Grecia, España y Portugal son países deudores con el exterior debido a la acumulación de saldos deudores en su balanza de pagos[23].

El esfuerzo inversor de los agentes económicos españoles, recogido en la formación bruta de capital fijo (FBCF), ha sido muy intenso en el largo periodo delimitado por los años 1985 y 2011 (tasa media anual del 23,9% del PIB). La cantidad de recursos financieros dirigida a la inversión por la economía española ha sido superior a la media de los principales países que componen la Unión Europea[24] en lo que se podía interpretar como parte del objetivo de converger con los países más avanzados en ese terreno. La capacidad de ahorro de los españoles medida en términos brutos, es decir, antes de acometer las inversiones, no ha sido especialmente mala en comparación con los socios comunitarios durante la etapa para la que existe información estadística homogénea (1995-2011) e, incluso, fue superior en España en el periodo 2002-2005. Como ejemplo, el esfuerzo ahorrador de los españoles fue superior al de los alemanes en el tiempo transcurrido entre 1995 y 2003.

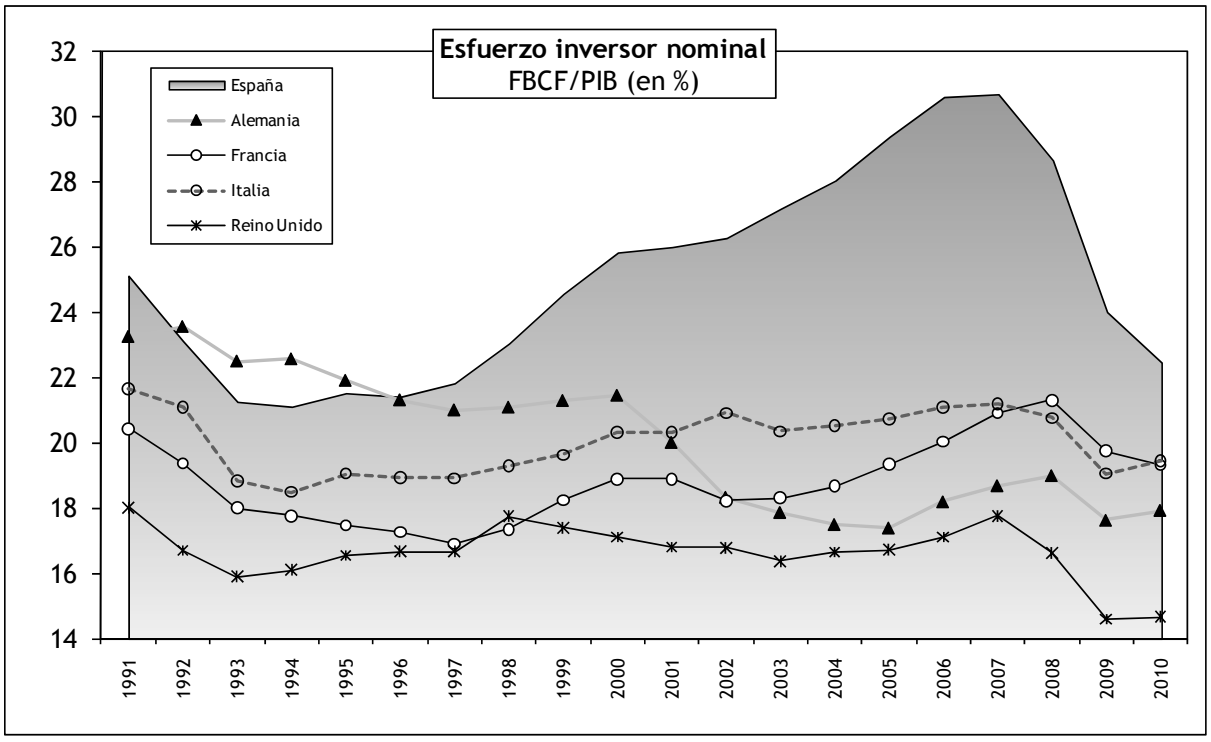
El problema de la economía española durante el largo último ciclo expansivo no está localizado en la falta de ahorro, sino en la dimensión de la inversión realizada y, sobre todo, en los destinos elegidos para esa inversión. España ha incurrido en una elevada necesidad de financiación del exterior, como consecuencia de haber sido el ahorro nacional insuficiente durante

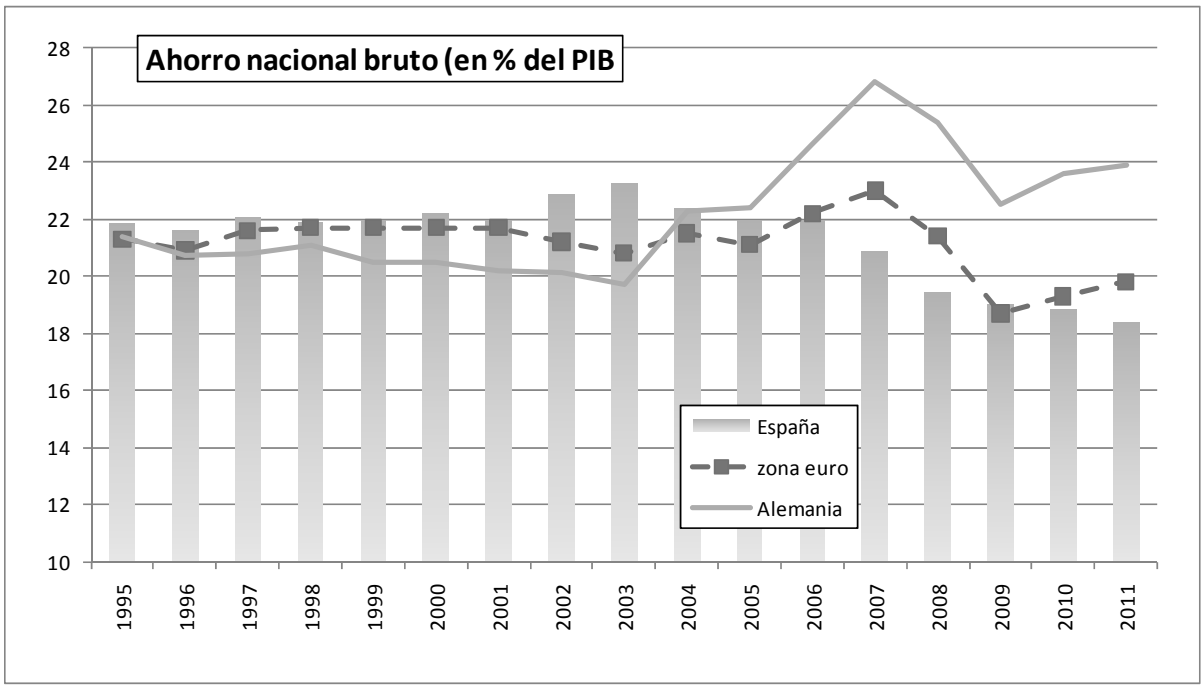
[23] De Grauwe y Ji comienzan con este argumento la explicación de la diferencia entre deuda de terceros con Alemania y su saldo positivo en el sistema europeo TARGET2 (líneas de crédito del BCE a los bancos centrales de cada país para financiar necesidades de financiación). En *What Germany should fear most is its own fear*. Vox (research-based policy analysis and comentary from leading economist). 18 de septiembre 2012.

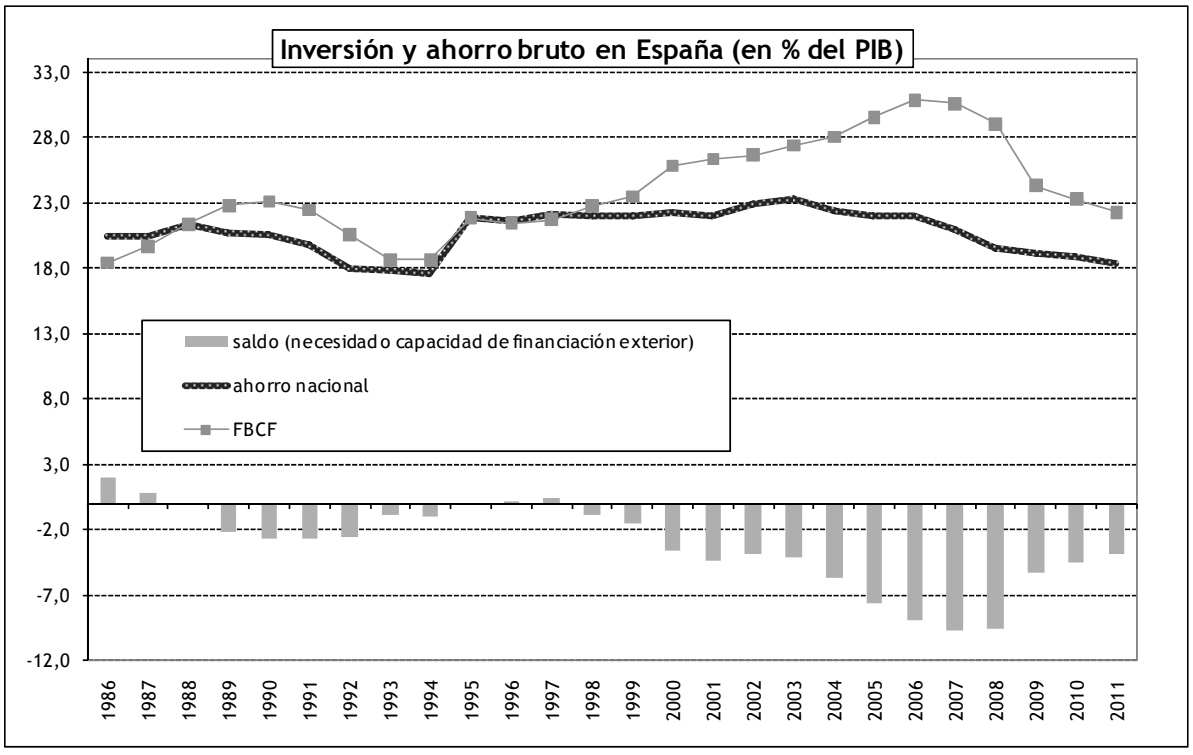
[24] Periodo 1990-2011, analizado con más detalle en el libro *Repaso de algunos conceptos básicos del tejido productivo español: competitividad, productividad, costes laborales y precios*. GARCÍA, M. A.; MARTÍN, C. y ZARAPUZ, L. De próxima publicación.

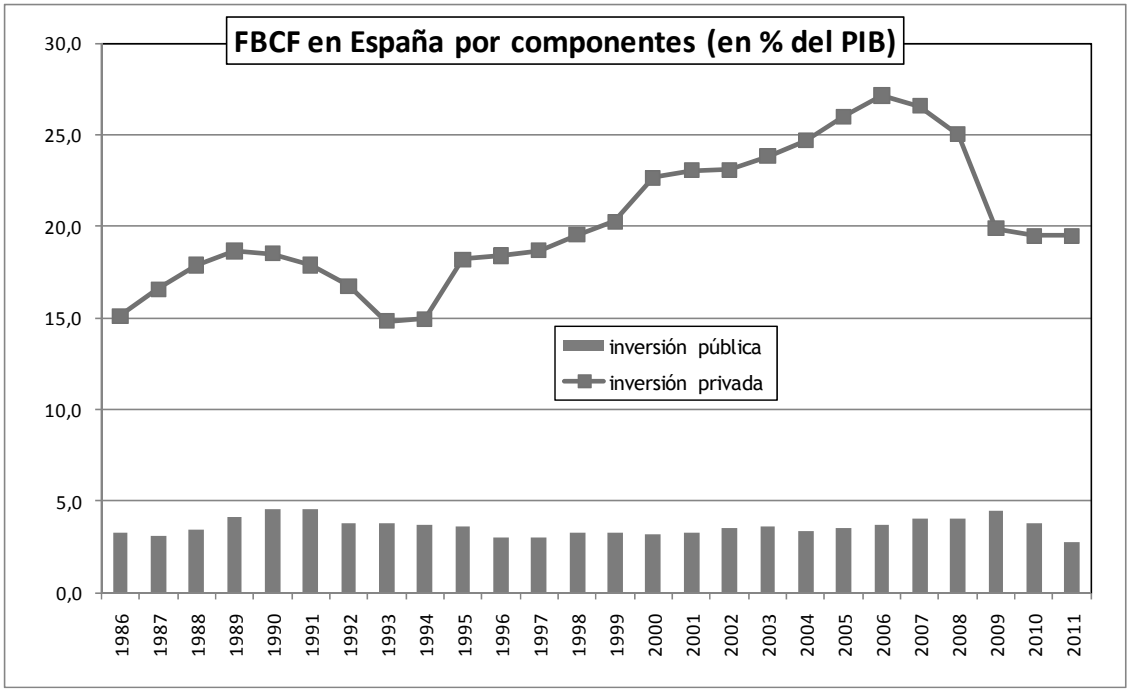
demasiados años para pagar la inversión realizada. Este hecho, sin embargo, tendría un efecto limitado de no haber estado acompañado de dirigir un porcentaje excesivo de las inversiones a la construcción de vivienda residencial dentro de una espiral de crecimiento de su precio. Este tipo de inversiones genera beneficios a corto plazo sobre la actividad económica (el proceso de construcción dura alrededor de 18 meses), pero desaparece en cuanto finaliza la obra. De esta forma, la economía española ha incurrido en una ingente deuda con el exterior (saldo neto cercano al billón de euros) sin haber ampliado lo suficiente su aparato productivo para mejorar la capacidad de generar de forma sostenida riqueza en general y empleo en particular. En definitiva, no hay más y mejor tejido productivo, mientras que hay una abultada deuda a pagar.

Es cierto, por tanto, que en la larga etapa mencionada el ahorro no fue reducido, al igual que se ha mantenido una intensa inversión del sector público en la economía española –no siempre dirigida a los destinos prioritarios y ajustada a las posibilidades reales–, pero, como se puede apreciar en el gráfico adjunto, la insuficiencia de ahorro propio para abordar la inversión nacional coincide con las dos burbujas inmobiliarias acontecidas en la economía española en el pasado reciente. Una primera de menor dimensión entre los años 1987 y 1993 (tasa acumulada de aumento del precio del 100,2% nominal), y una segunda mucho más grande entre 1998 y 2008 (tasa acumulada de aumento del precio del 189% nominal).




Ahorro nacional bruto (en % del PIB
28
26
24
22
20
18
16
14
12
10
1995
1996
1997
1998
1999
2000
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
España
zona euro
Alemania


Inversión y ahorro bruto en España (en % del PIB)
33,0
28,0
23,0
18,0
13,0
8,0
3,0
-2,0
-7,0
-12,0
1986
1987
1988
1989
1990
1991
1992
1993
1994
1995
1996
1997
1998
1999
2000
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
saldo (necesidad o capacidad de financiación exterior)
ahorro nacional
FBCF



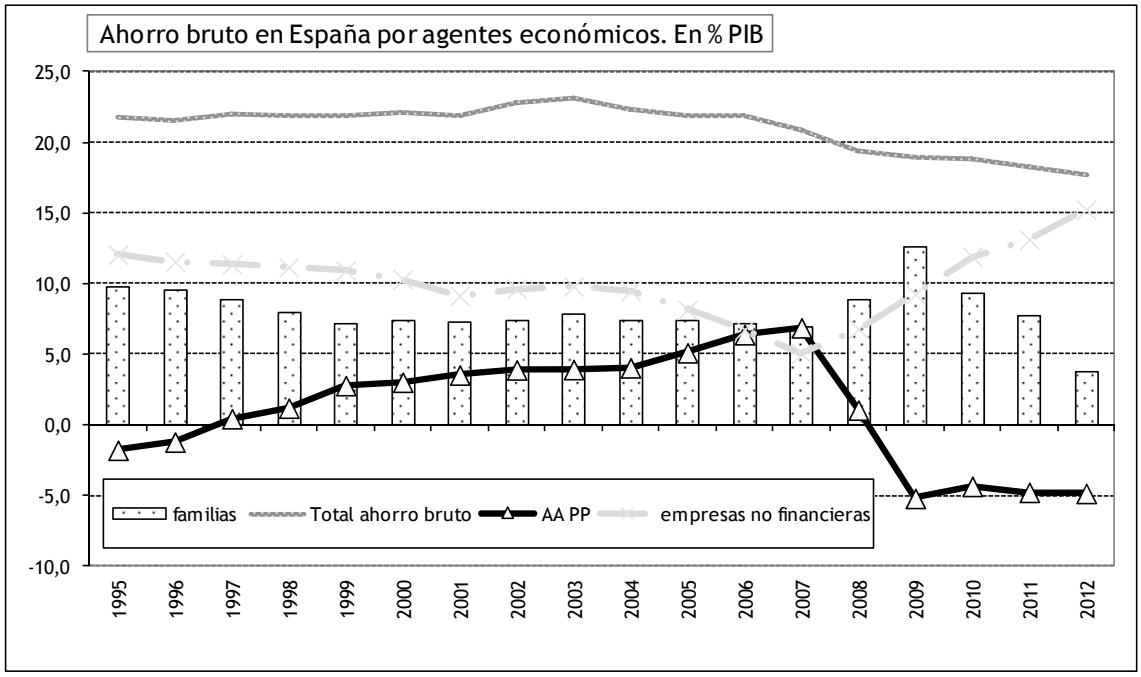
El sentido común dicta que habría sido más útil para la salud de la economía española eliminar las dos grandes "chepas" que se observan en la evolución de la inversión privada (gráfico adjunto), coincidentes con las dos burbujas mencionadas; porque de esa manera se habría evitado incurrir en la gran deuda que ahora sufre la economía española y limita los márgenes de actuación en política económica.

La llegada de la crisis ha reducido significativamente la capacidad de ahorro agregada de la economía española (del 20,9% del PIB en 2007 al 18,3% del PIB en 2011). El descenso del ahorro en 2,6 puntos del PIB viene dado por la disminución de la renta disponible agregada que sufren especialmente las familias por la destrucción de empleo y la moderación de los salarios (remuneración por ocupado) y las Administraciones Públicas por el hundimiento de los ingresos cuando estalló la burbuja inmobiliaria.

El dato correspondiente al primer trimestre de 2012 arrojaba un muy preocupante deterioro de la situación de las familias con una cifra de ahorro negativa por primera vez en muchos años (-911 millones de euros), que reflejaba la insuficiencia de la renta disponible para afrontar el consumo y, por tanto, necesitaba recurrir al ahorro acumulado (o al crédito) para asumir los gastos corrientes. El deterioro del stock de ahorro era mayor porque, además, las familias hicieron frente a una inversión (13.463 millones de euros) coincidente en su mayoría con las cuotas de amortización de los préstamos vigentes (hipotecarios en su mayor parte)[25]. La extrapolación de las cifras del primer trimestre a todo el ejercicio arrojaba un resultado terrible. Las cifras conocidas del segundo trimestre suavizan algo esa posición y, aunque el saldo entre ahorro e inversión bruta sigue siendo negativo, lo es en una dimensión

[25] La opción de la solicitud de crédito es más incierta a la vista de las fuertes restricciones aplicadas por las entidades bancarias.

sensiblemente inferior (-9.928 millones de euros) que, no obstante, implica una pérdida del stock de ahorro y/o un aumento del endeudamiento con terceros.



Como se puede observar (gráfico adjunto), el ahorro bruto de las familias ha sufrido un proceso de severo deterioro en los últimos años porque después del fuerte aumento en 2009 provocado por la llegada de la crisis (efecto precaución) se ha ido hundiendo hasta alcanzar un mínimo histórico en 2012 (3,7% del PIB con la proyección a todo el año de los resultados del primer semestre). La destrucción de empleo y el aumento de los impuestos aprobado para intentar reducir el abultado déficit de las cuentas públicas han sido las principales causas en el descenso de la renta disponible (tasa anual del -3,2% en IIT de 2012).

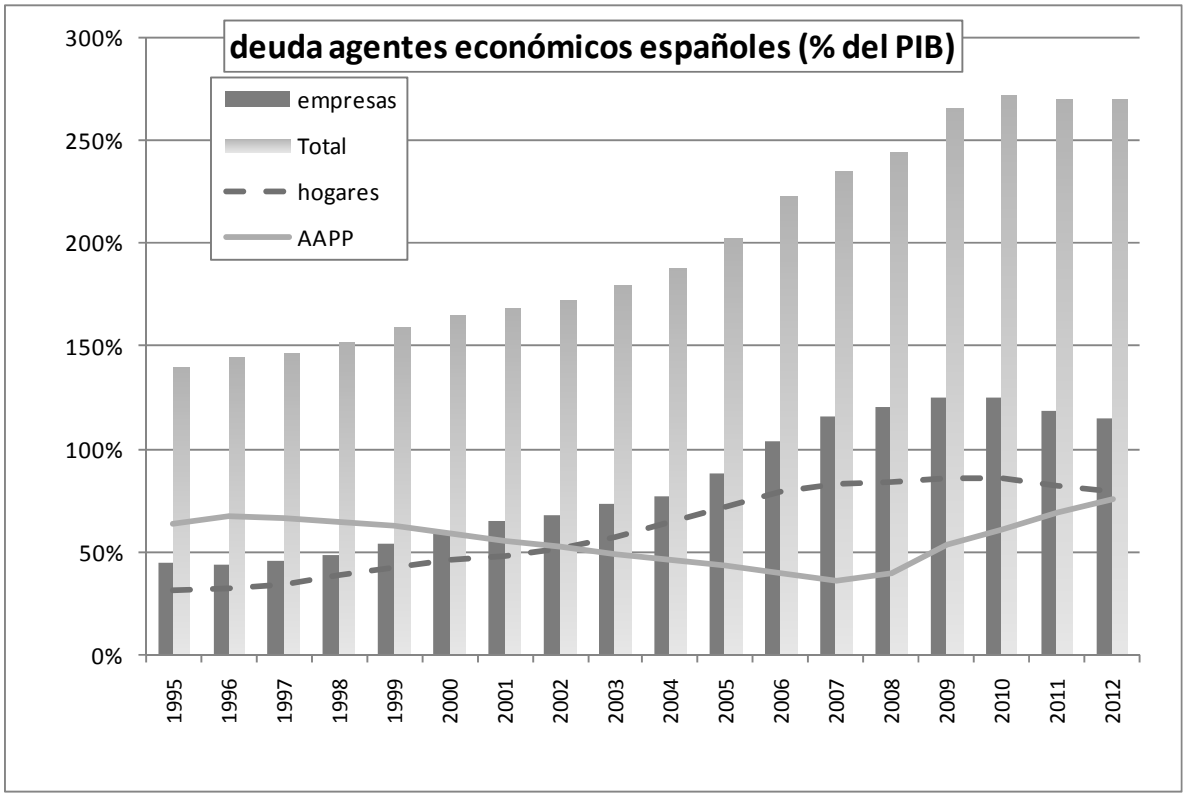
El mayor hundimiento se localiza en las Administraciones Públicas con afectación a su renta disponible, ahorro e inversión. Su ahorro bruto ha caído a cifras negativas desde el inicio de la crisis (del 1% en 2008 al -4,9% del PIB en 2012) y la inversión bruta se ha reducido a menos de la mitad en solo tres años (del 4,5% en 2009 al 2,1% del PIB en 2012).

En sentido contrario, las sociedades no financieras han mantenido en el primer semestre la tendencia observada desde el inicio de la crisis con un incremento de su ahorro hasta cantidades muy superiores a la inversión (la extrapolación de los resultados del primer semestre a todo el año da como resultado 17.750 millones de euros). Una prueba más de la aceleración en el ritmo de su proceso de desendeudamiento.

3.3.2. Deuda de los agentes económicos españoles

La deuda acumulada por los agentes económicos españoles puede superar los 2,9 billones de euros al final de 2012 (2,7 veces el PIB anual previsto[26]), después de haber duplicado su dimensión desde 1995, cuando se utiliza la comparación con el PIB español (del 139,3% al 270,8% en 2012), y casi quintuplicado su valor absoluto medido en términos nominales (4,6 veces al pasar de 623.102 millones a 2.882.173 millones de euros en julio de 2012). La economía española es la cuarta más endeudada del mundo, junto con Reino Unido (2,8 veces su PIB), después de Irlanda (4 veces su PIB), Japón (3,9 veces su PIB) y Portugal (3,01 veces su PIB), que ocupan las tres primeras posiciones en esta relación.

La evolución en el crecimiento de la deuda nominal fue muy intensa en todo el periodo 1996-2008, tanto en las sociedades no financieras como en las familias (15,7% anual de media), pero el carácter acumulativo durante tan largo periodo de tiempo convirtió el proceso en exponencial con repercusiones muy fuertes en la etapa 2002-2007, en el que los agentes económicos españoles acumulan 1,3 billones de nueva deuda.

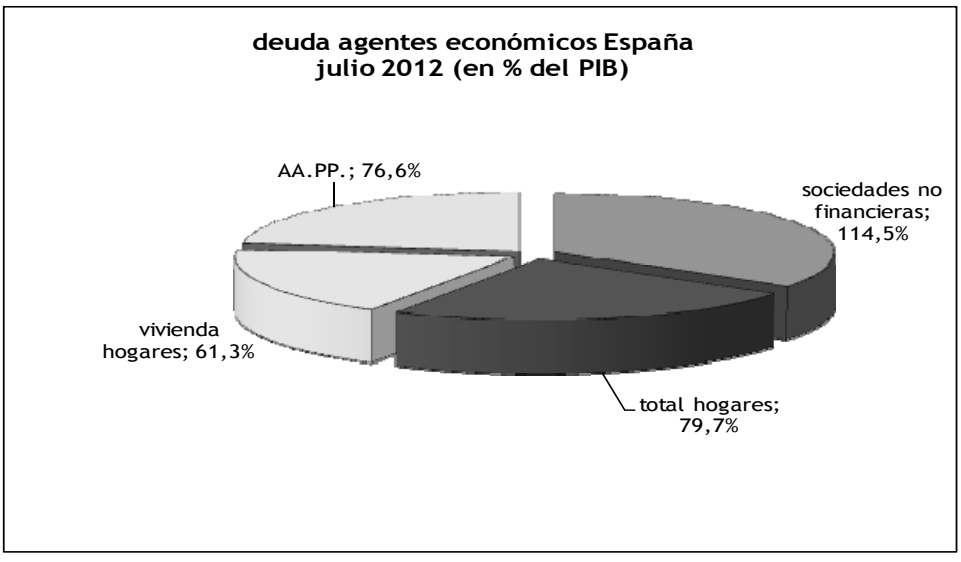


El componente privado es mayoritario dentro del conjunto de la deuda vigente en el presente ejercicio (2,1 billones de euros; 72% de la deuda total) con un mayor peso de las sociedades no financieras (1,2 billones de euros) sobre el de las familias (848.422 millones de euros en julio de 2012**).** Dentro

[26] No se incluye la deuda de las entidades financieras españolas porque en su mayor parte está trasladada al resto de los agentes económicos mediante préstamos canalizados a través del sistema bancario.

de la deuda de las sociedades no financieras, una parte corresponde a las inversiones realizadas en el exterior (con especial concentración en los países latinoamericanos) y, aunque no tiene por qué haber una relación estricta, el saldo de las inversiones directas de España en el exterior mantenía un importante montante económico en el presente ejercicio (445.500 millones de euros en el primer trimestre de 2012). Otra, bastante menos solvente, tiene como origen las promociones inmobiliarias (alrededor de 400.000 millones de euros).

Deuda agentes económicos residentes en España en millones de euros nominales					
	sociedades no financieras	hogares e ISFLSH		AA.PP.	**total**
		total	vivienda		
1995	200.951	139.075	76.557	283.076	**623.102**
2000	374.706	288.850	185.307	373.506	**1.037.061**
2003	570.241	448.724	308.596	381.591	**1.400.555**
2004	650.617	538.881	381.697	388.701	**1.578.199**
2005	797.568	650.997	477.214	391.028	**1.839.593**
2006	1.024.589	778.372	575.676	389.392	**2.192.353**
2007	1.215.217	874.405	650.116	380.736	**2.470.358**
2008	1.306.632	910.536	678.448	432.523	**2.649.691**
2009	1.310.437	903.013	678.552	559.650	**2.773.100**
2010	1.313.564	898.535	679.867	638.767	**2.850.866**
2011	1.260.365	871.038	666.839	734.961	**2.866.364**
2012 julio	1.218.517	848.422	652.449	805.019	**2.871.958**
1998-2011	383,1%	314,4%	426,1%	112,4%	250,8%
2003-2011	**121,0%**	**94,1%**	**116,1%**	**92,6%**	**104,7%**
2008-2012	-88.115	-62.114	-25.999	382.711	232.482
2008-2012	-6,7%	-6,8%	-3,8%	86,1%	8,4%
Elaboración propia a partir de Banco de España.					



El muy elevado saldo de deuda acumulado por las familias españolas tiene como origen la compra de vivienda en propiedad en un porcentaje muy elevado (76,9% del total), mientras que el resto de las causas (fundamentalmente consumo) ocupa un lugar mucho menos importante. Como curiosidad, la deuda en vivienda al principio del recientemente agotado ciclo expansivo, es decir en 1995, era tan solo el 11% de la alcanzada en el punto

máximo (2010), con un crecimiento de 603.310 millones de euros nominales, el 56,7% del PIB de 2010.

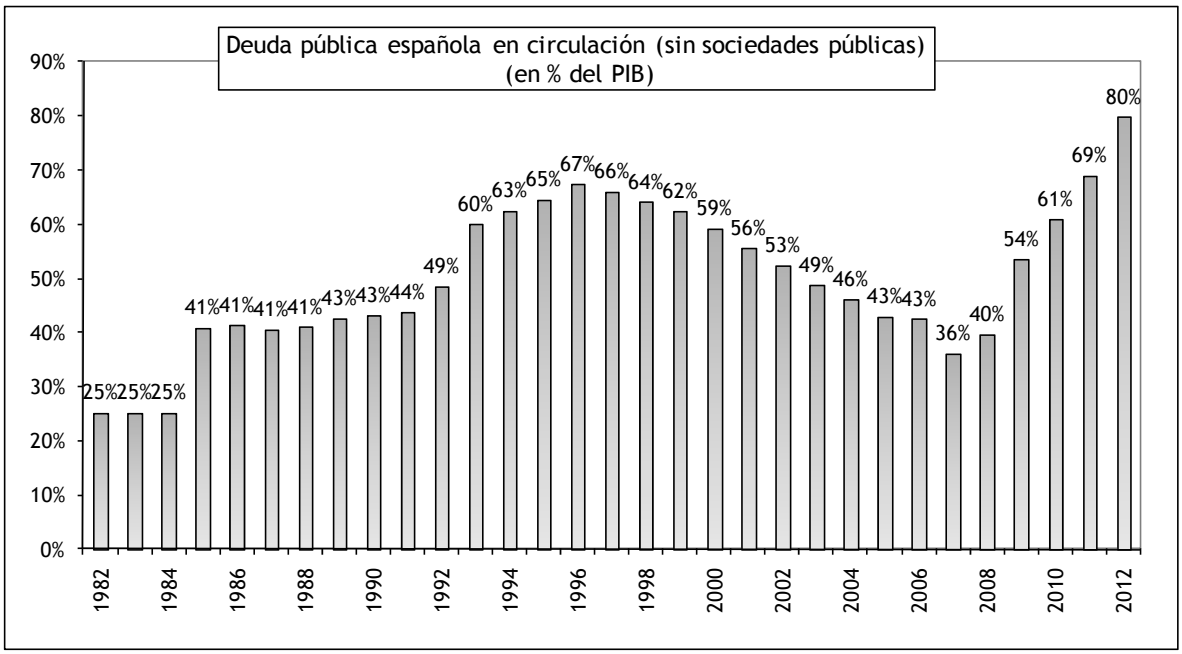
El componente público absorbe una cuantía inferior de la deuda total española (previsión oficial en los PGE 2012 de 850.000 millones de euros para el conjunto de las Administraciones Públicas; 28,3% de la deuda agregada), pero a diferencia del componente privado muestra una tendencia al alza muy acentuada desde 2007, como consecuencia del hundimiento de los ingresos públicos y el aumento del gasto en políticas públicas (+43,7 puntos del PIB).

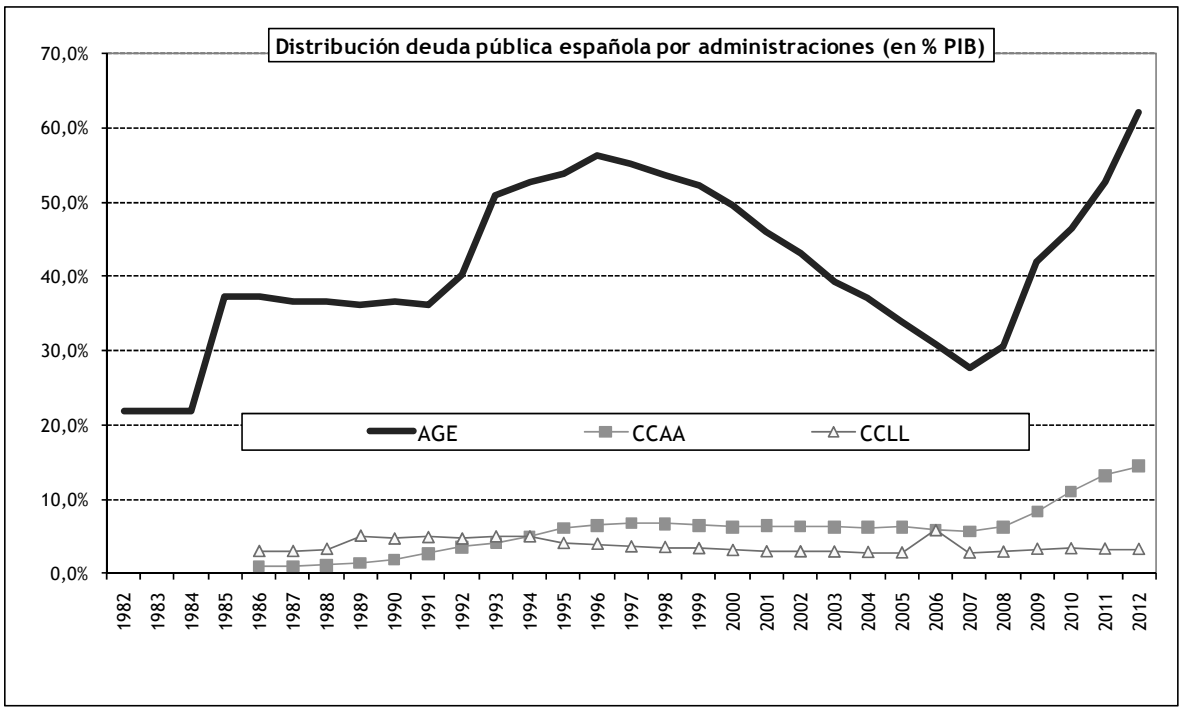
A pesar del intenso crecimiento de los cuatro últimos años, la deuda española se mantendrá todavía un poco por debajo de la media de la UE27 (86,2% del PIB) y con mayor margen con la media de los países de la zona euro (91,8% del PIB).

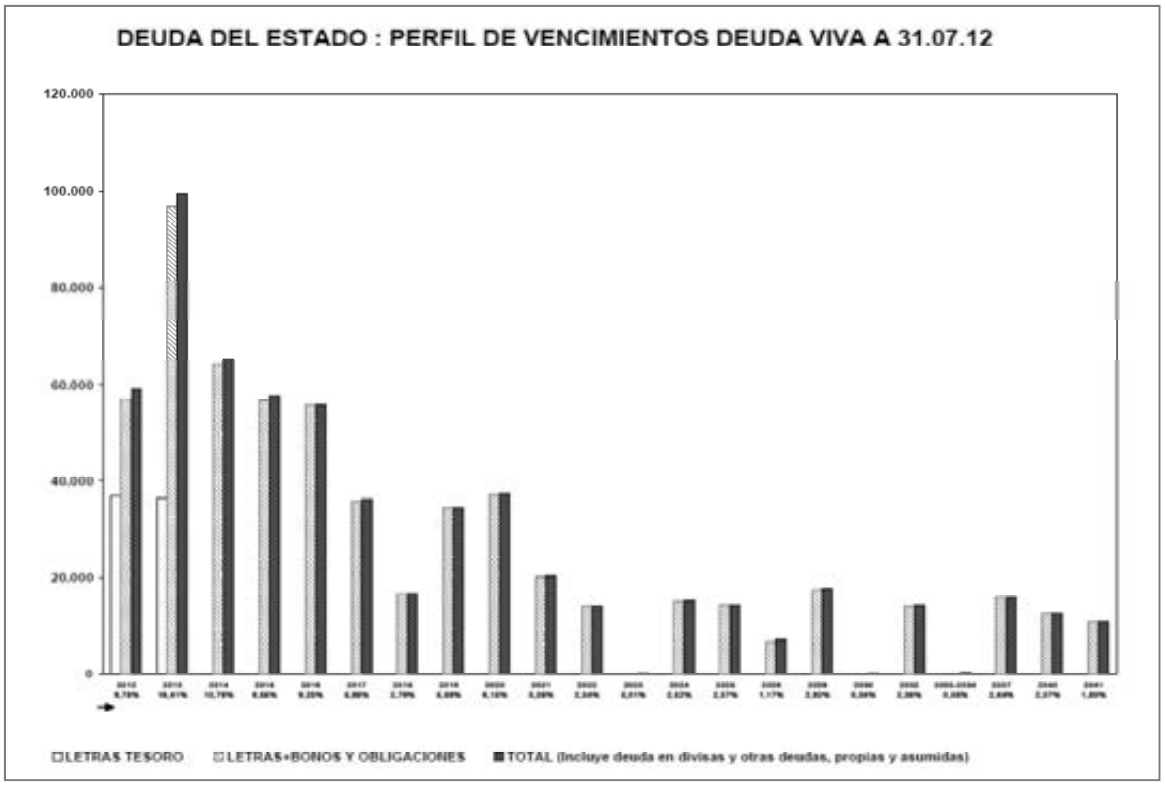
De cumplirse la previsión oficial, la Administración General del Estado sería la responsable del 77,7% de la deuda en circulación (660.707 millones de euros) acumulada por el ejercicio de sus actuales competencias y el saldo histórico acumulado. Las comunidades autónomas tendrían la responsabilidad directa del 18,1% del total de la deuda (154.000 millones de euros) y las corporaciones locales del 4,1% del total (35.000 millones de euros).

La previsión oficial de deuda pública en circulación debe ser incrementada en el saldo correspondiente a las sociedades públicas bajo competencia de las distintas Administraciones Públicas (a final de 2011 ascendía a 55.865 millones de euros; 5,3% del PIB), por lo que ascendería a 901.000 millones de euros (84,6% del PIB).

La actual coyuntura de pérdida de confianza de terceros en la deuda española (tanto pública como privada) concede más importancia a los plazos de vencimiento de la deuda en circulación. La información disponible, limitada a la deuda del Estado, muestra una intensa acumulación de vencimientos en el corto plazo. En el presente ejercicio 2012 (julio) quedan pendientes de emisión aproximadamente 60.000 millones de euros, correspondientes casi a partes iguales a vencimientos y déficit del ejercicio (siempre que se cumpla el objetivo del -4,5% del PIB). Esta cantidad está aumentada por las necesidades de financiación pendientes de satisfacer de las Administraciones territoriales (muy probablemente superiores a 30.000 millones de euros en lo que resta de año).


Deuda pública española en circulación (sin sociedades públicas)
(en % del PIB)
90%
80%
70%
60%
50%
40%
30%
20%
10%
0%
25% 25% 25% 41% 41% 41% 41% 43% 43% 44% 49% 60% 63% 65% 67% 66% 64% 62% 59% 56% 53% 49% 46% 43% 43% 36% 40% 54% 61% 69% 80%
1982 1984 1986 1988 1990 1992 1994 1996 1998 2000 2002 2004 2006 2008 2010 2012


Distribución deuda pública española por administraciones (en % PIB)
70,0%
60,0%
50,0%
40,0%
30,0%
20,0%
10,0%
0,0%
AGE
CCAA
CCLL
1982 1983 1984 1985 1986 1987 1988 1989 1990 1991 1992 1993 1994 1995 1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012



De cumplirse las previsiones del Ministerio de Hacienda, las emisiones totales del Estado en 2012 rozarán los 200.000 millones de euros (151.657 millones de euros en amortizaciones y el resto en nuevas necesidades del año). Una simulación prudente para las Administraciones territoriales (51.000 millones de euros: déficit anual de 19.000 millones de euros y amortizaciones por valor de 32.000 millones de euros) aumenta el total de operaciones a realizar en el mercado primario de deuda española en 2012 hasta los 251.000 millones de euros (23,5% del PIB).

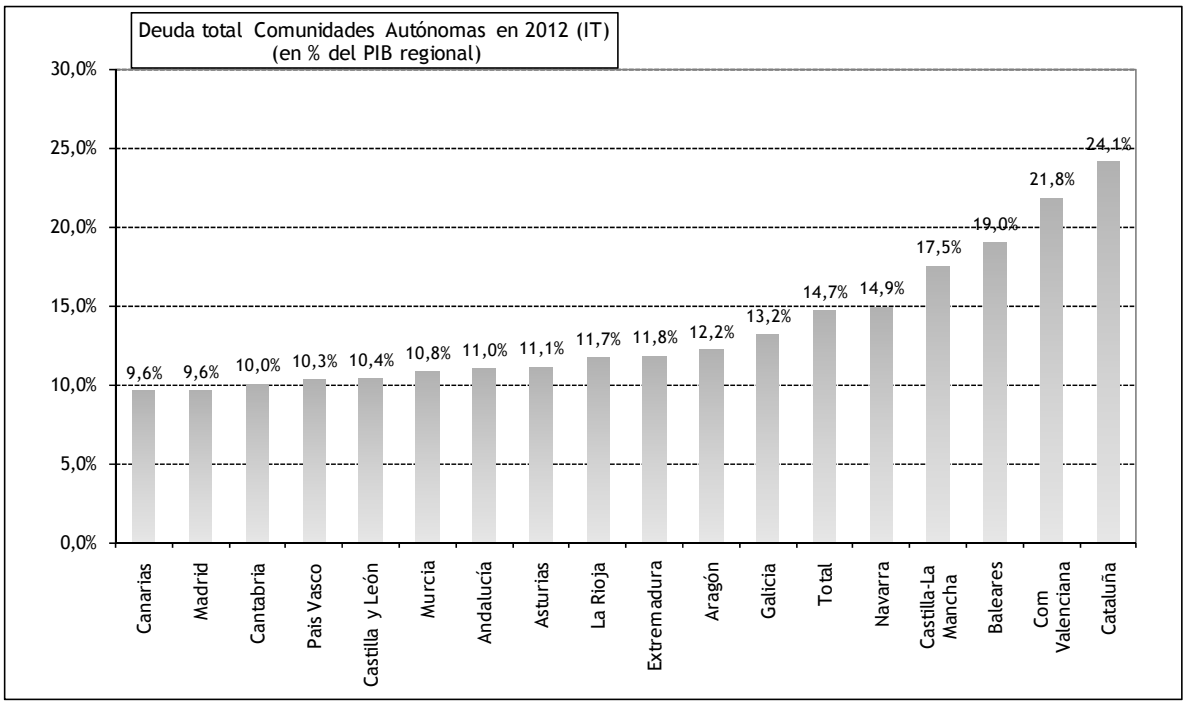
Las necesidades de financiación del Estado para 2013 también son abultadas (alrededor de 140.000 millones, de los que 100.000 millones de euros son amortizaciones). La cifra para el total de deuda española puede alcanzar los 200.000 millones de euros cuando se suman las Administraciones territoriales.

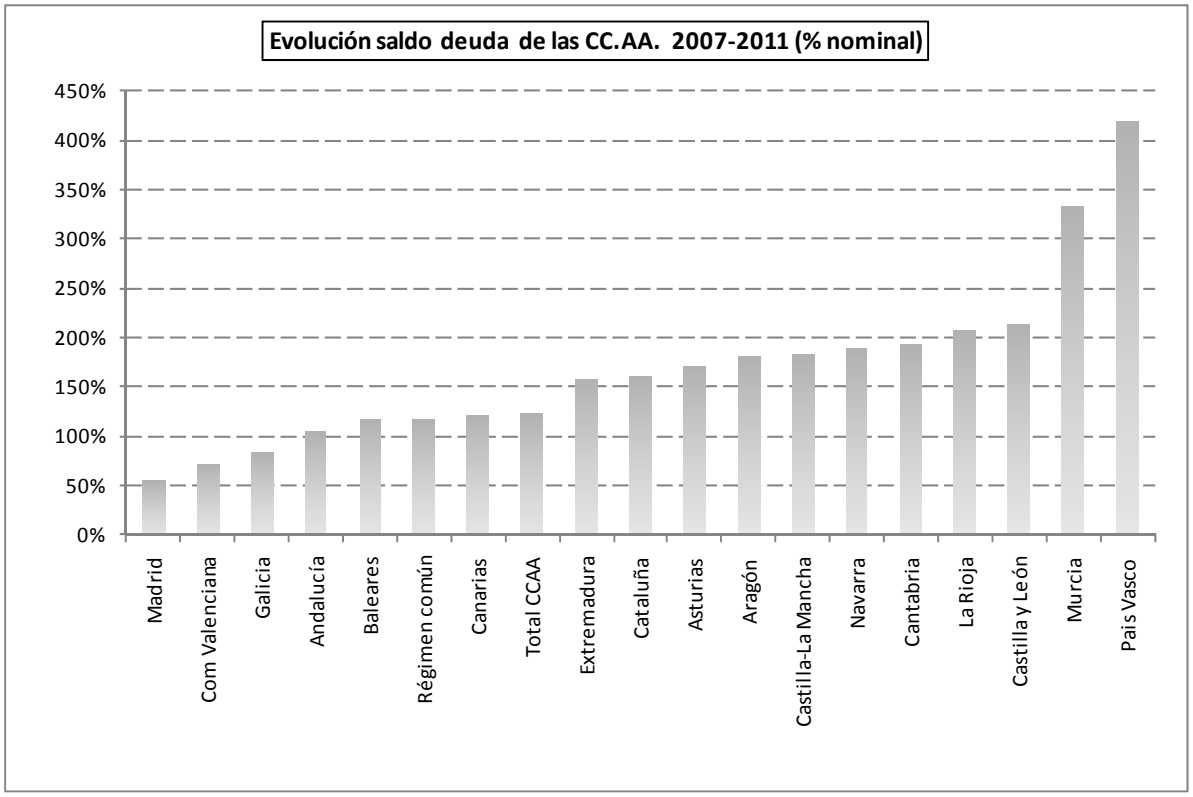
La acumulación de vencimientos a corto plazo implica una limitación en los márgenes de maniobra de la política económica aplicable en el país. Esta situación ha venido dada por el fuerte aumento del volumen de deuda en circulación desde 2009, el tardío reconocimiento de la crisis que influyó en el plazo de las primeras colocaciones y el endurecimiento del precio exigido por los inversores a medida que se ha ido reduciendo la confianza en España. A pesar de tan grandes obstáculos, el tipo de interés medio actual por la deuda en circulación del Estado es del 4,11% (julio 2012), tan solo un 0,6% superior al de 2009.

Tipo de interés de la deuda emitida por el Estado							
FECHA	DEUDA EMITIDA POR EL ESTADO					DEUDA asumida	TIPO INTERES medio total
	letras	bonos	obligaciones	resto	tipo interés medio		
1992	12,87	13,05	11,45	2,15	10,95	9,71	10,92
1993	10,44	11,34	11,04	1,18	9,91	9,17	9,89
1994	8,17	10,64	10,41	1,57	8,76	8,52	8,76
1995	9,88	10,49	10,67	1,49	9,56	9,59	9,56
2000	4,45	5,16	6,92	0,65	5,68	9,68	5,69
2001	4,27	4,72	6,67	0,26	5,53	9,50	5,55
2002	3,53	4,65	6,32	3,58	5,36	8,96	5,37
2003	2,44	4,14	5,81	3,15	4,81	8,73	4,82
2004	2,26	3,86	5,58	2,81	4,64	3,49	4,62
2005	2,26	3,26	5,25	2,82	4,38	4,72	4,39
2006	3,16	3,15	5,00	2,48	4,35	5,36	4,36
2007	4,03	3,40	4,93	1,99	4,51	6,29	4,53
2008	3,51	3,60	4,77	0,98	4,32	4,43	4,32
2009	0,88	3,07	4,56	0,73	3,54	2,24	3,53
2010	1,69	3,03	4,57	1,28	3,69	2,30	3,69
Diciembre 2011	3,09	3,29	4,70	1,76	4,07	2,67	4,07
2012							
Enero	3,03	3,31	4,71	1,75	4,06	2,67	4,06
Febrero	2,93	3,30	4,69	1,75	4,05	2,67	4,04
Marzo	2,86	3,29	4,69	1,74	4,03	2,23	4,02
Abril	2,87	3,34	4,69	1,30	4,07	2,23	4,07
Mayo	2,86	3,37	4,69	1,30	4,08	2,23	4,07
Junio	3,02	3,40	4,69	1,30	4,11	2,08	4,11
Septiembre	2,94	3,47	4,71	1,29	4,10	1,71	4,10
millones euros	*(79.364)*	*(183.233)*	*(357.278)*	*(3.867)*		*(1.146)*	
Fuente: Tesoro Público.							

La deuda de las comunidades autónomas, donde se incluye la propia y la de las sociedades públicas bajo su competencia, equivalía en 2011 al 14,7% del PIB español (153.956 millones de euros) después de acumular una muy elevada tasa de crecimiento desde el inicio de la crisis (+123,4% desde 2007). Tan solo en 2011, su tasa anual de crecimiento nominal fue del 18,7%, un porcentaje algo superior al de la AGE (14,6% anual).

Las últimas cifras oficiales conocidas (IT de 2012) señalan a Cataluña y Comunidad Valenciana como los territorios con mayor deuda propia en comparación con el PIB, superando en ambos casos el 20% (24,1% y 21,8%). Las comunidades de Baleares y Castilla-La Mancha le siguen en volumen de deuda comparada con su producción anual (19% y 17,5% de su PIB). Causa sorpresa la posición de Navarra (14,9% de su PIB) cuando dispone de un sistema de financiación que le permite disponer del doble de recursos por habitante que la media de los territorios de régimen común.


Deuda total Comunidades Autónomas en 2012 (IT)
(en % del PIB regional)
30,0%
25,0%
20,0%
15,0%
10,0%
5,0%
0,0%
9,6%
9,6%
10,0%
10,3%
10,4%
10,8%
11,0%
11,1%
11,7%
11,8%
12,2%
13,2%
14,7%
14,9%
17,5%
19,0%
21,8%
24,1%
Canarias
Madrid
Cantabria
Pais Vasco
Castilla y León
Murcia
Andalucía
Asturias
La Rioja
Extremadura
Aragón
Galicia
Total
Navarra
Castilla-La Mancha
Baleares
Com Valenciana
Cataluña


Evolución saldo deuda de las CC.AA. 2007-2011 (% nominal)
450%
400%
350%
300%
250%
200%
150%
100%
50%
0%
Madrid
Com Valenciana
Galicia
Andalucía
Baleares
Régimen común
Canarias
Total CCAA
Extremadura
Cataluña
Asturias
Aragón
Castilla-La Mancha
Navarra
Cantabria
La Rioja
Castilla y León
Murcia
Pais Vasco

Deuda total en circulación de las comunidades autónomas (propia + empresas públicas)												
	1995	2000	2005	2007	2008	2009	2010	2011	IT 2012	evolución % en 2011	tasa acumulada 2007-2011	*tasa anual 1995-2011*
Andalucía	4.694	7.162	7.479	7.343	8.246	10.174	12.778	15.028	16.051	17,6%	104,7%	*7,5%*
Aragón	656	952	1.277	1.383	1.826	2.274	3.365	3.880	4.162	15,3%	180,5%	*11,7%*
Asturias	430	618	864	914	929	1.295	1.913	2.476	2.580	29,4%	170,9%	*11,6%*
Baleares	356	555	1.633	2.346	3.139	3.948	4.742	5.098	5.115	7,5%	117,3%	*18,1%*
Canarias	758	1.091	1.639	1.779	2.133	2.601	3.542	3.942	3.998	11,3%	121,6%	*10,9%*
Cantabria	225	253	421	453	531	697	1.035	1.329	1.336	28,4%	193,4%	*11,7%*
Castilla y León	837	1.103	1.828	1.883	2.474	3.476	4.643	5.886	5.972	26,8%	212,6%	*13,0%*
Castilla-La Mancha	420	620	2.049	2.466	3.094	4.823	6.758	6.965	6.663	3,1%	182,4%	*19,2%*
Cataluña	7.732	11.121	16.455	18.561	22.710	28.523	38.152	48.146	48.318	26,2%	159,4%	*12,1%*
Com Valenciana	2.941	6.865	11.499	13.015	13.554	15.731	19.302	22.433	22.493	16,2%	72,4%	*13,5%*
Extremadura	479	614	791	789	918	1.104	1.765	2.043	2.072	15,8%	158,9%	*9,5%*
Galicia	2.145	3.089	3.401	3.949	4.199	4.994	6.376	7.241	7.612	13,6%	83,4%	*7,9%*
La Rioja	140	146	199	293	418	507	729	901	961	23,6%	207,5%	*12,3%*
Madrid	3.302	4.611	10.596	11.027	11.324	12.897	14.974	17.125	18.248	14,4%	55,3%	*10,8%*
Murcia	545	609	691	648	784	1.367	2.107	2.806	3.055	33,2%	**333,0%**	*10,8%*
Régimen común	25.660	39.409	60.822	66.849	76.279	94.411	122.181	145.299	148.636	18,9%	117,4%	*11,4%*
Navarra	801	673	803	874	1.097	1.462	2.048	2.520	2.797	23,0%	188,3%	*7,4%*
País Vasco	2.064	2.195	1.493	1.180	1.355	3.212	5.514	6.137	6.873	11,3%	**420,1%**	*7,0%*
Total	28.525	42.277	63.118	68.903	78.731	99.085	129.743	153.956	158.306	18,7%	123,4%	*11,1%*
Elaboración propia a partir de Banco de España y Ministerio de Hacienda de España.												

Las comunidades de Canarias, Madrid, Cantabria y País Vasco son las menos endeudadas (9,6%, 9,6%, 10% y 10,3% de su PIB), con un porcentaje sobre su PIB de menos de la mitad de las que ocupan las primeras posiciones.

La cantidad final de deuda en circulación del conjunto de las Administraciones Públicas a final de 2012 dependerá, no obstante, de la forma en la que se articule el rescate del sistema financiero español y de la consideración como deuda pública de una parte o del conjunto de las aportaciones realizadas[27] (máximo 100.000 millones de euros).

El saldo de deuda de los agentes económicos españoles del sector privado se ha reducido poco desde 2008 en términos porcentuales (-6,7% las sociedades y -6,8% las familias), aunque el esfuerzo parece mayor cuando se calcula en moneda corriente (-150.229 millones de euros) o en porcentaje del PIB (-14,1%). El proceso de desendeudamiento del sector privado desde el inicio de la crisis es relativamente lento (6,8% acumulado desde 2008), aunque se aprecian signos de aceleración en el presente ejercicio (5,7% en las sociedades no financieras y 4,4% en las familias). En el caso de las sociedades no financieras puede existir una relación directa entre el mayor crecimiento del excedente bruto de explotación y la reducción de su deuda, dado que la inversión también mantiene una evolución a la baja.

De finalizar 2012 con ese ritmo de amortización del saldo deudor de los agentes privados de la economía española, y de mantenerlo en el futuro, las empresas no financieras necesitarían 10 años para volver al nivel de deuda de 2003[28], y las familias amplían el plazo hasta los 12 años cuando se trata de su deuda global y a 15 años en el capítulo de préstamos hipotecarios, para retomar al nivel de endeudamiento de hace 10 años. Un exigente y penoso ejercicio de *desapalancamiento* en unas circunstancias desfavorables de menor empleo y pérdida de valor de una parte de los activos en los que se ha invertido, sobre todo la vivienda residencial.

La evolución de la deuda pública mantiene un camino totalmente distinto, con un fuerte crecimiento desde el inicio de la crisis, que ha más que duplicado su volumen anterior a la crisis hasta alcanzar los 840.000 millones de euros (440.000 millones adicionales a final de 2012 frente a 380.736 millones de euros en 2007). Medido en relación con el PIB ha aumentado 43,8 puntos en tan solo cinco ejercicios (del 36,2% al 80%). El aumento de la deuda pública puede ser todavía inferior según cómo se articule el "banco malo", donde se ubicarán los activos de dudoso cobro o de imposible venta en la actualidad, porque en última instancia este instrumento implica un traspaso de deuda privada (promotoras inmobiliarias en poder de las entidades financieras) a deuda pública (FROB con emisiones de deuda pública o rescate europeo a pagar en los plazos correspondientes).

[27] La participación del sector público español debe ser inferior al 50% del capital del "banco malo" para que no se consideren deuda pública las aportaciones realizadas.
[28] Se utiliza esa fecha al considerar el nivel de deuda existente como mínimamente razonable para un mejor funcionamiento de la economía española (1,7 veces el PIB anual).

La deuda pública española sigue una senda de intenso crecimiento muy preocupante desde 2008; pero, aún así, en julio de 2012 seguía siendo la menor cuando se la comparaba con la del resto de los agentes económicos.

3.3.3. Deuda con el exterior

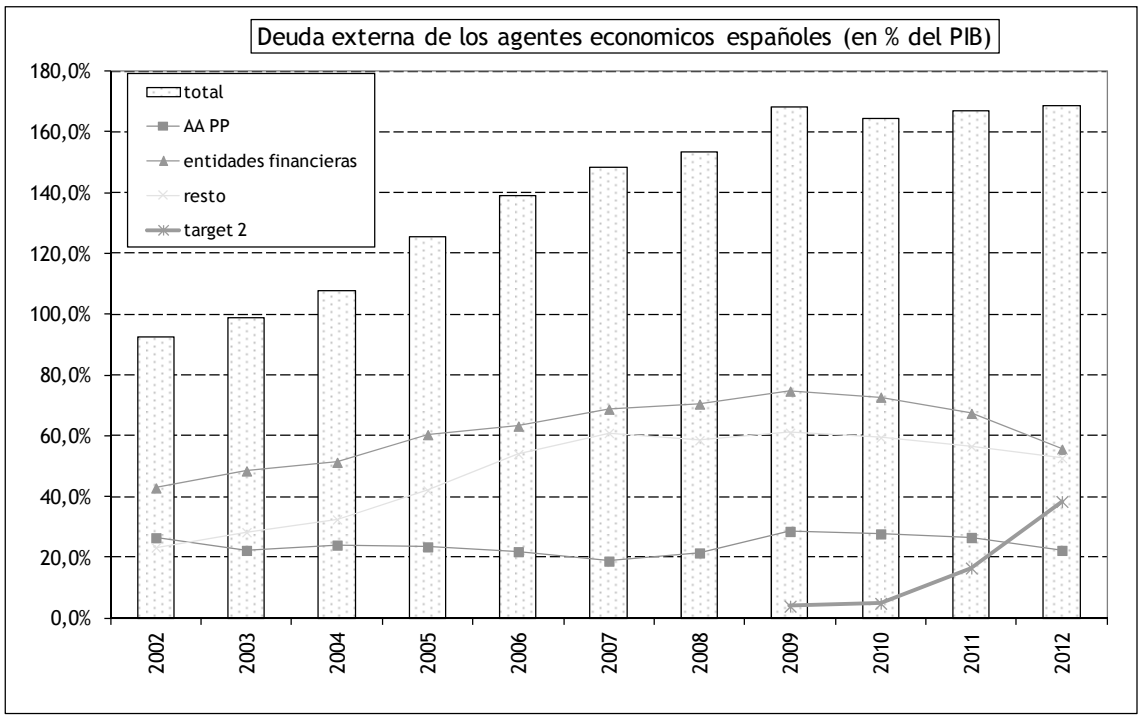
La deuda bruta con el exterior acumulada por los agentes económicos españoles ascendía a 1.798.740 millones de euros a final del primer semestre de 2012, dentro de una senda de ligero ascenso en los dos últimos ejercicios después del fuerte incremento de la etapa expansiva. Esta desaceleración no limita la importante dependencia de la economía española con los inversores extranjeros (169% del PIB), instrumentada en una buena parte en activos con vencimientos a corto plazo cuando la garantía de soporte está emitida a largo plazo (préstamos hipotecarios).

La mayor parte de la deuda con el exterior tiene carácter privado (1.561.130 millones de euros) y, dentro de este, el peso de las entidades financieras es elevado (591.740 millones de euros) con una aparente tendencia a la baja que se ajusta a la realidad (-191.050 millones de euros desde 2009), dado que obedece a la no renovación de activos a su vencimiento por la falta de confianza de los inversores extranjeros (activos hipotecarios). El resto de la deuda externa emitida por agentes privados españoles (384.143 millones de euros) tiene vencimiento mayoritario a largo plazo (50%).

La participación del componente público en la deuda con el exterior también es inferior al privado, pero relevante en volumen absoluto (237.610 millones de euros, de los que 173.977 corresponden a bonos y obligaciones), que muestra también un descenso en los dos últimos años provocado por las ventas ejecutadas por los inversores extranjeros a la vista del empeoramiento de la situación de la economía española (-61.590 millones de euros).

La pérdida de confianza entre los inversores extranjeros sufrida por España en los últimos años ha sido compensada por el Banco Central Europeo (saldo de 408.700 millones de euros a final del primer semestre), mediante el programa TARGET2 que facilita liquidez a los bancos de los países miembros (Eurosistema) con las operaciones de reposición (concesión de préstamos con el soporte de un colateral). La liquidez recibida por el sistema financiero español ha permitido una ligera ampliación del saldo total de deuda con el exterior y, además, asumir la refinanciación de los vencimientos de deuda antes en manos de inversores extranjeros (activos inmobiliarios, deuda pública y otros activos). En definitiva, el progresivo abandono de los inversores extranjeros de las posiciones españolas, más intenso en el último año, ha convertido al Banco Central Europeo en el principal acreedor de la economía española (22,7% de la deuda externa), y menos mal que ha sido así, porque de otra forma se hubiera generado un gravísimo problema que podría haber finalizado en la declaración de bancarrota de agentes privados y públicos.

Deuda externa de España frente a otros residentes miles de millones euros nominales					
	Total	AA.PP.	entidades financieras	autoridad monetaria	resto
2002	675,17	193,13	312,36		169,69
2005	1.144,45	213,41	548,89		382,15
2009	1.762,75	299,20	782,78	41,40	639,37
2010	1.728,25	291,00	762,77	51,32	623,16
2011	1.775,19	282,30	716,44	175,36	601,08
2012 2t	1.798,74	237,61	591,74	408,70	560,70
2002-2012	162,9%	46,2%	129,4%		254,2%
% anual	Total	AA.PP.	entidades financieras	autoridad monetaria	resto
2003	14,9%	-9,5%	21,5%		30,5%
2004	16,9%	15,7%	13,7%		23,4%
2005	26,2%	5,5%	27,3%		39,8%
2006	19,8%	1,0%	13,5%		39,3%
2007	14,1%	-8,2%	16,3%		20,6%
2008	6,9%	18,1%	5,8%		-0,8%
2009	5,4%	28,1%	2,1%		0,4%
2010	-2,0%	-2,7%	-2,6%	24,0%	-2,5%
2011	2,7%	-3,0%	-6,1%	241,7%	-3,5%
2012	1,3%	-15,8%	-17,4%	133,1%	-6,7%
% PIB	Total	AA.PP.	entidades financieras	autoridad monetaria	resto
2002	92,6%	26,5%	42,8%		23,3%
2005	125,9%	23,5%	60,4%		42,0%
2009	168,2%	28,5%	74,7%	4,0%	61,0%
2010	164,8%	27,7%	72,7%	4,9%	59,4%
2011	166,9%	26,5%	67,4%	16,5%	56,5%
2012	169,0%	22,3%	55,6%	38,4%	52,7%
Fuente: Banco de España.					



El saldo neto de inversión con el exterior (activos–pasivos) se mantenía al final del primer semestre de 2012 en un saldo negativo bastante elevado (-960.300 millones de euros), como diferencia entre las mayores inversiones del exterior en España (2,4 billones de euros) sobre las españolas en el exterior (1,4 billones de euros).

Las inversiones directas tienen un mayor protagonismo entre las españolas en el exterior (34,2% del total) que en las del exterior en España (20,2% del total), por lo que se puede determinar una mayor posibilidad de abandonar el país a las segundas que a las primeras.

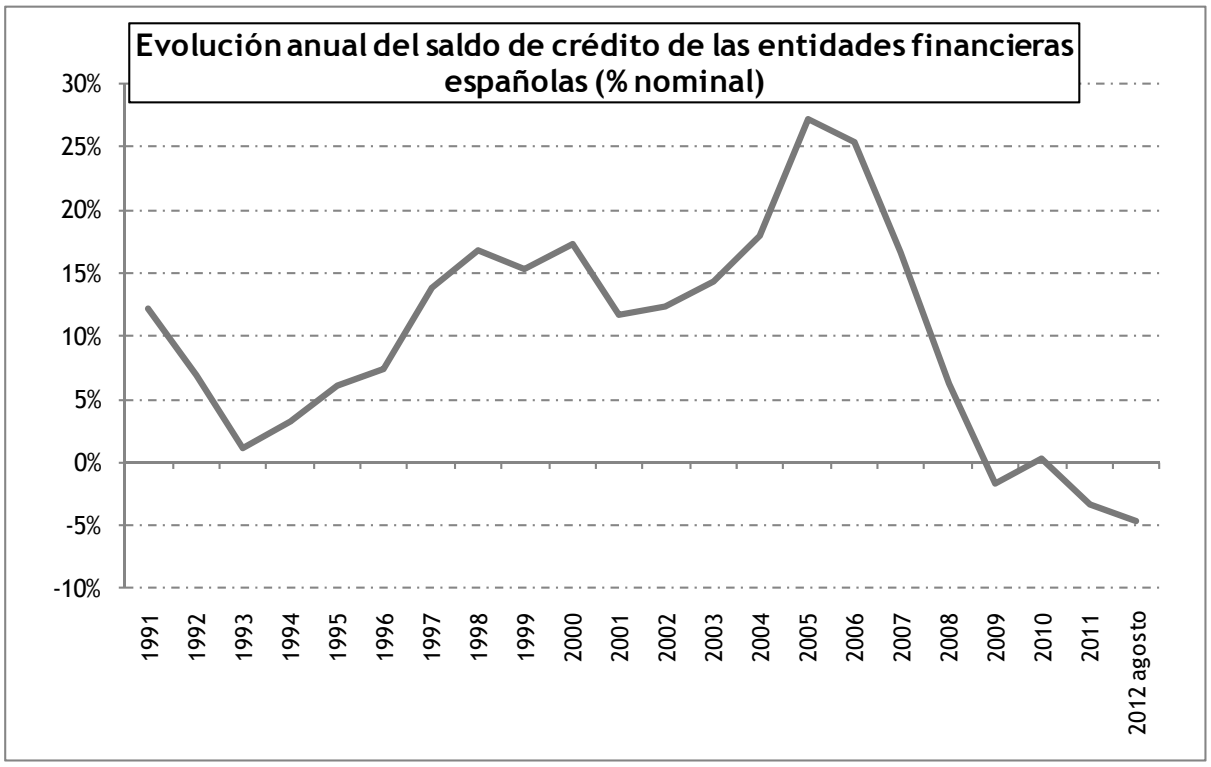
Posición de inversión internacional neta (activos-pasivos)						
	Total	inversiones directas	inversiones de cartera	otras inversiones	posición neta excepto BE	activos netos frente Eurosistema
2002	-303,10	-95,00	-105,65	-154,00		
2003	-354,30	-93,90	-102,30	-214,20		
2004	-436,40	-91,90	-203,20	-209,40		
2005	-505,50	-67,10	-273,60	-236,50		
2006	-648,20	-19,30	-508,90	-206,10		
2007	-822,80	-2,60	-648,50	-231,80		
2008	-863,10	1,30	-603,70	-305,10	-914,00	-30,60
2009	-976,40	-4,20	-689,30	-326,90	-1.026,30	-36,40
2010	-932,80	7,90	-637,00	-346,90	-963,10	-46,10
2011	-975,30	4,50	-600,20	-312,30	-894,40	-170,20
2012 2t	-960,30	8,40	-462,50	-196,00	-645,50	-403,60
2002-2012	216,8%	-108,8%	337,8%	27,3%		
Fuente: Banco de España.						

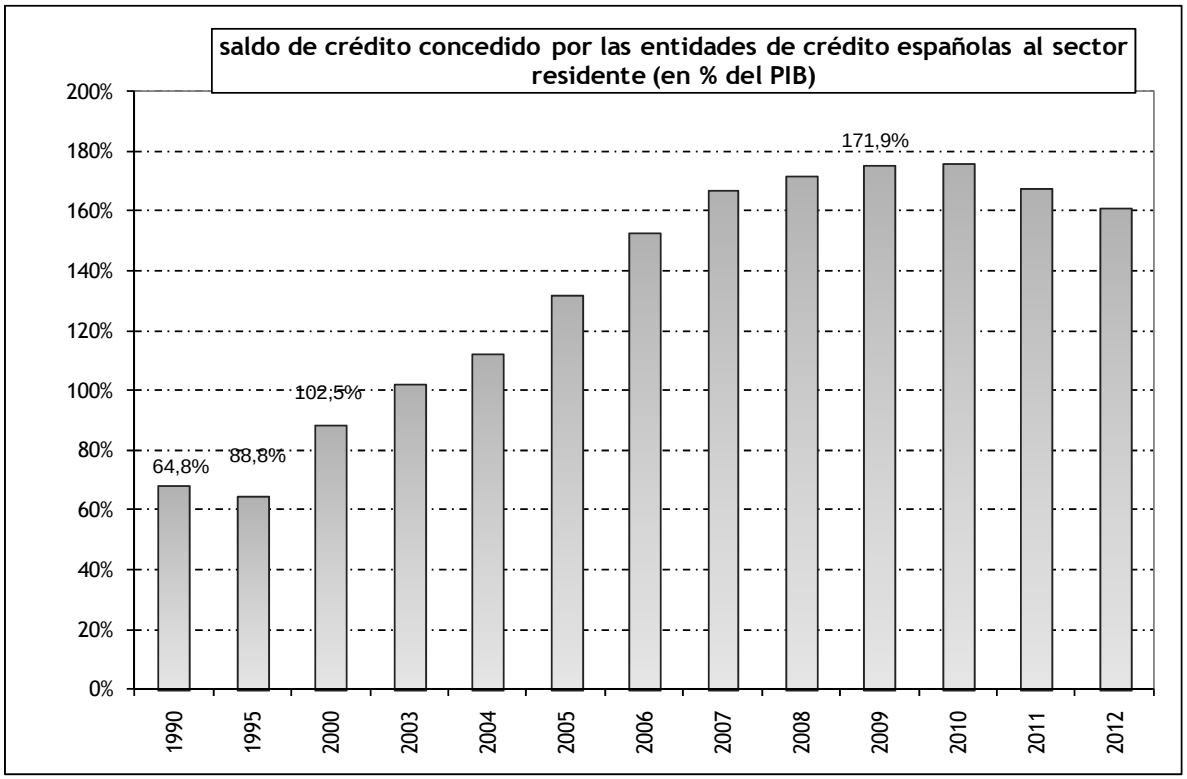
3.4. Sector financiero

El sector financiero español sufre una posición delicada desde el pinchazo de la burbuja inmobiliaria que repercute negativamente sobre el conjunto de la economía española a través de múltiples variables. Una parte del mismo tiene severos problemas de solvencia que han llevado a la necesidad de intervención con dinero público (casi todas cajas de ahorros de control público) y la otra, aunque alcanza los niveles de solvencia necesaria, mantiene una estructura de activo excesivamente cargada de préstamos hipotecarios, con el consiguiente problema derivado de la morosidad y la disminución del valor de este tipo de activos. La suma de problemas ha desembocado en una muy fuerte contracción del crédito (*credit crunch*) localizada no solo en los apartados donde había sido demasiado abundante (operaciones inmobiliarias), sino también extendida al resto de los sectores de actividad.

La expansión del crédito bancario durante la anterior etapa expansiva fue totalmente desmesurada (gráfico adjunto), con una tasa media acumulativa del 17,1% en el periodo 1999-2007. El hecho de ser acumulativa dio como resultado multiplicar el saldo inicial de crédito por 3,8 veces hasta alcanzar el máximo de 1.837.043 millones de euros nominales en 2008. La

evolución del saldo de crédito, medida en términos del PIB español, pasó del 96,4% al 175,8% en 2010, momento en el cual alcanzó el punto máximo.





La desmesura en el ritmo y cantidad de crédito concedido durante la anterior etapa expansiva ha dejado paso al proceso contrario dentro de un proceso lógico de ajuste en un intento de alcanzar una dimensión razonable.

De esta forma, el saldo de crédito concedido por las entidades bancarias españolas a los residentes se ha reducido en un -9,2% nominal en los últimos cuatro años (2008-agosto de 2012), muy concentrado en los dos últimos ejercicios (2011 y siete meses de 2012) como demuestra la disminución en un porcentaje equivalente a 16,2 puntos del PIB (-171.168 millones de euros). Aún así, el saldo sigue siendo demasiado elevado para las posibilidades de la economía española y, sobre todo, por la debilidad de sus balances (159,6% del PIB), entre otras cuestiones porque el crédito dudoso ha aumentado hasta el 10,5% del total de créditos (de 18.251 millones de euros en 2007 a 178.522 millones de euros en julio de 2012).

El principal problema de este comportamiento, más obligado que establecido por una estrategia, ha venido dado por el intenso ritmo y, sobre todo, por la extensión a todos los tipos de crédito y no solo en los hipotecarios. El saldo de créditos con garantía hipotecaria se ha reducido desde su punto máximo en 2007 (-12,5%; -133.285 millones de euros), pero la mayor parte ha pasado a ocupar el capítulo de dudoso cobro (+115.522 millones) de forma que el proceso de amortización normal mediante el pago de las cuotas mensuales representa un porcentaje bastante reducido. El crédito dirigido a crédito comercial, sin embargo, ha sufrido un verdadero derrumbe desde 2007 (-47,8%; -35.449 millones de euros), al igual que el dedicado a otros deudores a plazo (-14,4%; -76.294 millones de euros) y deudores a la vista (-22,2%; -10.925 millones de euros). La reducción en estos capítulos ha colaborado a conseguir los recursos financieros necesarios para dar cobertura a los vencimientos a corto plazo de las entidades bancarias, fundamentalmente cédulas hipotecarias que de otra manera les hubiera obligado a incumplir. El resultado, en contrapartida, ha sido complicar la situación de las empresas españolas (en especial de las pequeñas) hasta el punto de convertir en muchos casos un problema de liquidez en uno de solvencia, con el consiguiente cierre de la actividad.

Entidades de crédito
Crédito otros sectores residentes (millones de euros nominales)

	total	crédito comercial	con garantía hipotecaria	otros deudores a plazo	deudores a la vista	arrendamiento financiero	dudosos
1990	217.974	32.889	60.347	90.880	12.254	13.135	8.467
1995	289.827	31.272	112.467	110.192	10.684	9.553	16.594
2000	559.407	45.643	259.565	211.230	17.982	18.063	6.922
2001	624.853	48.707	305.775	223.876	19.134	19.920	7.638
2002	701.663	42.277	363.961	238.193	25.172	24.034	7.668
2003	802.212	55.531	430.885	250.899	20.923	25.069	7.666
2004	945.697	60.249	531.642	250.811	22.955	29.282	7.484
2005	1.202.617	75.361	709.682	325.293	28.057	34.990	9.631
2006	1.508.626	85.376	883.841	414.589	34.113	40.713	10.859
2007	1.760.213	90.842	1.018.785	497.883	40.572	26.293	18.251
2008	1.869.882	74.215	1.064.549	529.457	49.128	45.229	63.057
2009	1.837.043	55.263	1.074.999	493.837	40.953	37.833	93.306
2010	1.843.949	54.219	1.059.416	509.419	39.825	32.246	107.173
2011	1.782.678	49.937	998.760	491.189	42.483	27.138	135.749
2012 agosto	1.698.714	38.766	931.264	453.163	38.203	24.206	178.579
2008-2012	-171.168	-35.439	-133.285	-76.294	-10.925	-21.023	115.522
	-9,2%	-47,8%	-12,5%	-14,4%	-22,2%	-4,6%	183,2%

Fuente: Banco de España.

Los problemas detectados en el sistema financiero español están limitados a una parte, pero en algunos aspectos lo sufren todas las entidades. La pérdida de confianza en el sistema financiero español, en un contexto europeo todavía bastante incierto después de la crisis financiera internacional provocada por los activos tóxicos, ha desembocado en el cierre del mercado interbancario para los bancos españoles. La imposibilidad de acceder a financiación en este instrumento básico, en un momento de mucha necesidad por el vencimiento de activos emitidos con vencimiento a corto plazo (cédulas hipotecarias), se ha compensado con el aumento de la apelación al crédito en el Banco Central Europeo (TARGET2) hasta alcanzar un punto máximo en 388.736 millones de euros en el mes de agosto de 2012 (21.182 millones de euros en 2006). La mayor parte de los bancos españoles ha accedido a la liquidez necesaria depositando sus activos como garantía en el Banco Central Europeo (colaterales), de los que una parte significativa es deuda soberana española. De no haber contado con esta ayuda, el sistema financiero español hubiera afrontado una situación de emergencia con posibilidad de quiebra de algunas de las entidades, que podría haber generado consecuencias sistémicas a toda la economía española.

El sistema bancario español ha pasado de ser el "más sólido del mundo"[29] –según el presidente del Gobierno (Zapatero) en 2008, antes de reconocer la crisis de la economía española– a ser considerado un sector con severos problemas sobre el que se ha aplicado una larga relación de medidas desde 2010. La primera etapa estuvo marcada por la exigencia de disponer de un capital principal del 8% o del 10% (para entidades con una dependencia de la financiación mayorista superior al 20% y con menos del 20% de capital privado) como elemento para buscar la bancarización de las cajas de ahorros. Esta obligación se acompañó de una estrategia de concentración de las entidades existentes para conseguir una posición de mayor fortaleza en su neto patrimonial que les permitiera afrontar en mejores condiciones las pérdidas de valor de sus activos en balance. En paralelo, el Gobierno compró activos en manos de las entidades financieras, facilitó avales para respaldar emisiones de bonos de las entidades y realizó inyecciones de capital cuando las entidades no eran capaces de afrontar las nuevas exigencias de capital sobre el riesgo asumido. Para facilitar la tarea se creó un nuevo organismo público, el Fondo de Reordenación Bancaria (FROB), con un potencial de recursos de hasta 90.000 millones de euros, para facilitar los procesos de fusión entre entidades viables y reforzar su solvencia mediante el suministro de fondos para financiar el proceso.

El número de entidades disminuyó sensiblemente –en especial las cajas de ahorros que pasaron de 45 a 15[30]–, pero no se consiguió la fortaleza buscada en las nuevas entidades resultantes, por lo menos en una serie de casos suficientemente amplia como para buscar otras soluciones. Las fusiones

[29] Expansión.com; 24-09-2008.

[30] El proceso de ajuste de un sector muy sobredimensionado al abrigo de la burbuja inmobiliaria ha hecho que el número de empleados en el sector bancario se haya reducido en un 10,7% entre 2008 y 2011 (de 278.301 a 248.408; -29.893). El número de oficinas se había reducido en un -14,3% en el mismo periodo (de 46.167 a 39.575; -6.592).

y SIP realizados durante esa etapa no han solucionado los problemas del sector, entre otras cuestiones porque la elección de las entidades para las fusiones se realizó bajo parámetros más de interés territorial que de eficiencia económica.

Recursos financieros directos obligados por la crisis bancaria en España desde 2008 (hasta septiembre de 2012)

Entidad	Importe total	Formato de ayudas	Importe	Fecha
Banco CAM	5.249,00	Participaciones preferentes convertibles	2.800,00	22-jul-11
		Participaciones preferentes convertibles	3.000,00	22-jul-11
BANKIA	8.965,00	Participaciones preferentes convertibles	4.465,00	28-dic-10
		Participaciones preferentes convertibles	4.500,00	03-sep-12
Catalunya Banc	2.968,00	Participaciones preferentes convertibles	1.500,00	28-jul-10
		Capital	1.718,00	30-sep-11
Banca Cívica	977,00	Participaciones preferentes convertibles	977,00	11-feb-10
Banco Mare Nostrum	915,00	Participaciones preferentes convertibles	915,00	31-dic-10
Caja España-Duero	525,00	Participaciones preferentes convertibles	525,00	29-nov-10
BBK Bank Cajasur	392,00	Esquema de Protección de Activos	392,00	16-Jul-10
Novacaixagalicia	1.162,00 2.465,00	Participaciones preferentes convertibles capital		
Unnim	953,00	Participaciones preferentes convertibles		

Total	**24.571,00**
FROB	18.369,00
FGD	6.202,00

Elaboración propia a partir de FROB.
La adquisición de la CAM por el Banco de Sabadell, de Banca Cívica por la Caixa y Unnim por el BBVA está acompañada de un esquema abierto de protección de activos que puede generar costes al erario público en el caso de aparecer activos dudosos por encima de las cuantías asumidas inicialmente.

Tribuna *Cinco Días*: "Spain is not different" Joaquin Maudos 03/10/2012

El FROB1 (ayudas en forma de préstamos) concedió 10.066 millones de euros de financiación a ocho procesos de integración, de los que casi la mitad corresponde a la creación del grupo BFA-Bankia. El FROB2 (compra directa de acciones y por tanto nacionalización) inyectó capital por importe de 4.751 millones de euros, tomando participaciones del 100%, 93% y 90%, respectivamente, en Unnim, Catalunya Caixa y Novacaixagalicia. A esta cuantía hay que añadir la inyección de capital por importe de 2.800 millones de euros con la intervención de la CAM, por lo que el total de capital con cargo al FROB2 ascendió a 7.551 millones de euros, si bien tras la integración de la CAM con Banco Sabadell y asumir el FGD esa cuantía, el importe total con cargo al FROB se eleva a 4.751 millones de euros. En consecuencia, la suma del FROB1 y 2 finalmente ascendió a 14.817 millones de euros.
¿Qué parte de estas ayudas públicas podría potencialmente darse por perdida y, por tanto, aumentarían el déficit público? Por un lado, los 4.465 millones de euros de ayuda del FROB1 a BFA-Bankia que ya han sido transformadas en capital. A Catalunya Caixa el FROB1 le prestó 1.250 millones de euros y a Novacaixagalicia 1.162 millones de euros. Pero posteriormente, y con objeto de cumplir con las exigencias del RDL 2/2011, de reforzamiento del sector financiero, el FROB2 inyectó capital por importe 2.465 millones de euros en Novacaixagalicia y 1.718 millones de euros en Catalunya Caixa. Falta añadir 1.000 millones de euros de capital que en junio de 2012 el FROB suscribió de la ampliación de capital del intervenido Banco de Valencia. En total, 12.060 millones de euros que es posible que el Estado no acabe recuperando y que, por tanto, elevarían el déficit público en torno al 1,2% del PIB.

La llegada del nuevo Gobierno de España (Partido Popular), después de las elecciones generales de 2011, no cambió en exceso el plan inicial porque los dos reales decretos publicados en el primer semestre de 2012 abundaban en la idea de proseguir en el camino de provisionar los créditos dudosos mediante los beneficios de explotación conseguidos por las propias entidades. En una parte conseguidos mediante operaciones de intermediación de la deuda soberana española (*carry trade*) que compran en el mercado primario

con los recursos obtenidos a menor precio en las subastas del Banco Central Europeo.

Las medidas adoptadas por el Gobierno en febrero y mayo (RD Ley 2/2012 y RD Ley 18/2012, sobre saneamiento y venta de activos inmobiliarios del sector financiero) obligan a las entidades financieras españolas a provisionar más el crédito concedido a los promotores inmobiliarios. Las dos normas suponen un reconocimiento explícito del excesivo valor que después de cuatro años de crisis mantienen este tipo de operaciones en los balances de la banca española.

El encargo de la valoración de los activos a dos empresas externas al sector pretendía ganar credibilidad frente a terceros, pero a la vez era una declaración de la falta de confianza en la tarea de los gestores bancarios y, sobre todo, en el Banco de España (el regulador público). Una confianza, por otra parte, de vital importancia para la defensa de los intereses españoles que se debería restaurar lo antes posible, previa depuración de responsabilidades de los causantes.

El saldo de los créditos en vigor en ese momento, dirigidos a promotores inmobiliarios (alrededor de 307.000 millones de euros), se dividía según el Ministerio de Economía en dos partes. Una con problemas (184.000 millones de euros) y otra al corriente de pago (123.000 millones). Sobre el primer tramo se mantenía la obligación de realizar antes de final de año unas provisiones elevadas sobre su actual precio (80% sobre el suelo, 65% sobre las promociones en curso y 35% sobre las viviendas terminadas); sobre el segundo componente, el segundo RD Ley ampliaba la obligación de realizar provisiones del 7% al 30%. La aplicación de los dos RD ley aprobados daría como resultado, según el Ministerio de Economía, una provisión del 40% del valor de los préstamos dirigidos a promotores inmobiliarios (123.000 millones sobre 307.000 millones). Este esfuerzo podría en algunos casos generar pérdidas de explotación o directamente no podrían afrontarlas al no disponer de una dimensión suficiente del neto patrimonial. En este caso, el sector público aportaría los recursos financieros necesarios bajo alguna de las dos fórmulas posibles: acciones o instrumentos preferentes convertibles en acciones (*cocos* en las siglas en inglés).

No hay información oficial del grado de cumplimiento de la obligación de provisionar los activos problemáticos, y tan solo se puede afirmar que la nueva norma aumentaba en 28.000 millones de euros las provisiones adicionales a realizar por las entidades financieras antes de final de año. El esfuerzo real, no obstante, para alcanzar los porcentajes obligados por la norma podría superar los 53.000 millones de euros en poco más de siete meses; una elevada cifra que difícilmente podrá ser cumplida en su parte por algunas de las actuales entidades bancarias. En todo caso, las cifras están influidas por el grado de credibilidad de la ubicación de los activos y, en este sentido, la valoración independiente puede jugar un papel positivo en primera instancia.

Créditos dirigidos a promotores inmobiliarios de entidades bancarias españolas

	total activos millones	cobertura	
		% sobre total	millones
activos problemáticos	184.000	54,5%	100.319
Suelo	58.749	80,0%	46.999
promociones en curso	28.892	65,0%	18.780
viviendas terminadas	98.686	35,0%	34.540
activos al corriente de pago	123.000	19,0%	23.310
Suelo	25.000	45,0%	11.250
promociones en curso	16.000	22,0%	3.520
viviendas terminadas	61.000	14,0%	8.540
sin garantía real		45,0%	
total activos promotores	307.000	40,3%	123.629
provisiones especificas			60.793
provisiones genéricas			9.612
provisiones pendientes			53.224

Fuente: Ministerio de Economía y diario *El País.*

El incremento de las provisiones sobre estos activos (los que parecen más deteriorados) permitiría realizar su traspaso en mejores condiciones a unas sociedades de gestión de activos inmobiliarios para su venta a terceros, que será de obligado cumplimiento por todas y cada una de las entidades (según interpretación del Ministerio de Economía). Esta operación aislaría los préstamos de los balances de las entidades con posibles ventajas en transparencia, pero su éxito en última instancia se lograría de haber realizado una provisión adecuada al precio de mercado del bien.

La última norma aprobada (RD 24/2012, de 31 de agosto) se denomina "de reestructuración y resolución de entidades de crédito", en un intento de poner un punto final al afán reformista y alcanzar la resolución final al muy grave problema en el que se ha convertido el sistema financiero español. Las cuatro reformas previas aprobadas desde 2009 habían tenido un gran impacto desde el punto de vista de la reestructuración del sector, pero mucho más limitado desde la perspectiva de la asunción del deterioro y la necesaria recapitalización de una buena parte de las entidades españolas. La aceptación por el Gobierno del rescate bancario con fondos de la UE (sin debate parlamentario) incluyó un memorando de entendimiento (MoU, por sus siglas en inglés) que marcaba una hoja de ruta diferente, con muchos elementos de resolución. La quinta reforma ahora aprobada es el comienzo de su implementación.

El nuevo real decreto contiene elementos de lucha contra las crisis bancarias que la historia reciente ha señalado como esenciales, tales como conceder a una autoridad, como el FROB, la capacidad de adoptar mecanismos de resolución temprana (*prompt corrective action*) que eviten la demora para aportar soluciones (incluida la liquidación) en entidades con especiales problemas de solvencia. También se asume que el deterioro de los balances bancarios que supone la exposición al mercado inmobiliario debe contar con herramientas más contundentes y eficaces para su solución que las adoptadas hasta la fecha, tales como las sociedades de gestión de activos (SGA), que coloquialmente se denominan “bancos malos”. Y en el nuevo real

decreto se siguen también los preceptos recogidos en el MoU para que no solo los accionistas, sino también los tenedores de participaciones preferentes y subordinadas asuman parte de los costes de la recapitalización. Son todos ellos elementos sin duda esenciales, pero hay una lección adicional de las experiencias pasadas que no puede olvidarse. Son tan importantes las grandes medidas como la gestión de su ejecución. Y en este sentido quedan aún muchos detalles por conocerse y mucha resolución por gestionar. Entre los detalles se pueden destacar:

- Detallar qué es el capital principal sobre el que se exigirá un mínimo del 9% sobre las exposiciones ponderadas por riesgo que deberán cumplir a partir del 1 de enero de 2013.

- Cuál será la estructura de propiedad del "banco malo" y el grado de participación del FROB, que ha aumentado su capacidad de endeudamiento hasta los 120.000 millones de euros, a la espera de la recepción de los fondos europeos.

- Cuál será la valoración independiente de los activos incluidos en los balances de las entidades bancarias.

- Cuál será el precio y las condiciones de transferencia para que una parte de los activos de las entidades financieras pasen al "banco malo". El alejamiento del precio actual de mercado reduce las pérdidas para las entidades, pero las aumenta para el contribuyente en el caso de no recuperarse el valor del activo respecto a su precio actual. En todo caso, las pérdidas de la operación son casi imposibles de evitar y deberán ser asumidas por el FROB; porque si paga mucho se generarán pérdidas en el proceso de venta (plazo de 15 años), además de incurrir en riesgo moral al favorecer a los malos gestores, y si paga poco deberá ayudar a las entidades mediante inyecciones de capital para cubrir el desequilibrio en sus balances, que no se sabe si podrá recuperar con la posterior venta.

- Según algunas fuentes, la crisis financiera española de los 80, en la que se alcanzó una morosidad del 20%, se saldó con un coste del 6% del PIB en recapitalizar entidades y otro 6% del PIB en préstamos subvencionados[31].

- Cómo asumirán los tenedores de preferentes y cuotas participadas[32] –al no ser depósitos y, por tanto, no estar bajo la cobertura del Fondo de Garantía de Depósitos– su parte de pérdidas de las entidades financieras.

[31] DÍEZ, J. C. "El banco bueno, el feo y el malo". Tribuna en el diario *Cinco Días*. 2 de septiembre de 2012.

[32] Emisiones por valor cercano a 5.000 millones de euros, con cerca de 140.000 pequeños inversores.

3.5. Sector de la vivienda

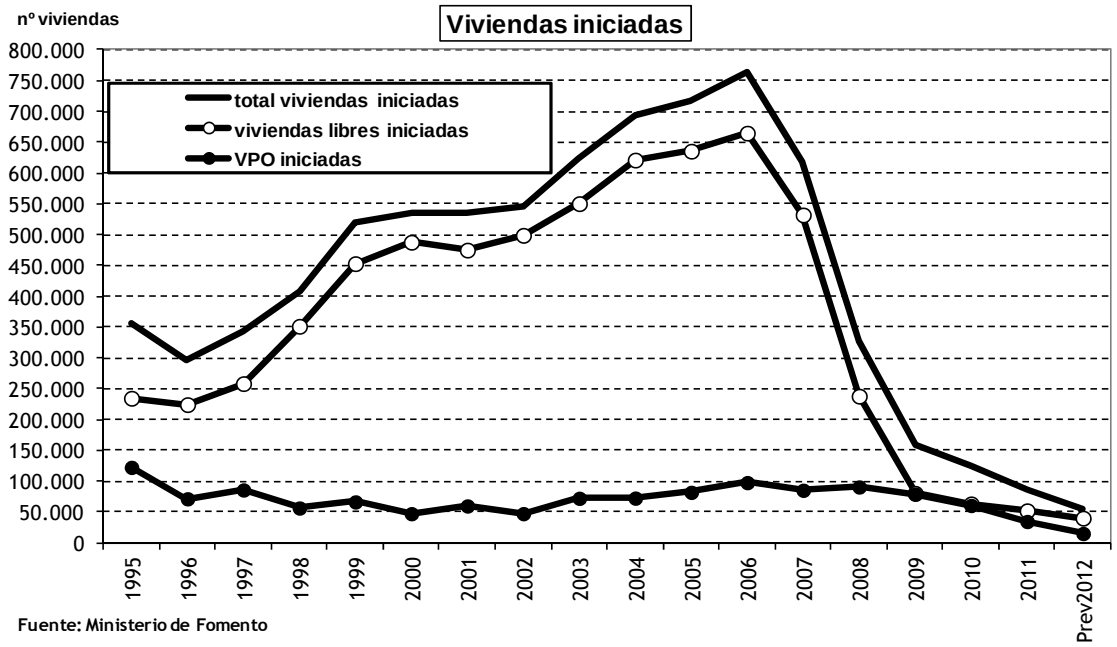
El sector de la vivienda ha continuado profundizando su ajuste durante 2012, reduciendo las cifras de viviendas iniciadas, viviendas terminadas, transacciones inmobiliarias, hipotecas concedidas y precio de las viviendas. La evolución de los fundamentales no apunta hacia un repunte en el corto plazo del sector inmobiliario. Los excesos cometidos durante años anteriores se siguen arrastrando y llevará bastante años subsanarlos.

El grueso del ajuste del sector de la vivienda en España se ha producido hasta ahora, en mayor medida, por cantidad (reduciendo bruscamente las viviendas nuevas construidas) que por precios (el descenso de los precios ha sido mucho menor hasta ahora).

El ajuste por cantidad se ha llevado ya hasta niveles extremos (las viviendas iniciadas han caído desde 762.541 en 2006 a 86.414 en 2011 y una previsión de 55.000 en 2012) y tiene ya poco margen de descenso adicional tras haber caído un 90% entre 2006 y 2011. Los datos disponibles de las viviendas iniciadas en el primer trimestre de 2012 muestran un fuerte descenso (-28%) respecto al mismo trimestre del año anterior, lo que muestra la profunda crisis en la que sigue inmersa la construcción de vivienda, que está llevando a la práctica paralización de la construcción residencial.

Las viviendas terminadas tienen un retardo entre 18 y 24 meses respecto a las viviendas iniciadas, el periodo medio de las diferentes fases de edificación de una vivienda. El descenso en la cifra de viviendas terminadas entre el máximo de 2006 (658.510 viviendas) y el mínimo de 2011 (179.351 viviendas) se sitúa en el 73%. Con los datos acumulados hasta junio de 2012 se mantiene el descenso de las viviendas terminadas, por lo que en el año 2012 se volverá a alcanzar un nuevo mínimo de viviendas terminadas, con una previsión de 120.000 viviendas. Desde máximos el descenso ha sido mucho más acusado entre las viviendas libres (-80%), que suponen la gran mayoría de las viviendas terminadas, que entre las viviendas protegidas, cuya cifra ha sufrido menos oscilaciones durante este periodo y que recientemente han caído menos que las viviendas libres, lo que las ha permitido ganar relevancia sobre el total.

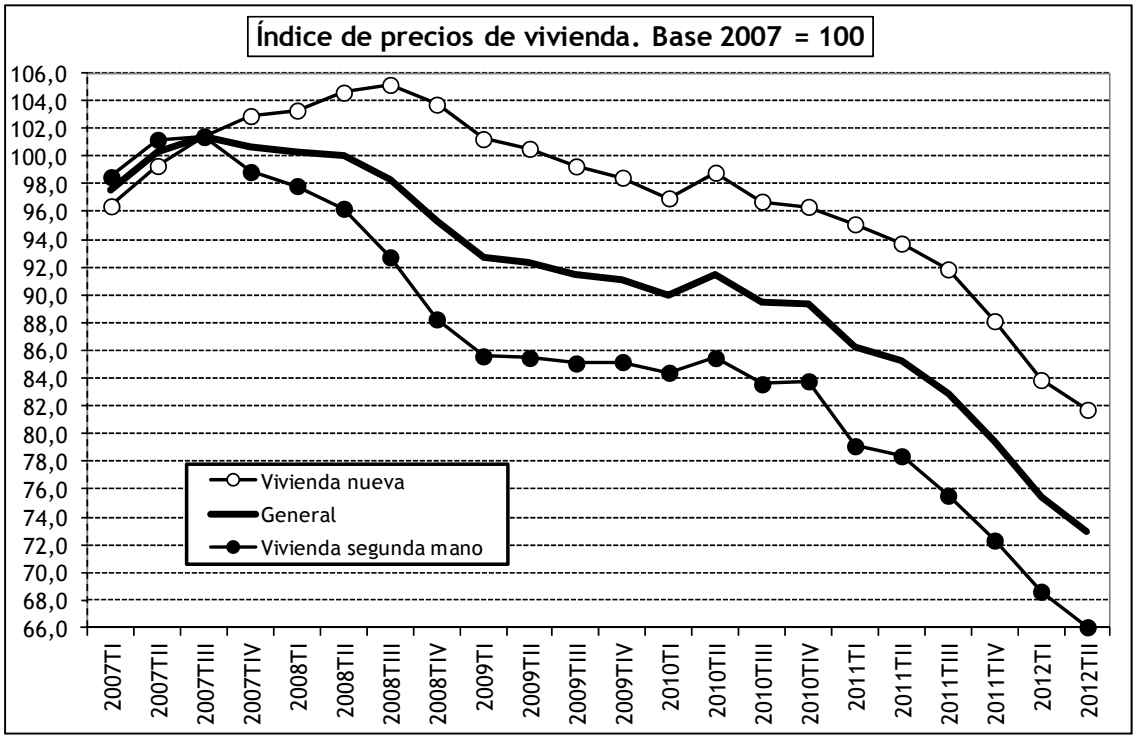
El ajuste por precios ha sido hasta ahora más moderado. Según el índice de precio de la vivienda del INE habrían caído un 28% desde máximos (comparando el tercer trimestre de 2007 con el segundo trimestre de 2012), con un mayor descenso entre la vivienda de segunda mano que entre la vivienda nueva, que está mostrando una mayor resistencia a caer. La vivienda nueva habría caído un 22,3% desde su máximo en el tercer trimestre de 2008, mientras que el descenso aumenta hasta el 34,9% entre la vivienda de segunda mano desde su máximo en el tercer trimestre de 2007.

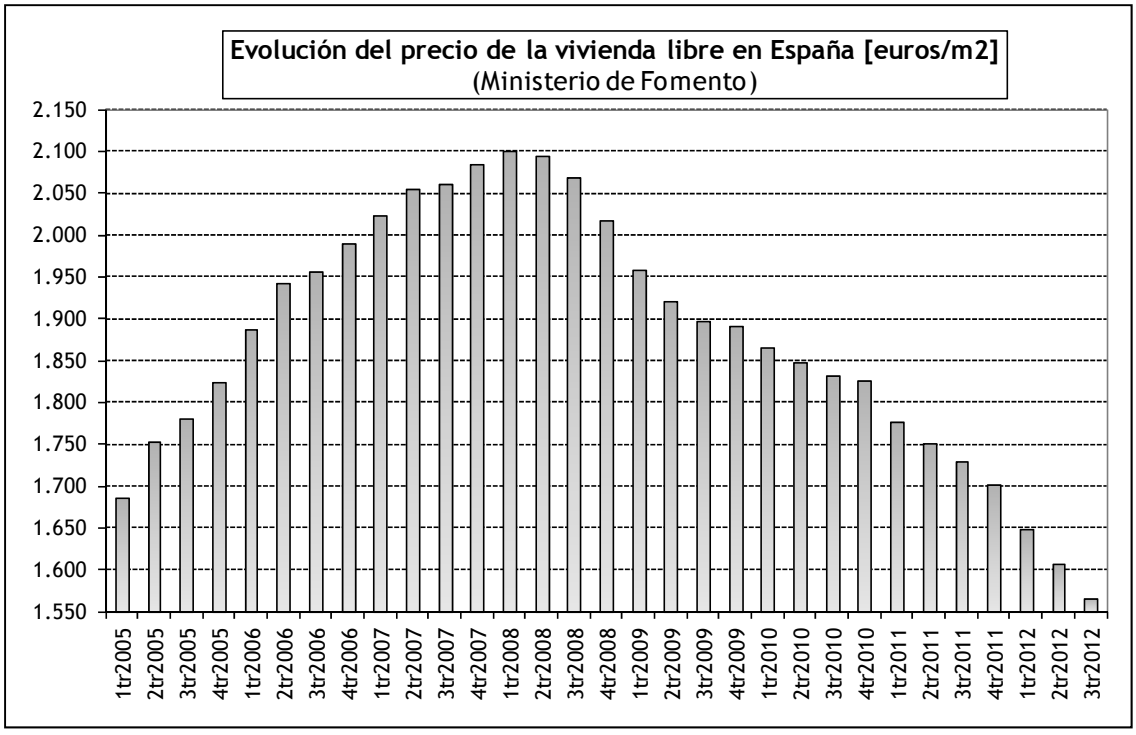


Viviendas nuevas terminadas					
	número de viviendas terminadas			distribución porcentual	
Año	total viviendas	viviendas libres	viviendas protegidas	viviendas libres	viviendas protegidas
1991	272.484	227.970	44.514	84%	16%
1992	214.196	178.501	35.695	83%	17%
1993	216.198	170.403	45.795	79%	21%
1994	242.432	174.793	67.639	72%	28%
1995	227.043	155.902	71.141	69%	31%
1996	272.415	194.871	77.544	72%	28%
1997	309.360	224.332	85.028	73%	27%
1998	301.228	226.631	74.597	75%	25%
1999	352.222	296.250	55.972	84%	16%
2000	415.258	362.940	52.318	87%	13%
2001	505.665	452.252	53.413	89%	11%
2002	518.273	480.729	37.544	93%	7%
2003	503.724	462.730	40.994	92%	8%
2004	563.923	509.293	54.630	90%	10%
2005	591.604	528.754	62.850	89%	11%
2006	658.510	597.632	60.878	91%	9%
2007	647.179	579.665	67.514	90%	10%
2008	632.218	563.631	68.587	89%	11%
2009	424.459	356.555	67.904	84%	16%
2010	276.883	218.572	58.311	79%	21%
2011	179.351	121.043	58.308	67%	33%
ene-jun 2012	*61.710*	*41.311*	*20.399*	67%	33%
Prev2012	*120.000*	*80.000*	*40.000*	67%	33%
Fuente: Ministerio de Fomento					

La caída de los precios de la vivienda se ha acelerado en los últimos trimestres, con fuertes descensos entre el cuarto trimestre de 2011 y el segundo trimestre de 2012, último dato disponible. En el segundo trimestre de 2012 la variación anual del precio de la vivienda cae un 14,4% (la mayor caída anual desde que comenzó la crisis), fruto de los fuertes descensos de la vivienda de segunda mano (-15,7%) y también de la vivienda nueva (-12,8%) que ha acelerado en estos últimos tres trimestres el descenso de sus precios. La vivienda de segunda mano ya venía registrando caídas relevantes en sus

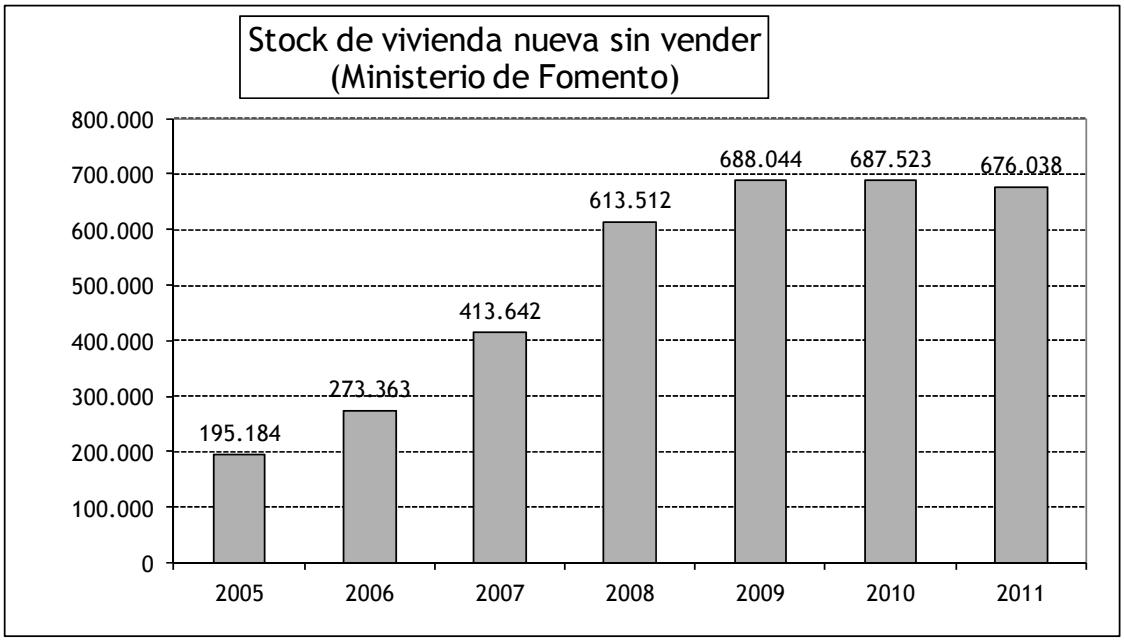
precios, que no obstante se han agudizado en los últimos trimestres. La novedad es que la vivienda nueva también parece que empieza a acometer parte del ajuste que tiene pendiente.





La evidencia de la insuficiencia del ajuste realizado en el mercado inmobiliario es el enorme stock de viviendas vacías y la resistencia a caer de dicho stock. A 31 de diciembre de 2011, el Ministerio de Fomento fijaba en 676.038 las viviendas nuevas sin vender, sin que apenas se haya reducido este stock en los últimos dos años. Según el propio Ministerio de Fomento, este stock no incluye la autopromoción de vivienda (cooperativas); si se incluyera la vivienda nueva sin vender de estas autopromociones, el total de viviendas nuevas sin vender podría situarse alrededor de 900.000.

Para absorber este stock de vivienda nueva sin vender en un plazo razonable deberán acelerarse los descensos de los precios inmobiliarios, así como reorientar parte de estas viviendas de la venta al alquiler. Hay que tener en cuenta que el censo de vivienda de 2001 cifraba en 3,1 millones las viviendas vacías. A la espera de los datos del censo de vivienda de 2011, de próxima aparición, que actualizarán dicha cifra, es evidente el elevado parque residencial construido e infrautilizado del que se dispone y que debe constituir la base de actuación preferente de la política de vivienda en los próximos años.



3.6. Precios

La evolución del índice de precios al consumo en 2011 no fue positiva en el contexto de reducido nivel de actividad de la economía española, tanto si mide en tasa anual diciembre sobre diciembre (2,4%) como si se utiliza la tasa media interanual (3,2%); es decir, la media de las tasas anuales en cada uno de los meses.

El deflactor del PIB en el que se incluye el total de los precios de consumo e inversión nacional y el de las importaciones fue bastante más

favorable (1,4% anual), muy posiblemente por la influencia del descenso en el precio de los bienes de inversión e importaciones.

El dato español de precios en 2011 estuvo lejos de ser óptimo (2% para el BCE), pero, sin embargo, se situó tres décimas por debajo de la media de los países de la zona euro (2,4% frente a 2,7%). El menor crecimiento comparado de los precios obtenido el año pasado sirve para reducir un poco el amplio margen acumulado desde 1992: 18,4 puntos con la media de los países de la zona euro.

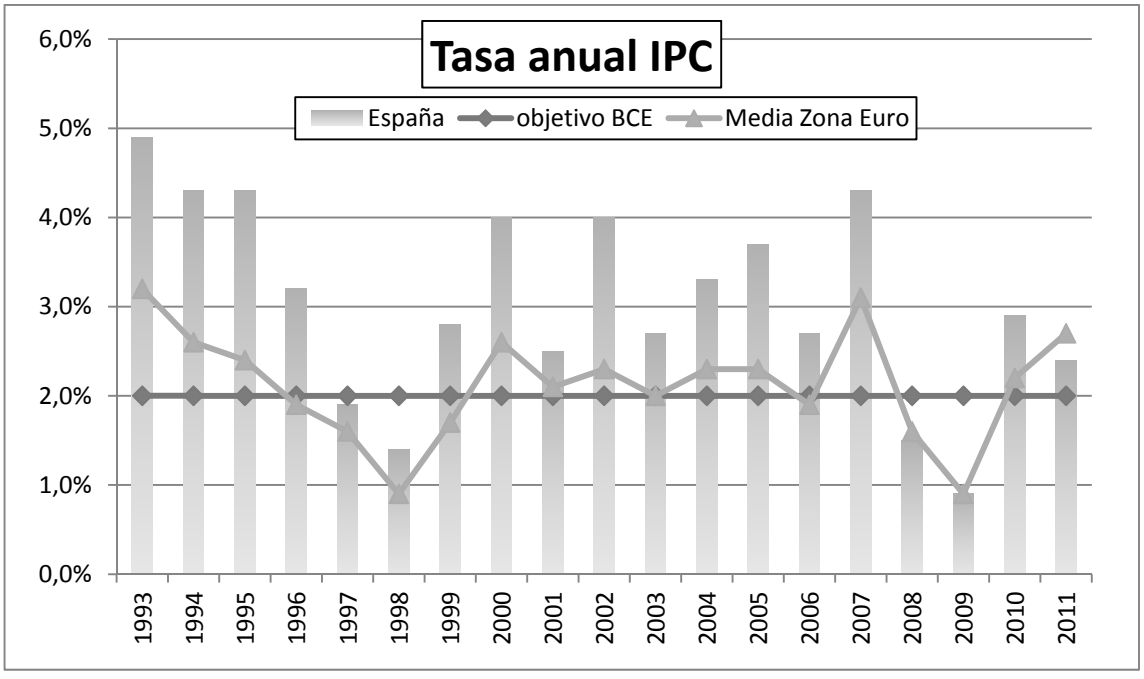
La evolución del índice general de precios español, en lo que va de año 2012, en el momento de escribir este trabajo ha empeorado significativamente con un porcentaje (tasa anual del 3,5% en octubre) un punto superior a la media de los países de la zona euro (2,5%) y nueve décimas por encima de la media de la UE27. La inflación subyacente española (sin precios energéticos y alimentos no elaborados) es inferior al índice general (tasa anual del 2,5%), pero alcanza un porcentaje también muy elevado, más cuando se tiene en cuenta que la economía española está inmersa en una recesión desde hace cinco trimestres.

El aumento de precios dentro de los productos incluidos en el índice general está bastante generalizado aunque, junto a la habitual presión al alza de los precios de la energía, en 2013 merece reseñar la influencia del aumento de los tipos de gravamen del IVA en septiembre y el de algunos de los precios públicos (transporte, medicamentos y tasas universitarias). El aumento de la presión normativa en estos tributos, junto con la escasa colaboración de las empresas para absorber los superiores tipos de IVA, son las principales causas de la mala evolución del IPC.

La demostración de la poca implicación con la estabilidad de precios de una parte del empresariado español es difícil en el capítulo del índice de precios al consumo. La observación de las aportaciones de los factores de producción al crecimiento del deflactor del PIB muestra algunas evidencias más claras. Desde 2010, la remuneración de los asalariados ha realizado aportaciones negativas en todos los ejercicios (incluidos los tres trimestres conocidos de 2012), mientras que el componente de excedente empresarial y rentas mixtas ha presionado en los tres ejercicios al alza el deflactor del PIB. Una presión que en tres de los últimos cuatro años ha sido superior al resultado final del deflactor, que no ha aumentado más gracias al buen comportamiento de las rentas de los asalariados.

El desajuste llega a su máxima extensión en los años 2011 y 2012, cuando el crecimiento del excedente empresarial y las rentas mixtas es 2,1 y 5,8 veces el aumento del deflactor del PIB.

Evolución precios IPC diciembre sobre diciembre						
	Objetivo	IPC		Objetivo	IPC	
	BCE	España	zona euro	BCE	España	zona euro
1992				100,0	100,0	100,0
1993	*2,0%*	4,9%	3,2%	102,0	104,9	103,2
1994	*2,0%*	4,3%	2,6%	104,0	109,4	105,9
1995	*2,0%*	4,3%	2,4%	106,1	114,1	108,4
1996	*2,0%*	3,2%	1,9%	108,2	117,8	110,5
1997	*2,0%*	1,9%	1,6%	110,4	120,0	112,3
1998	*2,0%*	1,4%	0,9%	112,6	121,7	113,3
1999	*2,0%*	2,8%	1,7%	114,9	125,1	115,2
2000	*2,0%*	4,0%	2,6%	117,2	130,1	118,2
2001	*2,0%*	2,5%	2,1%	119,5	133,3	120,7
2002	*2,0%*	4,0%	2,3%	121,9	138,7	123,4
2003	*2,0%*	2,7%	2,0%	124,3	142,4	125,9
2004	*2,0%*	3,3%	2,3%	126,8	147,1	128,8
2005	*2,0%*	3,7%	2,3%	129,4	152,6	131,8
2006	*2,0%*	2,7%	1,9%	131,9	156,7	134,3
2007	*2,0%*	4,3%	3,1%	134,6	163,4	138,4
2008	*2,0%*	1,5%	1,6%	137,3	165,9	140,6
2009	*2,0%*	0,9%	0,9%	140,0	167,4	141,9
2010	*2,0%*	2,9%	2,2%	142,8	172,2	145,0
2011	*2,0%*	2,4%	2,7%	145,7	176,4	149,0
diferencia acumulada por España				21,1%		18,4%
Elaboración propia.						



Índice de Precios de Consumo. Base 2011
Octubre 2012

1. Índices nacionales: general y de grupos

Grupo	Índice	% Variación			Repercusión	
		Mensual	En lo que va de año	Anual	Mensual	En lo que va de año
ÍNDICE GENERAL	104,4	0,8	2,9	3,5		
1. Alimentos y bebidas no alcohólicas	103,1	0,3	2,0	2,5	0,056	0,369
2. Bebidas alcohólicas y tabaco	107,6	0,0	5,3	5,5	0,000	0,154
3. Vestido y calzado	105,6	10,5	-3,0	0,4	0,750	-0,254
4. Vivienda	107,1	-0,6	5,9	6,1	-0,078	0,704
5. Menaje	101,8	0,9	0,8	1,3	0,057	0,051
6. Medicina	110,8	0,2	13,3	10,5	0,007	0,419
7. Transporte	107,1	-0,8	6,3	6,5	-0,127	0,953
8. Comunicaciones	97,4	0,0	-1,6	-1,7	0,000	-0,063
9. Ocio y cultura	101,7	-0,1	0,3	2,0	-0,006	0,022
10. Enseñanza	112,5	9,2	10,3	10,4	0,130	0,146
11. Hoteles, cafés y restaurantes	101,2	-0,2	1,2	1,0	-0,020	0,134
12. Otros bienes y servicios	103,8	0,9	3,1	3,4	0,082	0,288

2. Índices nacionales de grupos especiales

Grupo especial	Índice	% Variación		
		Mensual	En lo que va de año	Anual
Alimentos con elaboración, bebidas y tabaco	104,1	0,5	2,6	3,0
Alimentos sin elaboración	103,0	-0,2	2,2	2,7
Alimentos con bebidas y tabaco	103,7	0,3	2,5	2,9
Alimentos sin elaboración y productos energéticos	109,0	-1,3	7,8	8,1
Bienes industriales	106,3	1,4	3,9	4,7
Bienes industriales duraderos	100,3	0,0	-0,1	0,0
Productos energéticos	112,5	-1,8	10,9	11,2
Carburantes y combustibles	112,2	-1,8	10,4	10,7
Bienes industriales sin energía	105,7	1,8	3,1	4,0
Bienes industriales sin productos energéticos	103,7	3,0	1,0	2,0
Servicios	102,8	0,6	2,2	2,6
Servicios sin alquiler de vivienda	102,9	0,6	2,3	2,7
Índice general sin alimentos, bebidas y tabaco	104,5	1,0	3,0	3,6
Índice general sin alquiler de vivienda	104,4	0,9	3,0	3,6
Índice general sin productos energéticos	103,3	1,2	1,9	2,5
INFLACIÓN SUBYACENTE (Índice general sin alimentos no elaborados ni productos energéticos)	103,3	1,3	1,9	2,5
Índice general sin tabaco	104,3	0,9	2,9	3,4
Índice general sin servicios	105,4	1,0	3,4	4,1
Índice general sin carburantes ni combustibles líquidos	103,8	1,1	2,3	2,9

RENTAS. DESCOMPOSICIÓN DEL DEFLACTOR DEL PIB. Aportaciones por factores de producción								
	PIB	**Remuneración de los asalariados**	**Coste Laboral Unitario (CLU)**	**Remuneración por asalariado**	**Productividad por trabajador**	**Tasa de asalarización**	**EEB/RENTA MIXTA BRUTA**	**Impuestos netos sobre la producción y las importaciones**
1996	3,46	1,84	1,47	1,96	-0,49	0,36	1,19	0,44
1997	2,38	1,81	0,95	1,12	-0,16	0,86	0,00	0,55
1998	2,46	1,11	0,90	0,98	-0,08	0,20	0,80	0,55
1999	2,66	1,34	0,96	1,00	-0,04	0,38	0,53	0,78
2000	3,45	1,66	1,39	1,42	-0,02	0,27	1,36	0,42
2001	4,20	1,71	1,58	1,78	-0,20	0,13	2,39	0,10
2002	4,31	1,65	1,43	1,62	-0,19	0,21	2,18	0,48
2003	4,14	1,64	1,44	1,76	-0,32	0,20	1,74	0,76
2004	4,02	1,26	1,19	1,46	-0,27	0,07	1,94	0,82
2005	4,28	1,74	1,57	1,75	-0,17	0,17	1,62	0,92
2006	4,13	1,74	1,58	1,90	-0,33	0,16	1,71	0,68
2007	3,35	2,07	1,92	2,26	-0,34	0,15	1,66	-0,37
2008	2,42	2,37	2,38	3,05	-0,67	0,00	1,66	-1,59
2009	0,60	0,52	0,49	2,00	-1,51	0,03	1,40	-1,31
2010	0,97	-0,70	-0,77	0,34	-1,11	0,07	0,14	1,51
2011	0,95	-0,60	-0,70	0,33	-1,03	0,11	1,93	-0,39
2012	0,33	-1,60	-1,30	0,27	-1,57	-0,33	1,93	-0,03
Elaboración propia a partir de INE								

Aportación al deflactor del PIB sobre total por factores				
	PIB	**Remuneración de los asalariados**	**EEB/RENTA MIXTA BRUTA**	**Impuestos netos sobre la producción y las importaciones**
1996	100,0%	53,1%	34,3%	12,7%
1997	100,0%	76,2%	0,2%	23,1%
1998	100,0%	45,0%	32,7%	22,3%
1999	100,0%	50,4%	19,8%	29,5%
2000	100,0%	48,2%	39,3%	12,2%
2001	100,0%	40,7%	56,9%	2,4%
2002	100,0%	38,2%	50,7%	11,1%
2003	100,0%	39,6%	42,1%	18,4%
2004	100,0%	31,4%	48,3%	20,4%
2005	100,0%	40,6%	37,9%	21,4%
2006	100,0%	42,2%	41,5%	16,4%
2007	100,0%	61,9%	49,4%	-11,1%
2008	100,0%	98,3%	68,7%	-65,7%
2009	100,0%	86,2%	233,8%	-217,7%
2010	100,0%	-71,9%	14,3%	156,1%
2011	100,0%	-63,2%	202,6%	-41,3%
2012	100,0%	-480,0%	580,0%	-10,0%
Elaboración propia a partir de INE.				

4. Mercado de trabajo en España

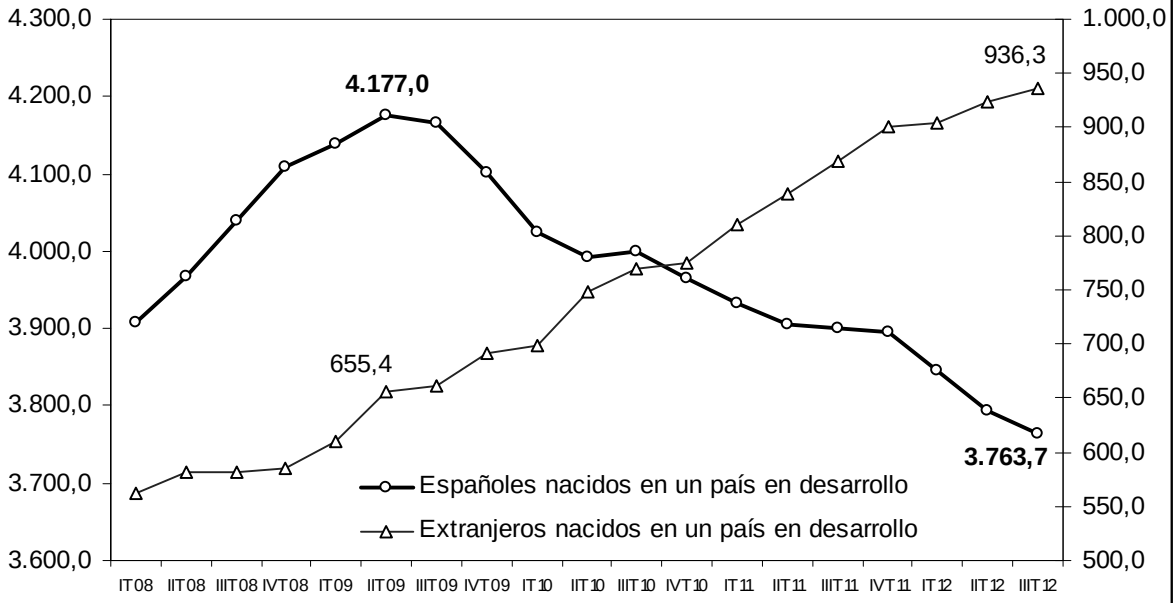
4.1. Población en edad de trabajar

La población de 16 y más años ha crecido en 150.000 personas desde el inicio de la crisis (tabla al final de este apartado). Acuciados por el profundo y dilatado ajuste iniciado hace cuatro años, muchos inmigrantes han abandonado el país: 1,57 millones desde 2009 hasta septiembre de 2012, según las estimaciones de Población Actual del Instituto Nacional de Estadística (INE). Esto tendría que haber supuesto un recorte de la población en edad de trabajar y un alivio sobre el presionado mercado de trabajo y, en particular, sobre el muy vulnerable colectivo de inmigrantes. Sin embargo, este movimiento ha sido compensado por otro de entrada de similar volumen, 1,55 millones. Resultando un pequeño saldo negativo de -25.000 personas (ver tabla al final del apartado).

Si se analiza a los españoles a lo largo del mismo período y a través de la misma fuente estadística, se observa que han emigrado 190.000 españoles y han regresado 137.000, lo que arroja un saldo negativo de -52.000 personas. Al menos hasta 2011 se puede comprobar que los españoles que abandonan el país son oriundos; es decir, nacidos en España y no extranjeros naturalizados que una vez consolidada la nacionalidad deciden emigrar a otros lugares de Europa en busca de mejores oportunidades de empleo.

Población en edad de trabajar procedente de países en desarrollo

Datos en miles



Fuente: Gabinete Económico de CC.OO. a partir de la EPA del INE.

A pesar de lo dicho, en el último año, los flujos de entrada de extranjeros parecen haber cedido, aunque como resultado de la acción del mercado y no de una política migratoria de regulación. Para apreciar más claramente este fenómeno a través de los saldos netos que ofrece la Encuesta de Población Activa (EPA) del INE, se ha dividido la población en edad de trabajar en tres grupos:

- Españoles oriundos, que es el más numeroso, suponen el 85% de la población de 16 o más años.

- Nacidos en un país en vías de desarrollo[33], ya sean españoles o extranjeros, representan al grueso de la inmigración recibidos por España durante la etapa de bonanza; por ello, a este se le denomina el grupo de los "inmigrantes". Entre ellos, los españoles son los inmigrantes más estables que han logrado nacionalizarse, tienen

[33] Se considera desarrollado el país con una renta per cápita igual o superior a 23.200 dólares estadounidenses anuales. Siguiendo este criterio y tomando como referencia los datos del CIA World Factbook 2011, son países desarrollados identificables en la EPA: Alemania, Andorra, Austria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, Eslovenia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Liechtenstein, Luxemburgo, Malta, Mónaco, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Chequia, Eslovaquia, San Marino, Santa Sede, Suecia, Suiza, Islas Feroe, Isla de Man, Guernsey, Jersey, Gibraltar, Canadá, Estados Unidos y territorios dependientes de América del Norte (Bermuda, Groenlandia, Saint Pierre, Miquelon), Corea del Sur, Japón, Taiwán, Arabia Saudí, Israel, Australia, Nueva Zelanda y territorios dependientes en Oceanía. El resto se consideran países en vías de desarrollo.

algunos rasgos que les asimilan a los españoles oriundos, pero en lo fundamental guardan más relación con el resto de inmigrantes, motivo por el que aparecen aquí sumados. Suponen el 12,2% de la población en edad de trabajar. En el gráfico anterior se puede observar el importante y constante trasvase que se está dando en los nacidos en países en vías de desarrollo de extranjeros a españoles, resultado de las naturalizaciones.

- Resto de población. Constituye un grupo residual que pesa poco en el conjunto de la población en edad de trabajar (2,8%) y reúne a los españoles y extranjeros nacidos en un país desarrollado. Estos extranjeros son, por lo general, expatriados que se encuentran temporalmente en España.

Si se analizan estos colectivos segregando por sexos, se observa que los que recortan su población en edad de trabajar a lo largo del último año son los hombres (-37.400) y mujeres inmigrantes (-30.300), y los hombres españoles oriundos (-43.500), mientras que la mujeres españolas oriundas la aumentan (28.900).

Por otro lado, si se investiga el flujo de los emigrantes españoles por edades, se observa que los jóvenes (entre 16 y 30 años) suponen solo un 13% del flujo de salida, estando fundamentalmente compuesto por mayores de 30 años y niños (los menores de 0 a 15 años significan el 46,3%). Por tanto, no parece que los jóvenes estén abandonando el país. No obstante, cabe preguntarse por la capacidad del INE para producir estadísticas robustas de emigración para los españoles[34], pues se basan en la voluntad de empadronamiento en los consulados de España en el extranjero. Propensión que, muy probablemente, es baja entre los jóvenes, en particular si emigran a la Unión Europea.

Adicionalmente, el Padrón Municipal, que hasta la fecha había servido para aprehender con suficiente solvencia los flujos migratorios —en particular, los de entradas—, empieza a perder capacidad para este fin, como resultado del reciente recorte de los beneficios que conlleva la inscripción en él para los inmigrantes irregulares[35]. El posible resurgir de la emigración española y la peor detección de los nuevos inmigrantes en situación irregular aconsejan que el INE explore nuevas vías de detección o mejore las existentes. Sino podría ocurrir como entre 1996 y 2005, cuando todas las estadísticas de hogares producían estimaciones sesgadas, consecuencia de la falta de incorporación del fenómeno inmigratorio a las cifras de población. En aquella ocasión fue la capacidad de previsión del propio Instituto la que salvó la situación, gracias a la puesta en marcha del Padrón Municipal Continuo, colocando a la estadística española en los primeros puestos de los estándares internacionales.

[34] Los extranjeros están adscritos a un proceso de renovación padronal bianual.
[35] Recientemente se ha recortado la posibilidad de acceso a los servicios sanitarios de los inmigrantes sin papeles, que se conseguían mediante la inscripción padronal.

Población de 16 y más años por sexo			
	Hombres	Mujeres	Total
IIIT12 Miles	18.712,4	19.707,9	38.420,3
Variación último año miles	-75,9	8,5	-67,5
Porcentaje de variación anual			
IT12	-0,3	0,2	0,0
IIT12	-0,2	0,2	0,0
IIIT12	-0,4	0,0	-0,2
Diferencia en miles			
IIIT12-IIIT08	-71,1	220,7	149,6
Porcentaje de la diferencia sobre el período inicial			
IIIT12-IIIT08	-0,4	1,1	0,4
Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de la EPA del INE.			

Flujos brutos de entrada y salida al país						
	2009	2010	2011	ene-sep 2011	ene-sep 2012	2009 -sep 2012
Entradas	**480.974**	**465.169**	**457.650**	**345.898**	**282.522**	**1.686.315**
Españoles	31.160	34.800	42.127	31.707	29.373	137.460
Extranjeros	449.814	430.369	415.523	314.191	253.149	1.548.855
Salidas	**433.612**	**403.013**	**507.740**	**382.611**	**420.150**	**1.764.515**
Españoles	35.302	36.967	62.611	45.161	54.912	189.793
Extranjeros	398.309	366.046	445.129	337.450	365.238	1.574.722
Saldos	**47.362**	**62.156**	**-50.090**	**-36.713**	**-137.628**	**-78.200**
Españoles	-4.143	-2.168	-20.484	-23.205	-15.788	-52.333
Extranjeros	51.505	64.324	-29.606	-51.047	-84.301	-25.867
Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de las estimaciones de Población Actual del INE.						

Hombres de 16 o más años				
	Españoles oriundos	Nacidos en un país en desarrollo	Resto de población[1]	Total
IIIT12 Miles	15.971,6	2.229,8	510,9	18.712,4
Variación último año miles	-43,5	-37,4	5,0	-75,9
Porcentaje de variación anual				
IT12	-0,3	0,7	-5,2	-0,3
IIT12	-0,3	-0,2	1,4	-0,2
IIIT12	-0,3	-1,7	1,0	-0,4
Diferencia en miles				
IIIT12-IIIT08	-74,9	-59,1	62,9	-71,1
Porcentaje de la diferencia sobre el período inicial				
IIIT12-IIIT08	-0,5	-2,6	14,0	-0,4
Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de la EPA del INE.				

Mujeres de 16 o más años				
	Españoles oriundos	Nacidos en un país en desarrollo	Resto de población[1]	Total
IIIT12 Miles	16.678,7	2.470,1	559,1	19.707,9
Variac. último año miles	28,9	-30,3	9,8	8,4
Porcentaje de variación anual				
IT12	0,2	-0,3	0,6	0,2
IIT12	0,2	-0,8	2,2	0,2
IIIT12	0,2	-1,2	1,8	0,0

Diferencia en miles				
IIIT12-IIIT08	2,6	139,3	78,9	220,7
Porcentaje de la diferencia sobre el período inicial				
IIIT12-IIIT08	0,0	6,0	16,4	1,1

Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de la EPA del INE.

Población laboralmente activa e inactividad

La población que está incorporada a la actividad laboral porque trabaja (ocupados) o busca empleo (parados) se analiza en este apartado, acotándose al tramo de edad de 16 a 64 años. Asimismo se estudia por sexos, segregando la población entre españoles oriundos y nacidos en países en desarrollo, como se hizo en el apartado anterior, al objeto de poner en evidencia las dinámicas subyacentes en cada grupo. Quedan fuera del análisis los nacidos en un país desarrollado, ya sean españoles o extranjeros, que como se vio representan una parte muy pequeña, el 2,8% de la población en edad de trabajar.

Desde el comienzo de la crisis, los hombres españoles oriundos recortan su población activa en -462.000 personas, mientras que las mujeres la incrementan en 518.000 (al final de este apartado). Un movimiento similar se observa por sexos entre los nacidos en un país en desarrollo. El 59% de la caída de la actividad masculina entre los españoles oriundos obedece a la pérdida de población (por envejecimiento de su población o emigración) y el resto, por el retorno y el alargamiento de la permanencia de los jóvenes en los estudios. Los estudiantes se incrementan en 127.000 hombres entre los españoles nacidos en España desde el comienzo de la crisis.

Entre las mujeres oriundas este fenómeno es menor, pues ellas no habían abandonado los estudios en la medida en que lo hicieron los hombres durante el boom inmobiliario. Lo verdaderamente significativo entre las mujeres nacidas en España es el importante incremento de su población activa desde el comienzo de la crisis con nuevos efectivos procedentes de la inactividad (518.000 activas más, que antes estaban dedicadas a las labores del hogar). El aumento se localiza entre las mayores de 30 años, y tiene su origen en su incorporación a la actividad laboral impulsada por la pérdida de empleo del cónyuge o pareja, el mal comportamiento de las actividades masculinizadas y el mejor comportamiento de la demanda de empleo femenina. A lo largo de la crisis las inactivas mayores de 30 años que declaran dedicarse a labores del hogar se reducen en 686.000 personas.

Los hombres inmigrantes también pierden activos (-109.000), fundamentalmente por el retorno a su país de origen, aunque también se observa un aumento de los estudiantes entre los más jóvenes (41.000). Las mujeres inmigrantes experimentan un incremento de la población activa (104.000) impulsado por un aumento de la inmigración que propicia el mejor comportamiento de las ramas de actividad feminizadas a lo largo de la crisis.

A lo largo del último año, la caída de la actividad en los hombres españoles oriundos pasa a explicarse en mayor medida por el recorte de su población, aunque sigue aumentando el número de jóvenes estudiantes (16.000). Lo mismo sucede con los hombres inmigrantes, donde la población cae por el incremento de las salidas del país. La población activa femenina de origen español sigue creciendo a tasas apreciables durante los últimos doce meses, a pesar de que el comportamiento de la ocupación en los servicios ha empeorado. Mientras la actividad de las mujeres inmigrantes pasa a reducirse por el incremento del retorno a sus países de origen y, en menor medida, por el aumento de las personas jóvenes que se dedican ahora en mayor número a estudiar (ver tablas siguientes).

Población en edad de trabajar por colectivos y sexo
Población entre 16 y 64 años

	Españoles nacidos en España			Nacidos en un país en desarrollo			Resto de población		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
IIIT12 Miles	12.721,7	12.364,2	25.085,9	2.170,0	2.370,5	4.540,5	396,8	433,9	830,7
Variación último año miles	-89,4	-25,6	-115,0	-48,9	-48,0	-97,0	-8,7	-1,4	-10,1
Porcentaje de variación anual									
IT12	-0,8	-0,2	-0,5	0,6	-0,3	0,1	-7,9	-1,9	-4,8
IIT12	-0,8	-0,2	-0,5	-0,6	-1,3	-1,0	-1,1	0,4	-0,3
IIIT12	-0,7	-0,2	-0,5	-2,2	-2,0	-2,1	-2,1	-0,3	-1,2
Diferencia en miles									
IIIT12-IIIT08	-271,5	-225,2	-496,7	-82,8	105,0	22,2	36,2	53,5	89,7
Porcentaje de la diferencia sobre el período inicial									
IIIT12-IIIT08	-2,1	-1,8	-2,0	-3,8	4,4	0,5	9,1	12,3	10,8

Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de la EPA del INE.

Activos por colectivos y sexo
Población entre 16 y 64 años

	Españoles nacidos en España			Nacidos en un país en desarrollo		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
IIIT12 Miles	10.251,7	8.393,8	18.645,5	1.896,5	1.762,7	3.659,1
Variación último año miles	-96,3	141,8	45,5	-57,0	-67,2	-124,1
Porcentaje de variación anual						
IT12	-1,4	1,9	0,1	0,0	-0,6	-0,3
IIT12	-0,8	1,4	0,2	-1,7	-4,4	-3,0
IIIT12	-0,9	1,7	0,2	-2,9	-3,7	-3,3
Diferencia en miles						
IIIT12-IIIT08	-462,2	518,5	56,3	-109,5	104,2	-5,3
Porcentaje de la diferencia sobre el período inicial						
IIIT12-IIIT08	-4,5	6,2	0,3	-5,8	5,9	-0,1

Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de la EPA del INE.

Hombres españoles oriundos inactivos de 16 a 24 años por primera causa de inactividad autopercibida									
	No sabe / No refiere estado de inactividad	Estudiante (aunque esté de vacaciones)	Percibía una pensión de jubilación o unos ingresos de prejubilación	Dedicado a las labores del hogar	Incapacitado permanente	Percibiendo una pensión distinta a la de jubilación (o prejubilación)	Realizando sin remuneración trabajos sociales, actividades benéficas…	Otras situaciones	Total
IIIT12 Miles	0,1	838,3	0,5	35,7	10,5	2,0	0,4	66,5	954,0
Variación último año miles	-0,1	16,2	0,0	6,7	3,1	-0,6	-0,6	-11,2	13,3
Porcentaje de variación anual									
IT12	-47,4	0,9	-61,0	30,7	-0,6	51,8		1,5	1,4
IIT12	-100,0	1,1	-26,5	-9,4	8,3	531,5	479,6	-13,5	0,0
IIIT12	-47,5	2,0	-6,6	22,9	41,5	-24,4	-62,5	-14,4	1,4
Diferencia en miles									
IIIT12-IIIT08	-0,1	126,8	0,3	9,9	-0,1	-0,8	0,4	4,3	140,5
Porcentaje de la diferencia sobre el período inicial									
IIIT12-IIIT08	-43	18	200	38	-1	-29		7	17

Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de la EPA del INE.

Mujeres españolas oriundas inactivas mayores de 30 años por primera causa de inactividad autopercibida									
	No sabe / No refiere estado de inactividad	Estudiante (aunque esté de vacaciones)	Percibía una pensión de jubilación o unos ingresos de prejubilación	Dedicado a las labores del hogar	Incapacitado permanente	Percibiendo una pensión distinta a la de jubilación (o prejubilación)	Realizando sin remuneración trabajos sociales, actividades benéficas…	Otras situaciones	Total
IIIT12 Miles	0,3	41,6	191,3	2.303,3	99,8	27,6	1,4	181,6	2.846,9
Variac. último año miles	-0,6	-14,6	13,6	-128,1	7,2	5,2	0,2	-28,8	-145,8
Porcentaje de variación anual									
IT12	-88,4	3,7	5,5	-7,0	21,8	-15,8	-32,2	-9,1	-5,5
IIT12	50,6	2,9	3,5	-4,8	4,9	-5,5	-11,6	-12,6	-4,3
IIIT12	-65,1	-26,0	7,6	-5,3	7,8	23,4	15,0	-13,7	-4,9
Diferencia en miles									
IIIT12-IIIT08	-3,5	-11,4	15,2	-686,5	12,7	-3,3	0,1	-35,7	-712,5
Porcentaje de la diferencia sobre el período inicial									
IIIT12-IIIT08	-91,5	-21,6	8,6	-23,0	14,5	-10,7	7,6	-16,4	-20,0
Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de la EPA del INE.									

4.2. Empleo

La evolución de la ocupación sigue siendo muy negativa y preocupante. A pesar de llevar 16 trimestres de caída, su rebaja continúa siendo intensa; en el tercer trimestre de 2012 es del -4,6%. En el último año el empleo se recortó en -836.000 ocupados (ver tabla 9 al final). Los aumentos de la ocupación por cuenta propia detectados en los últimos trimestres parecen ser trasvase desde el empleo asalariado más que creación neta de empleo, y reflejan una precarización de las condiciones de trabajo.

Por primera vez desde el comienzo de la crisis, aumenta el empleo por cuenta propia, 108.000 ocupados en los últimos doce meses (ver tabla siguiente). Se trata de trabajo autónomo, fundamentalmente masculino (75%) y, en gran parte, a tiempo completo (66%). La agricultura también aumentó su ocupación en el último año, aunque de manera ligera, 12.700 nuevos empleos netos. Por último, como nota de optimismo contenido en el tercer trimestre de este año se deja de destruir empleo femenino en la industria y la construcción, creándose en la agricultura. La presencia femenina es testimonial en la construcción, no así en la industria y la agricultura.

Desde el inicio de la crisis, durante la segunda mitad de 2008, se han liquidado algo más de tres millones de puestos de trabajo, la mayoría ocupados por hombres (-2,6 millones). Esta mayor incidencia del ajuste sobre los hombres persiste y en los últimos doce meses se destruyen 565.000 empleos ocupados por hombres, frente a los -270.000 que desaparecen entre las mujeres. Este comportamiento se explica, como se verá más adelante, por la mayor repercusión de la crisis sobre sectores masculinizados, como construcción e industria, y el comportamiento anticíclico que ha jugado hasta hace poco el empleo público, beneficiando a las mujeres.

Por edades, lo más impactante es la rebaja del empleo de los más jóvenes. De los tres millones de empleos que ha liquidado la crisis, un millón corresponde a jóvenes de 16 a 24 años, que han recortado su ocupación un 54%. Adicionalmente, el ritmo de caída sigue siendo muy elevado en este colectivo a lo largo de 2012, superando tasas del -18%. Los ocupados entre 25 y 34 años son los siguientes damnificados, con una rebaja del -28,2% desde que empezó el ajuste, y un aumento en el ritmo de recorte del empleo a lo largo de 2012 que alcanza una tasa anual del -10,2% en el tercer trimestre. El empleo se recortó un -6,6% en los ocupados de 35 a 44 años a lo largo de la crisis y se mantuvo estable en los mayores de 45 años, lo cual no significa que no se esté destruyendo empleo en este tramo de edad, sino que el envejecimiento de la población ocupada compensa el recorte.

Por sectores, el ajuste gira sobre la construcción, donde desparecen casi 1,3 millones de puestos de trabajo de los tres que se han esfumado hasta la fecha. Nuevamente, lo más preocupante es que en este sector, a pesar de haberse liquidado más de la mitad de su empleo, no parece haberse tocado fondo. Aunque en 2012 las tasas anuales de destrucción de empleo son

decrecientes, la del tercer trimestre es todavía elevadísima, -17,1%. La industria sigue a la construcción en porcentaje de empleo recortado durante la crisis (-23,6%) y los servicios en volumen, -929.000 puestos de trabajo. Una idea de la importancia de la burbuja inmobiliaria la da la mayor rebaja en volumen de la ocupación en la construcción que en los servicios, a pesar de que estos últimos daban empleo al 68,6% de los ocupados a principios de 2008 y la construcción al 12%. Ahora, en el tercer trimestre de 2012, la construcción ocupa al 6,6% y los servicios al 75%, con lo que la estructura productiva del país ya ha cambiado de manera apreciable "terciarizándose". A lo largo de 2012, la industria sigue recortando empleo a tasas anuales que superan el -5%, el -3% en los servicios, y solo la agricultura, como se comentó, consigue crear modestamente empleo en el tercer trimestre del año, 1,8%.

Si se analiza la evolución del empleo por sectores y sexo desde el comienzo de la crisis, se observa que en el caso de los hombres el recorte de la ocupación se concentra en volumen, aún más en la construcción. El 53% del empleo masculino desaparecido pertenece a este sector. A la construcción le sigue la industria, donde la rebaja es en volumen la mitad que en la construcción y en términos relativos significa la desaparición de casi uno de cada cuatro empleos industriales masculinos. A lo largo de los últimos trimestres la industria ha registrado tasas anuales de recorte de la ocupación cercanas al -7% entre los hombres. Los servicios son los que menos empleo pierden en términos relativos desde que comenzó la crisis (-6,7%), aunque en volumen liquidan -435.000 empleos, siendo el sector con más ocupación. La agricultura consigue crear empleo ligeramente en el tercer trimestre de 2012, último disponible, 0,8% en tasa anual.

Las mujeres concentran el 67% del recorte de su ocupación hasta ahora en los servicios (como era de esperar), casi medio millón de ocupadas menos. Es importante resaltar que las tasas de recorte anual del empleo femenino en los servicios han empezado a situarse por encima de la de los hombres a partir del segundo trimestre de 2012, lo que está relacionado con el ajuste del empleo público que se detalla más adelante. El 22% del empleo femenino desaparecido con la crisis es industrial o, dicho de otro modo, el empleo de las mujeres en la industria se recorta un -20,6% desde el comienzo de la crisis. Como nota positiva, en el tercer trimestre de 2012 se deja de destruir empleo femenino en la industria y, prácticamente, en la construcción (-0,2%), mientras que en la agricultura crece un 4,6%. Sin embargo, no hay que perder de vista, ante estos datos, que el 88,5% de las mujeres se ocupa en los servicios, siendo su ocupación en la construcción y la agricultura pequeña, y algo mayor en la industria, donde trabajan 616.000 mujeres.

Merece la pena analizar en detalle la evolución de los servicios que, al menos hasta hace poco, han permitido un mejor comportamiento de la ocupación femenina, lo que se ha sumado a su baja exposición a los efectos de la burbuja inmobiliaria, debido a su menor relevancia en la construcción y la industria. La mayor presencia de mujeres en sanidad (79% del empleo en esta

rama), educación (63%), actividades administrativas[36] (58%) y otros servicios[37] (79%) está detrás de la menor caída de su empleo, pues la ocupación en estas actividades se ha recortado menos desde el inicio de la crisis o incluso ha crecido. El empleo de la rama de sanidad aumentó en 100.000 personas desde el tercer trimestre de 2008, aunque en 2012 ha empezado a registrar tasas anuales negativas (-5,3% en el tercer trimestre), con una rebaja de -78,6 empleos en el último año. A la educación le ocurre lo mismo en un volumen mucho más modesto (+12.000 empleos) y sin registrar tasas negativas hasta el tercer trimestre del presente año (-1,9%, -21.000 empleos en los últimos 12 meses); aunque si se observa sólo la evolución de las mujeres la variación sigue siendo positiva (0,9%). Estas dos ramas son junto al comercio, hostelería y Administraciones Públicas, las que acumulan un mayor volumen de empleo en los servicios (1,4 millones en sanidad y 1,1 millones en educación). La rama de actividades administrativas, que actualmente ocupa a 907.000 personas, sólo recorta un -3,6% su empleo a lo largo de la crisis y su variación anual es ligeramente positiva en el tercer trimestre de este año (0,5%). Lo mismo le sucede a la rama de otros servicios que tiene tasas de variación del empleo positivas a largo de los tres trimestres disponibles de 2012, aunque con tendencia decreciente y con un volumen de ocupación más modesto, 412.000 personas. Por su lado, los hombres se ocupan preferentemente en el comercio (58% del empleo de esta rama), transporte (96%), comunicaciones (76%), finanzas (67%) e inmobiliarias (64%), donde el recorte del empleo ha sido superior al 10% desde el comienzo de la crisis.

Sin embargo, la evolución del empleo en los servicios a lo largo del último año ha sido más negativa para las mujeres. En el tercer trimestre de 2012 hay cinco ramas en los servicios donde se observan crecimientos anuales del empleo femenino. Por orden de importancia son: educación (0,9%), actividades administrativas (0,6%), otros servicios (3,4%), información y comunicaciones (0,4%) y entretenimiento (11%). Entre todas estas actividades han generado 32.500 empleos netos, frente a los -312.000 que eliminaron las ramas de servicios que redujeron empleo, fundamentalmente el comercio (-104.000), sanidad (-60.000) y hostelería (-44.500). Por su parte, las ramas que crearon empleo neto entre los hombres a lo largo del último año lo hicieron en mayor volumen (44.000), gracias al buen comportamiento de la rama de actividades profesionales, científicas y técnicas[38], donde se concentró el grueso del incremento (33.600). Paralelamente, las ramas que lo recortaron lo hicieron en menor cuantía que las que rebajaron el empleo femenino (-239.000).

[36] Actividades de alquiler, relacionadas con el empleo, agencias de viajes, operadores de turismo, servicios de reserva, seguridad e investigación, servicios en edificios y actividades de jardinería, y actividades administrativas de oficina y actividades auxiliares a la empresa.

[37] Actividades asociativas, reparación de ordenadores, efectos personales y artículos de uso doméstico, y otros servicios personales.

[38] Actividades jurídicas y de contabilidad, actividades de las sedes centrales, de consultoría de gestión empresarial, servicios técnicos de arquitectura e ingeniería, ensayos y análisis técnico, investigación y desarrollo, publicidad y estudios de mercado, otras actividades científicas y técnicas, y actividades veterinarias.

Por nivel de formación alcanzado, los ocupados con estudios superiores no han sufrido, en términos netos, los rigores de la crisis, aunque en los tres primeros trimestres de 2012 registran tasas de variación negativas crecientes, aunque pequeñas; en el último año su empleo se recorta un -0,9%. Por sexos desde el inicio de la crisis, el empleo de los ocupados con estudios superiores se reduce un -3% en los hombres, el mismo porcentaje en el que aumenta entre las mujeres. El mayor recorte de la ocupación a lo largo de la crisis se produce entre los ocupados con estudios primarios o analfabetos (-41%), siendo similar entre los titulados de secundaria de primera (-17,4%) y segunda etapa (-16,5%), patrón que se reproduce por sexos. La rebaja del empleo de los ocupados con estudios primarios sigue siendo muy intensa a lo largo de 2012, en el último año cae un -14,6%.

Por situación profesional, porcentualmente el recorte del empleo que se produce desde 2008 es similar entre los trabajadores por cuenta propia y ajena, pero, obviamente, en volumen la rebaja es mucho mayor entre los asalariados, que representan el 82% del total de ocupados. Lo más reseñable en este apartado –porque hasta ahora no ocurría– es que el empleo por cuenta propia creció un 3,7%, mientras que el asalariado se recortó un -6,2% (ver tabla 15). No obstante, este aumento es, probablemente, más atribuible al deterioro de las condiciones de empleo de asalariados –que pasan a ser "falsos autónomos"– que a una creación neta de empleo. El incremento del empleo por cuenta propia en el tercer trimestre de 2012 es algo mayor entre los hombres (4,2%), aunque también la rebaja del empleo asalariado (-8%).

Por sector institucional, toda la destrucción de empleo asalariado que se produce desde el comienzo de la crisis se concentra en el sector privado (-2,5 millones). Sin embargo, el papel anticíclico que había jugado el empleo público –y que benefició en exclusiva a las mujeres, al menos en términos netos– desaparece en 2012, cuando empieza a registrar tasas de recorte crecientes. La correspondiente a los últimos 12 meses, -7,1%, supera a la del sector privado, -6%, y supone la desaparición de -229.000 empleos. Este recorte recae más sobre los contratados temporales (-173.000) que sobre los trabajadores indefinidos (-55.000). El ajuste, que empezó afectando solo al empleo temporal en el sector privado, se centra ahora fundamentalmente en el empleo indefinido. En los últimos 12 meses desaparecen -362.000 puestos de trabajos permanentes y -335.000 eventuales. De los 2,5 millones de empleos asalariados desaparecidos en este sector a lo largo de la crisis, 1,3 millones corresponden a contratos temporales y 1,2 millones a contratados indefinidos.

A lo largo del último año, el empleo público cae en todas las Administraciones (central, autonómica y local) y en la empresa pública, aunque en esta última de manera muy ligera (-3.100). El mayor ajuste en términos relativos se da en la Administración local, donde la caída del empleo asalariado representa el 37,6% del ajuste total, mientras que su participación sobre el total de asalariados públicos es del 19%. En términos absolutos, las comunidades autónomas explican la mayor parte de la rebaja (-128.000 asalariados) como era de esperar, pues concentran el 56% del empleo público. Por ramas de actividad, la Administración Pública recorta -126.000 empleos,

seguida de educación (-51.000), sanidad (-40.700) y, en menor medida, el servicio postal (-11.000).

Por tipo de jornada, la ocupación a tiempo parcial ha crecido a lo largo de la crisis, concentrándose el incremento prácticamente en su totalidad entre los hombres, cuyo porcentaje de empleo a tiempo parcial (6,7%) se sitúa, no obstante, muy por debajo del de las mujeres (25%). El incremento continúa en 2012, habiéndose creado 90.000 empleos en términos netos en los últimos doce meses, 60.000 de los cuales se han ocupado por hombres. La subida del empleo a tiempo parcial entre los hombres es, muy probablemente, subempleo[39] y está relacionada con la mayor dureza del ajuste sobre este grupo y las dificultades que están teniendo para encontrar un empleo a jornada completa. La creación de empleo a jornada parcial se concentra en el sector privado, mientras que en el público se recorta, tanto en el último año como desde el comienzo de la crisis.

Variación del empleo del sector público en el último año por tipo de administración y rama
III trim. 2012 - III trim. 2011. Miles

Rama	Central	Autonómica	Local	Empresa Pública	Total
Administración Pública	-14,8	-35,4	-75,3	-1,2	-126,3
Sanidad y servicios sociales	-1,6	-37,0	0,3	m.i.	-40,7
Educación	-1,8	-48,8	-1,3	m.i.	-51,5
Transporte	0,7	0,3	-5,2	9,6	5,2
Servicio Postal	-2,2	0,2	-0,2	-8,9	-11,1
Actividades de creación, artísticas y espectáculos	m.i.	-0,5	0,6	m.i.	-0,2
Resto de servicios	6,2	-3,9	-3,3	1,9	1,2
Agricultura, industria, energía y construcción	m.i.	-2,9	-1,6	-1,7	-5,5
Total	**-11,7**	**-127,9**	**-86,0**	**-3,1**	**-228,8**
Distribución en %	**5,1**	**55,9**	**37,6**	**1,3**	**100,0**
Miles de asalariados III trim. 2012	574,2	1.679,5	572,7	162,6	2.991,8
Distribución en %	19,2	56,1	19,1	5,4	100,0

m.i.: muestra insuficiente

Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de la EPA del INE.

Por territorios, de entre las regiones con más ocupados, Cataluña es donde existe una mayor descompensación entre el peso de su recorte de empleo sobre la rebaja total desde que empezó la crisis (-20%) y el peso de su ocupación sobre el total nacional (17,2%). Andalucía y Valencia también se mueven en los mismos parámetros con una caída relativa del empleo superior a su participación nacional. Esta descompensación está relacionada con la distribución y distinto grado de fomento que hubo de la burbuja inmobiliaria territorialmente. La aportación de Madrid, Castilla y León y Galicia al recorte del empleo durante la crisis está, en cambio, por debajo de su participación en el empleo nacional. En Madrid la caída de la ocupación representa el -11%, mientras que su participación en el empleo total es del 15,2%. En el último año, Andalucía

[39] Se define como subempleado al ocupado que quiere trabajar a tiempo completo pero solo ha podido encontrar un empleo a jornada parcial.

(-5,7%) y Castilla y León (-4,2%) aceleran su tasa de recorte del empleo y Cataluña la mantiene por encima de la rebaja media nacional (-6,2%), mientras que Galicia (-3,6%) y, sobre todo, Madrid (-1,4%) la recortan.

Ocupados por sexo Miles			
	Hombres	**Mujeres**	**Total**
IIIT12 Miles	9.468,5	7.851,8	17.320,3
Variación último año miles	-565,5	-270,4	-836,0
Porcentaje de variación anual			
IT12	-5,3	-2,3	-4,0
IIT12	-5,7	-3,8	-4,8
IIIT12	-5,6	-3,3	-4,6
Diferencia en miles			
IIIT12-IIIT08	-2.621,1	-735,6	-3.026,0
Porcentaje de la diferencia sobre el período inicial			
IIIT12-IIIT08	-19,5	-8,6	-14,9
Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de la EPA del INE.			

Ocupados por situación profesional			
	Cuenta propia	Cuenta ajena	Total
IIIT12 Miles	3.077,4	14.233,1	17.320,3
Variación último año miles	108,4	-946,3	-836,0
Porcentaje de variación anual			
IT12	-0,3	-4,7	-4,0
IIT12	0,3	-5,9	-4,8
IIIT12	3,7	-6,2	-4,6
Diferencia en miles			
IIIT12-IIIT08	-507,4	-2.513,1	-3.026,0
Porcentaje de la diferencia sobre el período inicial			
IIIT12-IIIT08	-14,2	-15,0	-14,9
Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de la EPA del INE.			

Ocupados por sexo y grupo de edad						
Años	De 16 a 24	De 25 a 34	De 35 a 44	De 45 a 54	De 55 y más	Total
IIIT12 Miles	883,4	4.199,8	5.372,8	4.403,8	2.460,5	17.320,3
Variac. último año miles	-201,0	-476,6	-125,4	-64,3	31,3	-836,0
Porcentaje de variación anual						
IT12	-18,5	-8,1	-2,6	-0,3	0,7	-4,0
IIT12	-18,9	-9,2	-3,3	-2,0	0,8	-4,8
IIIT12	-18,5	-10,2	-2,3	-1,4	1,3	-4,6
Diferencia en miles						
IIIT12-IIIT08	-1.033,8	-1.648,7	-377,8	-41,6	75,8	-3.026,0
Porcentaje de la diferencia sobre el período inicial						
IIIT12-IIIT08	-53,9	-28,2	-6,6	-0,9	3,2	-14,9
Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de la EPA del INE.						

Ocupados por sector económico					
	Agricultura	Industria	Construcción	Servicios	Total
IIIT12 Miles	720,4	2.442,0	1.136,8	13.021,2	17.320,3
% anual en miles	12,7	-134,3	-233,9	-480,3	-836,0
Porcentaje de variación anual					
IT12	-0,9	-3,2	-20,6	-2,4	-4,0
IIT12	-1,2	-5,4	-16,6	-3,7	-4,8
IIIT12	1,8	-5,2	-17,1	-3,6	-4,6
Diferencia en miles					
IIIT12-IIIT08	-66,9	-753,2	-1.276,4	-929,5	-3.026,0
Porcentaje de la diferencia sobre el período inicial					
IIIT12-IIIT08	-8,5	-23,6	-52,9	-6,7	-14,9
Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de la EPA del INE.					

Ocupados por rama de actividad							
			Variación anual en %			IIIT12 - IIIT08	
	IIIT12 Miles	Último año	IT12	IIT12	IIIT12	Miles	%
Comercio	2.816,0	-135,2	-2,1	-4,3	-4,6	-396,2	-12,3
Transporte	832,8	-48,8	-6,3	-5,9	-5,5	-143,9	-14,7
Hostelería	1.429,7	-55,3	-4,7	-3,6	-3,7	-100,8	-6,6
Comunicaciones	502,8	-4,8	3,3	1,7	-0,9	-78,8	-13,5
Finanzas	413,9	-36,7	-3,8	-7,1	-8,1	-98,0	-19,1
Inmobiliarias	92,1	1,7	3,0	5,2	1,9	-22,1	-19,4
Activ. profesionales	834,1	28,3	-0,6	0,6	3,5	-59,6	-6,7
Activ. administrativas	907,3	4,4	-6,0	-6,0	0,5	-33,5	-3,6
AA.PP.	1.273,0	-128,8	-5,0	-8,2	-9,2	-14,1	-1,1
Educación	1.100,2	-21,1	0,1	1,7	-1,9	12,7	1,2
Sanidad	1.409,0	-78,6	0,8	-2,2	-5,3	101,2	7,7
Entretenimiento	325,8	4,1	-9,8	-5,3	1,3	-15,6	-4,6
Otros	411,9	8,5	13,3	9,0	2,1	-1,4	-0,3
Serv. doméstico	667,1	-19,0	-6,0	-12,2	-2,8	-81,9	-10,9
Total	**13.021,2**	-480,4	**-2,4**	**-3,7**	**-3,6**	**-929,6**	**-6,7**
Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de la EPA del INE.							

Ocupados por nivel de formación alcanzado					
	Primaria y analfabetos	Secundaria de primer ciclo	Secundaria de segundo ciclo	Superior	Total
IIIT12 Miles	1.734,8	4.584,4	4.172,6	6.828,6	17.320,3
% anual miles	-296,7	-267,0	-208,9	-63,2	-836,0
Porcentaje de variación anual					
IT12	-15,8	-3,1	-4,3	-0,5	-4,0
IIT12	-16,6	-5,3	-5,2	-0,6	-4,8
IIIT12	-14,6	-5,5	-4,8	-0,9	-4,6
Diferencia en miles					
IIIT12-IIIT08	-1.221,6	-968,5	-829,2	-6,6	-3.026,0
Porcentaje de la diferencia sobre el período inicial					
IIIT12-IIIT08	-41,3	-17,4	-16,6	-0,1	-14,9
Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de la EPA del INE.					

Ocupados por situación profesional			
	Cuenta propia	Cuenta ajena	Total
IIIT12 Miles	3.077,4	14.233,1	17.320,3
% anual miles	108,4	-946,3	-836,0
Porcentaje de variación anual			
IT12	-0,3	-4,7	-4,0
IIT12	0,3	-5,9	-4,8
IIIT12	3,7	-6,2	-4,6
Diferencia en miles			
IIIT12-IIIT08	-507,4	-2.513,1	-3.026,0
Porcentaje de la diferencia sobre el período inicial			
IIIT12-IIIT08	-14,2	-15,0	-14,9
Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de la EPA del INE.			

Asalariados por sector institucional y tipo de contrato						
	Sector privado			Sector público		
	Indefinidos	Temporales	Total	Indefinidos	Temporales	Total
IIIT12 Miles	8.437,1	2.804,3	11.241,4	2.374,3	617,5	2.991,7
Variación último año miles	-362,1	-355,3	-717,4	-55,5	-173,3	-228,9
Porcentaje de variación anual						
IT12	-4,3	-8,3	-5,3	-0,3	-9,7	-2,6
IIT12	-4,2	-10,9	-6,0	-0,8	-19,7	-5,5
IIIT12	-4,1	-11,2	-6,0	-2,3	-21,9	-7,1
Diferencia en miles						
IIIT12-IIIT08	-1.167,9	-1.346,8	-2.514,7	177,9	-176,1	1,6
Porcentaje de la diferencia sobre el período inicial						
IIIT12-IIIT08	-12,2	-32,4	-18,3	8,1	-22,2	0,1
Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de la EPA del INE.						

Ocupados por tipo de jornada y sexo						
	Tiempo completo			Tiempo parcial		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
IIIT12 Miles	11.277,7	6.744,8	18.022,5	481,2	1.842,7	2.323,9
Variación último año miles	-624,3	-301,6	-925,9	58,8	31,2	90,0
Porcentaje de variación anual						
IT12	-5,4	-2,4	-4,2	-3,4	-2,0	-2,4
IIT12	-6,3	-4,8	-5,7	4,2	-0,7	0,5
IIIT12	-6,6	-4,8	-5,9	10,1	1,7	3,8
Diferencia en miles						
IIIT12-IIIT08	-2.447,6	-743,1	-3.190,7	157,2	7,4	164,6
Porcentaje de la diferencia sobre el período inicial						
IIIT12-IIIT08	-21,7	-11,0	-17,7	32,7	0,4	7,1
Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de la EPA del INE.						

Ocupados por territorios							
			Variación anual en %			IIIT12 - IIIT08	
	IIIT12 Miles	Último año	IT12	IIT12	IIIT12	Miles	%
Andalucía	2.597,0	-155,7	-4,8	-4,8	-5,7	-543,0	-17,3
Aragón	535,2	-9,9	0,3	-0,8	-1,8	-83,0	-13,4
Asturias	379,2	-17,6	-3,4	-4,8	-4,4	-84,1	-18,2
Baleares	506,8	0,9	-0,7	0,9	0,2	-27,5	-5,1
Canarias	746,3	-37,3	-2,9	-4,5	-4,8	-116,2	-13,5
Cantabria	233,3	-8,6	0,4	-3,1	-3,6	-30,8	-11,7
Castilla y León	959,5	-42,3	-2,9	-4,1	-4,2	-118,9	-11,0
Castilla-La Mancha	712,3	-63,5	-5,9	-8,0	-8,2	-136,3	-16,1
Cataluña	2.884,5	-192,1	-5,1	-6,8	-6,2	-610,8	-17,5
Valencia	1.796,7	-82,6	-4,0	-4,8	-4,4	-415,9	-18,8
Extremadura	344,3	-28,2	-10,0	-14,0	-7,6	-71,9	-17,3
Galicia	1.047,7	-39,3	-2,8	-5,3	-3,6	-166,8	-13,7
Madrid	2.756,2	-39,5	-3,6	-3,5	-1,4	-330,6	-10,7
Murcia	532,7	-26,4	0,1	-0,8	-4,7	-86,9	-14,0
Navarra	262,7	-11,2	-4,6	-4,0	-4,1	-27,6	-9,5
País Vasco	861,3	-70,3	-4,8	-4,7	-7,5	-145,5	-14,5
Rioja	121,3	-10,1	-6,4	-7,2	-7,7	-25,7	-17,5
Ceuta	20,6	-0,9	-7,4	-11,0	-4,2	-5,3	-20,5
Melilla	23,0	-1,1	-7,3	-1,3	-4,6	1,0	4,5
Total	**17.320,3**	**-836,0**	**-4,0**	**-4,8**	**-4,6**	**-3.026,0**	**-14,9**
Fuente: Gabinete Económico Confederal de CCOO a partir de la EPA del INE.							

4.3. Desempleo y desigualdad

El desempleo, que ya mostraba un panorama preocupante, alcaza en el tercer trimestre de 2012 la cifra de casi 5,8 millones de parados, con lo que una de cada cuatro personas laboralmente activa no encuentra trabajo. Las tasas de desempleo por sexos son similares, en el entorno del 25% de su población activa, y el reparto del total de parados lo es también, con un peso ligeramente mayor de los hombres. En el tercer trimestre de 2012, el volumen de paro experimenta en los últimos doce meses, por un lado, un alivio gracias a la caída de la población (-67.500), que por primera vez se rebaja debido a la emigración y, por otro, un empeoramiento a consecuencia del fuerte recorte de la ocupación (-836.000) y de la caída de la población inactiva, donde 31.300 personas –fundamentalmente mujeres– deciden incorporarse a la actividad laboral.

Parados por sexo			
	Hombres	Mujeres	Total
IIIT12 Miles	3.103,3	2.674,7	5.778,1
Variación último año miles	429,3	370,3	799,8
Porcentaje de variación anual			
IT12	14,8	15,0	14,9
IIT12	18,6	16,8	17,8
IIIT12	16,1	16,1	16,1
Diferencia en miles			
IIIT12-IIIT08	1.749,7	1.429,5	3.179,3
Porcentaje de la diferencia sobre el período inicial			
IIIT12-IIIT08	129,3	114,8	122,3
Tasa de paro %	24,7	25,4	25,0
Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de la EPA del INE.			

A pesar del cambio operado en el último año, desde que empezó la crisis en el tercer trimestre de 2008, la población en edad de trabajar ha presionado al alza el desempleo con su continuo aumento. Desde entonces y hasta el tercer trimestre de 2012, último disponible, creció en 149.600 personas. A ello se suma la fuerte caída de la ocupación (-3 millones), mientras que los inactivos han permanecido estables, aunque con grandes diferencias entre sexos. Los hombres incrementaron de manera importante su población inactiva (469.000), fundamentalmente por los jóvenes que retoman o deciden alargar el período de estudios, pero también por el adelanto de las jubilaciones que anima la crisis. Entre las mujeres se recorta la población inactiva femenina en -473.300 personas; básicamente son mujeres dedicadas a las labores del hogar que pasan a participar de la actividad laboral cuando su cónyuge pierde el empleo, animadas por el mejor comportamiento de la demanda de trabajo femenina.

La descomposición del paro por edades sitúa la tasa de desempleo más alta entre los jóvenes de entre 16 y 24 años (52,3%). Sin embargo, no es aquí donde debe colocarse el foco de preocupación ante el desempleo, aun siendo un elemento a considerar. Estos jóvenes representan solo el 16,8% del volumen total de paro, suelen formar parte de un hogar del que no son cabezas de familia, por lo que pueden apoyarse en su protección y su tiempo vital está

todavía dentro del período de formación, pudiendo retomar los estudios o alargarlos.

La atención hay que ponerla en aquellos otros que cuando eran jóvenes abandonaron sus estudios, porque el boom inmobiliario permitía "colocarse de cualquier cosa", y ahora ya maduros se encuentran en muchos casos al frente de un hogar, sin estudios y sin tiempo vital para reciclarse. Esta (si es que hay alguna), y no la de los más jóvenes de hoy, puede convertirse en una generación "pérdida" o, mejor dicho, malograda por el espejismo de su éxito inicial.

De los casi 5,8 millones de desempleados, casi 2,7 millones tienen más de 24 años y un nivel de estudios que como mucho alcanza la enseñanza obligatoria. A su vez, dentro de este colectivo 1,2 millones son las personas de referencia en el hogar (cabezas de familia). Este debería ser el colectivo objetivo de la política de empleo, tanto en la protección como en las políticas activas, pues es el más vulnerable y el que puede enquistarse como paro estructural.

La tasa de cobertura de la protección por desempleo ha estado cayendo a lo largo de la crisis desde su máximo nivel alcanzado en 2010 (78,4%) hasta el 63,4% registrado en septiembre de este año, último dato disponible. Hay 900.000 parados que son cabezas de familia y que no reciben ninguna prestación ni subsidio, y de ellos 205.700 tienen también a su cónyuge o pareja en paro.

Una crisis tan dilatada como esta –el 52% de los parados EPA llevan un año o más buscando empleo– ha hecho poco operante un sistema de protección al desempleo pensado para la reconversión industrial, con subsidios dirigidos a personas mayores de 45 años o con cargas familiares, una vez agotada la prestación contributiva. La ayuda de 400 euros –vehiculada a través de sucesivos programas– para los desempleados que habían agotado la prestación, ha atendido modestamente a los que no entraban dentro del esquema tradicional de ajuste, posibilitando una adaptación relativa del sistema de protección por desempleo a las nuevas circunstancias.

Parados por relación de parentesco, edad y nivel de estudios
III trim. 2012. Miles

	Persona de referencia en el hogar		Cónyuge		Resto		
Nivel de estudios	De 16 a 24 años	De 25 y más años	De 16 a 24 años	De 25 y más años	De 16 a 24 años	De 25 y más años	Total
Analfabetos, primarios y ESO	31,3	1.232,0	27,1	834,0	495,9	614,0	3.234,2
Resto de niveles	20,2	878,7	8,3	608,1	387,4	641,2	2.543,9
Total	**51,5**	**2.110,7**	**35,4**	**1.442,1**	**883,3**	**1.255,2**	**5.778,1**

Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de la EPA del INE.

PERSONAS DESEMPLEADAS SEGÚN SITUACIÓN FAMILIAR Y NIVEL DE RENTA
Personas de 16 o más años

	Cobra prestación por desempleo	No cobra prestación por desempleo	Total	Tasa de cobertura en %
Datos en miles				
Persona conviviendo con el cónyuge y/o con hijos menores de 26 años	**1.573,6**	**1.350,7**	**2.924,4**	**53,8**
Con una renta media familiar >75% del SMI	940,0	701,4	1.641,5	57,3
Con una renta media familiar <=75% del SMI	633,6	649,3	1.282,9	49,4
Resto de personas[1]	**706,3**	**1.186,6**	**1.892,9**	**37,3**
Conviven con sus padres	*455,4*	*966,3*	*1.421,7*	*32,0*
Con una renta media familiar >75% del SMI	349,7	531,9	881,6	39,7
Con una renta media familiar <=75% del SMI	105,7	434,4	540,1	19,6
No conviven con sus padres	*250,9*	*220,3*	*471,2*	*53,2*
Con una renta media familiar >75% del SMI	212,0	112,7	324,8	65,3
Con una renta media familiar <=75% del SMI	38,9	107,6	146,4	26,5
Total	**2.280,0**	**2.537,3**	**4.817,3**	**47,3**
Porcentajes verticales en cada subconjunto				
Persona conviviendo con el cónyuge y/o con hijos menores de 26 años	**100,0**	**100,0**	**100,0**	
Con una renta media familiar >75% del SMI	59,7	51,9	56,1	
Con una renta media familiar <=75% del SMI	40,3	48,1	43,9	
Resto de personas[1]				
Conviven con sus padres	*100,0*	*100,0*	*100,0*	
Con una renta media familiar >75% del SMI	76,8	55,0	62,0	
Con una renta media familiar <=75% del SMI	23,2	45,0	38,0	
No conviven con sus padres	*100,0*	*100,0*	*100,0*	
Con una renta media familiar >75% del SMI	84,5	51,2	68,9	
Con una renta media familiar <=75% del SMI	15,5	48,8	31,1	

(1): Personas que no tienen cónyuge (o no conviven con él), ni hijos (o los hijos tienen más de 26 años).
Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida 2010 del INE.

La última reforma de este programa (PREPARA) dificultó el acceso a los jóvenes, extendiendo la prueba de rentas que tiene que superarse para beneficiarse de la ayuda a las personas que viven con sus padres. Antes, la prueba solo afectaba a las personas que convivían con su cónyuge y/o hijo menor de 26 años, cuya renta familiar no podría estar por encima del 75% del salario mínimo interprofesional. El impacto potencial del cambio sobre el colectivo de jóvenes es importante. Cerca del 80% de los jóvenes que vive con sus padres (exactamente el 76,7) tiene una renta familiar que supera el 75% del salario mínimo interprofesional.

Desprotección ante el desempleo
Datos en miles

	III trim. 2008	III trim. 2012	Diferencia
Cabeza de familia en paro	**773,5**	**1.700,8**	**927,2**
Recibe alguna prestación o subsidio	310,4	793,6	483,2
No recibe prestación o subsidio	458,0	899,6	441,6
No sabe / no contesta	5,1	7,6	2,4
Cabeza de familia y cónyuge paro	**109,5**	**461,4**	**351,9**
Recibe alguna prestación o subsidio	55,5	255,0	199,5
No recibe prestación o subsidio	52,5	205,7	153,2
No sabe / no contesta	1,5	0,7	-0,8

Fuente: Gabinete Económico Confederal de CCOO a partir de la EPA del INE.

¿Qué política de empleo se puede llevar adelante para los desempleados más vulnerables? Muy probablemente se tendría que centrar en la mejora de su nivel de cualificación, orientando la formación hacia aquellas ramas que crecieron durante la bonanza y han mostrado una mayor resistencia ante la caída del ciclo, pues, muy posiblemente, son las actividades con más futuro[40]. Pero también debe proporcionar una renta complementaria, que financie el período de formación, dada la condición de cabezas de familia de sus miembros.

La baja dotación de capital humano con la que cuentan estos trabajadores les hace no rentables para las empresas en un contexto económico sin burbuja de precios inmobiliarios, donde las actividades se vuelven más intensivas en capital, tanto físico como humano. El ideal para su formación y reciclaje sería que esta se adquiriera en el puesto de trabajo a través del impulso de los contratos de formación –que ha intentado la reforma laboral de febrero de 2012, aunque esta modalidad contractual no alcanza a quienes tienen más de 30 años–, o el reforzamiento de la conexión entre la formación profesional y el empleo, pero esto parece poco realista, no solo para este colectivo sino, en general, para el mercado de trabajo español, donde la

[40] Garrido, L. y Rodríguez, J.C. determinan analíticamente cuáles son estas ocupaciones de futuro, que ellos denominan "progresivas" (2011): *Estructura ocupacional y carencias formativas en las empresas. Evolución de la estructura de las ocupaciones en el cambio de ciclo y carencias formativas detectadas por las empresas privadas en las ocupaciones de los sectores progresivos de la industria y los servicios*. Fundación FOREM.

tendencia a la sobrecualificación anega las posibilidades de conexión entre formación y empleo.

La sobrecualificación es el mecanismo de protección adoptado por la población para protegerse de la sempiterna incapacidad del tejido productivo español para generar un volumen de empleo suficiente, y ha llevado a que exista un porcentaje significativo de trabajadores con un nivel formativo superior al requerido por el puesto de trabajo que ocupan (16,5%)[41], con el consiguiente despilfarro de recursos que supone, en su mayoría de origen público. Abundan en esta línea el que los empresarios mayoritariamente declaren en las encuestas[42] que la falta de mano de obra formada no es una de sus preocupaciones, o el escaso peso que los contratos formativos tienen sobre los asalariados con contratos temporales (3,3%).

A pesar de todo esto, los desempleados necesitan mejorar su formación y mantener una vinculación con el mercado de trabajo que les garantice unos ingresos mínimos, por lo que habría que pensar en mecanismos de subvención –que no en nuevas modalidades de contratación– para hacer competitiva la contratación de los desempleados sin cualificación, aunque el puesto de trabajo esté desvinculado de la formación que se recibe en otro lugar. La subvención pública haría atractiva la contratación y la renta salarial se cofinanciaría con la empresa, abaratando el coste público del programa. Obviamente, incluso así, este tipo de iniciativa de generación de "puestos de trabajo asistidos para financiar períodos de formación" se dificulta en el contexto de ajuste fiscal actual, que afecta también a las políticas de empleo.

Existe también el fenómeno de las "mujeres incorporadas" a la actividad laboral como resultado de la pérdida del empleo por su pareja o cónyuge, y el mejor comportamiento de la demanda de empleo femenina. En principio, estas mujeres, al igual que los desempleados con cualificación, serían susceptibles de abandonar rápidamente el desempleo y pasar otra vez a la inactividad, si la economía se recupera y sus parejas encuentran empleo. Aunque es difícil estimar su número en el paro, se puede aventurar un mínimo de 193.000 desempleadas con este origen en el tercer trimestre de 2012[43].

[41] Dato extraído de Martín Urriza, C. (2012): "Sobrecualificación laboral". Documento de trabajo del Gabinete Económico de Comisiones Obreras, disponible bajo solicitud a cmartinu@ccoo.es

[42] Consultar los resultados de la encuesta a empresas incluida en Garrido y Rodríguez (2011): *Estructura ocupacional y carencias formativas en las empresas.* Fundación FOREM.

[43] Para este cálculo se han sumado dos colectivos: 1) las mujeres paradas que no han trabajado antes, mayores de 26 años, que son cónyuge o pareja de la persona de referencia en el hogar, y 2) las mujeres paradas que han trabajado antes, llevan sin trabajar desde hace cuatro años (es decir, desde antes que empezara la crisis) y son cónyuge o pareja de la persona de referencia en el hogar.

Desigualdad

El fuerte aumento y la persistencia del desempleo han hecho aumentar la desigualdad. En 2008, el 10% más rico de la población acumulaba una renta 5,4 veces superior al 10% más pobre. La brecha se ha ido ampliando a lo largo de la crisis y en 2011 los más ricos acumulan 6,8 veces más renta que los más pobres. El coeficiente Gini, que mide el grado de desigualdad en la distribución de la renta y vale 0 cuando está repartida de manera equitativa y 100 cuando una persona acumula toda la riqueza (máximo grado de desigualdad), ha pasado de tener un valor de 31,2 en 2008 a un 34 en 2011, reflejando un fuerte aumento de la desigualdad.

Pero la rebaja de la cohesión actual no solo es resultado de la crisis, sino que esta también se construyó durante la etapa de bonanza. El crecimiento se financió entonces desigualando la fuerza de trabajo, a través del fomento de una inmigración permanente que se animó a venir por los poderes públicos, para atender los intereses puntuales de los empresarios que necesitaban mano de obra barata y disponible con que seguir participando en los beneficios de la burbuja inmobiliaria. Esa desigualdad que el crecimiento velaba ahora se pone de manifiesto en toda su crudeza.

La inmigración llegada a España procede de países en vías de desarrollo y, aunque no son los más pobres los que emigran –pues no se pueden financiar el viaje–, su nivel de renta se situaba ya entonces apreciablemente por debajo de la de los españoles. La renta familiar media de los hogares de extranjeros extracomunitarios representaba el 73,5% de la de los españoles en 2007. Sin embargo, el crecimiento disimulaba una mayor desigualdad en un colectivo que, mayoritariamente, no dispone de vivienda, ni ahorro, ni patrimonio, ni red familiar de apoyo con los que capear adversidades. Como resultado, la renta familiar de los hogares de extranjeros extracomunitarios se hunde en 2010 y pasa a representar el 59,7% de la de los españoles. Adicionalmente, el paro les afecta más y la protección por desempleo les cubre menos. La tasa de paro es el 35,8% en los nacidos en países en desarrollo en el tercer trimestre de 2012, y el 23,1% en los españoles oriundos. La cobertura por desempleo de los demandantes de empleo extranjeros inscritos en oficinas de empleo públicas es del 52,7% en septiembre de 2012 y del 61,4% entre los españoles.

En todo caso, la tasa de riesgo de pobreza[44] ha aumentado para el conjunto de la población desde el inicio de la crisis, pasando de afectar al 19,6% en 2008 al 21,8% en 2011, según la Encuesta de Condiciones de Vida del INE, e incidiendo sobre los colectivos más vulnerables: hogares monoparentales, mujeres solas con hijos, mayores, divorciados/as. Entre estos están también los extranjeros, donde la tasa de riesgo de pobreza es considerablemente alta en la

[44] El umbral de pobreza se define como el 60% de la mediana de los ingresos anuales por unidad de consumo, según la escala de la OCDE modificada.

población de 16 y más años: el 26,2% en los procedentes de la Unión Europea[45] y el 43,5% en los del resto del mundo, mientras que en los españoles es el 19,8%[46], también según la Encuesta de Condiciones de Vida de 2010 del INE.

4.4. Seguimiento de la reforma laboral

Cuando no se cumple ni siquiera un año de reforma laboral, no es posible hacer una evaluación de sus efectos más allá de señalar algunos indicios y apuntar qué indicadores estadísticos son los adecuados para monitorizar su seguimiento. A mayor abundamiento, el calado estructural de la reforma promete tener repercusiones que tendrán su mayor desarrollo cuando el ciclo económico repunte nuevamente al alza y que, por tanto, solo pueden ser sopesadas en el largo plazo. En esta línea se han elaborado anteriormente dos informes de seguimiento de la reforma desde el Gabinete Económico de Comisiones Obreras. El primero tuvo un carácter más metodológico, el segundo se publicó tras la EPA del segundo trimestre, período en el que se aprobó la reforma, y lo que sigue a continuación constituye el tercero.

La reforma laboral aprobada por el Gobierno en febrero de 2012, por el RDL 3/2012, y convalidada posteriormente por ley en julio, debilita las relaciones laborales, entendidas estas como el proceso donde se pactan las condiciones de empleo entre empresario y trabajador. La reforma sustituye las relaciones laborales por la "unilateralidad empresarial" en la fijación de estas condiciones. Esta sustitución se consigue minando la posición negociadora de los trabajadores, tanto a nivel individual (despido más barato) como colectivo (promoción de la atomización de la negociación colectiva). A continuación se relacionan algunos de los efectos negativos más significativos que se le han atribuido a la reforma, aunque la lista no es completa, quedando fuera importantes asuntos, como los formativos o los relacionados con la negociación colectiva, pendientes de una mayor atención.

- La reforma provocará un aumento de los despidos de trabajadores estables, por el abaratamiento que hace de la extinción de los contratos indefinidos, la supresión de la autorización administrativa previa en los despidos colectivos, la ampliación de las causas de extinción en el despido objetivo, la eliminación de los salarios de tramitación y el recorte de la indemnización por despido de la mayoría de los trabajadores indefinidos.

[45] El 43% de los extranjeros nacionales de países de la UE que vive en España procede de países en desarrollo, fundamentalmente: Rumanía, Bulgaria, Polonia y Lituania, según datos del Padrón Municipal a 1 de enero de 2012.

[46] La tasa de pobreza mejora entre los españoles (15%) si se imputa un alquiler a los propietarios de viviendas, sobre todo por la mejora entre los mayores, pero empeora entre los extranjeros de la Unión Europea (31,7%) y del resto del mundo (49,2), porque se acentúa la distribución polarizada que existe dentro de estos colectivos.

- Las empresas optarán por el despido frente a mecanismos de ajuste interno, por ser ahora una vía mucho más fácil.

- Aumentará la conflictividad laboral, como resultado de la eliminación de los incentivos empresariales para negociar.

- A largo plazo la reforma rebajará el precio del trabajo y promocionará el "empleo barato", incentivando el resurgir de actividades que basan su negocio en el empleo poco productivo. La evaluación de este punto no está exenta de dificultades metodológicas[47]. En cualquier caso, hay que esperar a la publicación de operaciones estadísticas no disponibles en la actualidad para realizar un análisis suficientemente riguroso.

- Incrementará la rotación laboral de los trabajadores indefinidos, aproximando su estabilidad real a la de los contratos temporales. Esto será resultado del abaratamiento general del despido y del nuevo contrato "indefinido" para empresas de menos de 50 trabajadores (contrato para emprendedores), que tiene un período de prueba posible de hasta un año, durante el cual el despido queda al arbitrio unilateral del empresario y no tiene coste.

- Provocará sustituciones entre modalidades de contratación (contratos temporales por el nuevo contrato para emprendedores) y entre colectivos (adultos por jóvenes).

Volumen de despidos

No hay ninguna fuente estadística que registre o estime el volumen total de despidos que se produce en el país a lo largo de un período. La Encuesta de Coyuntura Laboral del Ministerio de Empleo y Seguridad Social estima trimestralmente el volumen total de bajas que se producen en las empresas no agrarias, excluidas las Administraciones Públicas. Sin embargo, no se puede diferenciar del total de bajas las que se producen por despido de las originadas por jubilación, cambio de empleo, incapacidad permanente, etc. Alternativamente, se puede acudir a la "EPA de flujos" del INE[48] y estimar la probabilidad de quedar en paro de un asalariado con contrato indefinido entre dos trimestres. Es verdad que esta probabilidad no recoge todos los posibles despidos, pero mientras que la transición entre dos trimestres consecutivos de un asalariado que en el trimestre inicial es contratado indefinido y en el siguiente está en paro es producto de un despido en casi todos los casos, no lo es de manera tan clara cuando pasa a la inactividad (cuyo origen puede ser una incapacidad laboral o una prejubilación) o a ser trabajador por cuenta propia (si

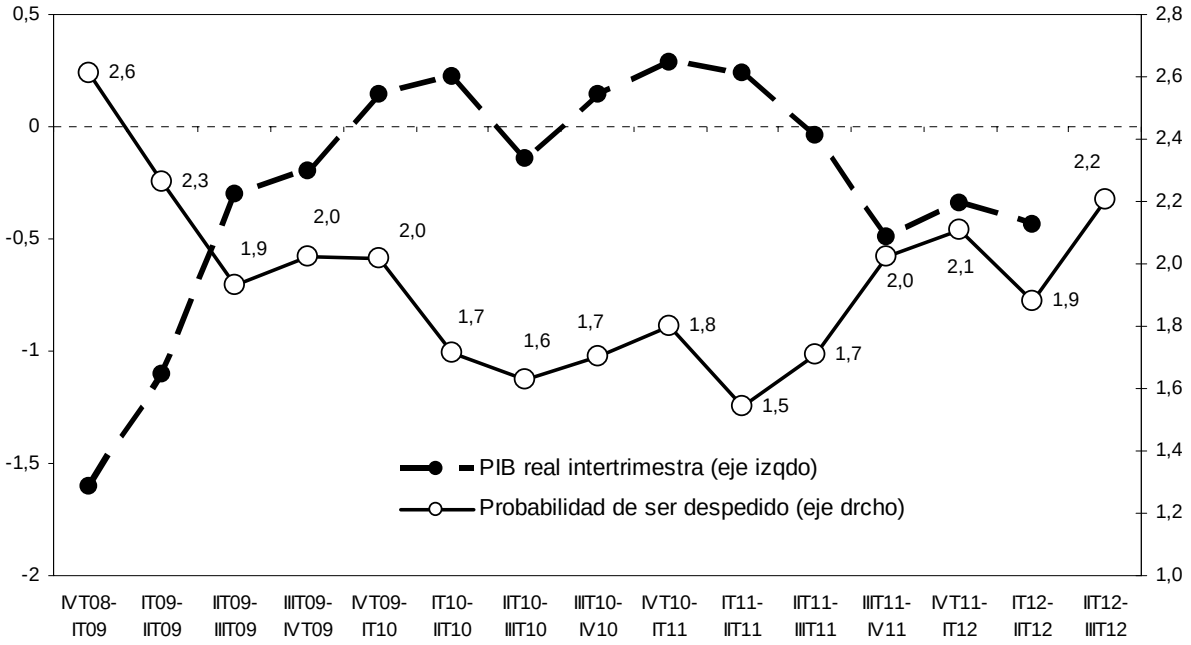
[47] Una discusión de estas cuestiones se puede ver en Martín Urriza, C. (sept., 2012): *Seguimiento de la reforma laboral*, Gabinete Económico de Comisiones Obreras.

[48] Al año que viene el INE publicará flujos trimestrales brutos a partir de esta estadística. Para conocer el método que empleará en su cálculo consultar Álvarez, F.; Porras, J.; Pérez, C. y Muriel, S. *Estadística de flujos de la población activa. Propuesta de cálculo de flujos brutos*, INE (octubre, 2012).

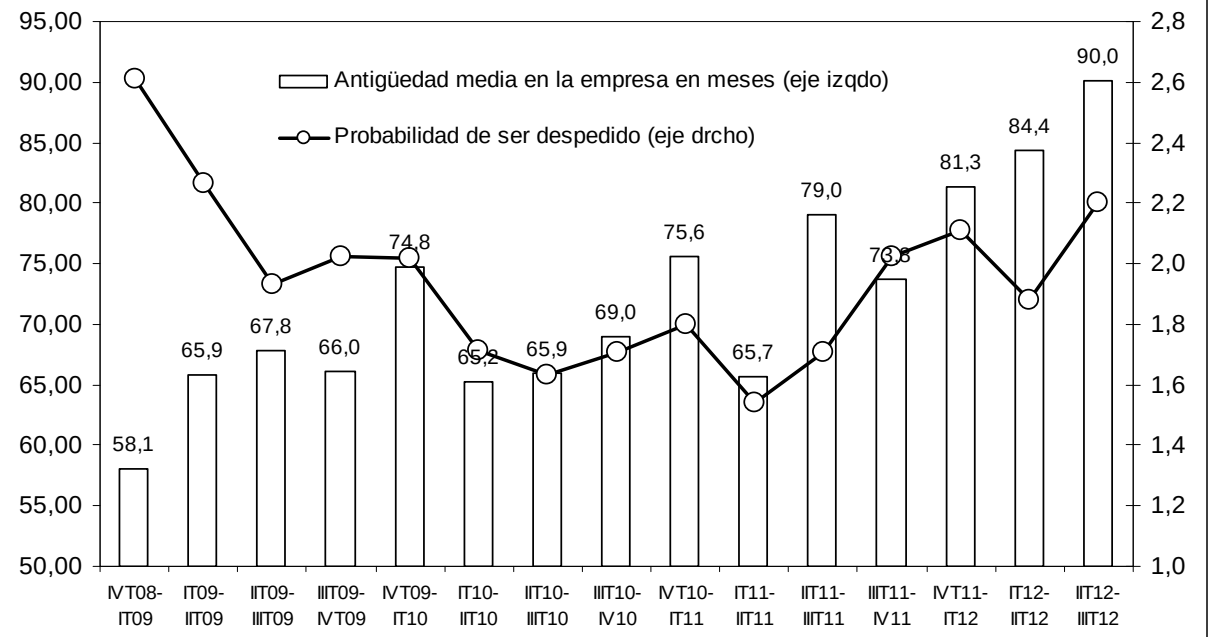
decide crear su propio negocio), y es más discutible si se convierte en un contratado temporal.

A partir de estas estimaciones se puede analizar si los cambios introducidos en el marco regulador alteran las probabilidades de despido en una cuantía no atribuible a la evolución del ciclo económico. El gráfico recoge la evolución de estas probabilidades y la variación intertrimestral del Producto Interior Bruto real, corregido de efectos estacionales y de calendario. Las probabilidades que en él se presentan son "probabilidades de procedencia"; es decir, los factores de elevación considerados son los del segundo trimestre de los dos enlazados. Asimismo, los factores de elevación incorporan la erosión que se produce entre ambos trimestres, como resultado de la desaparición de entrevistados por fallecimiento o traslado al extranjero, y que se asimila a la de los nuevos incorporados a la muestra, incluidos los menores que cumplen 16 años y las entradas del extranjero. Se ha separado a la población en cinco grupos (ocupados por cuenta propia, asalariados indefinidos, asalariados temporales, parados e inactivos) que son objeto de interés del análisis, y se ha calculado la erosión de la muestra de forma independiente para cada uno de estos grupos en el turno final, asignándose a cada entrevista una elevación igual a su factor final más una parte de la erosión proporcional a su peso en la muestra, de tal forma que la población asalariada obtenida es igual a la del turno final.

Dinámica de los despidos de los trabajadores indefinidos I



Fuente: Gabinete Económico de CC.OO. a partir de la EPA del INE.



Fuente: Gabinete Económico de CC.OO. a partir de la EPA del INE.

Se observa que la probabilidad de ser despedido de un asalariado indefinido entre dos trimestres viene aumentando desde el segundo trimestre de 2011, cuando era del 1,5%, su nivel más bajo. El incremento coincide con un deterioro del ciclo económico que se ha ido agravando y registra tasas de variación intertrimestral negativas desde el tercer trimestre de 2011. De momento solo hay dos trimestres disponibles en los que ha estado en vigor la reforma. En el segundo trimestre de 2012 la probabilidad de ser despedido se redujo hasta el 1,9%, lo que tal vez se deba a un "efecto contención" en los despidos a la espera de la promulgación de la reforma y su difusión. La probabilidad repunta hasta el 2,3% en el tercer trimestre, aunque es pronto para saber si este aumento responde exclusivamente al ciclo económico o es atribuible al cambio legislativo.

Es de gran interés, asimismo, apuntar que la antigüedad media en la empresa de los asalariados indefinidos despedidos se incrementa a partir del tercer trimestre de 2011, cuando el ciclo se empieza a deteriorar de nuevo, situándose por encima incluso de los despedidos de 2009, cuando la caída del PIB fue más profunda. La antigüedad media es de 90 meses (siete años y medio) en el tercer trimestre de 2012 y de 67,8 meses (cinco años y medio) en el tercer trimestre de 1990 (ver gráfico anterior). Este es un claro indicador de la profundidad de la crisis que si, en una primera etapa, afectó a los trabajadores temporales e indefinidos con menos antigüedad, ahora incide cada vez más en los veteranos.

Altas iniciales en la prestación contributiva por causa del cese por despido
Número de altas

Causa del despido	De febrero a septiembre				
	2008	2009	2010	2011	2012
ERE extinción	**21.953**	**52.965**	**47.277**	**52.588**	**62.782**
Despido en los Juzgados Sociales	**5.494**	**12.099**	**13.125**	**9.978**	**7.921**
Conciliación	1.429	1.796	1.848	1.604	1.476
Disciplinario	718	760	679	427	346
Improcedente	2.287	5.474	7.474	6.023	4.258
Nulo	323	1.102	1.412	677	287
Procedente (art. 52 c ET)	498	2.493	1.461	979	1.308
Procedente (art. 52 a, b y d ET)	239	474	251	268	246
Despidos sin intervención Juzgados	**29.057**	**24.870**	**17.047**	**13.714**	**13.774**
Improcedente con conciliación	6.030	5.663	3.555	2.414	2.507
Período de prueba	23.027	19.207	13.492	11.300	11.267
Despido por causas objetivas	**417.586**	**553.369**	**422.406**	**404.000**	**422.358**
Art. 52 a, b y d del ET	3.627	4.373	6.442	10.882	9.550
Art. 52 c del ET	40.962	93.436	80.975	105.693	170.419
Despido no recurrido (Ley 45/2002)	372.997	455.560	334.989	287.425	242.389
Resolución voluntaria	**3.190**	**4.511**	**4.757**	**4.021**	**7.612**
Por movilidad geográfica (art. 40 ET)	1.304	1.792	1.488	1.401	2.450
Por modif. condiciones trabajo (art. 41 ET)	1.683	2.107	2.235	1.954	3.883
Por causa justa (art. 50 ET)	203	612	1.034	666	1.279
Total	**477.280**	**647.814**	**504.612**	**484.301**	**514.447**

Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir del "Informe resumen de prestaciones por desempleo" del Servicio Público Estatal de Empleo.

Vías empleadas por las empresas para extinguir contratos

La estadística de causas de despido en las altas de nuevos beneficiarios de la prestación contributiva por desempleo ofrece una buena aproximación a las vías empleadas por las empresas para extinguir contratos, aunque hay que advertir que no es una fuente completa, pues solo recoge información sobre los despedidos de los trabajadores con derecho a prestación.

Se produce un aumento del 6,2% en las altas de la prestación contributiva que tiene origen en un despido[49], entre febrero y septiembre de 2012 con respecto a igual período del año anterior. Este incremento contrasta con los recortes de 2010 (-22,1%) y 2011 (-4%) y es apreciablemente inferior al aumento observado en igual período en 2009 (35,7%), debido al mayor ajuste de la actividad en aquel año y a la desaparición de muchos contratos indefinidos de reciente

[49] La estadística también recoge las altas por finalización de contrato temporal, expediente de suspensión o reducción de jornada, y otras causas (liberados de prisión, emigrantes retornados, víctimas de violencia de género, etc.), que no se originan por un despido. Sí se han incorporado, en cambio, las altas por baja voluntaria en tanto que, aunque se producen por iniciativa del trabajador, nacen de cambios decididos por el empresario en las condiciones de trabajo.

Altas iniciales en la prestación contributiva por causa del cese por despido
Variación anual en porcentaje

Causa del despido	De febrero a julio			
	2009	2010	2011	2012
ERE extinción	**141,3**	**-10,7**	**11,2**	**19,4**
Despido en los Juzgados Sociales	**120,2**	**8,5**	**-24,0**	**-20,6**
Conciliación	25,7	2,9	-13,2	-8,0
Disciplinario	5,8	-10,7	-37,1	-19,0
Improcedente	139,4	36,5	-19,4	-29,3
Nulo	241,2	28,1	-52,1	-57,6
Procedente (art. 52 c ET)	400,6	-41,4	-33,0	33,6
Procedente (art. 52 a, b y d ET)	98,3	-47,0	6,8	-8,2
Despidos sin intervención Juzgados	**-14,4**	**-31,5**	**-19,6**	**0,4**
Improcedente con conciliación	-6,1	-37,2	-32,1	3,9
Período de prueba	-16,6	-29,8	-16,2	-0,3
Despido por causas objetivas	**32,5**	**-23,7**	**-4,4**	**4,5**
Art. 52 a, b y d del ET	20,6	47,3	68,9	-12,2
Art. 52 c del ET	128,1	-13,3	30,5	61,2
Despido no recurrido (Ley 45/2002)	22,1	-26,5	-14,2	-15,7
Resolución voluntaria	**41,4**	**5,5**	**-15,5**	**89,3**
Por movilidad geográfica (art. 40 ET)	37,4	-17,0	-5,8	74,9
Por modif. de condiciones trabajo (art. 41 ET)	25,2	6,1	-12,6	98,7
Por causa justa (art. 50 ET)	201,5	69,0	-35,6	92,0
Total	**35,7**	**-22,1**	**-4,0**	**6,2**

Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir del "Informe resumen de prestaciones por desempleo" del Servicio Público Estatal de Empleo.

creación, que se produce al principio de la crisis y que no se recuperan con posterioridad (ver tablas anteriores).

Las empresas extinguen contratos fundamentalmente a través de dos vías: expedientes de regulación de empleo (12,2%) y despidos objetivos sin intervención judicial (82,1%), siendo el resto de cauces marginales: resto de despidos sin intervención judicial (2,7%), despidos en los Juzgados de lo Social (1,5%) y resolución voluntaria (1,5%). No obstante, las vías menores tienen una gran importancia cualitativa sobre las indemnizaciones por despido que se pactan en las otras (ver tabla anterior).

La vía de extinción de contratos que más aumenta tras la reforma, en términos relativos, es la resolución voluntaria de la relación laboral (89,3%). Aunque esta vía no es muy importante en volumen, su aumento es indicativo de hasta qué extremo la reforma obliga a algunos trabajadores a dejar su empleo por cambios en la movilidad geográfica o en las condiciones de trabajo (salario, jornada, turnos, funciones, etc.) que ahora se permiten, y por una indemnización de 20 días por año con un máximo de 9 mensualidades, inferior a la del despido procedente. Entre febrero y septiembre de 2009, cuando la crisis era más profunda, hubo 3.190 resoluciones voluntarias entre los beneficiarios de prestación, tras la reforma se incrementan a 7.621, aumentando todas sus vías: por movilidad geográfica, por modificación de las condiciones de trabajo y por causa justa (ver tabla anterior).

Altas iniciales en la prestación contributiva por causa del cese por despido
Estructura porcentual

Causa del despido	De febrero a abril				
	2008	2009	2010	2011	2012
ERE extinción	**4,6**	**8,2**	**9,4**	**10,9**	**12,2**
Despido en los Juzgados Sociales	**1,2**	**1,9**	**2,6**	**2,1**	**1,5**
Conciliación	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3
Disciplinario	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Improcedente	0,5	0,8	1,5	1,2	0,8
Nulo	0,1	0,2	0,3	0,1	0,1
Procedente (art. 52 c ET)	0,1	0,4	0,3	0,2	0,3
Procedente (art. 52 a, b y d ET)	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0
Despidos sin intervención Juzgados	**6,1**	**3,8**	**3,4**	**2,8**	**2,7**
Improcedente con conciliación	1,3	0,9	0,7	0,5	0,5
Período de prueba	4,8	3,0	2,7	2,3	2,2
Despido por causas objetivas	**87,5**	**85,4**	**83,7**	**83,4**	**82,1**
Art. 52 a, b y d del ET	0,8	0,7	1,3	2,2	1,9
Art. 52 c del ET	8,6	14,4	16,0	21,8	33,1
Despido no recurrido (Ley 45/2002)	78,2	70,3	66,4	59,3	47,1
Resolución voluntaria	**0,7**	**0,7**	**0,9**	**0,8**	**1,5**
Por movilidad geográfica (art. 40 ET)	0,3	0,3	0,3	0,3	0,5
Por modif. de condiciones trabajo (art. 41 ET)	0,4	0,3	0,4	0,4	0,8
Por causa justa (art. 50 ET)	0,0	0,1	0,2	0,1	0,2
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

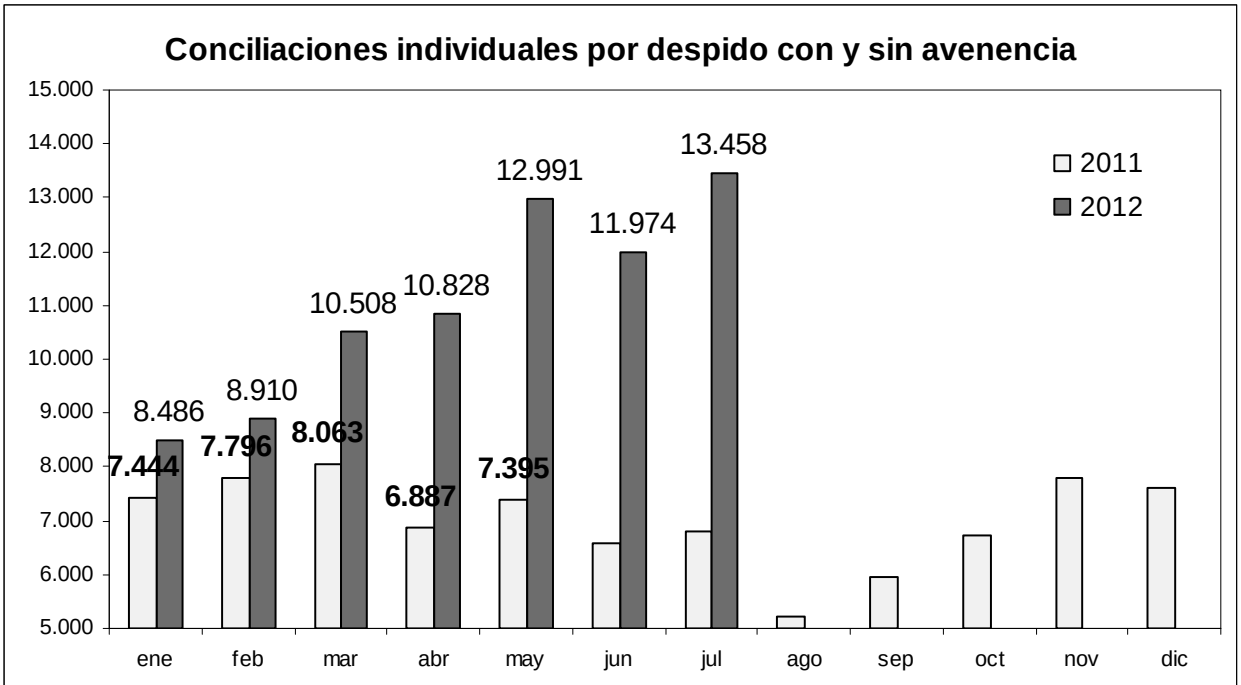
Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir del "Informe resumen de prestaciones por desempleo" del Servicio Público Estatal de Empleo.

Otro dato muy significativo es la caída de los despidos con intervención judicial (-20,6%), sobre todo de los declarados improcedentes (-29,3%) o nulos (-57,6%) frente al aumento de los despidos que no se judicializan, en particular los despidos objetivos por la vía del artículo 52 c) del Estatuto de los Trabajadores (causas económicas, técnicas, organizativas o de producción), que son la segunda vía más importante de despido en volumen (170.419 entre febrero y septiembre de 2012), después de los despidos no recurridos de la Ley 45/2002[50] (242.389). Este recorte de los despidos con intervención judicial en un momento de caída del ciclo económico contrasta con su fuerte aumento en 2009 (120,2%) y se explica por el recorte de derechos llevado a cabo por la reforma, que recorta los incentivos para reclamar ante los juzgados de lo social.

Todas las vías de despido pierden peso en favor de los expedientes de regulación de empleo de extinción, desde la promulgación de la reforma, excepto la resolución voluntaria. Este dato indica que la crisis afecta cada vez más a las empresas de mayor tamaño, lo que es señal de su profundidad. En el año 2009 se despedía por esta vía al 8,2% de las altas en la prestación contributiva, y al 12,2% en 2012 (ver tabla anterior).

[50] Aquí se incluye el "despido exprés" que la reforma suprime.

Los despidos que se producen durante el período de prueba representan un 2,2% del total. Durante el período de vigencia de la reforma se han recortado un -0,3% con respecto a igual período del año anterior. Su rebaja se venía produciendo de manera muy intensa a lo largo de los últimos años, y la ligera caída de 2012 supone un posible cambio de tendencia, que tal vez esté inducido por la introducción del nuevo contrato para emprendedores. No obstante, puede que las altas de beneficiarios en la prestación por desempleo no sean una fuente adecuada para medir este tipo de despidos.

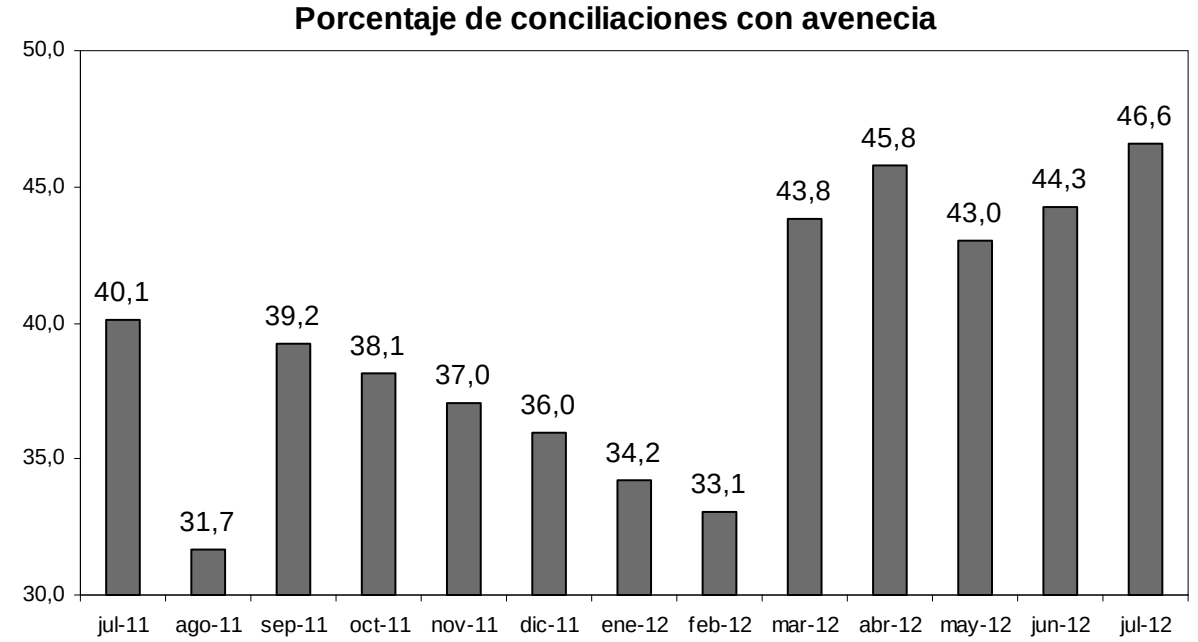


Fuente: Gabinete Económico de CC.OO. Estadisticas de Mediación, Arbitraje y Conciliación del MESS.

Despidos con intervención administrativa y/o judicial

Conciliación de despidos individuales

La conciliación individual es una vía de despido marginal entre los trabajadores con derecho a prestación, como se observó en el apartado anterior, pero como se ve en el gráfico anterior, que se construye a partir de la Estadística de Mediación, Arbitraje y Conciliación del Ministerio de Empleo, su volumen claramente se infraestima si se considera solo a los beneficiarios de prestación, con lo que los comentarios del apartado anterior deben ser tomados con cautela. La estadística de mediación registra 68.669 conciliaciones por despido entre enero y julio de 2012, frente a las 2.507 altas de nuevos beneficiarios de prestación por esta causa.



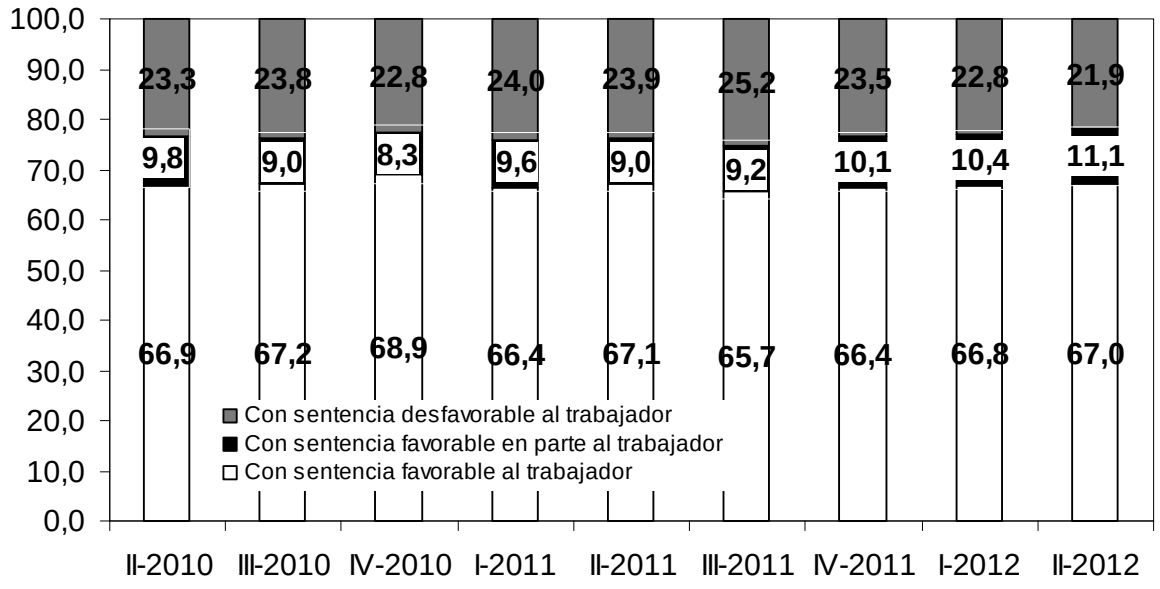
Fuente: Gabinete Económico de CC.OO. Estadisticas de Mediación, Arbitraje y Conciliación del MESS.

Los casos de conciliación, tanto con avenencia como sin ella, han experimentado un crecimiento muy importante tras la reforma laboral. Se registraron 54.713 conciliaciones entre febrero y septiembre de 2011, y 68.669 en el mismo período de 2012. También aumentó el porcentaje de conciliaciones con avenencia, lo que puede indicar un aumento del riesgo e incertidumbre para el trabajador ante el amparo judicial provocado por la reforma.

Despidos en los Juzgados de lo Social

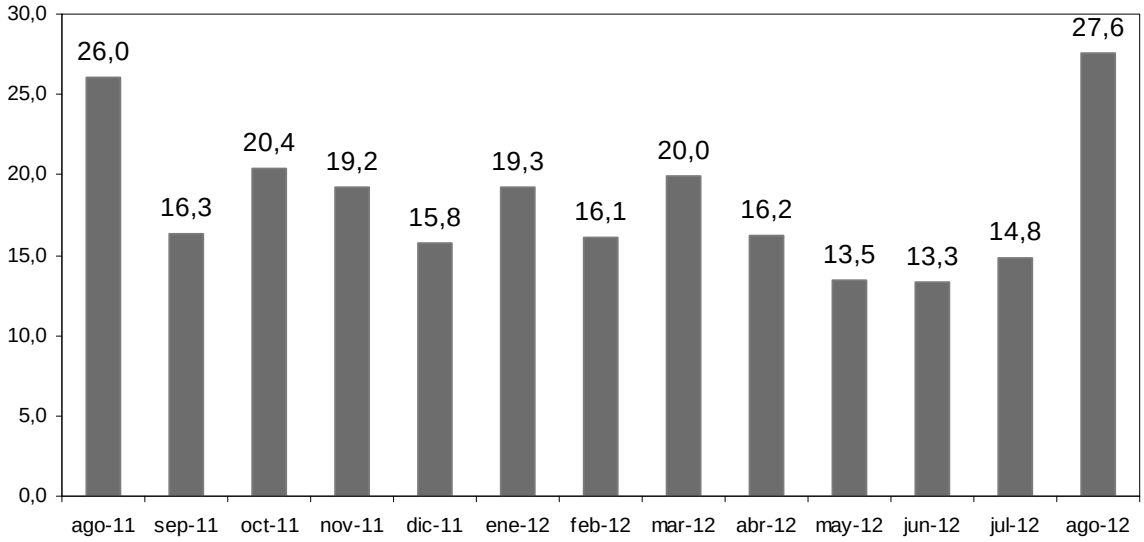
La estadística de los Juzgados de lo Social es útil para conocer la incidencia de la reforma sobre el signo de las sentencias (favorable al trabajador, parcialmente favorable o desfavorable). Por el momento solo se dispone de información hasta el primer trimestre de 2012 en el que entra en vigor la reforma, que, no obstante, tardará en dar cuenta de sus efectos dado el colapso que sufren muchos juzgados por el aumento de los despidos provocado por la recaída de la economía española. El gráfico siguiente muestra que, en el pasado reciente, el 67% de las sentencias son favorables al trabajador, el 11% parcialmente favorables y casi el 22% restante desfavorables.

Distribución en porcentaje del resultado de las sentencias de despido los Juzgados de los Social

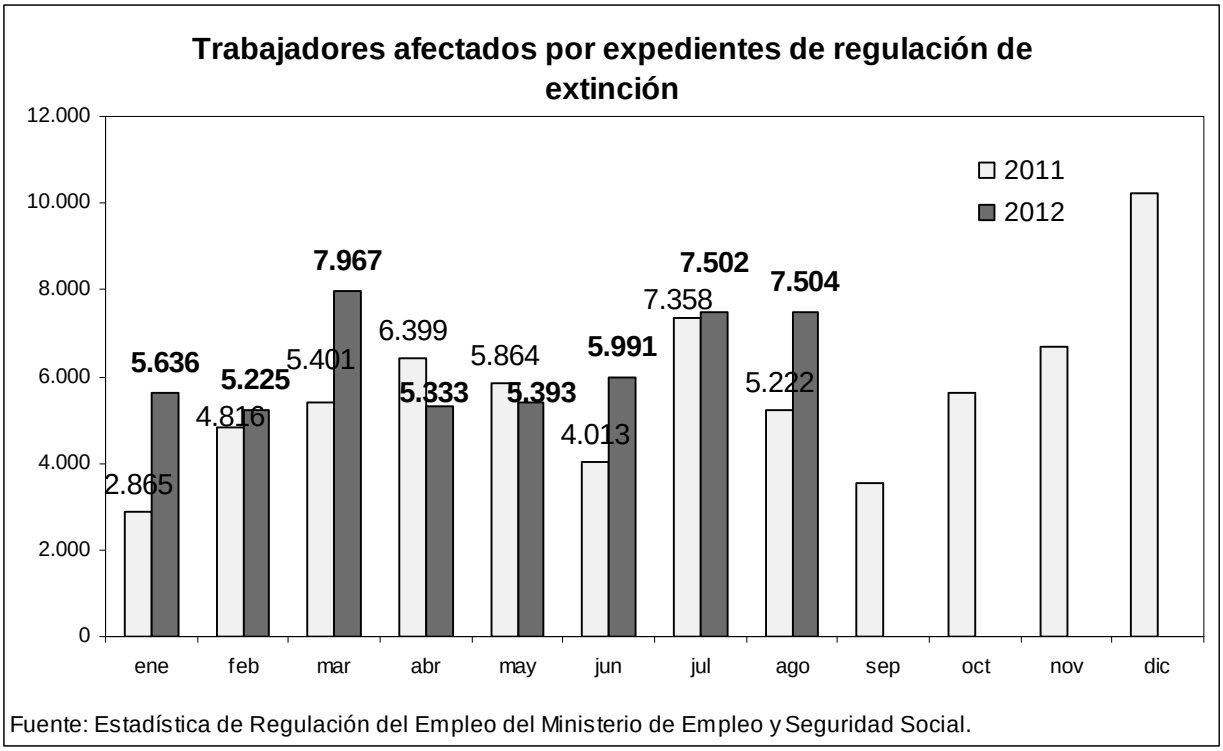


Fuente: GabineteEconómico de CC.OO. a partir de Asuntos Judiciales Sociales del MESS.

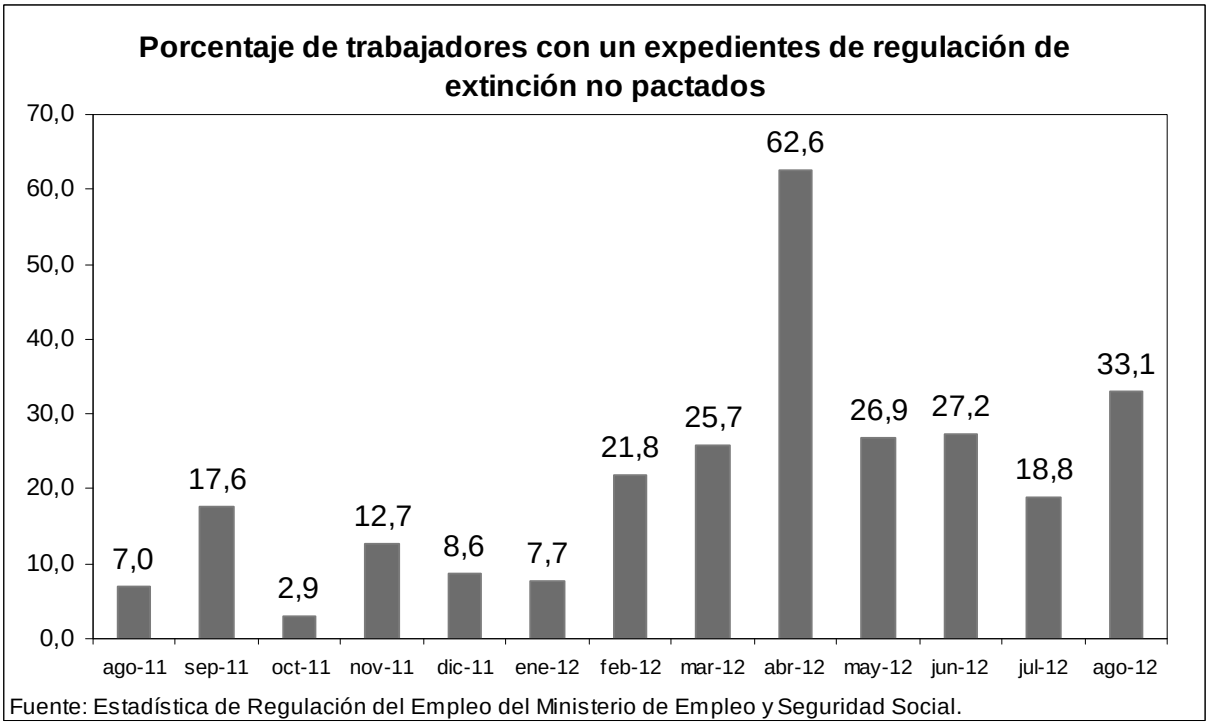
Porcentaje trabajadores con expediente de extinción sobre el total de trabajadores afectados por un ERE (suspensión y reducción de jornada)



Fuente: Estadística de Regulación del Empleo del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.



Fuente: Estadística de Regulación del Empleo del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.



Fuente: Estadística de Regulación del Empleo del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Expedientes de regulación de empleo de extinción

El mes de agosto de 2012 ha supuesto un cambio en la tendencia que se venía observando hasta la fecha en los expedientes de regulación de empleo, aunque habrá que esperar para comprobar si es efectivo o solo un dato puntual, ya que se trata de un mes particular donde habitualmente se recorta el volumen de trabajadores afectados por un expediente. Hasta ahora el crecimiento de los

trabajadores en regulación de empleo se explicaba por el aumento de los que tenían su empleo temporalmente suspendido o reducida la jornada, razón por la que los afectados por un expediente de extinción venían perdiendo peso sobre el conjunto de los trabajadores afectados por algún tipo de expediente (de suspensión, reducción de jornada o extinción); antes se vio que los expedientes de extinción ganaban peso, en cambio, entre las causas de despido de los beneficiarios de prestación. En agosto cambia y el peso de los trabajadores con un expediente de extinción aumenta hasta el 27,6%, cuando en el mes anterior este porcentaje era el 14,8%.

Por otro lado, se produce un considerable aumento de los expedientes de extinción de empleo no pactados tras la reforma, que claramente ha provocado una rebaja del entendimiento y acuerdo entre las partes en conflicto. En el gráfico anterior se observa cómo el porcentaje de trabajadores afectados por un expediente de extinción no pactado se dispara tras la reforma laboral.

Rotación laboral y sustituciones

La mayor flexibilidad ofrecida por el nuevo contrato para emprendedores en empresas de menos de 50 trabajadores (con un período de prueba de un año) y la rebaja de las indemnizaciones por despido de los trabajadores más antiguos pueden suponer un estímulo al aumento de la rotación laboral de los contratados indefinidos en las empresas más pequeñas y la sustitución, en general, de trabajadores mayores por otros más jóvenes y baratos.

No están disponible, por el momento, datos coyunturales que permitan apreciar si la rotación laboral de los indefinidos cambió en las empresas de menos de 50 trabajadores. Una posible fuente estadística para observar este fenómeno es la submuestra anual de la EPA, donde se recoge el tamaño del centro de trabajo, aunque la calidad de este dato es cuestionable en las encuestas a hogares. Sin embargo, la submuestra no está disponible hasta primeros del año siguiente, con lo que no permite seguir la coyuntura.

Porcentaje de altas y bajas sobre efectivos laborales por tipo de contrato y tamaño de empresa

	Indefinidos				Temporales			
	Empresas de 1 a 50		Empresas más de 50		Empresas de 1 a 50		Empresas más de 50	
	Altas	Bajas	Altas	Bajas	Altas	Bajas	Altas	Bajas
IT11	2,6	6,1	3,3	3,2	45,6	45,9	51,3	45,7
IIT11	2,7	6,2	3,6	2,4	51,2	49,9	57,6	50,8
IIIT11	2,5	5,7	5,0	2,6	52,6	58,7	63,0	60,2
IVT11	2,2	4,5	3,3	1,7	47,1	58,6	53,2	51,3
IT12	2,2	5,6	3,2	2,6	44,7	48,1	48,6	47,3
IIT12	2,5	4,3	3,0	2,6	50,9	54,9	52,9	43,1

Fuente: Estimaciones del Ministerio de Empleo y Seguridad Social a partir de la Encuesta de Coyuntura Laboral.

Alternativamente, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social ha elaborado una explotación especial[51], a partir de la información sobre altas y bajas laborales que proporciona la Encuesta de Coyuntura Laboral, por tipo de contrato y tamaño de empresa, que sí permitirá seguir el corto plazo. De momento, el último dato publicado corresponde al segundo trimestre de 2012. Las altas de asalariados indefinidos en las empresas de hasta 50 trabajadores representan el 2,5% del total de efectivos en el segundo trimestre del año y las bajas el 4,3%. Porcentajes similares o inferiores a los observados en trimestres anteriores.

Otro indicador del grado de rotación laboral lo proporciona la importancia relativa del contrato de emprendedores sobre el total de contratos indefinidos a tiempo completo en las empresas de menos de 50 trabajadores, y que supone el 23% entre febrero y septiembre de 2012. Al final de este apartado se recoge una tabla con su distribución por comunidades autónomas, sexo y volumen de contratos con derecho a deducción fiscal.

Muy probablemente este contrato no ha alcanzado todo su potencial de desarrollo y promete tener una alta capacidad de sustitución de otras modalidades contractuales. En el pasado los distintos tipos de contratos se han comportado como "vasos comunicantes" cuando se ha producido un cambio legislativo que "preferenciaba" uno frente a otros.

Por último, la posible sustitución de colectivos con mayor antigüedad y coste por otros con un coste laboral más bajo, inducido por la rebaja de la indemnización por despido auspiciada por la reforma, es un asunto que difícilmente se puede seguir desde la estadística oficial, requiriéndose descender a nivel de empresa para hacer una correcta evaluación.

[51] Estas estimaciones deben tomarse con cautela. Se trata de una explotación especial elaborada por el Ministerio de Empleo a solicitud del Gabinete Económico de CCOO, que no forman parte de los tabulados habituales publicados por el Ministerio de la encuesta.

Contrato de apoyo a emprendedores e indefinidos a tiempo completo
Acumulado de febrero a septiembre de 2012

	Hombres					Mujeres					Total contrato emprendedores	Total indefinidos iniciales a tiempo completo <50 trabj.	Porcentaje
	Con deducciones fiscales			Contratos sin deducción fiscal	Total	Con deducciones fiscales			Contratos sin deducción fiscal	Total			
	Contratos trabaj. <30 años	Desemp. benef. prest. contrib.	Desemp. benef. contrib. y 1º contr. trabaj. <30 años			Contratos trabaj. <30 años	Desemp. benef. prest. contrib.	Desemp. benef. contrib. y 1º contr. trabaj. <30 años					
Andalucía	409	208	15	1.933	2.565	383	70	6	1.249	1.708	4.273	24.095	17,7
Aragón	136	137	6	941	1.220	107	61	7	547	722	1.942	6.409	30,3
Asturias	54	49	9	570	682	72	36	3	489	600	1.282	4.514	28,4
Baleares	125	51	5	852	1.033	139	45	4	664	852	1.885	5.832	32,3
Canarias	164	61	7	1.622	1.854	158	32	3	1.152	1.345	3.199	11.718	27,3
Cantabria	32	44	2	313	391	49	11	2	226	288	679	2.694	25,2
Castilla-La Mancha	174	98	10	789	1.071	136	45	8	424	613	1.684	7.879	21,4
Castilla y León	224	178	13	1.395	1.810	225	54	6	862	1.147	2.957	10.137	29,2
Cataluña	560	567	34	5.866	7.027	543	320	35	4.108	5.006	12.033	54.511	22,1
Valencia	372	248	23	2.130	2.773	372	125	20	1.401	1.918	4.691	20.102	23,3
Extremadura	87	33	1	344	465	80	11	2	228	321	786	3.708	21,2
Galicia	210	142	14	1.672	2.038	247	72	7	1.290	1.616	3.654	12.559	29,1
Madrid	877	512	30	7.123	8.542	819	329	21	4.642	5.811	14.353	70.328	20,4
Murcia	78	53	4	720	855	62	16	2	411	491	1.346	5.266	25,6
Navarra	49	38	4	359	450	60	13	2	253	328	778	3.071	25,3
País Vasco	148	129	8	1.164	1.449	157	51	5	815	1.028	2.477	9.796	25,3
La Rioja	30	41		189	260	26	8	4	151	189	449	1.420	31,6
Ceuta	2			23	25	1			9	10	35	371	9,4
Melilla	2			17	19	5			10	15	34	249	13,7
Zona extranjera				4	4				1	1	5	103	4,9
Total	**3.733**	**2.589**	**185**	**28.026**	**34.533**	**3.641**	**1.299**	**137**	**18.932**	**24.009**	**58.542**	**254.762**	**23,0**

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

5. Posición del sistema fiscal español, medidas adoptadas y plan presupuestario 2013-2014

5.1. Introducción

Las cuentas públicas españolas han sufrido un muy serio deterioro desde la llegada de la crisis en el segundo trimestre de 2008. Después de haber disfrutado incluso de un pequeño superávit en la breve etapa 2005-2008, el signo cambió abruptamente hasta alcanzar en 2009 el mayor déficit de la historia reciente de la Hacienda Pública española (-11,2% del PIB) por el doble impacto de un gran aumento en el gasto desde 2007 (+7,1 puntos del PIB) y un fuerte descenso de los ingresos (-6 puntos del PIB).

La puesta en práctica de severos cambios normativos, que afectaban tanto al capítulo de gasto como a los ingresos, consiguió en 2010 una reducción de 2 puntos del PIB en el déficit (-9,2% del PIB). A pesar de ese importante esfuerzo, en 2011 el desequilibrio entre gastos e ingresos seguía siendo muy importante (déficit del 8,5% del PIB[52]; -95.344 millones de euros) después de un año donde tuvieron lugar bastantes citas electorales y se moderó bastante la intensidad en el saneamiento iniciado. El déficit de las cuentas públicas españolas en 2011 fue superior a la media de la zona euro (+3,7 puntos del PIB) y estaba lejos de la obligación marcada por el Eurogrupo: déficit máximo del 3% del PIB en 2013 (ampliado muy recientemente hasta 2014 para España).

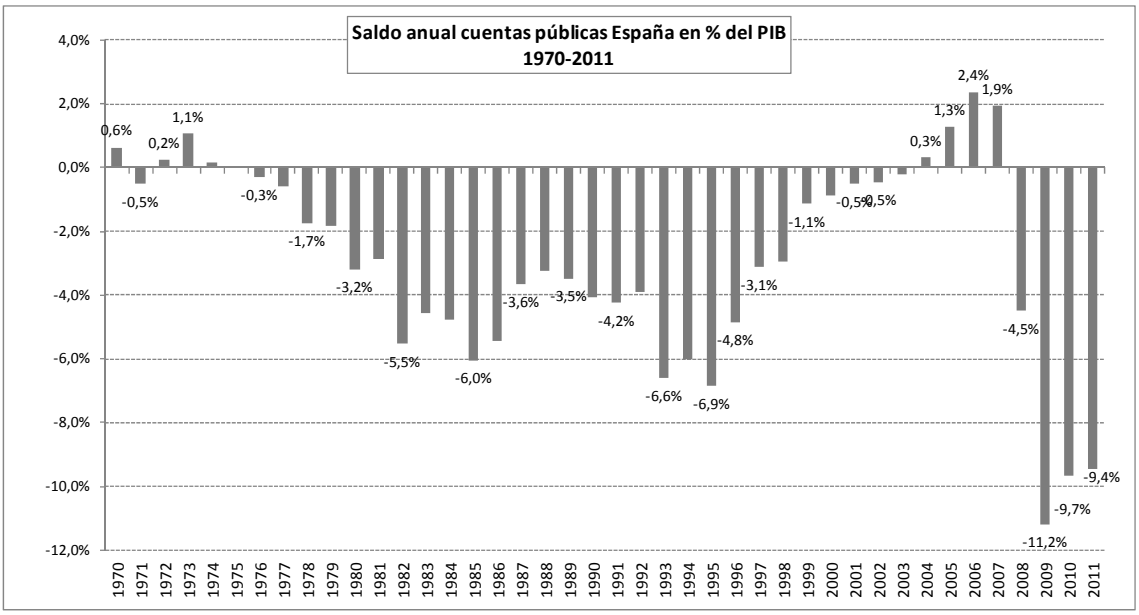
El saldo de las cuentas públicas en 2011 ha vuelto a aumentar recientemente al considerar como pérdida del sector público una parte de la ayuda dirigida a las cajas de ahorros con problemas[53], de manera que oficialmente aumenta en 1 punto del PIB (9,9% del PIB). El impacto negativo de esta decisión, sin embargo, está limitado en la práctica al tener carácter coyuntural y haber sido ya emitida la deuda necesaria para hacerle frente. El escenario de consolidación fiscal, el verdadero reto al que se enfrentan las cuentas públicas, no se ve modificado por esta decisión.

No hay estudios consensuados sobre la dimensión del déficit estructural de las cuentas públicas españolas en 2011, pero una primera aproximación lo puede situar en 6,4 puntos del PIB[54], después de atribuir como cíclico 2,5 puntos del PIB. De ser cierto este porcentaje, el déficit estructural español se

[52] El 8,1% inicial aumentó al 8,5%, para posteriormente llegar al 8,9% del PIB aunque de manera oficiosa al detectar desviaciones en algunas comunidades autónomas.
[53] EUROSTAT aumenta el déficit de 2011 hasta el 9,4% el 22 de octubre de 2012 al no considerar todavía la desviación de las comunidades autónomas reconocida por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
[54] El FMI lo eleva al 6,5% del PIB.

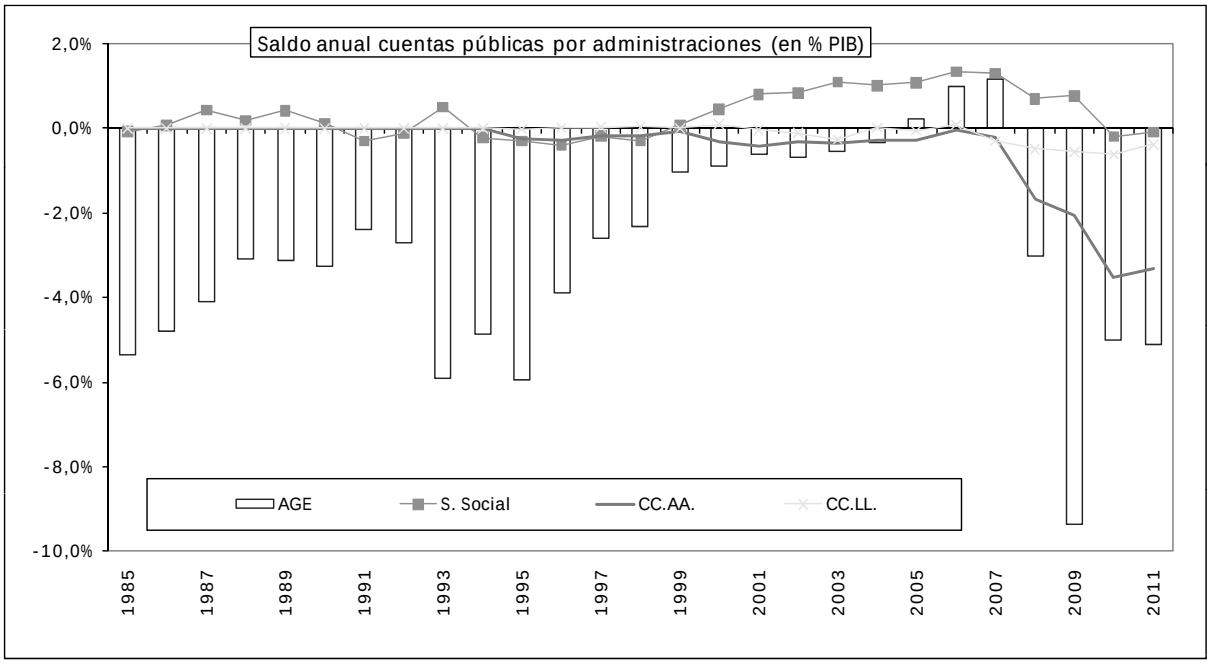
habría situado 2,5 puntos del PIB por encima de la media de los países de la zona euro.

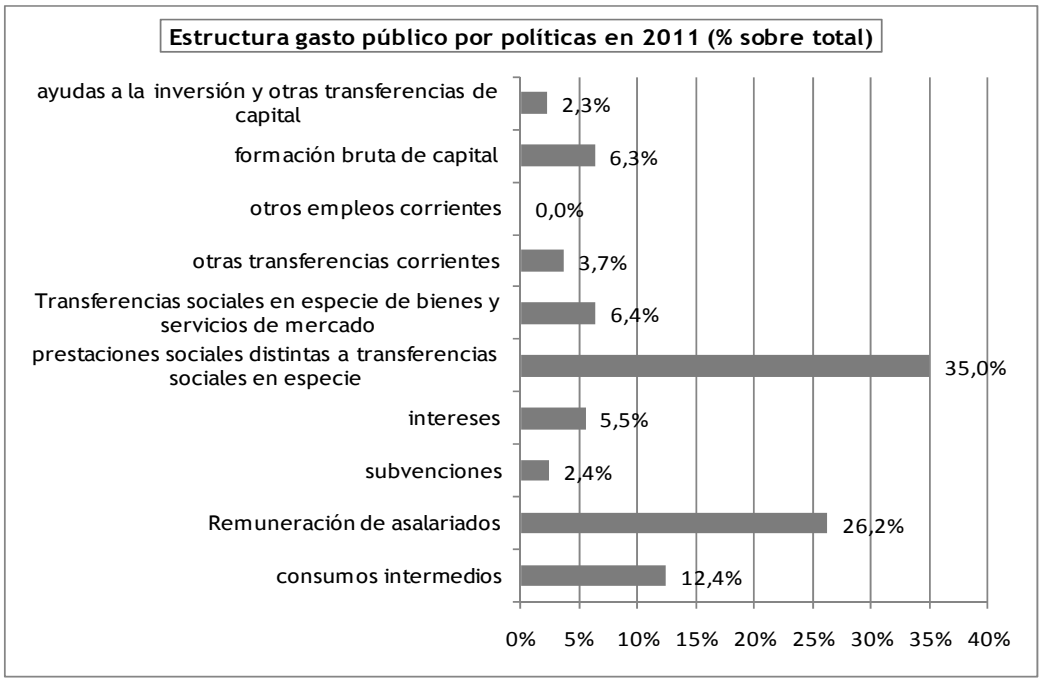
La última información oficial disponible correspondiente a 2011 hace responsable a la Administración General del Estado del mayor porcentaje de déficit público (-5,1% del PIB; -54.743 millones de euros). Este resultado es consecuencia de la asunción de la principal política anticíclica de gasto (prestaciones por desempleo), las transferencias de nivelación dirigidas a las Administraciones territoriales incluidas en los sistemas de financiación, el pago de intereses de la deuda pública común a todo el Estado y el hundimiento, sobre todo, de la recaudación del impuesto sobre sociedades. Le siguen en tamaño el déficit de las comunidades autónomas (-3,3% del PIB; -35.557 millones de euros), el de las corporaciones locales (-0,4% del PIB; -4.079 millones de euros) y, por último, el de la Seguridad Social (-0,1% del PIB; -966 millones de euros).

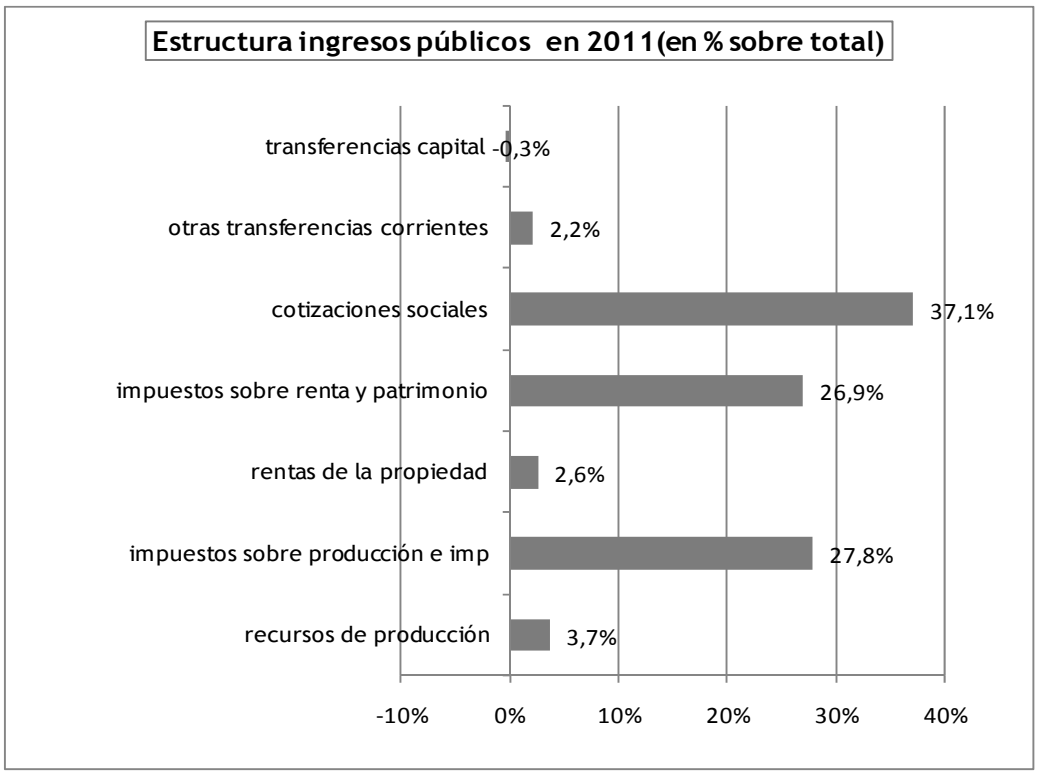


La estructura del gasto público a final de 2011 (ver gráfico siguiente) muestra la mayor concentración porcentual en el capítulo de prestaciones sociales distintas a las prestaciones en especie; es decir, las prestaciones percibidas en dinero por los beneficiarios donde se integran las pensiones, incapacidad temporal por enfermedad, maternidad y prestaciones por desempleo (35% del gasto total; 15,4% del PIB). Le siguen en proporción los recursos dirigidos al capítulo de remuneración de los asalariados para el pago de los empleados públicos (26,2% del gasto total; 11,5% del PIB) y los consumos intermedios necesarios para la ejecución de las políticas (12,4% del gasto total; 5,4% del PIB). Los gastos dirigidos a inversión es la política que les sigue en dimensión (8,6% del total; 3,8% del PIB). Las transferencias sociales en especie, donde se incluyen los gastos de asistencia sanitaria sin tener en cuenta el pago de salarios de los trabajadores en esa política, le siguen en porcentaje dentro del gasto público total (6,4% del gasto total; 2,8% del PIB). El gasto en intereses de la deuda pública todavía ocupa un puesto menor dentro del conjunto del gasto (5,5% del gasto total; 2,4% del

PIB), aunque su importancia crece desgraciadamente con el paso del tiempo. Cierran la lista las políticas de otras transferencias corrientes, donde se incluyen entre otras los pagos de la Política Agrícola Común (3,7% del gasto total; 1,6% del PIB) y la de subvenciones (2,4% del gasto total; 1,1% del PIB).





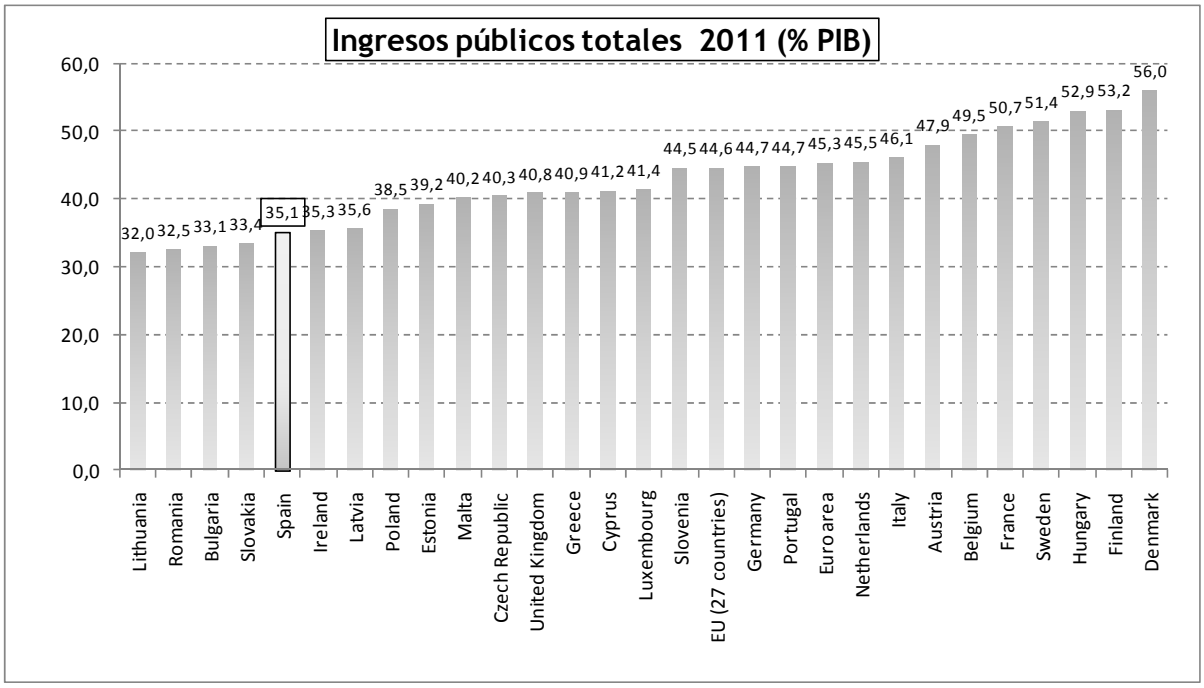


Los ingresos públicos españoles, tal y como se ha comentado anteriormente, han evolucionado de forma muy negativa desde el inicio de la crisis (-6,1 puntos del PIB; del 41,2% del PIB en 2007 al 35,1% del PIB en 2011). La estructura actual de ingresos públicos se apoya en mayor medida en las cotizaciones sociales (37,1% del total; 13 puntos del PIB). La aportación de los impuestos sobre la producción e importación (27,8% del total; 9,8 puntos del PIB) es bastante similar a la realizada por la imposición sobre la renta y el patrimonio (26,9% del total; 9,5 puntos del PIB), aunque cada uno de los componentes esté lejos del peso de las cuotas sociales. Los recursos de la producción (3,7% del total; 1,3 puntos del PIB), las rentas de la propiedad (2,6% del total; 0,9 puntos del PIB) y las transferencias corrientes recibidas del exterior (2,2% del total; 0,8 puntos del PIB) completan el marco de ingresos públicos españoles.

A pesar del amplio desequilibrio entre ingresos y gastos que sufren las cuentas públicas españolas, su tamaño en 2011 era bastante inferior a la media de los países de la zona euro, tanto en gasto (-5,8 puntos del PIB) como en especial en el capítulo de ingresos, donde la diferencia es mucho más abultada (-9,5 puntos del PIB). Como comparación, en el caso de disponer España de un nivel de ingresos como el existente en media en la Unión Europea y en los países que componen la zona euro, hubiera alcanzado un superávit de 0,6 puntos del PIB en 2011.

La amplia y profunda distancia en ingresos públicos con la media de los países de la zona euro observada en 2011 (-10,2 puntos del PIB) se extiende a todos los grandes grupos de tributos y otros ingresos. La diferencia con el último año en el que existe información detallada (2011) era la siguiente:

- Impuestos indirectos: -2,9 puntos del PIB (de los que -1,5 puntos se localizan en el IVA).
- Impuestos directos: -2,3 puntos del PIB.
- Cuotas sociales: -2,5 puntos del PIB.
- Tasas y precios públicos: -1 punto del PIB.
- Otros ingresos: -0,6 puntos del PIB.



La larga etapa expansiva estuvo marcada por el continuo aumento de la recaudación apoyado en la proliferación de operaciones inmobiliarias con varios hechos imponibles. Su desaparición ha incidido gravemente sobre los ingresos públicos, pero la gran diferencia en recaudación soportada por las Administraciones Públicas españolas con la media de los países de la zona euro no se corresponde con diferencias tan abultadas cuando se analiza la normativa de las principales figuras tributarias.

La comparación con Alemania, recogida en la siguiente tabla, puede servir de referencia de la tributación teórica en IVA, IRPF, Impuesto de Sociedades, que en ningún caso incorpora diferencias tan significativas.

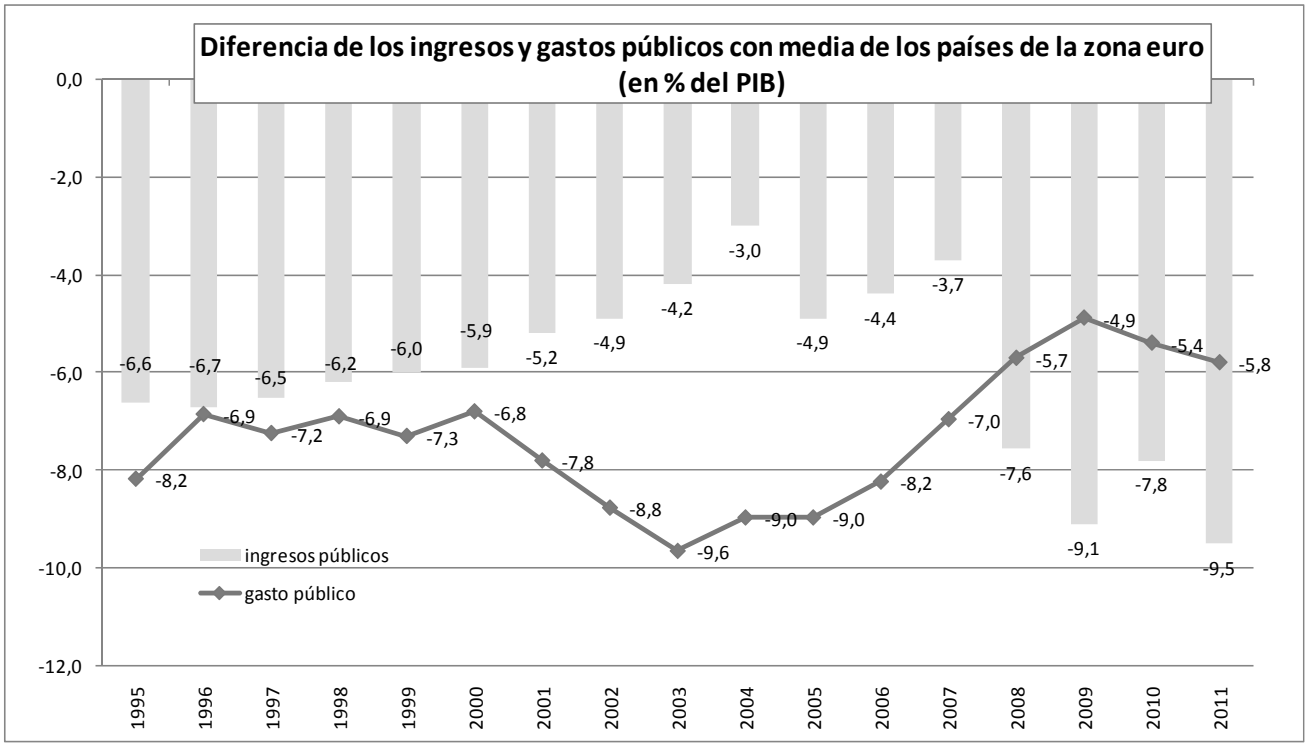
La Hacienda Pública española cuenta, además, con una larga relación de tributos adicionales a los más importantes, con gran capacidad teórica de recaudación:

- Impuesto sobre transmisiones patrimoniales.
- Impuesto sobre actos jurídicos documentados.
- Impuesto sobre el juego.
- Impuestos específicos sobre el consumo (hidrocarburos, tabaco, cerveza y alcohol).
- Impuesto sobre Patrimonio.

- Impuestos locales (Impuesto sobre Bienes Inmuebles, Impuesto sobre Tráfico de Vehículos, impuestos sobre recogida y tratamiento de residuos...).

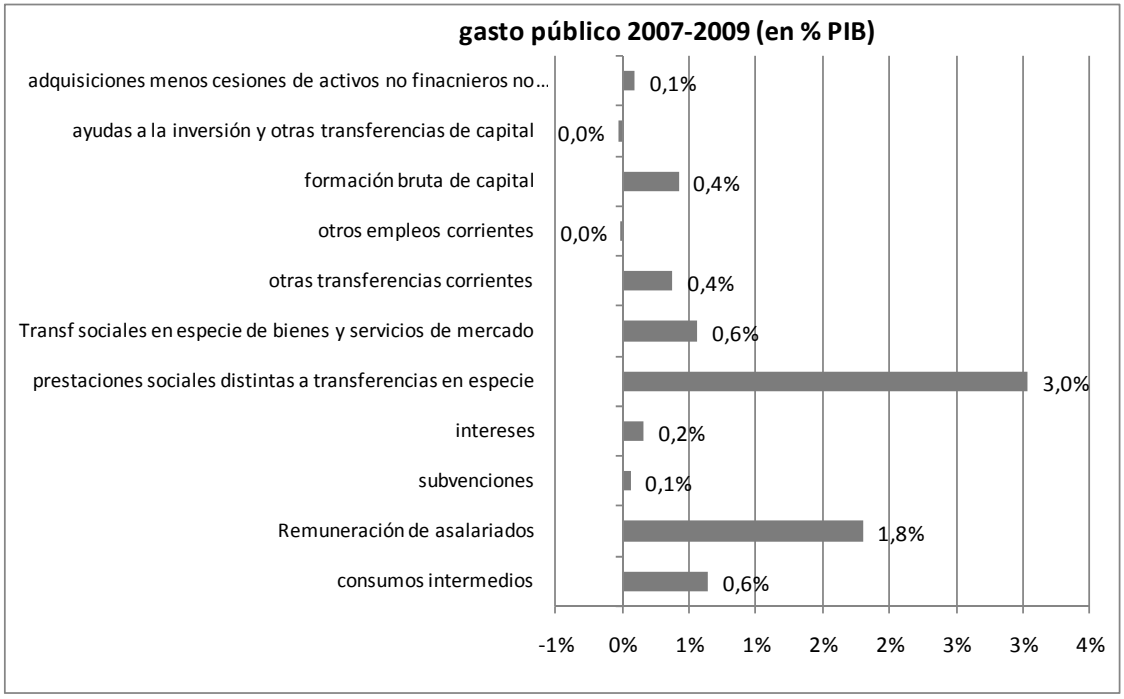
La breve comparación abre la posibilidad a buscar en el peor cumplimiento de la norma una de las principales causas que explica la pobre situación de la Hacienda Pública española en comparación con el resto de los países con los que se comparte la moneda única.

	España (antes de RD Ley julio 2012)	Alemania
IVA	Tipo ordinario: 18%. Tipo reducido: 8%. Alimentos elaborados, agua, transporte de viajeros, bares y restaurantes, peluquería, entradas de teatro, rehabilitación de vivienda, pañales, higiene de mujer, gafas y lentillas. Tipo superreducido: 4%. Alimentos no elaborados, libros y periódicos, material escolar, VPO y vivienda nueva, medicamentos.	Tipo ordinario: 19%. Tipo reducido: 7% a alimentos, transporte público, libros y revistas y otros productos. Están exentas del IVA las transacciones que incluyen transacciones y servicios financieros, los servicios médicos y educativos, así como las transacciones cubiertas por el impuesto sobre la propiedad.
IRPF	Tipo progresivo del 24% al 53% como mínimo (50% para las rentas superiores a +52.450 euros). Rentas de capital: entre 21% y 27%.	Tipo progresivo del 15 al 42% (+52.151 euros). +5,5% como recargo de solidaridad. Rentas de capital: 25%.
Impuesto de Sociedades	Tipo de gravamen general del 30%. Tipo de gravamen del 25% para las empresas con facturación inferior a 10 millones. Tipo de gravamen del 20% para facturación hasta 5 millones y plantilla inferior a 25 personas.	Tipo de gravamen entre el 30% y el 33%.
Tasa profesional		Tipo de gravamen adicional al Impuesto de Sociedades entre el 14 y el 17%



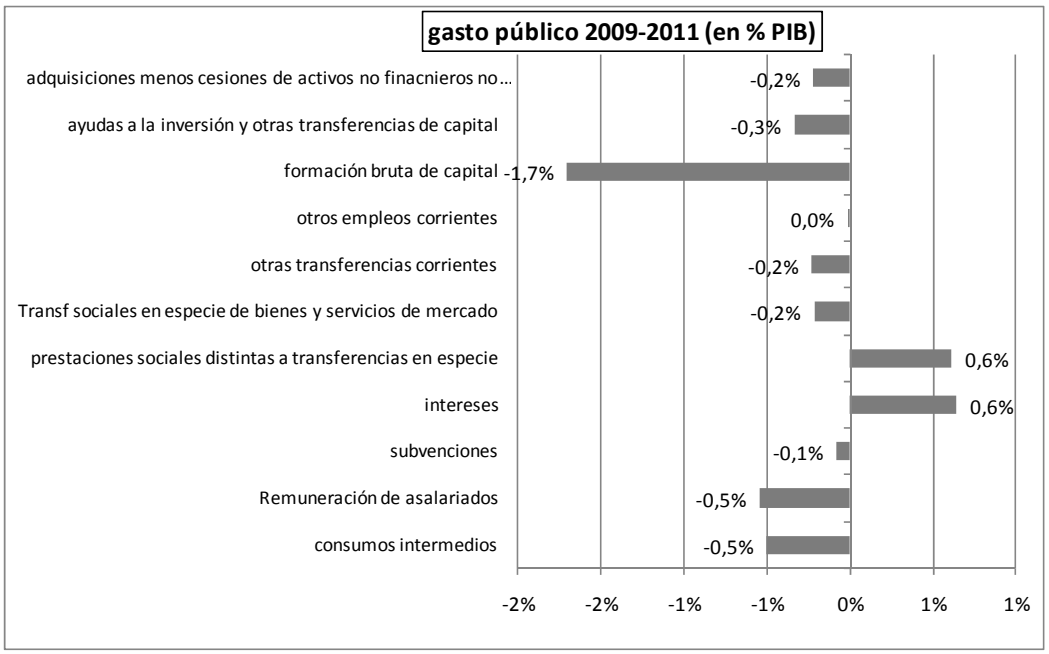
5.2. Medidas aplicadas en el sistema fiscal desde 2010 a julio 2012

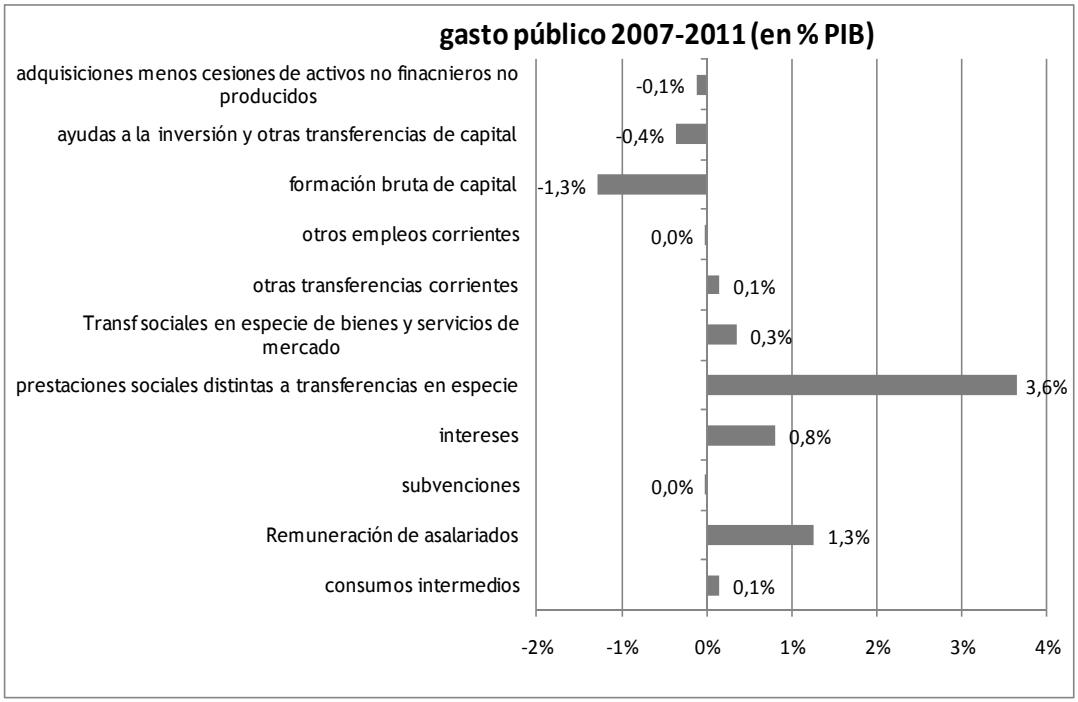
El periodo 2007-2009 estuvo marcado por un fuerte aumento del gasto público en relación con el PIB por un importe equivalente a 7,1 puntos del PIB (del 39,1% al 46,3%), debido fundamentalmente al aumento de las prestaciones sociales distintas a las transferencias en especie (3 puntos del PIB concentrados en prestaciones económicas al desempleo y pensiones fundamentalmente) y al capítulo de remuneración de asalariados (1,8 puntos del PIB).



Desde 2010, el gasto público inició un proceso de descenso en relación con el PIB (-2,6 puntos del PIB en 2009-2011: del 46,3% al 43,7% del PIB), como consecuencia de la aplicación de las medidas aprobadas en este periodo. El mayor recorte se ha concentrado en el capítulo de inversión (-1,7% del PIB), al que sigue la remuneración de asalariados y los consumos intermedios (-0,5% del PIB en cada uno de los capítulos). Las transferencias monetarias (pensiones) y los intereses han aumentado su participación en el PIB en estos dos últimos años (0,6% cada uno de los capítulos).

Después de asistir a un fuerte crecimiento en el periodo 2002-2009 (72,5% nominal; +52.821 millones de euros), la partida de remuneración de asalariados se ha reducido entre 2009 y 2011 por valor de -2.784 millones de euros (-2,2% nominal sobre 2009) como consecuencia básicamente de la suma de decisiones que reducen los salarios monetarios (un 5% con carácter general en el RD Ley de 2010).

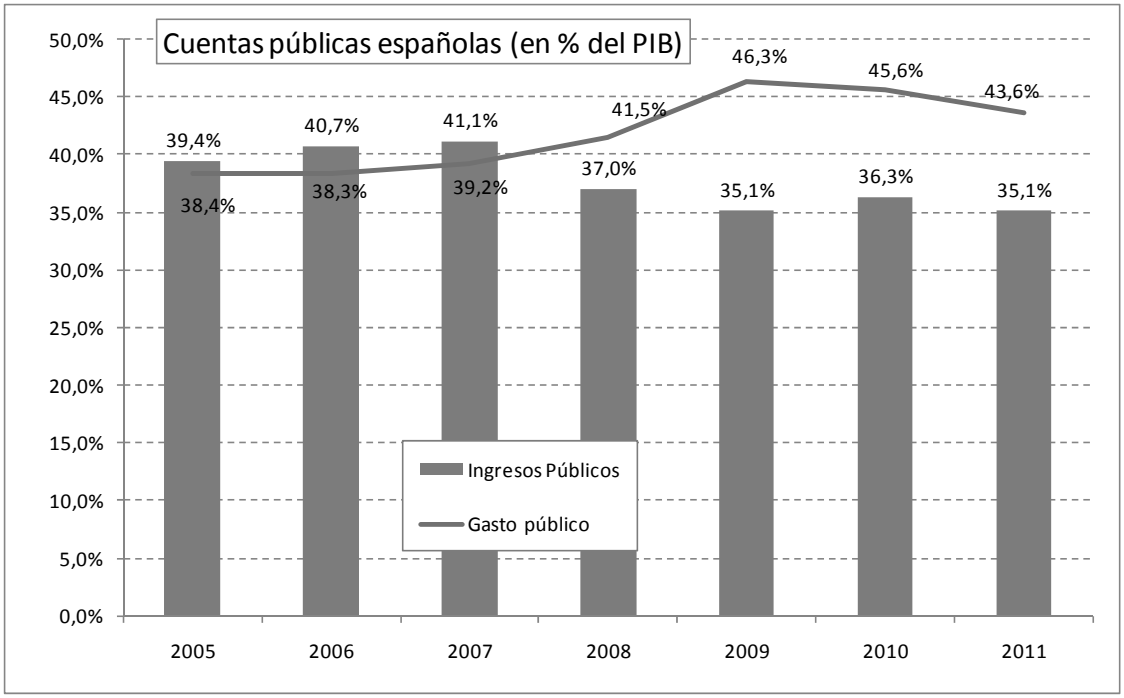




En un intento de resumir lo sucedido desde el inicio de la crisis (segundo trimestre de 2008), la suma de actuaciones en política de gasto en la etapa 2007-2011 ha aumentado el gasto público español (4,5 puntos del PIB), como consecuencia de un incremento en cuatro políticas: prestaciones sociales percibidas monetariamente (3,6 puntos del PIB); remuneración de asalariados (1,3 puntos del PIB), intereses de la deuda pública (0,8 puntos del PIB), transferencias sociales de bienes y servicios de mercado (0,3 puntos del PIB) y otras transferencias corrientes (0,1 puntos del PIB), y el recorte básicamente de las partidas de inversión: formación bruta de capital (-1,3 puntos del PIB) y ayudas a las inversión y otras transferencias de capital (-0,4 puntos del PIB).

La recaudación por ingresos ha permanecido estancada desde 2010 (del 34,9% al 35,1% del PIB), a pesar de haber sido aplicadas numerosas modificaciones normativas para elevar los tipos de gravamen de muchos tributos:

- ➔ Impuesto sobre Valor Añadido (julio 2010): del 16 al 18% en el tipo normal y del 7 al 8% el tipo reducido.
- ➔ Impuestos Especiales (2009): elevación de los impuestos sobre el tabaco y gasolina.
- ➔ IRPF (aplicación en el ejercicio 2011 y, por tanto, todavía no recogido en esta estadística). Dos nuevos tramos estatales sobre la renta más elevada:
  - Del 43% al 44% para los ingresos entre 120.000 y 175.000 euros.
  - Del 44% al 45% para las rentas superiores a 175.000 euros.
  - Recargos autonómicos de hasta 3 puntos para las rentas superiores a 175.000 euros (tipo marginal máximo del 49%).
  - Elevación tipo de gravamen para las rentas del capital: del 18 al 19% para las rentas inferiores a 6.000 euros y del 18% al 21% para las superiores a 6.000 euros.



En 2012, ya con el nuevo Gobierno del Partido Popular en el marco estatal, se han aplicado nuevas medidas para elevar el IRPF y el Impuesto de Sociedades.

- ➔ IRPF:
  - o Rentas del trabajo y rentas mixtas: de +0,8 a +7 puntos en el tipo marginal máximo (máximo entre el 53% y el 56% para las rentas más elevadas) → +3 puntos para la renta salarial media.

- Rentas del capital: entre 2 y 6 puntos adicionales (tipo marginal máximo del 27%).

➔ Impuesto de Sociedades: eliminación de gastos deducibles que afectan, sobre todo, a las grandes empresas (gastos financieros) y limitación por pérdidas de ejercicios anteriores y amortización de activos.

Los gobiernos competentes en la materia han elevado también el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales (del 7 al 8%) y los impuestos fundamentales de las corporaciones locales (IBI y Tráfico de Vehículos).

5.3. Medidas fiscales adoptadas el 13 de julio de 2012

En este delicado y complejo panorama fiscal, con una prima de riesgo que ha alcanzado el pago de más de un 7% de interés anual en la deuda pública a 10 años[55] y un sistema financiero incapaz de financiarse en el mercado, el Gobierno español procede a solicitar el rescate para la banca por un valor máximo de 100.000 millones de euros. El Eurogrupo accede al rescate con unas condiciones recogidas en un memorándum bastante amplio (MoU)[56].

En una reunión previa, el Eurogrupo amplía en un año el plazo de cumplimiento del objetivo máximo de déficit (3% del PIB en 2014), pero en contrapartida exige garantías de cumplimiento del saneamiento de las cuentas públicas. El Gobierno entiende que para cumplir con estas obligaciones es necesario aplicar una serie de medidas que recoge parcialmente en el RD Ley 20/2012, de 13 de julio. Entre ellas se destacan las siguientes, que se han agrupado en cuatro grupos: disminución del gasto público, ingresos públicos, liberalización de mercados y cambios en la gestión pública.

A) Disminución del gasto público

EMPLEADOS PÚBLICOS

➔ Paga extra de Navidad de los empleados públicos

El impago afecta a todos los empleados públicos e incluye el sueldo y trienios. Tampoco se percibirán las cuantías correspondientes al resto de los conceptos retributivos que integran tanto la paga extraordinaria como la paga adicional de complemento específico o pagas adicionales equivalentes del mes de diciembre, pudiendo, en este caso, acordarse por cada Administración competente que dicha reducción se ejecute de forma prorrateada entre las nóminas pendientes de percibir en el presente ejercicio, a partir de la entrada en vigor de este real decreto ley.

[55] El 24 de julio de 2012 se alcanzó el máximo en la prima de riesgo con respecto al bono alemán a 10 años: 638 puntos básicos.
[56] *Memorandum of understanding banking sector*.

El valor monetario de esta medida es de muy difícil cálculo, dado que las cantidades percibidas por cada nivel de la Administración son diferentes. La información oficial le otorga un menor coste por valor de 5.430 millones de euros en 2012 junto con todas las relacionadas con los empleados públicos. El saldo neto de la medida es mucho más complicado de conocer porque el menor gasto implica menores ingresos en concepto de cuotas por contingencias comunes de los empleados encuadrados en el Régimen General de la Seguridad Social (24,4%) y en el IRPF (tipo marginal entre 24,75% y 53%, según nivel de ingresos y lugar de tributación). De forma prudente se puede considerar que en el mejor de los casos el ahorro neto directo podría ser de 3.000 millones de euros (0,28 puntos del PIB) en 2012.

Disposición adicional segunda. Suspensiones o modificaciones de convenios colectivos, pactos y acuerdos que afecten al personal laboral por alteración sustancial de las circunstancias económicas.

A los efectos de lo previsto en el artículo 32 y 38.10 del Estatuto Básico del Empleado Público se entenderá que concurre causa grave de interés público derivada de la alteración sustancial de las circunstancias económicas cuando las Administraciones Públicas deban adoptar medidas o planes de ajuste, de reequilibrio de las cuentas públicas o de carácter económico financiero para asegurar la estabilidad presupuestaria o la corrección del déficit público.

Disposición adicional tercera. *Obligaciones de remisión de información en materia de personal.*

En aplicación del principio de transparencia previsto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, las comunidades autónomas y entidades locales remitirán al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas información relativa a los gastos de personal, con mención a los órganos de dependencia, retribuciones, clases de personal, dotaciones o plantillas entre otra información.
Por parte del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas se determinará reglamentariamente la forma, contenido, desglose y periodicidad en que dicha información ha de ser remitida.
Lo dispuesto en la presente disposición adicional tiene carácter básico y se dicta al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.13ª y 156.1 de la Constitución.

La recuperación futura de la paga extra de Navidad de 2012 mediante una aportación adicional al fondo de pensiones es bastante incierta: cumplimiento de los objetivos de déficit público.

- ➔ Reducción de los permisos de los funcionarios públicos. De seis a tres días por asuntos particulares a partir de 2013.
- ➔ Jornada laboral de 37 horas y media a la semana.
- ➔ Disminución de la cantidad percibida en situación de incapacidad temporal por enfermedad común: máximo del 50% del salario en los tres primeros días de baja por enfermedad; máximo del 75% entre los días 4 y 20. Cada Administración establecerá el porcentaje sin superar esos límites.
- ➔ Los créditos y permisos sindicales se ajustarán de forma estricta a lo establecido en las respectivas normas (Estatuto de los Trabajadores y Estatuto Básico del Empleado Público) sin excepciones por parte de los

gestores, salvo acuerdos futuros en las Mesas Generales de Negociación (aplicación el 1 de octubre de 2012).

- ➔ Jubilación forzosa del personal funcionario incluido en el Régimen General de Seguridad Social. Con independencia de la edad legal de jubilación forzosa establecida en el apartado 3 del artículo 67 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, la edad de la jubilación forzosa del personal funcionario incluido en el Régimen General de Seguridad Social será, en todo caso, la que prevean las normas reguladoras de dicho régimen para el acceso a la pensión de jubilación en su modalidad contributiva sin coeficiente reductor por razón de la edad.
- ➔ Movilidad de los empleados públicos. El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas analizará la distribución del personal en los distintos ámbitos de la Administración del Estado y se adoptarán criterios vinculantes de movilidad y asignación de puestos en dicho ámbito, teniendo la competencia para acordar, en su caso, los cambios de adscripción de puestos o redistribución de efectivos que sean necesarios para una asignación más eficiente y adecuada de los recursos humanos.
- ➔ Suspensión de pactos, acuerdos y convenios. Se suspenden y quedan sin efecto los acuerdos, pactos y convenios para el personal del sector público definido en el artículo 22 de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado, suscritos por las Administraciones Públicas y sus organismos y entidades que contengan cláusulas que se opongan a lo dispuesto en el presente título.

PRESTACIÓN POR DESEMPLEO [57]

- ➔ Reducción de la prestación contributiva a partir del séptimo mes de percepción (del 60% al 50%) para los nuevos beneficiarios (con entrada en el sistema a partir de la aprobación del RD ley).

  Se mantienen las cuantías máxima y mínima de la prestación:

  La cuantía máxima de la prestación por desempleo será del 175% del indicador público de rentas de efectos múltiples, salvo cuando el trabajador tenga uno o más hijos a su cargo; en tal caso, la cuantía será, respectivamente, del 200% o del 225% de dicho indicador.

  La cuantía mínima de la prestación por desempleo será del 107% o del 80% del indicador público en rentas de efectos múltiples, según que el trabajador tenga o no, respectivamente, hijos a su cargo.

  La incidencia para los beneficiarios varía según la base de cotización del trabajador. A mayor cuantía de la base de cotización menor efecto, por la existencia de un tope máximo en la cuantía de la prestación que no se ha modificado.

  La incidencia a corto plazo de esta medida sobre el gasto del SPEE será nula o mínima si se interpreta que no se puede aplicar hasta dentro de

[57] Mayor detalle en "valoración del impacto de la reforma de la protección por desempleo" del Gabinete Económico Confederal de CCOO (16 de julio de 2012).

seis meses (los nuevos beneficiarios de la prestación contributiva tienen 6 meses una cuantía equivalente al 70% de su base de cotización).

➔ Control sobre los perceptores de la prestación por desempleo.
El incumplimiento por parte de los beneficiarios de las prestaciones por desempleo de la obligación de presentar, en los plazos establecidos, los documentos que les sean requeridos, siempre que los mismos puedan afectar a la conservación del derecho a las prestaciones, podrá dar lugar a que por la entidad gestora se adopten las medidas preventivas necesarias, mediante la suspensión cautelar del abono de las citadas prestaciones, hasta que dichos beneficiarios comparezcan ante aquella acreditando que cumplen los requisitos legales establecidos para el mantenimiento del derecho.
Sin perjuicio de las facultades de los servicios competentes en cuanto a inspección y control en orden a la sanción de las infracciones que pudieran cometerse en la percepción de las prestaciones por desempleo, corresponde a la entidad gestora controlar el cumplimiento de lo establecido en el presente título y comprobar las situaciones de fraude que puedan cometerse.
A tal fin, la entidad gestora podrá suspender el abono de las prestaciones por desempleo cuando se aprecien indicios suficientes de fraude en el curso de las investigaciones realizadas por los órganos competentes en materia de lucha contra el fraude.

➔ Cambios en el subsidio por desempleo. Se desplaza de 52 a 55 los años para percibir el subsidio extensible hasta la jubilación de las personas mayores, aunque no tengan cargas familiares. Además hay una mayor exigencia en la prueba de rentas para percibir el subsidio para los mayores (aumenta del 50% al 100% el tipo de interés legal del dinero vigente aplicado para calcular la renta atribuida al valor de su patrimonio). La cotización en concepto de contingencias comunes de los beneficiarios de esta prestación se reduce desde el 125% al 100% de la base mínima de cotización.
DT quinta. "Los trabajadores que, por aplicación del artículo 218 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, tuvieran fijada como base de cotización, durante la percepción del subsidio por desempleo, el 125% del tope mínimo de cotización vigente en cada momento, pasarán a tener como base de cotización el 100% de ese tope mínimo a partir del día primero del mes siguiente al de la entrada en vigor de este real decreto ley".

➔ Se hacen más exigentes los requisitos de acceso a la renta activa de inserción (RAI), "para reforzar su vinculación con el empleo y garantizar una mayor efectividad en la utilización de los recursos públicos". Antes era suficiente estar inscrito un año en el desempleo y no tener rentas superiores al 75% de SMI. El acceso a partir de ahora necesita el agotamiento de la prestación contributiva o el subsidio por desempleo para aquellas personas que tienen más de 45 años y son parados de larga duración, y que durante el periodo de inscripción ininterrumpida como demandante de empleo (un año mínimo) no se haya rechazado ninguna oferta de

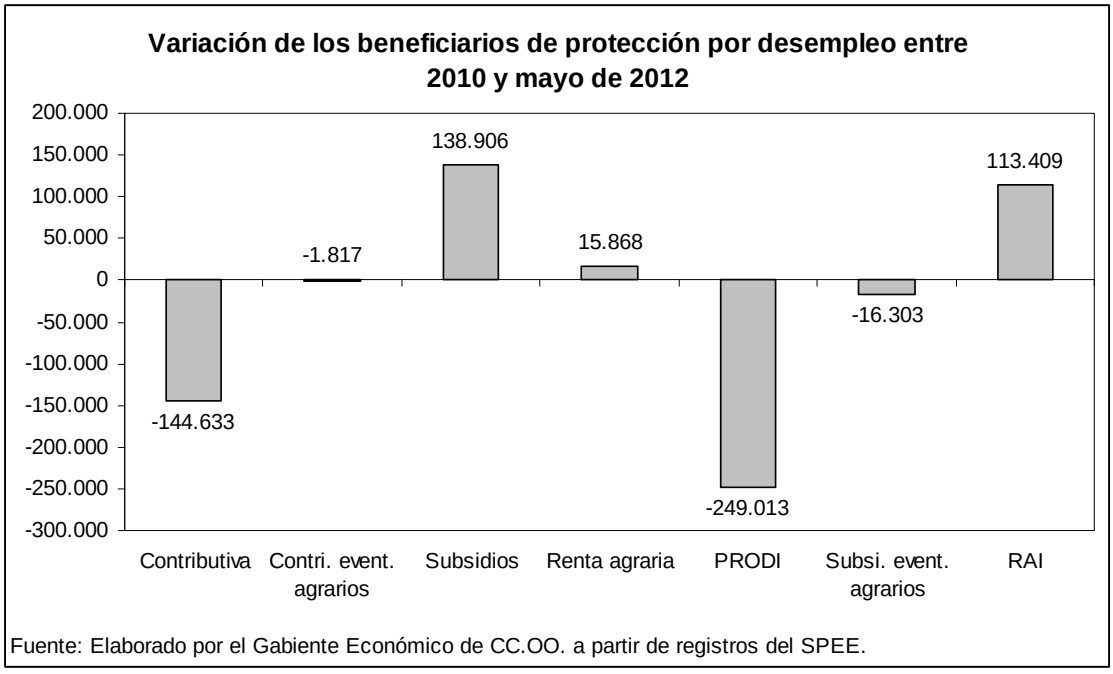
empleo adecuada, ni se haya negado a participar, salvo causa justificada, en acciones de promoción, formación o reconversión profesionales.

Valoración más detallada del impacto de la reforma de la protección por desempleo
Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio

Panorama general de la prestación y el subsidio por desempleo

1. La cobertura[58] de la protección por desempleo se está reduciendo. Si en el año 2010 alcanzó su nivel máximo (78,4%) gracias al programa temporal de protección por desempleo e inserción (PRODI), que dio cobertura a casi 250.000 personas ese año. En mayo de 2012, último dato disponible, la tasa de cobertura es del 65,3%, trece puntos porcentuales menor. Esta caída se debe, por un lado, al aumento del paro registrado en 653.000 y, por otro, a la disminución del número de beneficiarios del PRODI, -249.000 personas, y de la prestación contributiva, -144.000 personas. En paralelo se producen importantes aumentos en los subsidios[59], 138.000 beneficiarios más, y la renta activa de inserción (RAI), 113.000 beneficiarios nuevos (gráfico nº 1).

Gráfico nº 1



Fuente: Elaborado por el Gabiente Económico de CC.OO. a partir de registros del SPEE.

2. El nivel asistencial de la protección por desempleo sigue ganando peso frente al nivel contributivo. Aunque el total de beneficiarios del nivel asistencial también

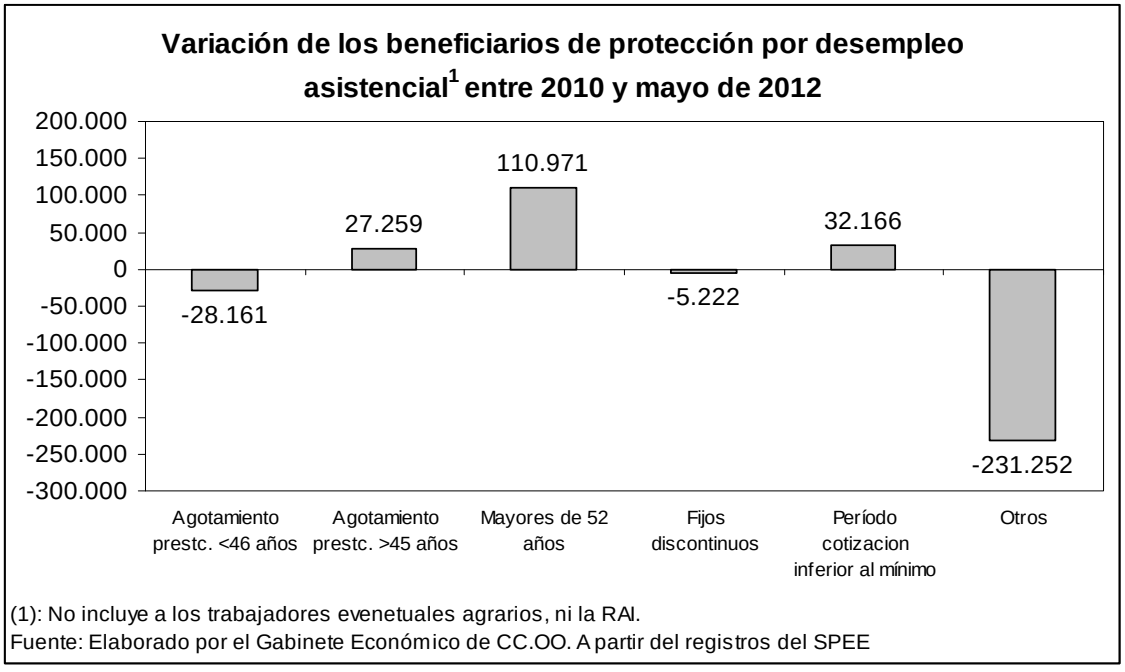
[58] La tasa de cobertura = Beneficiarios de prestaciones por desempleo / (Parados registrados con experiencia laboral por el SISPE + Beneficiarios del subsidio eventual agrario).

[59] Subsidios por haber agotado la prestación contributiva, no haber cubierto el período mínimo de cotización, ser emigrante retornado, haber sido excarcelado o ser declarado plenamente capaz o inválido parcial como consecuencia de un expediente de revisión de invalidez.

ha caído entre 2010 y mayo de 2012 (-110.000 beneficiarios) lo ha hecho en menor medida que el nivel contributivo, ganando peso en la distribución de la protección por desempleo entre ambos niveles. Si al principio de la crisis, en el año 2008 y 2009, los beneficiarios del nivel asistencial[60] (incluida la RAI) representaban el 39% del total, en mayo de 2012 suponen el 54%, 15 puntos porcentuales más. Por otro lado es importante resaltar que el recorte en el número de beneficiarios de la protección asistencial se concentra en el PRODI, si se excluye este programa se produce un incremento de 251.000 beneficiarios en el nivel asistencial; 113.000 de ellos en la RAI. De ahí el interés del Gobierno por recortar ahora el nivel asistencial, que la larga duración de la crisis hace ganar peso en la protección por desempleo.

3. Dentro de la protección asistencial, lo que más está creciendo –aparte de la RAI– es el subsidio de mayores de 52 años (110.000 beneficiarios más) seguido de los beneficiarios que no alcanzan el período mínimo de cotización para acceder a la prestación contributiva (32.000) y el subsidio por agotamiento de la prestación para mayores de 45 años (27.259), donde sí incluye tanto el subsidio ordinario como el especial (ver gráfico nº 2).

Gráfico nº 2



(1): No incluye a los trabajadores evenetuales agrarios, ni la RAI.
Fuente: Elaborado por el Gabinete Económico de CC.OO. A partir del registros del SPEE

En la tabla nº 1 se recoge el detalle de los beneficiarios de prestaciones contributivas o de los distintos tipos de subsidios, a fecha de abril de 2012.

El recorte de la protección por desempleo, en el contexto de destrucción de puestos de trabajo que todavía vive la economía española, supone un reparto abusivo de los esfuerzos, girándolos sobre quienes más padecen y sufren la crisis. La protección por desempleo juega un importante papel en el mantenimiento de los niveles de consumo y, por tanto, de la demanda agregada, dado que su modesto nivel hace que toda su cuantía se destine al consumo. Para mayor injusticia, el recorte se produce al tiempo que se elevan los impuestos sobre el consumo, que tienen una naturaleza

[60] Se incluye dentro del nivel asistencial también a la Renta Activa de Inserción.

regresiva, pagando menos, en términos relativos, el consumidor con más renta al comprar el mismo bien de consumo.
Al mismo tiempo la prestación y el subsidio juegan un papel significativo en la lucha contra la pobreza que avanza como resultado de lo dilatado de la crisis. De los 12 millones de personas que viven en un hogar con todos sus miembros activos en paro, el 11% vive en un hogar donde hay al menos un miembro que percibe una prestación o subsidio de desempleo (ver tabla nº 2). Este dato da cuenta de la importancia de la protección por desempleo para limitar la situación de extrema pobreza que viven algunos hogares. Hay 4,8 millones de personas que viven en un hogar con todos sus miembros activos en paro y donde ninguno recibe una pensión o prestación por desempleo.

Tabla nº 1

Beneficiarios de prestaciones por desempleo Abril 2012		
	beneficiarios	%
Total beneficiarios	2.922.384	100,0
Nivel contributivo	1.349.351	46,2
Contributiva	1.333.210	45,6
Trabajadores eventuales agrarios	16.141	0,6
Nivel asistencial	1.573.033	53,8
Subsidios	**1.142.061**	**39,1**
Agotamiento de la prestación <45 años	364.653	12,5
Agotamiento de la prestación >45 años	165.228	5,7
Mayores de 52 años	364.807	12,5
Fijos discontinuos	**11.910**	**0,4**
No procedentes del agotamiento de la prest. contributiva	9.981	0,3
Procedentes del agotamiento de la prest. contributiva	1.929	0,1
Sin derecho a prestación contributiva	215.099	7,4
Otros	20.364	0,7
Renta agraria	59.195	2,0
PREPARA	1.221	0,0
Trabajadores eventuales agrarios	136.159	4,7
RAI	234.397	8,0
Fuente: Elaborado por el Gabinete Económico de CCOO a partir de información del SPEE.		

Tabla nº 2

Personas que viven en hogares con todos sus miembros activos en paro Dato en miles. I trimestre de 2012		
		%
Al menos un miembro cobra prestación o subsidio	1.318,3	10,9
Al menos un miembro cobra pensión	5.908,8	49,1
Al menos un miembro cobra pensión y al menos otro prestación	3,2	0,0
Nadie cobra ni pensión ni prestación o subsidio de desempleo	4.811,9	40,0
Total	**12.042,3**	**100,0**
Fuente: Elaborado por el Gabinete Económico de CCOO a partir de la EPA del INE.		

Eliminación de la bonificación a la cuota del trabajador a la Seguridad Social por contingencias comunes en la prestación contributiva

Cuando se cobra la prestación contributiva, el Servicio Público Estatal de Empleo (SPEE) abona el 100% de la cuota empresarial por contingencias comunes y el 35% de la cuota correspondiente al trabajador. La cuota del trabajador es resultado de aplicar un tipo de cotización del 4,7% a la base media de cotización de los últimos seis meses de ocupación. El Real Decreto-ley 20/2012 elimina esta bonificación que, a diferencia de la otra medida contenida en la reforma con impacto sobre la prestación contributiva (rebaja de la prestación del 60% al 50% a partir del séptimo mes), sí afecta al total de beneficiarios de la prestación contributiva.

Eliminar la bonificación significa rebajar en 27,8 euros mensuales la prestación contributiva líquida (sin cotizaciones sociales) que cobra un beneficiario y que es de 813,3 euros/mes. Se recorta así un -3,4%, quedando en 785,5 euros mensuales (ver tabla nº 3). La medida puede llegar a significar un recorte anual del gasto de 442 millones de euros.

Tabla nº 3

Impacto medio de la supresión de la bonificación del 35% en la cotización de la cuota del trabajador en la prestación contributiva Abril 2012	
Prestación contributiva mensual media bruta[1]	864,9
Prestación contributiva mensual media líquida[2]	813,3
65% de la cuota del trabajador	51,6
35% de la cuota del trabajador (bonificación)	27,8
Prestación contributiva mensual media líquida sin bonificación	785,5
Reducción en %	-3,4
(1): Con cotizaciones sociales a cargo del beneficiario. (2): Sin cotizaciones sociales. Fuente: Primeras dos filas: 'Informe - Resumen de prestaciones por desempleo- Abril 2012' del SPEE.	

Se redefine el acceso a la Renta Activa de Inserción

Hasta ahora para acceder a la RAI había que cumplir, simultáneamente, los siguientes requisitos: ser mayor de 45 años, parado de larga duración (al menos 12 meses de inscripción ininterrumpida como demandante de empleo), carecer de rentas superiores al 75% del SMI y no haber percibido la prestación o el subsidio. Ahora este último requisito se sustituye por haber agotado una prestación contributiva o subsidio, lo que supone un cambio sustancial que expulsa a aquellos que no han cotizado. Se puede presumir que todos los mayores de 52 años que cobran la RAI se encuentran en este supuesto pues, de haber cotizado, estarían cobrando el subsidio para mayores de 52 años que tiene la misma cuantía y se dilata hasta el momento de la jubilación. En la tabla nº 4 se observa que 48.748 beneficiarios de la RAI en abril de 2012 tienen 55 o más años (26,8%).

Tabla nº 4

Beneficiarios de la RAI por edades Abril 2012	
Edad	>45 años
45-49	79.204
50-54	53.870
55-59	29.718
60 y más	19.030
Total	**181.822**
Fuente: 'Informe - Resumen de prestaciones por desempleo- Abril 2012' del SPEE.	

Por otro lado, con la EPA correspondiente al primer trimestre de 2012, se puede estimar que hay un colectivo de 597.000 personas no ocupadas entre 46 y 64 años, inscritas como demandantes en una oficina pública de empleo, que no reciben ninguna prestación o subsidio y que son parados de larga duración (tabla nº 5). Este colectivo es susceptible de perder el acceso a la RAI a la vista del nuevo requisito.

Tabla nº 5

No ocupados de 46 a 64 años según inscripción en oficinas públicas de empleo, percepción de prestación o subsidio y tiempo desde que dejó su trabajo
Datos en miles. I trimestre de 2012

	Dejó su trabajo hace		
	1 año o menos	Más de 1 año	Total
Estaba inscrito como demandante y recibía algún tipo de prestación o subsidio	498,5	588,5	1.086,9
Estaba inscrito como demandante sin recibir subsidio o prestación por desempleo	243,0	597,2	840,2
No estaba inscrito como demandante pero percibía algún tipo de prestación o subsidio	5,1	9,7	14,8
No estaba inscrito como demandante ni percibía ningún tipo de prestación o subsidio	269,9	2.696,2	2.966,1
No contesta / No sabe	3,0	18,7	21,7
Total	**1.019,5**	**3.910,2**	**4.929,7**

Fuente: Elaborado por el Gabinete Económico de CCOO a partir de la EPA del INE.

Adicionalmente, la reforma establece para los beneficiarios de la RAI que la salida al extranjero, por cualquier motivo o duración, interrumpe la condición de demandante de empleo a efectos del cómputo de los 12 meses para ser considerado parado de larga duración.

Se suprime el subsidio especial para los mayores de 45 años

Los beneficiarios mayores de 45 años que agotan la prestación, tengan o no cargas familiares, tienen derecho a un subsidio ordinario durante 6 meses de 426 euros/mes (80% del IPREM) si cumplen una serie de requisitos (fundamentalmente carecer de rentas superiores mensualmente al 75% del SMI).

Los mayores de 45 años que, además de cumplir los requisitos anteriores, han agotado una prestación de 24 meses tienen derecho a un subsidio especial de 6 meses, que pueden percibir antes de solicitar el subsidio ordinario o que incrementa la cuantía de subsidio para mayores de 52 años si ya alcanzaron esta edad. La cuantía es de 426 euros/mes (80% IPREM) con un familiar o ninguno a su cargo; 569,78 euros al mes (107% IPREM) con dos familiares a cargo, y 708,23 euros/mes (133% IPREM) con tres o más familiares a cargo.

Este subsidio será de aplicación a los trabajadores fijos discontinuos cuando se extinga la relación laboral de los que hayan agotado un derecho a la prestación por desempleo de cualquier duración aunque, con posterioridad a dicho agotamiento y antes de la extinción de la relación laboral, hubieran percibido subsidio por desempleo en los períodos de inactividad productiva, y en el momento de la solicitud sean mayores de 45 años, tendrán derecho a esta siempre que hayan cotizado como fijos discontinuos un mínimo de nueve años a lo largo de su vida laboral.

En abril de 2012 había 165.228 beneficiarios del subsidio ordinario y especial para trabajadores mayores de 45 años, sin que se pueda segregar la cifra entre ambos tipos de subsidios. Asimismo hay 1.929 fijos discontinuos que cobran un subsidio procedente del agotamiento de la prestación contributiva (ver tabla nº 1).

Se aumenta la edad a 55 años para acceder al subsidio para mayores de 52 años

La particularidad de este subsidio es que se percibe hasta que se alcanza la edad de jubilación. Su cuantía es de 426 euros/mes (80% IPREM). Para percibirlo, además de cumplir el requisito de edad, hay que carecer de rentas superiores al 75% el SMI, haber cotizado por desempleo un mínimo de 6 años y reunir los requisitos para acceder a una pensión contributiva (excepto el de la edad).

De los 364.807 beneficiarios del subsidio para mayores de 52 años que había en abril de 2012, 88.029 (el 24%) tenía menos de 55 años. Esta medida puede suponer una rebaja anual de 513 millones de euros en el presupuesto del SPEE.

Rebaja de la prestación contributiva al 50% a partir del séptimo mes

Se recorta la prestación contributiva a partir del séptimo mes de cobro. Hasta ahora los beneficiarios percibían un 70% de la base reguladora durante los primeros seis meses y un 60% durante el resto de la prestación, con los límites mínimos y máximos que se recogen en la tabla nº 6. El cambio legislativo plantea la rebaja del 60% al 50% de la prestación percibida a partir del séptimo mes para los nuevos beneficiarios, no afectando a aquellos cuya prestación quede por encima o por debajo de la cuantía máxima y mínima de la prestación.

Tabla nº 6

Cuantías máxima y mínima de la prestación contributiva			
Límites	Sin hijos	Con un hijo	Dos o más hijos
Cuantía mínima	497,00	664,74	
Cuantía máxima	1.087,20	1.242,52	1.397,83

En la tabla nº 7 se presenta una estimación de la pérdida máxima que, por tramos de cotización, puede suponer la medida para los beneficiarios de la prestación contributiva. Esta estimación sustituye a otra anterior donde se empleó como base para el cálculo de la prestación por desempleo el salario medio ordinario de los trabajadores a tiempo completo, procedente de la Encuesta Trimestral del Coste Laboral del INE y correspondiente al primer trimestre de 2012 (1.884,66 euros mensuales). Ahora se emplea una base de referencia más baja, estimada a partir de la información que proporciona el SPEE sobre la prestación contributiva media bruta y neta (o líquida) de cotizaciones sociales ("Informe-resumen de prestaciones por desempleo de abril de 2012"). La base resultante es de 1.291,30 euros mensuales. Emplear esta base como referencia para el cálculo de la prestación parece más adecuado que el salario medio ordinario, pues aunque este es representativo del conjunto de trabajadores ocupados no lo es de los desempleados, donde los trabajadores no cualificados están sobrerrepresentados.

Tabla nº 7

Recorte de la prestación media por desempleo tras el cambio legislativo				
		Prestación por desempleo a partir de 7º mes		
Período de cotización (en días)	Duración de la prestación (en días)	Antes del cambio (euros)	Tras el cambio (euros)	Pérdida máxima de prestación (euros)
Desde 720 hasta 899	240	1.549,6	1.291,3	-258,3
Desde 900 hasta 1.079	300	3.099,1	2.582,6	-516,5
Desde 1.080 has 1.259	360	4.648,7	3.873,9	-774,8
Desde 1.260 hasta 1.439	420	6.198,2	5.165,2	-1.033,0
Desde 1.440 hasta 1.619	480	7.747,8	6.456,5	-1.291,3
Desde 1.620 hasta 1.799	540	9.297,4	7.747,8	-1.549,6
Desde 1.800 hasta 1.979	600	10.846,9	9.039,1	-1.807,8
Desde 1.980 hasta 2.159	660	12.396,5	10.330,4	-2.066,1
A partir de 2.160	720	13.946,0	11.621,7	-2.324,3
Base media de cotización 1.291,30 estimada a partir del 'Informe-resumen de prestaciones por desempleo de abril de 2012' del SPEE.				

Otras medidas sobre la protección por desempleo

Se amplía el concepto de renta en la prueba de rentas para acceder a los subsidios y así se considera también renta a los rendimientos que puedan deducirse del montante económico del patrimonio, aplicando a su valor el 100% (antes de la reforma el 50%) del tipo de interés legal del dinero vigente, con la excepción de la vivienda habitualmente ocupada por el trabajador y de los bienes cuyas rentas hayan sido computadas, todo ello en los términos que se establezca reglamentariamente.

Se introducen cambios en el acceso a la prestación y subsidio desde un contrato a tiempo parcial.

Se recorta la indemnización cubierta por el Fondo de Garantía Salarial, ahora de 30 días por año de servicio con un máximo de una anualidad y sin que el salario del cálculo pueda exceder dos veces el SMI (antes era el triple), incluyendo la parte proporcional de las pagas extraordinarias.

Adicionalmente, la entidad gestora podrá suspender el abono de las prestaciones por desempleo cuando se aprecien indicios suficientes de fraude en el curso de las investigaciones realizadas por los órganos competentes.

FOGASA

- ➔ Disminuyen las indemnizaciones pagadas por este organismo al pasar de 150 días a 120 días por año y un sueldo de 3,5 veces el SMI a 2 veces el SMI (de 2.243,5 a 1.282 euros al mes).

SUPRESIÓN DE BONIFICACIONES POR CONTRATACIÓN

- ➔ Se suprimen todas las bonificaciones actuales por contratación de trabajadores con excepción de las asociadas al "contrato de emprendedores" en el caso de contratos de jóvenes, mujeres y mayores de 45 años (DT sexta). Cabría la interpretación de la desaparición de todas las que están en vigor en el momento de publicación de la norma.

SISTEMA DE DEPENDENCIA

Se establece un recorte estructural del sistema de atención a la dependencia. Con el objetivo declarado de hacerlo viable se le desvirtúa y en gran medida se vacía de contenido el sistema de atención a la dependencia tal cual había sido diseñado: se reduce la financiación pública estatal al sistema, se pospone la ampliación al grado moderado de dependencia, se aumenta el copago que deberán realizar las personas dependientes, se reducen los servicios que se ofrecen.

Modificaciones introducidas:

- Se mantienen los grados de dependencia (III, II y I), pero se elimina su graduación en niveles (1 y 2), lo que va ligado a una reducción de los

importes medios de las prestaciones económicas asociadas a los grados de dependencia, ahora ya sin la subdivisión en niveles.

- Se paraliza tres años (hasta julio 2015) la ampliación de la atención a los dependientes moderados (grado I) a los que no se les hubiera reconocido todavía la concreta prestación. El Ministerio reconoce una lista de espera de más de 300.000 dependientes (con diversos grados de dependencia).

- Se reduce la aportación de la Administración General del Estado para la financiación del nivel mínimo de protección del sistema de atención a la dependencia en un 13,2%, que se añade al descenso en la financiación estatal ya producido en los PGE 2012. La reducción del dinero que aporta el Gobierno central a las comunidades autónomas por cada dependiente que atiende el sistema se produce para todos los grados y niveles de dependencia que existían y se agudiza con los nuevos mínimos fijados para los grados de dependencia, ya sin niveles. [Se estima en 195 millones la reducción de la financiación a la dependencia].

- Reducción de un 15% de la prestación por cuidador familiar que fija el Estado y cuya reducción podrá ser mayor si así lo deciden las comunidades. [Se estima en 280 millones el recorte con esta medida].

- Se reduce la cotización a la Seguridad Social y para formación profesional del cuidador a partir del 1 de septiembre de 2012 y se suprime a partir del 1 de enero de 2013, fecha a partir de la cual el cuidador deberá asumir el 100% de la cotización social, que hasta ahora se asumía desde la Administración.

- Recortes servicios de ayuda a domicilio: antes cuidado personal y/o cuidado del hogar. Ahora solo se darán servicios de cuidado del hogar a personas que requieran cuidado personal.

- Se amplía a 2 años el periodo de las comunidades para resolver los expedientes y empezar a pagar la ayuda al dependiente, sin que genere atrasos por ese periodo. Esto provocará que un número relevante de dependientes probablemente fallezca antes de que le sea reconocido el derecho.

- Se dan 8 años para abonar las deudas hasta ahora contraídas por los retrasos en el reconocimiento de la atención a la dependencia.

- Aumentar el nivel de copago de las personas dependientes por los servicios y prestaciones económicas, que podrá llegar hasta un 90% del coste del servicio. Para el cálculo de la capacidad económica del beneficiario se tiene en cuenta el nivel de ingresos del beneficiario así como su patrimonio (incluida la vivienda habitual en algunos casos). Esto provoca que en algunos casos la capacidad económica del beneficiario (y por tanto su nivel de copago) supere en algunos casos no excepcionales el importe que cobra por su pensión. El copago es progresivo en función de la

capacidad económica del beneficiario, pero poco progresivo y en seguida se alcanza ya el 90% máximo de copago de los servicios. En los casos de servicios de atención residencial, el mínimo exento para los beneficiarios (unos 100 euros) apenas les deja recursos para cubrir el resto de sus necesidades vitales y sociales.

VARIOS ASUNTOS

➔ Supresión de las ayudas de subsidiación de préstamos en la compra de vivienda habitual contenidas en el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012. Asimismo no se reconocerán aquellas solicitudes que estén en tramitación y que no hayan sido objeto de concesión por parte de la comunidad autónoma.

➔ Disminución de la renta básica de emancipación.
A partir de la entrada en vigor de este real decreto ley, la cuantía mensual de la ayuda para facilitar el pago de los gastos relacionados con el alquiler de la vivienda habitual (3.1.a) del Real Decreto 1472/2007 (por el que se regula la renta básica de emancipación, en los términos previstos en el Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público) será de 147 euros.
Asimismo, los beneficiarios cuya resolución se haya extinguido por alguna de las causas establecidas legamente no podrán reanudar el derecho acreditando el cumplimiento actual de los requisitos requeridos para su reconocimiento, aunque no hubieran agotado anteriormente el período máximo previsto. De igual manera no tendrán derecho al cobro de la ayuda aquellas solicitudes que, habiéndose presentado con anterioridad al 31 de diciembre de 2011, no hayan obtenido resolución favorable o no haya sido comunicada al Ministerio de Fomento con anterioridad a la entrada en vigor del presente real decreto ley.
La percepción de la ayuda para facilitar el pago de los gastos relacionados con el alquiler de la vivienda habitual será incompatible con otras ayudas o subvenciones establecidas para los inquilinos en la normativa autonómica.

B) Ingresos públicos

IMPUESTO SOBRE VALOR AÑADIDO

Elevación desde el 1 de septiembre del tipo reducido desde el 8% al 10% y del tipo normal del 18% al 21% desde el 1 de septiembre de 2012. De esta forma, el tipo reducido se ha incrementado 3 puntos desde 2010, y el tipo normal en 5 puntos, aunque se mantiene inalterado el tipo superreducido (4%), pero con un menor número de productos.

Los nuevos tipos aprobados se sitúan en la media de la Unión Europea –el más elevado es el de Dinamarca: 25%– y un punto por encima de la media de los países de la zona euro.

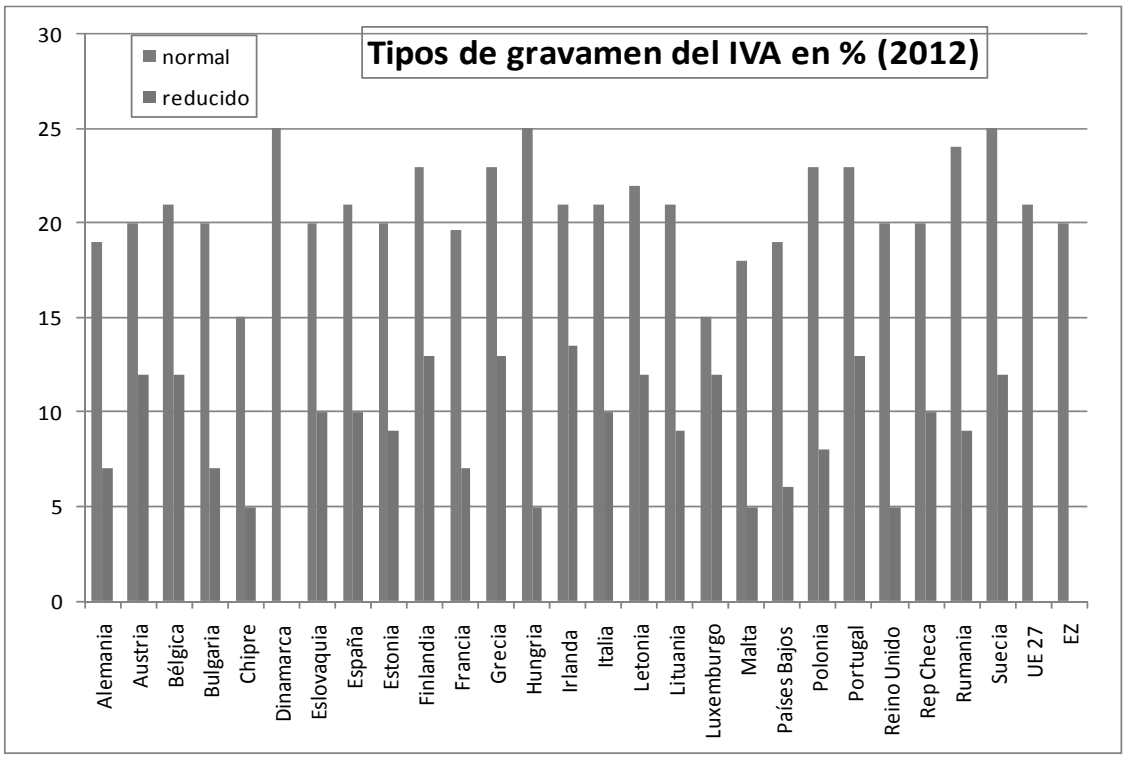
Algunos productos pasan del tipo reducido (8%) al normal (21%); es decir, aumentan 13 puntos. Tal es el supuesto de las flores y plantas ornamentales, los servicios mixtos de hostelería, la entrada a teatros, circos y demás espectáculos, y los servicios prestados por artistas personas físicas, los servicios funerarios, los servicios de peluquería, los servicios de televisión digital y la adquisición de obras de arte.

El impacto oficial de la medida en mayor recaudación es de 10.130 millones de euros en 2013, 1% del PIB (2.300 millones en 2012 al estar vigente solo un trimestre y, sorprendentemente, solo 9.670 millones de euros en 2014 cuando la previsión para la economía española es de vuelta al crecimiento nominal). Pero, además, incluye una estrategia de penalización del consumo interno con objeto de reducir la demanda interna para alcanzar un superávit comercial que elimine la necesidad de financiación con el exterior e, incluso, conseguir un superávit en ese terreno.

Tipos de gravamen del IVA (en %)

	2012		
	normal	reducido	superreducido
Alemania	19	7	
Austria	20	12	10
Bélgica	21	12	6
Bulgaria	20	7	0
Chipre	15	5	
Dinamarca	25		
Eslovaquia	20	10	
España	21	10	4
Estonia	20	9	
Finlandia	23	13	9
Francia	19,6	7	5,5
Grecia	23	13	6,5
Hungría	25	5	
Irlanda	21	13,5	9
Italia	21	10	4
Letonia	22	12	0
Lituania	21	9	5
Luxemburgo	15	12	9
Malta	18	5	
Países Bajos	19	6	0
Polonia	23	8	5
Portugal	23	13	6
Reino Unido	20	5	0
Rep. Checa	20	10	
Rumanía	24	9	
Suecia	25	12	6
UE27	21		
EZ	20		

Fuente: EUROSTAT



LABORES DEL TABACO. Incremento de la fiscalidad mínima de los cigarrillos fijando el tipo único en 119,1 euros por cada 1.000 cigarrillos.

Además, en el caso de los cigarrillos se considera oportuno reducir el tipo impositivo proporcional a ellos aplicable de forma equivalente al incremento en el tipo de gravamen del Impuesto sobre el Valor Añadido. Esta medida, prevista en la directiva comunitaria armonizadora de la fiscalidad sobre las labores del tabaco, garantiza que las decisiones en relación con los tipos impositivos en el Impuesto sobre el Valor Añadido no generen distorsiones en el nivel de tributación global de los cigarrillos.

Finalmente, y por lo que se refiere a la picadura de liar, se procede a elevar el impuesto mínimo de esta labor, que queda fijado en 80 euros por kilogramo, no solo para mantener los niveles mínimos aplicados a la picadura fina de tabaco para liar en relación con los de los cigarrillos, sino también para coadyuvar al objetivo de proporcionar fondos que financien los gastos sanitarios y asegurar los niveles deseables de tributación de aquellas labores del tabaco cuyos precios de venta al público se encuentran todavía por debajo de los umbrales aconsejables desde una perspectiva sanitaria.

El impuesto se exigirá conforme a la siguiente tarifa:
Cigarros y cigarritos: excepto en los casos en que resulte aplicable el párrafo siguiente, los cigarros y cigarritos estarán gravados al tipo del 15,8%.
Los cigarros y cigarritos estarán gravados al tipo único de 32 euros por cada 1.000 unidades cuando la cuota que resultaría de la aplicación del tipo porcentual anterior sea inferior a la cuantía del tipo único.
Cigarrillos: excepto en los casos en que resulte aplicable el párrafo siguiente, los cigarrillos estarán gravados simultáneamente a los siguientes tipos impositivos:

a) Tipo proporcional: 53,1%.
b) Tipo específico: 19,1 euros por cada 1.000 cigarrillos.

Los cigarrillos estarán gravados al tipo único de 119,1 euros por cada 1.000 cigarrillos cuando la suma de las cuotas que resultarían de la aplicación de los tipos de las letras a) y b) anteriores sea inferior a la cuantía del tipo único.
Picadura para liar: excepto en los casos en que resulte aplicable el párrafo siguiente, la picadura para liar estará gravada simultáneamente a los siguientes tipos impositivos:

a) Tipo proporcional: 41,5%.
b) Tipo específico: 8 euros por kilogramo.

La picadura para liar estará gravada al tipo único de 80 euros por kilogramo cuando la suma de las cuotas que resultarían de la aplicación de los tipos de las letras a) y b) anteriores sea inferior a la cuantía del tipo único.
Las demás labores del tabaco: 28,4%.

IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES

- ➔ Se limita la cantidad de deducción en concepto de bases imponibles negativas para todas las sociedades con ingresos superiores a 6.010.121,04 euros (máximo del 25% o 50% de la base imponible según cifra de negocios).
- ➔ Nuevo límite a la deducción del fondo de comercio.
- ➔ Límite a la deducción correspondiente al inmovilizado intangible con vida útil indefinida a que se refiere el apartado 7 del artículo 12 del texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Sociedades, que se deduzca de la base imponible en los períodos impositivos iniciados dentro del año 2012 o 2013, está sujeta al límite anual máximo de la cincuentava parte de su importe.

➔ Aumento de los pagos fraccionados en el impuesto.

IRPF

➔ Se suprime en el período impositivo 2012 la compensación fiscal por deducción en adquisición de vivienda habitual aplicable a los contribuyentes que adquirieron su vivienda antes del 20 de enero de 2006.

➔ Se eleva el porcentaje de retención o ingreso a cuenta aplicable a los rendimientos del trabajo derivados de impartir cursos, conferencias, coloquios, seminarios y similares, o derivados de la elaboración de obras literarias, artísticas o científicas, siempre que se ceda el derecho a su explotación, y a los rendimientos de actividades profesionales, que se satisfagan o abonen a partir del 1 de septiembre de 2012, quedando fijado hasta el 31 de diciembre de 2013 en el 21%.

C) Procesos de liberalización

➔ Amplia liberalización de horarios comerciales.
➔ Cambios en la gestión de AENA.
➔ Establecimiento de medidas en los sistemas eléctricos insulares y extrapeninsulares que afectan al déficit tarifario.

D) Medidas de gestión

➔ Aplazamientos en el pago de las cuotas de la Seguridad Social.
➔ Restructuración nivel local de gobierno.
➔ Modificación del régimen del Seguro de Crédito a la Exportación.
➔ Impulso a la internacionalización mediante la creación de la entidad pública empresarial Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX).

5.4. Plan presupuestario 2013-2014 enviado por el Gobierno de España a la Unión Europea (versión filtrada por la prensa el 5 de agosto de 2012)

El Plan presupuestario 2013-2014 enviado recientemente por el Gobierno español al Eurogrupo (junio 2012) se superpone a la Actualización del Programa de Estabilidad 2012-2015, e incorpora como principales cambios la ampliación del periodo temporal para cumplir con el objetivo máximo de déficit (2,8% del PIB en 2014 frente al 3% del PIB en 2013) y el reconocimiento de un mayor déficit de partida en 2011 (8,9% del PIB[61]).

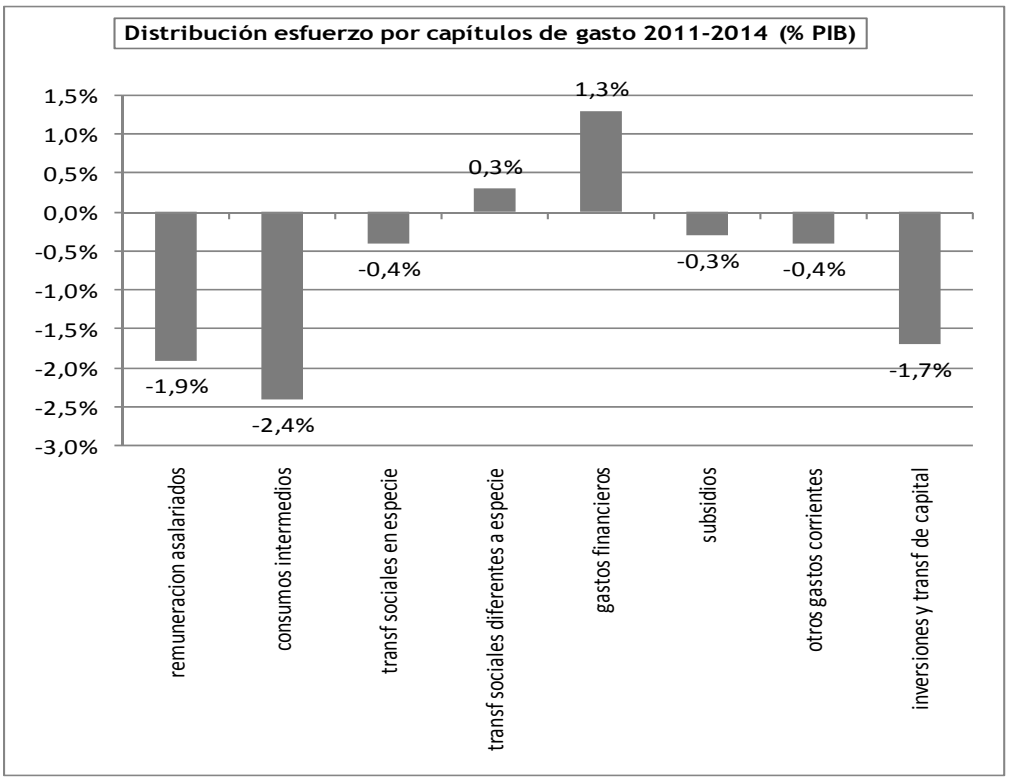
Las nuevas obligaciones aprobadas por el ECOFIN el pasado 10 de julio recogen una intensa reducción del saldo negativo de las cuentas públicas españolas por valor de 6,1 puntos del PIB en los tres ejercicios presupuestarios que restan hasta 2014 (2,6 puntos en 2012, 1,8 puntos en 2013 y 1,7 puntos en 2014). El plazo se amplía en un año respecto a la posición anterior, pero el esfuerzo sigue siendo muy grande. Un esfuerzo que puede incluso aumentar en el supuesto de no cumplirse las previsiones oficiales de crecimiento de la economía española (-1,5% en 2012, -0,5% en 2013 y 1,2% en 2014), más optimistas a las publicadas por las organizaciones multilaterales (FMI y OCDE), sobre todo en 2013 (descenso del PIB superior al -1%).

[61] El nuevo cálculo del PIB español realizado por el INE aumenta el déficit al 9% del PIB.

Plan presupuestario 2013-1024 y Actualización Programa de Estabilidad para 2015						
	2010	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*	*2015*
PIB nominal	1.048.883	1.063.358	1.050.597	1.062.889	1.090.524	1.129.783
% anual nominal	0,1%	1,4%	-1,2%	1,2%	2,6%	3,6%
% anual real (previsión oficial)	*-0,1%*	*0,7%*	*-1,5%*	*-0,5%*	*1,2%*	*1,9%*
saldo cuentas públicas % PIB	*-9,2%*	*-9,0%*	*-6,3%*	*-4,5%*	*-2,8%*	*-2,0%*
en millones de euros	**-96.497,24**	**-95.383,18**	**-66.187,63**	**-47.830,02**	**-30.534,68**	**-22.595,67**
diferencia anual déficit	-19.585,78	-1.114,06	-29.195,55	-18.357,61	-17.295,33	-7.939,02
AGE + Organismos Autónomos	-5,7%	-5,20%	-4,5%	-3,8%	-2,7%	-2,1%
Seguridad Social	-0,2%	-0,09%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
CC.AA.	-2,8%	-3,30%	-1,5%	-0,7%	-0,1%	-0,3%
CC.LL.	-0,5%	-0,38%	-0,3%	0,0%	0,0%	0,0%
AA.PP.	*-9,2%*	*-8,97%*	*-6,3%*	*-4,5%*	*-2,8%*	*-2,0%*
en millones de euros nominales	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*	*2015*
ingresos	381.427	374.302	380.316	391.143	391.498	411.241
gastos	479.593	468.941	446.504	438.973	422.033	433.837
saldo	**-98.166**	**-94.639**	**-66.188**	**-47.830**	**-30.535**	**-22.596**
ingresos	3,7%	-1,9%	1,6%	2,8%	0,1%	5,0%
gastos	-1,1%	-2,2%	-4,8%	-1,7%	-3,9%	2,8%
ingresos	13.766	-7.125	6.014	10.827	355	19.743
gastos	-5.211	-10.652	-22.437	-7.531	-16.940	11.804
diferencia anual déficit	-18.977	-3.527	-28.451	-18.358	-17.295	-7.939
Elaboración propia a partir de Plan Presupuestario 2013-2014 presentado por Gobierno ante el Eurogrupo.						

La distribución del esfuerzo por niveles de gobierno muestra un mayor esfuerzo de las comunidades autónomas (reducción de 3,2 puntos del PIB) en relación con el resto: AGE (2,5 puntos del PIB) y CCLL (0,38 puntos del PIB). En la práctica, las obligaciones de la AGE se equilibran con las CCAA al tener que absorber el déficit potencial de la Seguridad Social (0,6 – 0,7 puntos del PIB en 2012), que será muy difícil pueda alcanzar el equilibrio en ninguno de los ejercicios.

El documento se puede analizar desde diferentes perspectivas. Una primera es la evolución agregada de las cuentas públicas desde los principales capítulos de ingresos y gastos calculados bajo el criterio de Contabilidad Nacional (distinta a contabilidad pública).



El plan presentado para cumplir con el objetivo máximo de déficit se apoya casi en su totalidad en la reducción del gasto público (-5,4 puntos del PIB; -46.908 millones de euros) frente a un menor protagonismo de los ingresos públicos (+0,7 puntos del PIB; +17.196 millones de euros[62]). Con la salvedad importante de incorporar un esfuerzo mayor en la práctica en el capítulo de gasto (-6,7 puntos del PIB; -62.204 millones de euros) debido al aumento de los gastos financieros (1,3 puntos del PIB) por la suma del mayor volumen de deuda y el superior tipo de interés.

Las previsiones del plan en el periodo 2012-2014 reflejan una mayor exigencia en el recorte en el capítulo de consumos intermedios, medida no solo en volumen nominal (-24.597 millones de euros) sino también, y es más sorprendente, en porcentaje sobre la cantidad inicial (-39,8%[63]). El gasto en farmacia ascendía a una cantidad (12.858 millones de euros) que hace imposible absorber ese esfuerzo, a pesar de las medidas adoptadas de copago y una posible centralización de las compras. En ningún lugar del documento se recoge ninguna otra explicación que justifique poder alcanzar ese objetivo.

La remuneración de asalariados es el segundo capítulo que deberá reducir más el gasto público entre 2011-2014 (-17.730 millones de euros; -14,3% sobre inicial) como resultado de la rebaja del salario y de la disminución de empleo público. El cálculo entre los dos factores es muy

[62] No hay proporción entre las cifras en porcentaje y en términos nominales porque los ingresos se ven más afectados por la tasa de crecimiento del PIB nominal al tener una tendencia creciente.

[63] El porcentaje se eleva al -43,3% cuando se utiliza la cifra de gasto provisional ofrecida por el IGAE en su página web.

complicado, entre otras cuestiones porque la decisión de no pagar la extraordinaria de Navidad de 2012 se ha presentado como una decisión única y de ser así, y no existir nuevas rebajas en el salario, el cumplimiento del plan obligaría a prescindir de 438.800 empleos públicos en 2014. Las noticias que circulan, sin embargo, apuntan a que las comunidades autónomas pueden utilizar reducciones de salario también en los próximos ejercicios (cada punto de salario del total de los empleados públicos actuales equivale más o menos a 1.100 millones de euros).

El capítulo de inversiones es el tercer capítulo con más exigencia en el recorte (-17.693 millones de euros), después de haber disminuido una cantidad muy significativa en 2011 (-11.833 millones de euros). De cumplirse el plan, el gasto en formación bruta de capital pública caerá 2,9 puntos del PIB en la etapa 2010-2014 (del 4,9% al 2% del PIB).

Las transferencias sociales en especie, donde están incluidas la sanidad y los servicios sociales, caerán también en el periodo (-0,4 puntos del PIB) como consecuencia fundamentalmente del recorte en la política de servicios a personas en situación de dependencia, dado que los autores consideran sostenible el nivel de la política sanitaria percibido por los ciudadanos en este momento.

Las transferencias sociales distintas a las recibidas en especie, donde se encuadran las pensiones y las prestaciones económicas por desempleo, presentan, sin embargo, un crecimiento durante el periodo según el plan presentado que puede analizarse como el deseo de preservar la actual política de pensiones (+13.510 millones de euros adicionales en 2014 sobre los existentes en 2011 por actualización de las pensiones vigentes, nuevos beneficiarios y sustitución de entradas y salidas) porque el gasto en prestaciones por desempleo se reducirá según sus previsiones (-5.989 millones de euros) como consecuencia de las medidas adoptadas (reducción al 50% de la base de cotización de la prestación contributiva, menor pago en concepto de contingencias comunes de esas prestaciones y mayores barreras de entrada a subsidio y RAI).

Los gastos financieros son la partida con mayor ritmo de crecimiento en la etapa analizada (1,3 puntos del PIB; 14.981 millones de euros a pagar en 2014 sobre la cantidad de 2011). Con el volumen de deuda previsto en circulación cada punto de tipo de interés aumenta el gasto en servicio de deuda en 8.000 millones de euros cuando rota todo el stock. Los autores del documento oficial consideran que un descenso de 200 puntos básicos de la prima de riesgo a lo largo de toda la curva de intereses en los años 2013 y 2014 supondría unos 4.500 millones de euros menos de gastos por intereses en 2013 y unos 7.500 millones de euros menos en 2014.

Los ingresos públicos recogen en la etapa 2011-2014 un aumento de la recaudación de los impuestos indirectos (1 punto del PIB) apoyado en el fuerte incremento de los tipos de gravamen del IVA (del 8 al 10% el tipo reducido y del 18 al 21% el tipo general) y uno más reducido de la imposición

sobre la capacidad económica de las personas y empresas (0,3 puntos del PIB). Mientras que los ingresos por cuotas sociales se reducirán en el periodo (-0,4 puntos del PIB) como consecuencia de la rebaja de 2 puntos de las cuotas sociales –no se concreta cuál será la elegida– y la elevación de la base mínima de cotización de los trabajadores autónomos y de la base máxima del régimen general de asalariados.

Los ingresos de los impuestos sobre la renta y riqueza se reducen en 2014 (0,5 puntos del PIB), muy probablemente como consecuencia de la prometida por el Gobierno desaparición de la subida del IRPF e IS aprobada en 2012.

El calendario y reparto de obligaciones del plan es muy exigente con el capítulo de gasto, sobre todo en 2012 y 2014 (-22.648 millones y -17.105 millones). Causa especial sorpresa la concentración de esfuerzo en el gasto en 2014, mientras el capítulo de ingresos mantiene casi constante su volumen nominal, porque aunque se prevé una rebaja de un punto en las cotizaciones sociales (alrededor de 3.000 millones de euros), también hay una caída de 0,5 puntos en la imposición directa.

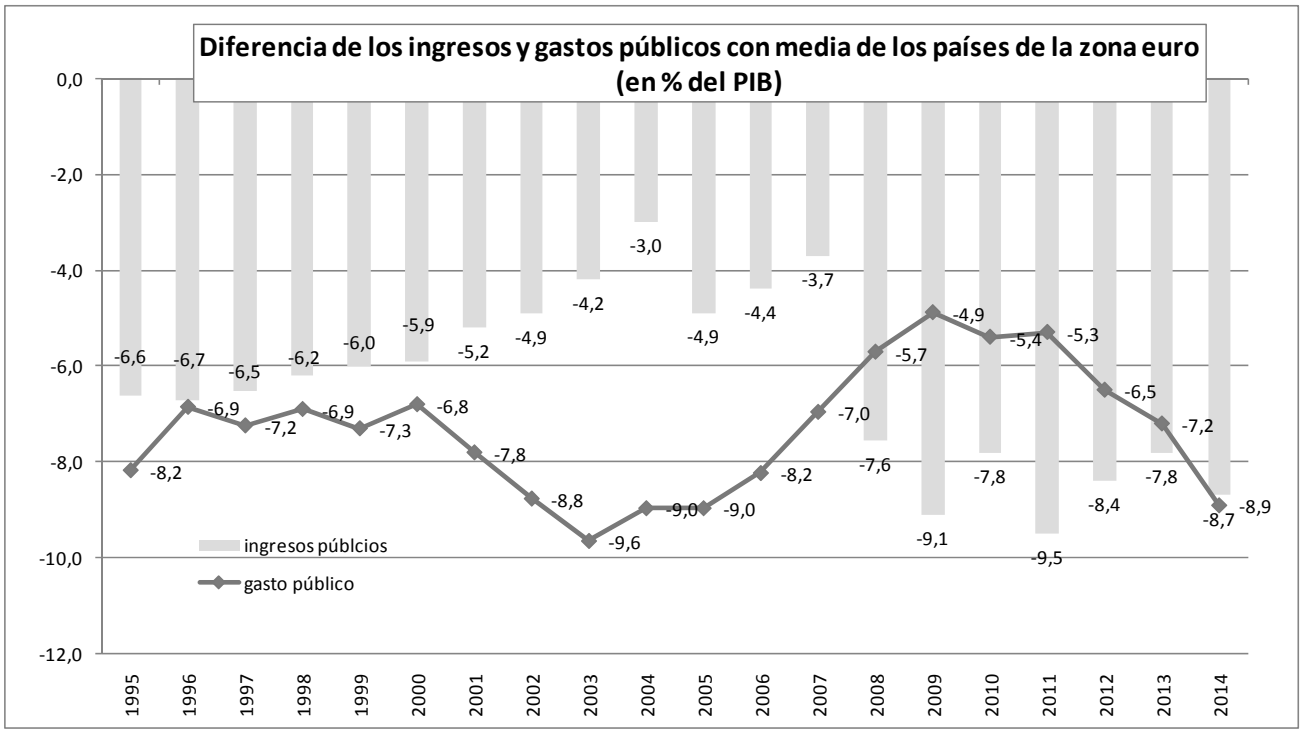
La estructura de ingresos y gastos públicos prevista en el plan para el ejercicio 2014 es muy difícil de cumplir por el exigente esfuerzo en el capítulo de gasto y el muy reducido en el de ingresos. En todo caso, si se cumpliera, el sector público español sería muy inferior a la media de los países de la zona euro: -8,7 puntos del PIB en ingresos y -8,9 puntos del PIB en gasto[64].

[64] Previsión para la zona euro para cumplir con los requisitos del protocolo de déficit excesivo.

Cuentas públicas Administraciones Públicas españolas						
en % PIB	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2011-2014**
ingresos	**36,3%**	**35,2%**	**36,2%**	**36,8%**	**35,9%**	**0,7%**
impuestos sobre producción e importación	10,3%	9,8%	10,0%	10,8%	10,8%	1,0%
impuestos sobre renta y riqueza	9,5%	9,5%	10,5%	10,3%	9,8%	0,3%
cuotas sociales	13,3%	13,0%	12,8%	12,4%	11,9%	-1,1%
otros recursos por ventas y otros	3,1%	3,0%	3,1%	3,4%	3,5%	0,5%
transferencias de capital	0,0%	-0,1%	-0,2%	-0,1%	-0,1%	0,0%
gastos	**45,6%**	**44,1%**	**42,5%**	**41,3%**	**38,7%**	**-5,4%**
remuneración asalariados	11,9%	11,5%	10,7%	10,3%	9,6%	-1,9%
consumos intermedios	5,6%	5,8%	5,0%	4,1%	3,4%	-2,4%
transf. sociales en especie	3,0%	2,8%	2,7%	2,5%	2,4%	-0,4%
transf. sociales diferentes a especie	15,3%	15,2%	15,9%	15,9%	15,5%	0,3%
gastos financieros	1,9%	2,4%	3,2%	3,8%	3,7%	1,3%
subsidios	1,2%	1,1%	1,0%	0,9%	0,8%	-0,3%
otros gastos corrientes	1,7%	1,6%	1,5%	1,4%	1,2%	-0,4%
inversiones y transf. de capital	4,9%	3,7%	2,4%	2,3%	2,0%	-1,7%
saldo	-9,3%	-8,9%	-6,3%	-4,5%	-2,8%	6,1%

en millones de euros nominales	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2011-2014**
ingresos	**381.427**	**377.831**	**383.902**	**394.948**	**395.307**	**17.476**
impuestos sobre producción e importación	108.699	105.192	106.050	115.909	118.922	13.731
impuestos sobre renta y riqueza	99.698	101.971	111.353	110.543	107.911	5.940
cuotas sociales	140.170	139.540	135.744	133.080	131.035	-8.505
otros recursos por ventas y otros	32.726	32.201	32.876	36.490	38.540	6.338
transferencias de capital	134	-1.073	-2.121	-1.073	-1.101	-28
gastos	**479.593**	**473.362**	**450.714**	**443.243**	**426.138**	**-47.224**
remuneración asalariados	124.781	123.439	113.474	110.543	105.709	-17.730
consumos intermedios	59.249	62.256	53.025	44.002	37.439	-24.818
transf sociales en especie	31.859	30.055	28.634	26.831	26.427	-3.628
transf sociales diferentes a especie	160.974	163.154	168.620	170.643	170.676	7.521
gastos financieros	20.120	25.761	33.936	40.783	40.742	14.981
subsidios	12.147	11.807	10.605	9.659	8.809	-2.998
otros gastos corrientes	17.608	17.174	15.908	15.025	13.214	-3.961
inversiones y transf de capital	51.548	39.715	25.452	24.684	22.023	-17.693
saldo	-98.166	-95.531	-66.812	-48.295	-30.832	64.699

Elaboración propia a partir de IGAE (2010), Plan Presupuestario 2013-14.



Incluso desde una perspectiva objetiva que no tenga en cuenta la pérdida de equidad en los ingresos y la menor presencia del sector público dentro de las relaciones económicas, el plan presentado por el Gobierno tiene muchas posibilidades de ser incumplido, en especial en el ejercicio 2014, y, por tanto, hay posibilidades de ser devuelto o corregido por el ECOFIN.

Esta conclusión se profundiza cuando se analiza desde la perspectiva que ofrece la evaluación de las medidas concretas facilitada por el plan limitadas al último real decreto ley de julio 2012.

La explicación es bastante detallada para las medidas tributarias y una parte de las de gasto, pero es difusa cuando no inexistente para partidas determinantes: medidas específicas del Estado en 2014 (2.300 millones adicionales), las medidas específicas de las comunidades autónomas en 2013 (6.867 millones) y 2014 (6.000 millones adicionales) y la reforma de la Administración local (3.500 millones en 2013 y 2.000 millones adicionales en 2014).

El documento explica, con mayor o menor detalle y acierto, la reducción de una parte del déficit, pero deja de hacerlo en otra no menor: -1,4 puntos del PIB en 2012, -0,2% del PIB en 2013 y -0,7% del PIB en 2014. La diferencia en 2012 se podría considerar cubierta parcialmente con el contenido de los PGE 2013 y los planes enviados por las Administraciones territoriales[65], pero genera muchas más dudas el año 2013 (medidas específicas de la AGE y de las comunidades autónomas) y, sobre todo, 2014 (medidas específicas de las comunidades autónomas y corporaciones locales).

[65] Dudas en el caso de las comunidades autónomas.

El detalle de las medidas tributarias no incluye el impacto de la rebaja de las cuotas sociales diferido a los PGE 2013 y PGE 2014 (-1.040 millones en 2013 y -2.551 millones en 2014) y, por tanto, se concentra en el efecto de la subida del IVA y de los impuestos especiales (tabaco y nuevo impuesto sobre gas natural y gas licuado de petróleo) y los cambios en el Impuesto de Sociedades para forzar una mayor recaudación en 2012.

Medidas adicionales a PGE 2012 junto con las recogidas en el RD ley julio 2012 y futuras normas sin precisar por el Gobierno

		2012	*2013*	*2014*
	INGRESOS PÚBLICOS	**4.975**	**15.069**	**15.423**
	medidas tributarias	4.975	15.069	15.423
	GASTO PÚBLICO (reducción)	**8.143**	**30.154**	**43.917**
1	función pública	5.425	3.723	5.372
2	empleo	1.888	5.746	5.989
3	dependencia	160	1.391	1.473
4	seguridad social	70	-1.040	-2.551
5	medidas específicas Estado	600	3.700	6.000
6	medidas específicas CCAA		6.867	12.867
	de las que sanidad y educación		*6.267*	*9.267*
7	reforma CCLL y planes de ajuste		3.500	5.500
	TOTAL MEDIDAS	13.118	45.223	59.340
	saldo neto anual	13.118	32.105	14.117
	en % del PIB	1,2%	3,0%	1,3%
	distribución de esfuerzo en % del PIB	*2012*	*2013*	*2014*
	INGRESOS PÚBLICOS	0,5%	0,9%	0,0%
	GASTO PÚBLICO (reducción)	0,8%	2,1%	1,2%
	TOTAL SECTOR PÚBLICO	1,2%	3,0%	1,3%
	saldo sector público después de medidas	-7,7%	-4,7%	-3,5%
	sin explicar hasta objetivo de déficit	-1,4%	-0,2%	-0,7%

Elaboración propia a partir de Plan Presupuestario 2013-2014.

En términos netos, las medidas tributarias mejoran la recaudación en 0,4 puntos del PIB en 2012 y alrededor de un punto del PIB en 2013. No hay ninguna aportación en 2014 donde, además, se debe afrontar una pérdida importante de recaudación en las cuotas sociales (-2.551 millones de euros).

El detalle de las medidas de disminución del gasto se recoge en la tabla siguiente. La función pública presenta una estrategia apoyada en el impacto del impago de la paga extraordinaria de diciembre en 2012, cuyo coste se debe sostener parcialmente en 2013 e íntegramente en 2014, básicamente con el efecto de la congelación del empleo público. Una estrategia que puede cumplir con ese objetivo cuando los empleados jubilados no formen parte del régimen de clases pasivas porque, de ser así, pasan del capítulo de sueldos y salarios al de pensiones.

Tampoco hay detalle de cómo se distribuye el efecto de la supresión de las bonificaciones (0,1 puntos del PIB en 2013), al igual que de las medidas de recorte de las prestaciones por desempleo que, a falta de un análisis en profundidad, parece que podría ser más impactante en 2014 que en 2013 (el documento sitúa 0,4 puntos del PIB en 2013).

Plan Presupuestario 2013-2014 Incidencia medidas adoptadas en el RD ley julio 2012			
medidas tributarias	*2012*	*2013*	*2014*
IVA	2.300	10.134	9.670
Productos del reducido al general	190	810	780
Subida tipo recargo de equivalencia	25	100	100
Vivienda del superreducido al reducido		360	340
Tipo general del 18 al 21%	1.440	6.030	5.790
Tipo reducido del 8 al 10%	770	3.334	3.160
Efecto inducido en otro impuestos	-125	-500	-500
Impuesto de Sociedades	2.585	2.921	2.921
Pago fraccionado mínimo 12%	410		
Pago fraccionado (tipos+BIN+25%dividendos+deducción activos)	1.625		
Limitación gastos financieros	250	250	250
Revisión fiscalidad beneficios dividendos y otros ajustes	300	2.671	2.671
IRPF	145	1.124	1.944
Elevación retenciones actividades económicas del 15 al 21%	330	670	
Supresión paga extra AAPP	-185	-800	
Revisión exenciones y deducciones		1.254	1.944
Impuestos sobre consumos específicos (II.EE).	-55	890	890
Labores del tabaco. Subida impuesto mínimo	40	120	120
Labores del tabaco. Compensación subida de tipos IVA	-95	-380	-380
Hidrocarburos		1.150	1.150
TOTAL MEDIDAS	**4.975**	**15.069**	**15.425**

Los recortes en dependencia aportan una reducción de 0,1 puntos del PIB en 2013. Del resto de las medidas incluidas en la tabla resumen hay muy poco detalle, más allá de afirmar que habrá una disminución de las transferencias realizadas por la AGE en 2013 por un importe elevado (3.530 millones de euros).

No hay ningún detalle que explique cómo se pretende reducir el gasto en las comunidades autónomas, salvo que atribuye la mayor parte en 2013 a las políticas de sanidad y educación (6.267 millones sobre 6.867 millones) y también una buena parte a 2014 (9.267 millones sobre 12.867 millones).

Las explicaciones sobre la reforma estructural de las corporaciones locales finalizan también en el enunciado de su futura aplicación.

Plan Presupuestario 2013-2014 Incidencia medidas adoptadas en el RD ley julio 2012			
función pública	*2012*	*2013*	*2014*
eliminación paga extra dic 2012	5.210		
reducción créditos sindicales	27	62	61
supresión 3 días (moscosos)		534	519
supresión días vacaciones por antigüedad (canosos)		534	519
modificación cobro en situación de IT	183	426	414
congelación oferta empleo público		1.800	3.500
otras	5	367	359
TOTAL MEDIDAS	5.425	3.723	5.372
materia de empleo	*2012*	*2013*	*2014*
supresión bonificaciones a la contratación salvo excepciones	1.500	1.500	1.500
reducción prestaciones por desempleo	388	4.246	4.489
TOTAL MEDIDAS	1.888	5.746	5.989
dependencia	*2012*	*2013*	*2014*
suspensión nivel convenido 2013 y 2014		283	283
capacidad económica y aportación del beneficiario		339	403
suspensión cotizaciones de prestación económica		330	330
reducción 15% prestación económica para cuidadores familiares	120	289	289
nuevo proceso de valoración		54	72
nuevos plazos de resolución	40	96	96
TOTAL MEDIDAS	160	1.391	1.473
Sin incluir en la tabla resumen	*2012*	*2013*	*2014*
liberalización transporte ferroviario de viajeros		75	
supresión FEVE		60	
supresión subvención 7% peaje autopistas			70
actuaciones materia de vivienda		40	160
TOTAL MEDIDAS		175	230
Medidas específicas AGE	*2012*	*2013*	*2014*
gasto de personal		600	
inversiones		170	
transferencias		3.530	
TOTAL MEDIDAS		4.300	
Elaboración propia a partir de Plan Presupuestario 2013-2014			

6. Previsión de liquidación del presupuesto público en 2012

El saldo de las cuentas públicas siempre ha tenido una gran importancia, pero el cumplimiento del objetivo de déficit se ha convertido por diferentes motivos en una cuestión básica en el momento actual. Las obligaciones marcadas por el Eurogrupo establecen para España un déficit público máximo en 2012 del 6,3% del PIB, a conseguir desde el 9,4% del año precedente (reducción de 2,6 puntos del PIB cuando se deducen los gastos extraordinarios del año precedente)[66]. La Administración General del Estado con sus Organismos Autónomos y Otros Organismos bajo su competencia (Administración Central) debe reducir el déficit en 0,7 puntos del PIB en 2012, las comunidades autónomas en 1,8 puntos del PIB y la Seguridad Social y los entes locales en 0,1 puntos del PIB. La reducción anual del déficit exigida a todas las Administraciones Públicas españolas equivale a 29.195,55 millones de euros, siempre y cuando se cumpla la previsión oficial de evolución anual de la actividad económica en el presente ejercicio (PIB: -1,2% nominal y -1,5% real).

En los dos últimos años se ha producido una mejora en el calendario de publicación oficial de cifras referidas a las diferentes Administraciones Públicas, en especial de las comunidades autónomas (ejecución trimestral). Este esfuerzo, sin embargo, no es suficiente para disponer de un avance de liquidación fiable; un empeño que sigue siendo complejo y muy difícil de alcanzar. Las muchas modificaciones introducidas en el transcurso del presente ejercicio 2012 sobre los presupuestos iniciales aprobados es un motivo que explica esta apreciación, pero los más importantes son otros. La extrema complejidad de los sistemas de financiación territorial es un elemento muy a tener en cuenta, debido a los muchos flujos financieros entre la Administración General de Estado con las comunidades autónomas y entidades locales que, además, no se limitan a un ejercicio al existir anticipos a cuenta y liquidaciones superpuestas correspondientes a diferentes años. La posibilidad, muy practicada en el pasado por las distintas Administraciones, de desplazar partidas de gasto al final del año también añade confusión a los análisis parciales.

Estos dos factores están acompañados de la presentación oficial de la información bajo diferentes formas contables, sin estar acompañadas de las necesarias explicaciones que permitan realizar un análisis global y comparado. Las cifras publicadas alternan el criterio de caja, con el de devengo y el de Contabilidad Nacional (SEC95) y, aunque este último es el utilizado por la Comisión Europea para aplicar el procedimiento de déficit

[66] La cifra oficial de déficit del 8,5% del PIB aumenta al 8,6% con la revisión a la baja del PIB español recientemente realizada por el INE y ha ascendido hasta el 9,4% al incorporar como saldo negativo las ayudas dirigidas a las entidades financieras a través del FROB que se consideran irrecuperables al tratarse créditos fallidos (11.000 millones de euros). Queda pendiente de conocer el destino de un déficit adicional equivalente al 0,4% del PIB admitido como desviación por algunas comunidades autónomas.

excesivo, es precisamente el menos utilizado en la presentación detallada de los Presupuestos Generales del Estado y de los niveles territoriales de gobierno. La información oficial es mucha en apariencia, pero en la práctica le falta transparencia que aumenta, si cabe la posibilidad, cuando se trata de la liquidación de los mismos presupuestos. Unas cifras de ejecución que, por otra parte, parecen importar menos de lo necesario a los respectivos Parlamentos, tal y como demuestra la escasa atención prestada año tras año a la presentación detallada de la liquidación de las cuentas públicas.

Esta deficiencia ha acompañado la información presupuestaria desde la restauración democrática, pero los inconvenientes han aumentado en un momento como el actual trasladando tensión en el control de la ejecución presupuestaria, al haber ganado importancia el conocer la situación de las cuentas públicas en periodos más cortos de tiempo, distintos del ejercicio natural. En este contexto, donde además hay una realidad muy cambiante en cortos periodos de tiempo, se ha realizado una simulación sobre una posible ejecución de las cuentas públicas en 2012, a partir de la información disponible y algunos supuestos determinados de comportamiento.

De acuerdo a la información adjunta al anteproyecto de PGE 2013[67], las cuentas correspondientes a la Administración central (Administración General del Estado, Organismos Autónomos y Otros entes de su competencia) finalizarían el ejercicio con un déficit del -4,5% del PIB medido en términos de Contabilidad Nacional (AGE: -3,5% del PIB y OOAA: -0,9% del PIB). De ser cierto superaría en 0,7 puntos del PIB el objetivo máximo fijado por el Gobierno de la nación.

Avance de liquidación oficial AACC (CN) y simulación Seguridad Social

	AGE	OO.AA.	Administración Central consolidado (1)	Seguridad Social (previsión propia)	Total AA.CC. y Seguridad Social
ingresos	124.150,00	15.353,00	132.217,00	115.045,80	
gastos	161.280,00	25.319,00	179.313,00	121.373,02	
saldo (millones euros)	-37.130,00	-9.966,00	-47.096,00	-6.327,22	**-53.423,22**
saldo (% PIB)	-3,5%	-0,9%	-4,5%	-0,6%	**-5,1%**

Elaboración propia a partir de múltiple información.
(1) Avance de liquidación 2012 en los PGE 2013.

La simulación realizada para el presupuesto de la Seguridad Social, en términos administrativos[68], da como resultado un déficit del -0,6% del PIB; es decir, 0,6 puntos por encima del objetivo marcado por el Gobierno que se situaba en el equilibrio presupuestario. El ejercicio de simulación está realizado bajo un criterio prudente en la evolución de los ingresos (-2,94% nominal en la recaudación por cuotas), aunque hay posibilidades de incurrir en una disminución superior a la vista de las sombrías perspectivas de pérdida de empleo en el cuarto trimestre, en especial de carácter público. El avance

[67] Avance de liquidación Estado, Organismos Autónomos y Otros agentes.
[68] En términos de Contabilidad Nacional se incluye el Servicio Público Estatal de Empleo, con un déficit mayor que puede oscilar alrededor de 0,9 puntos del PIB. Esta presentación reduce el déficit de la Administración central en el mismo porcentaje.

de liquidación supone también la no revalorización de las pensiones por la diferencia entre la subida inicial y el IPC definitivo. De lo contrario, el saldo negativo crecería como mínimo en 0,2 puntos del PIB adicionales.

De cumplirse la simulación utilizada, el déficit de la Administración central junto con la Seguridad Social se situaría en el -5,1% del PIB; es decir, superaría en 0,6 puntos del PIB el objetivo marcado como objetivo al principio del curso.

El saldo obtenido cuando se utiliza la información disponible bajo el criterio de devengo (derechos y obligaciones reconocidas) es inferior (-4,1 puntos del PIB; -42.754,36 millones de euros), hasta el punto de estar incluso por debajo del objetivo marcado (-4,5% del PIB).

PGE 2012 sin consolidar
Ingresos (recursos reconocidos)

	Estado	Organismos Autónomos	Agencias Estatales	Seguridad Social	Total
impuestos directos	52.878,00				52.878,00
impuestos indirectos	21.805,00				21.805,00
cuotas sociales	1.036,00	21.632,21		102.256,00	124.924,21
tasas y otros	6.457,00	1.368,31	209,64	860,00	8.894,95
transferencias corrientes	32.259,00	21.823,80		8.929,80	63.012,60
ingresos patrimoniales	5.327,00	221,00	0,00	3.000,00	8.548,00
enajenación inversiones	153,50	0,11			153,61
transferencias capital	382,60	2.280,00			2.662,60
Operaciones no financieras	**120.298,10**	**47.325,43**	**209,64**	**115.045,80**	**282.878,97**
activos financieros	10.740,30	1,41		814,19	11.555,90
pasivos financieros	98.523,00	0,26			98.523,26
Total operaciones	229.561,40	47.327,10	209,64	115.859,99	392.958,13

Gasto (obligaciones reconocidas)

	Estado	Organismos Autónomos	Agencias Estatales	Seguridad Social	Total
personal	27.327,00	1.758,21	1.057,05	2.400,00	32.542,26
bienes y servicios	3.411,00	2.203,18	405,42	1.540,00	7.559,60
gastos financieros	27.515,00	13,97	0,48	0,02	27.529,46
transferencias corrientes	81.896,00	44.273,00	3,04	117.148,90	243.320,94
inversiones reales	7.338,00	996,17	65,30	282,00	8.681,47
transferencias capital	4.193,00	1.804,00	0,50	2,10	5.999,60
Operaciones no financieras	**151.680,00**	**51.048,53**	**1.531,79**	**121.373,02**	**325.633,33**
activos financieros	35.351,50	6,24	1.039,00	815,16	37.211,90
pasivos financieros	55.794,00	114,20		0,00	55.908,21
Total operaciones	242.825,50	51.168,98	2.570,79	122.188,18	418.753,44

saldo operaciones no financieras	-31.181,90	-3.723,10	-1.322,15	-6.327,22	-42.754,36
en % PIB	-3,0%	-0,4%	-0,1%	-0,6%	-4,1%

La presentación bajo el criterio de contabilidad pública está llena de elementos inciertos, además de no ajustarse al criterio utilizado por la Comisión Europea para el cálculo del déficit excesivo. Dentro de las posibles desviaciones al alza sobre la dotación inicial, merece reseña la partida dedicada al pago de prestaciones económicas por desempleo (+1.582 millones de euros adicionales) debido al mayor peso de la destrucción de empleo sobre el efecto de los beneficiarios que agotan la prestación. La desviación de esta política podría ser más intensa por el impacto de un mayor gasto en el cuarto trimestre debido al ajuste en el empleo público, pero del resultado final

habrá que descontar un posible menor uso de recursos en las políticas de fomento de empleo y formación durante el ejercicio. De confirmarse las desviaciones más prudentes, con la transferencia de la Administración General del Estado aprobada inicialmente, el saldo de los Organismos Autónomos en 2012 sería deficitario (-0,4% del PIB; -3.723 millones de euros) recayendo en el Servicio Público de Empleo más de la mitad del saldo negativo.

El gasto en pensiones contributivas también será superior (+1.555,42 millones adicionales), incluso sin revalorización adicional por la segura desviación entre la subida inicial y el IPC definitivo, por la insuficiente dotación inicial manejada en el presupuesto aprobado en las Cortes Generales (+2,45%) cuando el efecto de la subida inicial de las pensiones y mayor número de beneficiarios y la sustitución de entradas y salidas es superior (alrededor del 4%).

En sentido contrario, la aprobación en el RD de julio del impago de la extra de Navidad a todos los empleados públicos implica una merma económica para los afectados, pero también una disminución en el gasto del capítulo de personal (dotación inicial de 22.295 millones de euros) imposible de cuantificar sin apoyo oficial, al componerse esa retribución de forma distinta en cada lugar y no recoger en muchos casos los complementos percibidos por los trabajadores de forma adicional al sueldo base y antigüedad.

La evolución del capítulo de ingresos también es incierta, porque queda por comprobar el impacto en el último cuatrimestre de las subidas tributarias aprobadas en julio del presente año (previsión oficial de 4.975 millones de euros), sobre todo, el efecto en la práctica de la elevación del tipo de gravamen del IVA desde el 8% al 10% en el tipo reducido y del 18% al 21% en el tipo normal junto al traspaso de algunos productos desde el tipo super-reducido al normal (previsión oficial de 2.300 millones de euros). No hay ninguna duda de que la posibilidad de cumplimiento de la dotación inicial de ingresos manejada en los PGE 2012 aprobados pasa por la aplicación de las medidas adoptadas a mediados de curso porque, de otra manera, la recaudación hubiera sido muy inferior debido al empeoramiento de la situación económica, pero también por el aumento en el incumplimiento de las obligaciones fiscales por una parte de los contribuyentes (fraude fiscal y economía sumergida).

Ingresos de los impuestos compartidos (Estado y AA.TT) y otros capítulos (Estado) millones de euros nominales									
	2010			**2011**			**2012**		
	Estado	**AA.TT.**	**Total**	**Estado**	**AA.TT.**	**Total**	**Estado**	**AA.TT.**	**Total**
IRPF	39.326	27.651	66.977	33.544	36.259	69.803	28.478	44.110	72.588
I. Sociedades	16.198		16.198	16.611		16.611	19.581		19.581
Otros (1)	3.738		3.738	3.227		3.227	5.857		5.857
I.- Impuestos directos	**59.262**	**27.651**	**86.913**	**53.382**	**36.259**	**89.641**	**53.916**	**44.110**	**98.026**
Impto Valor Añadido	38.486	10.593	49.079	25.355	23.947	49.302	14.235	34.058	48.293
Imptos Especiales	*10.338*	*9.468*	*19.806*	6.325	12.649	18.974	4.605	13.923	18.528
alcohol y bebidas derivadas	*528*	*282*	*810*	*314*	*458*	*772*	*155*	*581*	*736*
cerveza	*177*	*102*	*279*	*111*	*168*	*279*	*61*	*217*	*278*
productos intermedios	*12*	*6*	*18*	*7*	*10*	*17*	*3*	*13*	*16*
hidrocarburos	*5.889*	*4.024*	*9.913*	*3.509*	*5.772*	*9.281*	*1.937*	*6.842*	*8.779*
labores del tabaco	*3.788*	*3.635*	*7.423*	*2.456*	*4.797*	*7.253*	*2.373*	*4.913*	*7.286*
electricidad	*-56*	*1.419*	*1.363*	*-72*	*1.444*	*1.372*	*76*	*1.357*	*1.433*
Otros	3.001		3.001	2.964	0	2.964	2.965	0	2.965
II.- Impuestos indirectos	**51.825**	**20.061**	**71.886**	**34.644**	**36.596**	**71.240**	**21.805**	**47.981**	**69.786**
TOTAL IMPUESTOS	*111.087*	*47.712*	*158.799*	*88.026*	*72.855*	*160.881*	*75.721*	*92.091*	*167.812*
III.- Tasas y precios públicos	6.570			4.241			6.983		
TOTAL TRIBUTOS	117.657			92.267			82.704		
IV.- Transferencias corrientes	5.240			4.220			32.383		
V.- Ingresos patrimoniales	3.618			7.012			5.331		
TOTAL INGRESOS CORRIENTES	126.515			103.499			120.418		
VI.- Enajenación inversiones	134			165			123		
VII.- Transferencias capital	705			482			383		
TOTAL INGRESOS DE CAPITAL	839			647			506		
TOTAL INGRESOS	**127.337**			**104.129**			**120.924**		
PIB pm			1.048.883			1.063.358			1.050.597

Elaboración propia a partir de IGAE y PGE 2013.
(1) IRPF no residentes, cuota de derechos pasivos y otros (en 2012 incluye ingresos amnistía fiscal).

Ingresos de los impuestos compartidos (Estado y AA.TT) y otros capítulos (Estado) evolución anual nominal						
	2011			2012		
	Estado	AA.TT.	Total	Estado	AA.TT.	Total
IRPF	-14,7%	31,1%	4,2%	-15,1%	21,7%	4,0%
I. Sociedades	2,5%		2,5%	17,9%		17,9%
Otros (1)	-13,7%		-13,7%	81,5%		81,5%
I.- Impuestos directos	-9,9%	31,1%	3,1%	1,0%	21,7%	9,4%
Impto Valor Añadido	-34,1%	126,1%	0,5%	-43,9%	42,2%	-2,0%
Imptos Especiales	-38,8%	33,6%	-4,2%	-27,2%	10,1%	-2,4%
alcohol y bebidas derivadas			-4,7%			-4,7%
cerveza			0,0%			-0,4%
productos intermedios			-5,6%			-5,9%
hidrocarburos			-6,4%			-5,4%
labores del tabaco			-2,3%			0,5%
electricidad			0,7%			4,4%
Otros	-1,2%		-1,2%	0,0%		0,0%
II.- Impuestos indirectos	-33,2%	82,4%	-0,9%	-37,1%	31,1%	-2,0%
TOTAL IMPUESTOS	*-20,8%*	*52,7%*	*1,3%*	*-14,0%*	*26,4%*	*4,3%*
III.- Tasas y precios públicos	-35,4%			64,7%		
TOTAL TRIBUTOS	-21,6%			-10,4%		
IV.- Transferencias corrientes	-19,5%			667,4%		
V.- Ingresos patrimoniales	93,8%			-24,0%		
TOTAL INGRESOS CORRIENTES	-18,2%			16,3%		
VI.- Enajenación inversiones	23,1%			-25,5%		
VII.- Transferencias capital	-31,6%			-20,5%		
TOTAL INGRESOS DE CAPITAL	-22,9%			-21,8%		
TOTAL INGRESOS	-18,2%			16,1%		
PIB pm			1,4%			-1,2%
Elaboración propia						

La evolución anual de los ingresos de la Administración General del Estado en 2012 (+16,1% nominal) choca con el inconveniente adicional del ajuste a realizar en este año correspondiente al cambio en el modelo de financiación autonómica que comenzó su aplicación en 2009. En 2012, el Estado dispondrá de menos ingresos por tributos debido a la diferencia entre el anticipo a cuenta calculado con el anterior sistema y la nueva cesión ampliada de tributos a las comunidades autónomas[69], y en compensación debe recibir una transferencia de estas últimas en concepto del saldo a su favor en la liquidación correspondiente a 2009 (alrededor de 28.000 millones de euros). En términos de devengo, el resultado es equilibrado al compensarse ambos conceptos, pero no es así en términos de caja porque las comunidades autónomas disponen de un plazo de cinco años para cancelar la deuda y, por tanto, el Estado verá reducida en la práctica la cantidad recibida por este concepto. Este hecho, sin duda, tensará la presión sobre la Tesorería del Estado en 2012, que se verá obligada a emitir más deuda para hacer frente a sus obligaciones de pago. Una tensión que también está sufriendo la Tesorería General de la Seguridad Social, debido a la diferencia entre las cuotas contabilizadas como derechos reconocidos y las ingresadas en la práctica debido a los diferimientos aprobados y los fallidos. Esta causa, junto al déficit en el que incurrirá en el presente ejercicio la Seguridad Social en términos administrativos –no confundir con el segmento contributivo–, ha obligado a la disposición del Fondo de Prevención y Rehabilitación de las Mutuas de

[69] Del 35% al 50% en el IRPF e IVA y del 40% al 58% en los Impuestos Especiales sobre Consumos Específicos.

Accidente de Trabajo (4.600 millones de euros) y del Fondo de Reserva en las posibilidades contempladas por la ley (3% del crédito presupuestario de pensiones de carácter contributivo y demás gastos para su gestión: 3.063 millones de euros).

El efecto de la liquidación del Sistema de Financiación Autonómico en 2012 tendrá efecto contrario en la práctica el año próximo, ya que las comunidades autónomas dispondrán de menores recursos en el componente autonómico de los impuestos compartidos al ajustarse únicamente al anticipo a cuenta correspondiente al nuevo modelo, mientras asumen una de las cuotas del pago aplazado del saldo en su contra de los ejercicios 2008 y 2009 (cinco años de periodificación).

Cambios en la tarifa del IRPF en 2012:

IRPF Cambios en la tarifa de los rendimientos de capital		
Renta en euros	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	27%	6%

Cambios en la tarifa IRF					
	Tarifa IRPF 2012			Tarifa AGE 2011	Diferencia AGE 2011 y 2012
Ingresos en euros	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.					

La previsión de la recaudación total de los principales impuestos compartidos permite evitar los problemas puntuales de reparto entre niveles de gobierno y conseguir una visión más global de la evolución de estos tributos, en los que se han introducido bastantes modificaciones en el último año. El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas aumentará su recaudación en 2012 a un ritmo moderado (4% nominal; +2.785 millones de euros), como consecuencia del aumento general de forma progresiva al nivel de renta en los tipos de gravamen introducidos en la tarifa del tramo del Estado que, no obstante, se ve muy lastrado por la intensa destrucción de empleo (tasa anual del -4,6% en el IIT 2012). La tasa anual de la recaudación en el Impuesto de Sociedades será superior (+17,9% nominal; +2.970 millones de euros) debido también a las modificaciones aprobadas, aunque algunas de ellas tengan un efecto coyuntural (limitado al ejercicio) al ser anticipos a cuenta que no solo no se repetirán en el año próximo, sino que restarán capacidad de recaudación. La previsión oficial manejada por los autores del presupuesto mantiene un ingreso correspondiente a la amnistía fiscal (2.500 millones de euros) de la que no se dispone información fiable sobre su evolución, aunque se antoja una cantidad mísera en caso de conseguir el objetivo para la cesión que se realiza en un momento tan dramático para la

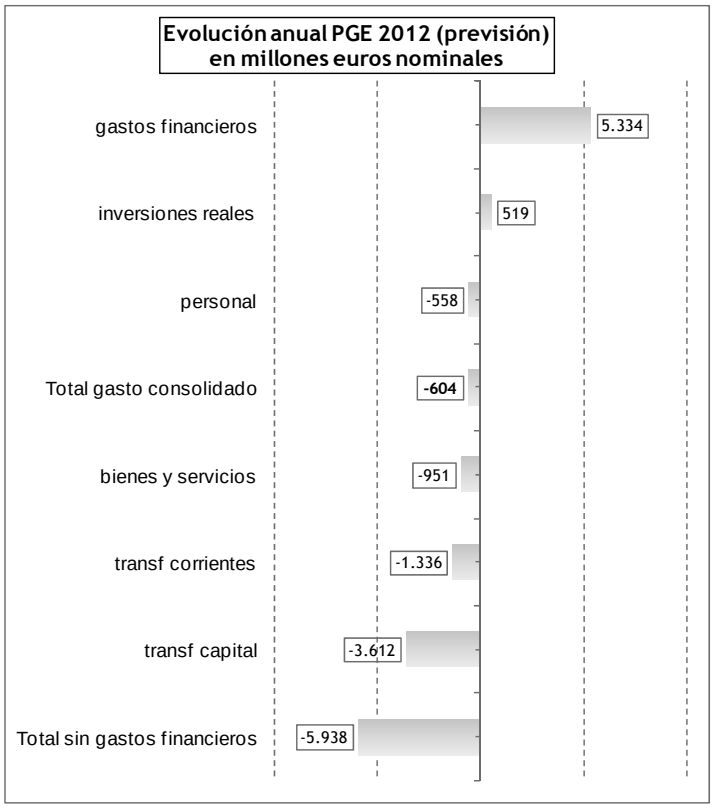
sociedad española. Por otra parte, el resultado sería bastante lógico ante el panorama de poder seguir defraudando a la Hacienda Pública en el presente y futuro próximo sin consecuencias especialmente graves para quienes lo hacen.

La recaudación total en concepto de IVA en 2012 (tramo estatal y autonómico) será inferior a la del año anterior (-2% nominal), según la previsión oficial, a pesar del fuerte aumento en los tipos de gravamen aplicado a partir de septiembre del presente año. El hecho de que el descenso en los ingresos por IVA consignado hasta agosto (-8,4% nominal) sea muy superior a la del consumo interno (-2,4% nominal) y a la de la demanda nacional (-3,9% nominal) puede ser interpretado como una prueba del aumento del fraude fiscal en este tributo, que puede estar ya situado en niveles muy considerables que por otra parte.

Los ingresos previstos en los impuestos especiales sobre consumos específicos para el conjunto de 2012 reflejan una disminución anual (-2,4% nominal). La caída esperada es especialmente significativa en el impuesto sobre hidrocarburos (-5,4% nominal) y en el impuesto sobre alcohol y bebidas derivadas (-4,7% nominal).

La Administración General del Estado contará en 2012, además del posible ingreso por la amnistía fiscal concedida, con otro adicional originado por el pago de comisiones por avales concedidos a entidades financieras (alrededor de 1.900 millones de euros). Una cifra que dejará de existir con el vencimiento de los citados avales en los próximos años.

El cumplimiento de las previsiones manejadas en este trabajo, elaboradas mediante el criterio de contabilidad pública (devengo), da como resultado una muy ligera disminución del gasto anual en la ejecución de los PGE 2012 **(-0,2% nominal; -604 millones de euros)**, como consecuencia de la rebaja en todos los capítulos con excepción de los gastos financieros (+40,4% anual; +5.334 millones de euros) e inversiones reales (+6,4% nominal; +519 millones de euros). La tasa anual del gasto en 2012, deducidos los gastos financieros, alcanza un porcentaje de reducción algo superior **(-2,1% nominal; -5.938 millones de euros).**



La mayor tasa anual negativa se localiza en el capítulo de transferencias de capital (-42% nominal; -3.612 millones de euros), seguida de compra de bienes y servicios (-11,2% nominal; -951 millones de euros), personal (-1,7% nominal; -558 millones de euros[70]) y transferencias corrientes (-0,6% nominal; -1.336 millones de euros). Conviene recordar que la congelación salarial y la no reposición de las bajas por jubilación de los empleados públicos no tiene en efecto en el proceso de reducción del gasto; en el primer caso, porque lo que se consigue es limitar el crecimiento y, en el segundo, porque el gasto se desplaza desde el componente de ocupados al de clases pasivas sin reducción neta hasta la disminución del número de beneficiarios.

El total de ingresos consolidados en 2012 en los PGE puede aumentar (+5,3% nominal; +6.934 millones de euros), en caso de cumplirse con la previsión oficial para los impuestos, y no se profundiza en el descenso de la recaudación por cuotas sociales por una mayor destrucción de empleo en el último trimestre de este año.

La reducción del déficit en 2012 de la Administración central y Seguridad Social sobre el año precedente, calculada bajo el criterio de contabilidad nacional, sería de 7.538 millones de euros (0,7 puntos del PIB de 2012), apoyada en su mayor parte en el incremento de ingresos (91,9% del esfuerzo). La reducción hubiera sido significativamente superior si no se cuenta el aumento de recursos dirigidos a gastos financieros (5.334 millones de euros; 0,5% del PIB de 2012) con un reparto algo menos desequilibrado entre ingresos y gastos (79,6% frente a 21,4% del total), pero seguiría recayendo básicamente en el capítulo de ingresos.

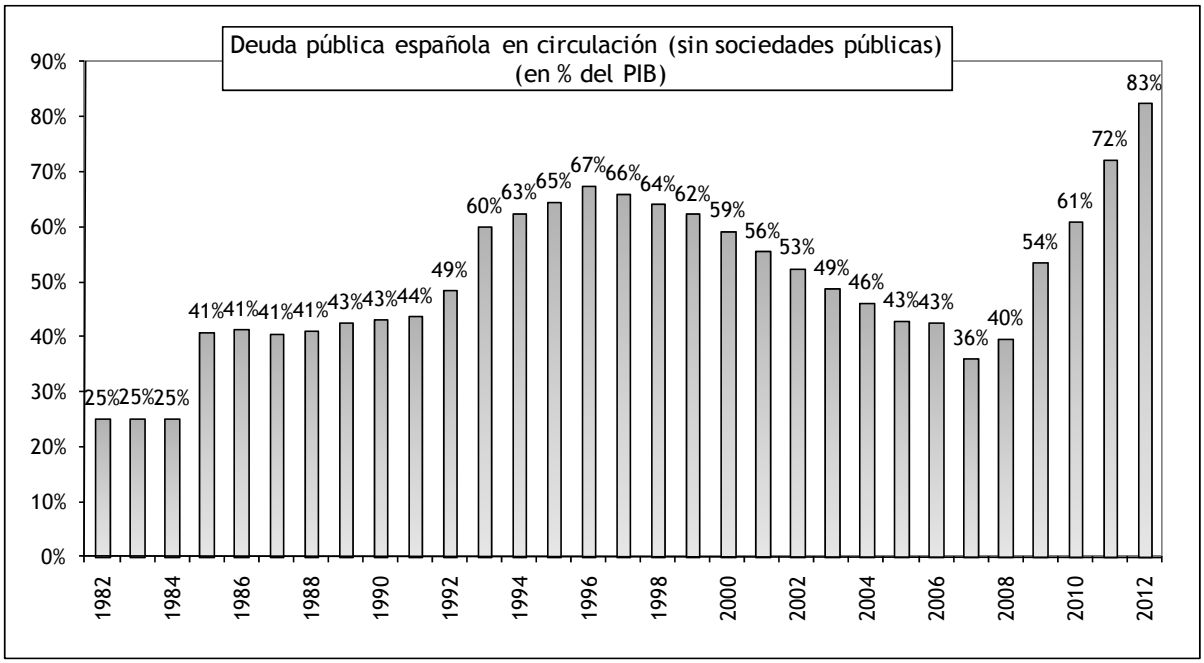
Como se ha mencionado anteriormente, desde el último trimestre del año anterior se dispone de un avance de liquidación trimestral de los presupuestos de las comunidades autónomas. La información referida al segundo trimestre de 2012 da como resultado una evolución mejor a la del año precedente (0,77% del PIB frente a 1,64% del PIB), pero no todo lo buena que sería necesario para cumplir con el déficit máximo marcado para este ejercicio (1,5% del PIB). La proyección al conjunto del año de la situación presentada genera algunas dudas provocadas por el volumen de transferencias realizadas por la Administración General del Estado en concepto de anticipos (el déficit se eleva al 0,93% del PIB hasta junio) y la costumbre constatada hasta la fecha de diferir al último trimestre la contabilización de partidas de gasto. Estos factores aconsejan incorporar una dosis de prudencia y esperar al final del ejercicio para conocer el saldo de las cuentas de las Administraciones territoriales y, de esa forma, comprobar el grado de cumplimiento de los objetivos asignados a cada nivel de gobierno.

En todo caso hay algunas nuevas medidas que afectarán plenamente en los presupuestos de las Administraciones territoriales. La decisión de no pagar

[70] En este capítulo están incluidas las pensiones de clases pasivas con una tasa anual de crecimiento prevista del 7,8% nominal (+796 millones de euros).

la extra de Navidad –anunciada como limitada a 2012– tendrá la mayor repercusión en las Administraciones territoriales, al estar localizadas en ellas la mayor parte del empleo público (77,9% del total). De igual forma, las medidas de reforma en la educación ampliando el número de horas de enseñanza y ampliando el número de alumnos por clase también repercutirán negativamente en el empleo público, pero reducirán el gasto dirigido a esa política en los presupuestos de las comunidades autónomas (alrededor de 50.000 euros anuales por empleado).

A falta de conocer la liquidación final, los rumores aparecidos en los medios de comunicación sitúan el déficit del conjunto de las Administraciones Públicas españolas en el 7,0% del PIB en 2012. Una rebaja de 1,9 puntos del PIB sobre el del año anterior (sin tener en cuenta los gastos extraordinarios y el medio punto de déficit mencionado por la Comunidad de Madrid pero no asumido oficialmente), pero superior en 1,1 puntos al objetivo marcado por la eurozona.



La evolución del saldo neto de deuda pública en circulación a final de 2012 ascenderá, de acuerdo a la información oficial, a una cantidad equivalente al 82,5% del PIB (866.900 millones de euros), casi 100.000 millones de euros superior a la del año precedente. El crecimiento anual de la deuda será siempre superior al déficit previsto en el ejercicio debido al impacto de las operaciones financieras no recogidas en el cálculo del saldo anual de operaciones no financieras, pero sería superior a la previsión oficial (rozaría el 85% del PIB; 893.000 millones de euros) si se toman en cuenta el impacto del Fondo para la financiación de pago a proveedores (2,6 puntos del PIB), FROB (2,9 puntos del PIB) y la aportación al Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (1,1 puntos del PIB). En esta cantidad no está incluido el coste del rescate del sector financiero por un valor mínimo de 40.000 millones de euros, que deberá ser considerado deuda pública en caso de no prosperar la idea de ser asumido por el Fondo de Estabilidad Financiero Europeo.

Con el incremento en 2012 se acumula un crecimiento mínimo de 486.358 millones de euros desde el inicio de la crisis (2007-2012), 1,2 veces la existente en el punto de partida.

La mayor parte del saldo neto de deuda se ubica bajo competencia del Estado (78,2% del total), mientras las comunidades autónomas (17,8% del total) y las corporaciones locales (4,0% del total) asumen el resto. El aumento anual del saldo de deuda (+99.297 millones de euros) es superior al objetivo de déficit de las cuentas públicas (66.187,47 millones de euros) debido a la necesidad de financiar operaciones consideradas como activos financieros; es decir, préstamos o aportaciones patrimoniales a terceros de carácter privado o público. Entre ellos está el endeudamiento del Estado para proveer de recursos al Fondo para el pago de proveedores dispuesto por las Administraciones territoriales (27.303 millones de euros, desglosados en 9.598,30 millones a las corporaciones locales y 17.705 millones a las comunidades autónomas), la provisión de recursos del Fondo de Amortización del Déficit Eléctrico y la parte asignada a España relativa al préstamo concedido a Grecia, Portugal e Irlanda por la Facilidad Europea de Estabilidad Financiera.

El gasto financiero inherente a la deuda pública en circulación de todas las Administraciones Públicas[71] puede ascender en 2012 a una cantidad equivalente al 3,9% del PIB, más de un punto superior al del año precedente.

[71] La deuda bruta en circulación ascendía a 975.094 millones de euros a final del primer trimestre de 2012 (AACC: 692.577 millones; CCAA: 194.544 millones; CCLL: 61.414 millones y Administraciones de Seguridad Social: 26.559 millones), de manera que superará ampliamente el billón de euros al final del ejercicio. Un tipo de interés medio del 4% genera gastos financieros por valor de 40.000 millones de euros anuales (3,9% del PIB).

Total consolidado PGE 2013
(en millones de euros)

	Estado	Organismos Autónomos del Estado	Seguridad Social	Otros Organismos Públicos	Total	Transf. internas	Total consolidado
Gastos de personal	27.672,26	1.821,76	2.313,38	1.482,43	33.289,83		33.289,83
Gastos corrientes bienes y servicios	2.856,24	2.197,25	1.560,68	566,47	7.180,64		7.180,64
Gastos financieros	38.615,09	28,28	15,89	0,97	38.660,23		38.660,23
Transferencias corrientes	81.752,70	39.330,29	121.697,29	220,92	243.001,20	29.729,94	213.271,26
OPERACIONES CORRIENTES	150.896,29	43.377,58	125.587,24	2.270,79	322.131,90	29.729,94	292.401,96
Fondo de Contingencia	2.565,84				2.565,84		2.565,84
Inversiones reales	3.910,28	924,70	210,58	206,63	5.252,19		5.252,19
Transferencias de capital	4.733,82	1.237,20	1,60	26,01	5.998,63	686,11	5.312,52
OPERACIONES DE CAPITAL	8.644,10	2.161,90	212,18	232,64	11.250,82	686,11	10.564,71
OPERACIONES NO FINANCIERAS	**162.106,23**	**45.539,48**	**125.799,42**	**2.503,43**	**335.948,56**	**30.416,05**	**305.532,51**
Activos financieros	11.477,97	11,23	2.436,80	2,07	13.928,07		13.928,07
Pasivos financieros	62.320,23	263,96		4,00	62.588,19		62.588,19
OPERACIONES FINANCIERAS	73.798,20	275,19	2.436,80	6,07	76.516,26	0,00	76.516,26
TOTAL GASTOS	**235.904,43**	**45.814,67**	**128.236,22**	**2.509,50**	**412.464,82**	**30.416,05**	**382.048,77**
Impuestos directos y cotizaciones	64.638,70	21.998,44	105.863,21		192.500,35		192.500,35
Impuestos indirectos	39.594,20				39.594,20		39.594,20
Tasas y otros ingresos	4.323,56	1.478,86	1.547,83	341,61	7.691,86		7.691,86
Transferencias corrientes	9.211,47	18.788,35	15.598,05	1.692,38	45.290,25	29.729,94	15.560,31
Ingresos patrimoniales	5.614,46	408,13	2.655,73	17,74	8.696,06		8.696,06
OPERACIONES CORRIENTES	123.382,39	42.673,78	125.664,82	2.051,73	293.772,72	29.729,94	264.042,78
Enajenación inversiones	134,55	90,81	0,63		225,99		225,99
Transferencias capital	526,70	1.773,11	16,52	215,58	2.531,91	686,11	1.845,80
OPERACIONES DE CAPITAL	661,25	1.863,92	17,15	215,58	2.757,90	686,11	2.071,79
OPERACIONES NO FINANCIERAS	**124.043,64**	**44.537,70**	**125.681,97**	**2.267,31**	**296.530,62**	**30.416,05**	**266.114,57**
Activos financieros	1.519,81	1.035,60	2.554,30	242,16	5.351,87		5.351,87
TOTAL INGRESOS	**125.563,45**	**45.573,30**	**128.236,27**	**2.509,47**	301.882,49	**30.416,05**	**271.466,44**
Necesidad de endeudamiento bruto	-110.340,98	-241,37	0,05	-0,03	-110.582,33		-110.582,33
en % del PIB	-10,1%	0,0%	0,0%	0,0%	-10,1%		-10,1%
Saldo operaciones no financieras	-38.062,59	-1.001,78	-117,45	-236,12	-39.417,94		-39.417,94
en % del PIB	-3,5%	-0,1%	0,0%	0,0%	-3,6%		-3,6%

Elaboración propia a partir de IEF de los PGE 2013.

7. Presupuestos Generales del Estado 2013

ÁMBITO DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

El ámbito de los Presupuestos Generales del Estado viene determinado en diferentes normas jurídicas, de las cuales la Constitución de 1978 constituye el referente de mayor rango normativo. En este sentido, el artículo 134 de la Constitución precisa determinados aspectos de la ley referidos a los Presupuestos Generales del Estado, con el siguiente desarrollo:

1.- Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación.
2.- Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.
3.- El Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior.
4.- Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos.
5.- Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario.
6.- Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación.
7.- La Ley de Presupuestos no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea.

Estas reglas consagran fundamentalmente los principios de universalidad, unidad y temporalidad que rigen la elaboración presupuestaria, y determinan el contenido de los Presupuestos Generales del Estado que estarán constituidos por la totalidad de ingresos y gastos a realizar por los agentes del sector público estatal.

Junto a la Constitución, la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, en su Título II trata de los Presupuestos Generales del Estado, con referencia a su definición (artículo 32), alcance y contenido (artículo 33), ámbito temporal (artículo 34) y estructura (artículos 39, 40 y 41).
Con todo lo anterior se puede definir a los Presupuestos Generales del Estado como la expresión cifrada, conjunta y sistemática de los derechos y obligaciones a liquidar durante el ejercicio por cada uno de los órganos y entidades que forman parte del sector público estatal, entendiendo por tal el definido en el artículo 2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

En los Presupuestos Generales se determinarán los siguientes aspectos:

a) Las obligaciones económicas que, como máximo, pueden reconocer los órganos y sujetos que integran el sector público administrativo.
b) Los derechos a reconocer durante el correspondiente ejercicio por los entes mencionados.
c) Los gastos e ingresos, y las operaciones de inversión y financieras a realizar por las entidades del sector público empresarial y del sector público fundacional.
d) Los objetivos a alcanzar en el ejercicio por cada uno de los responsables de los programas con los recursos que en respectivo presupuesto les asigna.
e) La estimación de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.
f) Las operaciones financieras de los fondos carentes de personalidad jurídica, cuya dotación se efectúa mayoritariamente desde los Presupuestos Generales del Estado.

Estarán integrados por los diferentes presupuestos que se detallan seguidamente:

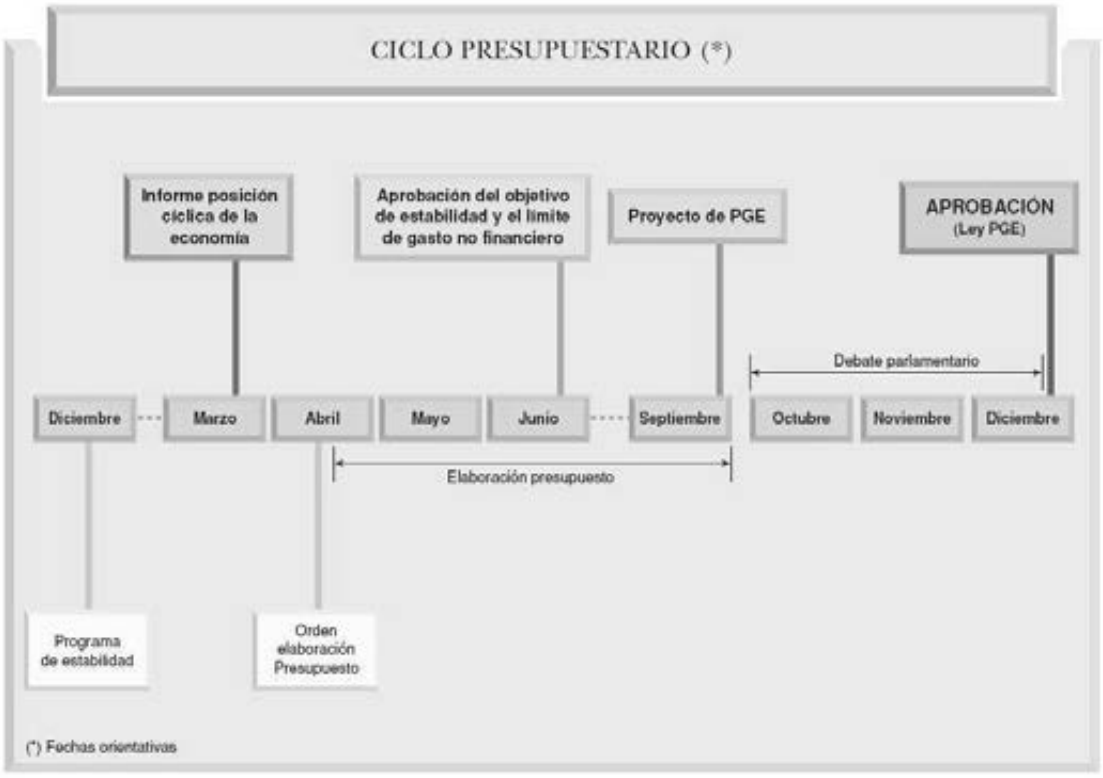
a) Los presupuestos de ingresos y gastos de los órganos con dotación diferenciada y de los sujetos que integran el sector público administrativo.
b) Los presupuestos de operaciones corrientes y las de operaciones de capital y financieras de las entidades del sector público empresarial y del sector público fundacional.
c) Los presupuestos de los fondos carentes de personalidad jurídica, descritos en el artículo 2.2 de la Ley 47/2003, General Presupuestaria.

Como resultado de todos estos criterios y en cumplimiento de la normativa mencionada, el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008 establece en el artículo 1 que el ámbito de los Presupuestos Generales del Estado estará integrado por:

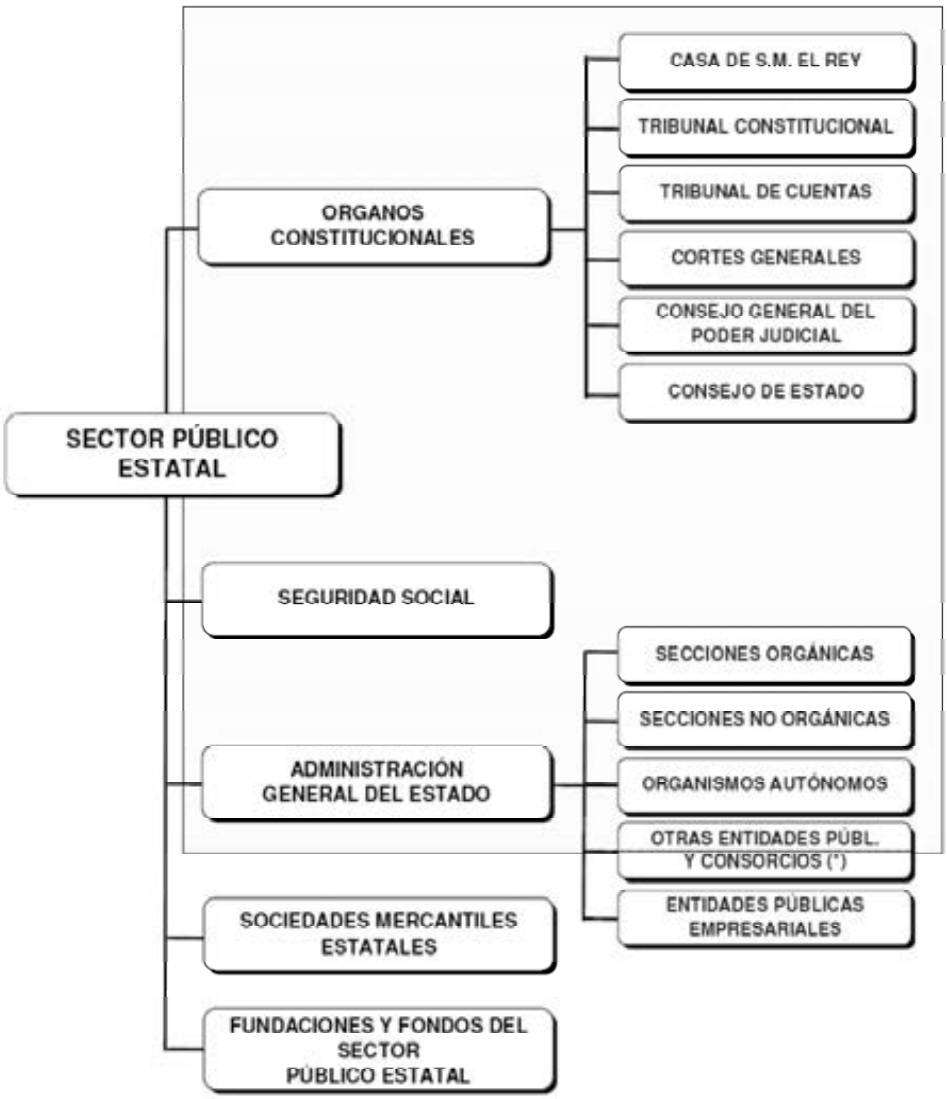
a) El presupuesto del Estado.
b) Los presupuestos de los Organismos Autónomos de la Administración General del Estado.
c) El presupuesto de la Seguridad Social.
d) Los presupuestos de las Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos.
e) Los presupuestos de los Organismos Públicos cuya normativa específica confiera carácter limitativo a los créditos de su presupuesto de gastos:

- *Consejo de Seguridad Nuclear*
- *Consejo Económico y Social*
- *Agencia Estatal de Administración Tributaria*
- *Instituto Cervantes*
- *Agencia de Protección de Datos*
- *Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX)*
- *Centro Nacional de Inteligencia*
- *Museo Nacional del Prado*
- *Comisión Nacional de la Competencia*

f) Los presupuestos de las sociedades mercantiles estatales.
g) Los presupuestos de las fundaciones estatales.
h) Los presupuestos de las entidades públicas empresariales y restantes organismos públicos.
i) Los presupuestos de los fondos carentes de personalidad jurídica cuya dotación se efectúe mayoritariamente desde los Presupuestos Generales del Estado.



ÁMBITO DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO Y DEL PRESUPUESTO CONSOLIDADO



(*) Se integran en el Presupuesto Consolidado el resto de entidades de Derecho público y los consorcios con otras Administraciones Públicas que formen parte del sector público administrativo estatal según el artículo 3.1 de la Ley 47/2003.

7.1. Resumen de ingresos, gastos y saldo

Los Presupuestos Generales del Estado reúnen las dotaciones financieras que el Gobierno de la nación considera necesarias aplicar en el ejercicio para alcanzar sus objetivos en las funciones de su competencia dentro de la distribución administrativa y política del Estado de las autonomías recogido en la Constitución Española.

Para cumplir con esas funciones y desarrollar los objetivos marcados por el Gobierno de la nación que necesitan de la aprobación del Parlamento español, los Presupuestos Generales del Estado recogen el consolidado de ingresos y gastos del Estado, los Organismos Autónomos de la Administración General del Estado, la Seguridad Social, las agencias estatales para la mejora de los servicios públicos y los organismos públicos enumerados.

El objetivo principal de los Presupuestos de 2013 reconocido por los autores es el cumplimiento de un objetivo de déficit de las cuentas públicas españolas inferior en 1,8 puntos del PIB al del año precedente (del -6,3% al -4,5%) para continuar el proceso de saneamiento fiscal establecido por los países componentes de la moneda única europea que, en el caso español, implica alcanzar un déficit del -2,9% del PIB en 2014.

La distribución por niveles de gobierno y Administraciones Públicas fija a los organismos incluidos en los PGE 2013 (Administración central + Seguridad Social) la reducción de 0,7 puntos del PIB (del -4,5% al -3,8% del PIB), para lo cual la Administración central debe asumir todo el esfuerzo, aunque la Seguridad Social debe reducir su déficit de 2012 (alrededor de 0,6 puntos del PIB) hasta alcanzar el equilibrio en 2013. Para intentarlo se completará en el próximo ejercicio presupuestario el proceso de separación de fuentes de financiación dentro de las prestaciones de la Seguridad Social, con un incremento de la aportación de la Administración General del Estado de 6.668,24 millones de euros (0,6% del PIB).

El consolidado de ingresos previsto en los PGE 2013 (266.044,37 millones de euros) será insuficiente para asumir las obligaciones de gasto (305.532,53 millones de euros) con un saldo negativo equivalente al -3,7% del PIB. Los pertinentes ajustes para pasar las cifras desde el criterio de contabilidad pública al de contabilidad nacional aumentan muy ligeramente el déficit hasta el -3,75% del PIB (-40.902,59 millones de euros).

Para conseguir el resultado al final del ejercicio bajo el criterio de contabilidad pública, la evolución anual de los ingresos en 2013 calculada sobre el avance de liquidación del año precedente manejado en este trabajo

(+2,7% nominal; +6.934 millones de euros) debe ser superior a la tasa anual de las políticas de gasto (+1% nominal; +3.111,00 millones de euros)[72].

PGE 2013
Equivalencia entre el saldo del presupuesto de la Administración central bajo contabilidad pública y el obtenido con el criterio de contabilidad nacional

conceptos	millones euros
Estado	
ingresos no financieros	124.043,63
pagos no financieros	162.106,23
saldo	-38.062,60
ajustes contabilidad nacional	**-2.326,99**
no ejecución de partidas de gasto	*1.305,37*
intereses de la deuda	*2.129,55*
inversiones por abono total del precio	*35,00*
inversiones militares	*-1.400,55*
gastos acuñación moneda	*-80,00*
inversiones APPs	*-32,00*
reasignación operaciones SEPI	*-340,00*
aportaciones de capital a empresas públicas	*-1.233,29*
aplazamiento liquidación AATT a favor Estado	*-5.955,81*
operaciones ejercicios anteriores pendientes de imputar	*4.282,48*
anticipos a cancelar CCAA	
otros ajustes de ingresos	*-647,74*
otros ajustes	*-390,00*
Necesidad de financiación AGE	-40.389,59
Necesidad de financiación OOAA	-513,00
Necesidad de financiación Administración central	**-40.902,59**
en % PIB	**-3,75%**

Fuente: Informe Económico y Financiero de los PGE 2013.

PGE consolidados
Resumen AGE + OOAA + O. Públicos + S. Social

				2012		*2013*
	2009	*2010*	*2011*	*inicial*	*previsión*	
ingresos	240.050,60	230.199	246.100	*263.866*	259.111	**266.044**
gastos	336.327,94	298.577	300.425	*298.976*	302.421	**305.533**
saldo	-96.277	-68.378	-54.325	*-35.110*	-43.311	**-39.488**
en % PIB	-9,1%	-6,5%	-5,1%	*-3,3%*	-4,1%	**-3,6%**
				2012		*2013 sobre*
		2010	*2011*	*inicial*	*previsión*	*previsión*
ingresos		-9.851	15.901	*33.666*	28.911	**6.934**
gastos		-37.751	1.848	*398*	3.844	**3.111**
saldo		-27.899	-14.053	*-33.268*	-25.067	**-3.823**
ingresos		-4,1%	6,9%	*14,6%*	12,6%	**2,7%**
gastos		-11,2%	0,6%	*0,1%*	1,3%	**1,0%**

Elaboración propia.

La tasa anual del consolidado de las políticas de gasto previsto en 2013 por los autores, después de deducir los gastos financieros, se convierte en negativa (-2,9% nominal), de manera que no se puede considerar un presupuesto expansivo como podría parecer en una primera apreciación de la

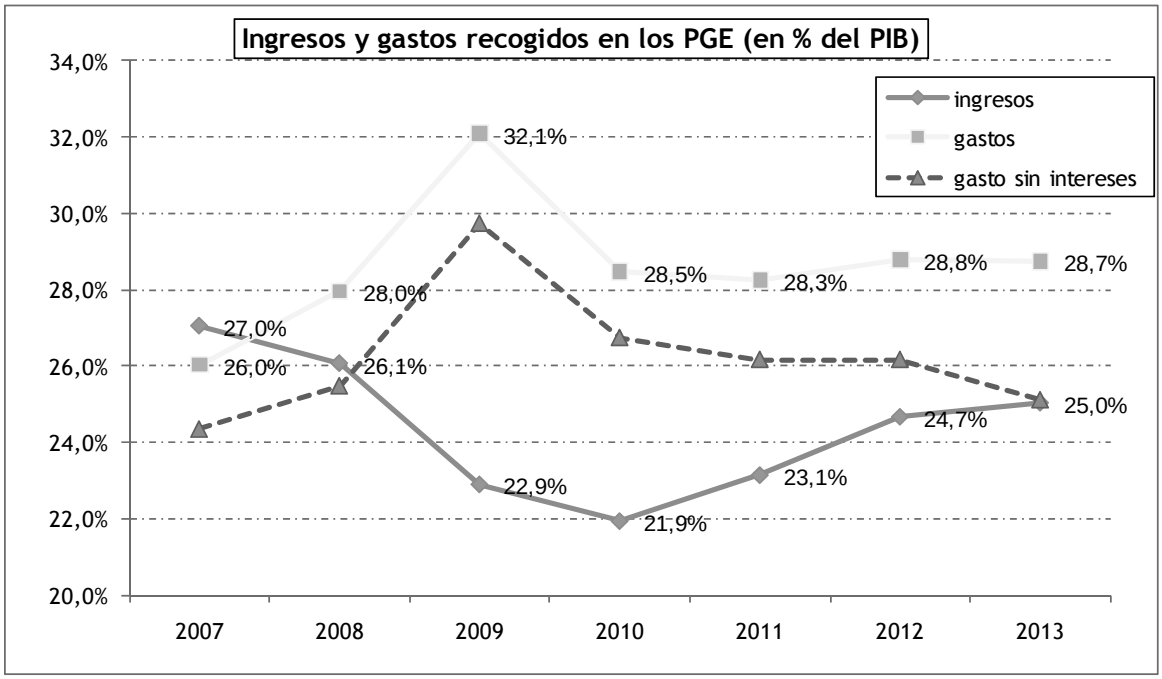
[72] La tasa anual de los ingresos en 2013 calculada sobre la dotación inicial de 2012 es muy similar al resultado sobre el avance de liquidación (+0,8% nominal), pero la diferencia es mayor cuando se realiza la comparación para las políticas de gasto sobre la dotación inicial (+2,2% nominal).

evolución del gasto consolidado total. El carácter restrictivo se profundiza al observar que el crecimiento de los ingresos públicos se debe producir en un contexto recesivo de la actividad económica (previsión del -0,5% real del PIB).

Como se puede apreciar en el gráfico siguiente, el cumplimiento de las previsiones de los autores en 2013 mantendría estabilizado el nivel de gasto en un porcentaje similar en los cuatros últimos años, después de haber sufrido un fuerte recorte sobre el punto alcanzado en 2009 (-3,4 puntos del PIB), aunque el nivel mantenido sería superior al alcanzado en el último año antes del inicio de la crisis (+2,7 puntos del PIB).

Las principales causas del fuerte incremento de gasto entre 2007-2009 fue el incremento de las prestaciones económicas por desempleo (1,7 puntos del PIB), los planes de inversión extraordinarios (1,1 puntos del PIB) y el incremento de las transferencias corrientes a las comunidades autónomas calculadas con la recaudación previa a la crisis cuando ya se conocía su profundidad (3 puntos del PIB; 30.724,33 millones de euros). Esta última decisión ha significado la asunción por la Administración Central de un saldo negativo que no le correspondía en los años 2008 y 2009 y es uno de los motivos que explica la brusca caída de la línea de gasto en relación del PIB a partir de 2010.

La evolución de los ingresos en relación con el PIB recoge la intensa y abrupta caída producida en la etapa 2007-2010 (-5,1 puntos del PIB) con una progresiva recuperación desde 2010 que ha permitido elevar la recaudación (3,1 puntos); aunque en 2013, caso de cumplir las previsiones, todavía estará 2 puntos del PIB por debajo de 2007.



Los gastos, deducidos los intereses de la deuda, muestran una evolución muy similar a los gastos consolidados totales en la etapa 2007-2012, pero agudizan su tendencia a la baja en el próximo ejercicio 2013 (-1,1 puntos

del PIB). La única cuestión favorable es la posibilidad de alcanzar el equilibrio en el saldo primario entre los ingresos y el gasto sin intereses de la deuda en 2013.

Distribución por organismos del gasto en operaciones no financieras en los PGE 2013					
	Estado	**Organismos Autónomos del Estado**	**Seguridad Social**	**Otros Organismos Públicos**	**Total**
ingresos	124.043,64	44.537,70	125.681,97	2.267,31	266.114,57
gastos	162.106,23	45.539,48	125.799,42	2.503,43	305.532,51
saldo en operaciones no financieras	-38.062,59	-1.001,78	-117,45	-236,12	-39.417,94
	-3,49%	-0,1%	0,0%	0,0%	-3,6%
transferencias AATT y UE	52.458,00				
transferencias internas PGE	29.935,46	294,95	154,23	31,42	30.416,06
gasto consolidado sin transferencias	79.712,77	45.244,53	125.645,19	2.472,01	253.074,50
% por organismo gestor	31,5%	18,0%	49,7%	1,0%	100,0%
Elaboración propia a partir de IEF de los PGE 2013					

Presupuesto del Estado (sin Organismos Autónomos) Gasto consolidado en operaciones no financieras		
	millones euros	en % PIB
gasto total operaciones no financieras	162.106,23	15,3%
financiación entes territoriales	40.557,34	3,8%
aportación Unión Europea	11.900,66	1,1%
transferencia SPEE	10.327,31	1,0%
transferencia Seguridad Social	15.553,79	1,5%
gasto sin transferencias	83.767,13	7,9%
intereses deuda pública	38.660,00	3,6%
gasto neto para ejecución directa	**45.107,13**	**4,2%**
clases pasivas	12.150,00	1,1%
Seguridad ciudadana e instituciones penitenciarias	7.902,01	0,7%
defensa	5.782,89	0,5%
infraestructuras	5.173,33	0,5%
I+D+i	2.266,78	0,2%
otras	2.042,93	0,2%
educación	1.893,47	0,2%
justicia	1.542,16	0,1%
asistencia sanitaria empleo público	1.539,85	0,1%
política exterior	1.241,79	0,1%
subvenciones al transporte	1.178,23	0,1%
industria y energía	929,26	0,1%
vivienda	765,88	0,1%
prestaciones económicas empleados públicos	360,45	0,0%
comercio, turismo y PYME	338,10	0,0%
Elaboración propia a partir de IEF de los PGE 2013.		

La distribución del gasto en operaciones no financieras entre los diferentes organismos que integran los PGE se divide casi en igual proporción entre el Estado y la Seguridad Social (43% frente a 41,1% del total), con la peculiaridad que el Estado canaliza una parte importante de su gasto mediante transferencias dirigidas a las Administraciones territoriales para sustentar la nivelación a través de los sistemas de financiación y aquellas políticas con financiación condicionada, junto con la aportación obligada por la pertenencia a la Unión Europea (32,3% del gasto del Estado). La distribución del gasto, sin tener en cuenta este tipo de transferencias, sitúa claramente a la Seguridad Social como primer organismo en la ejecución del presupuesto, con casi la mitad del total de recursos disponibles (49,7% del total). Le sigue a

distancia el Estado (31,5%% del total). Mucho más lejos aparecen los Organismos Autónomos, donde está incluido el Servicio Público Estatal de Empleo (18% del total), y los otros Organismos Públicos (1,0%). Por otra parte, para percibir mejor la importancia de determinadas políticas conviene reseñar que las pensiones contributivas absorben el 83,4% del gasto de la Seguridad Social y el 34,8% del gasto total consolidado de los PGE en 2013.

Un análisis algo más detallado del contenido de las cuentas del organismo Estado permite observar el reducido nivel de recursos que maneja para la aplicación de políticas directas. La cuantía disponible, después de realizar las transferencias de nivelación territorial, la aportación a la Unión Europea, el pago de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social y la transferencia para garantizar el pago de las prestaciones económicas por desempleo (83.767,13 millones de euros; 7,9% del PIB), se dirige en primer lugar al pago de los intereses de la deuda que concentra casi la mitad de los recursos disponibles (38.660 millones de euros; 3,6% del PIB). El resto se distribuye entre una relación de políticas donde ninguna supera un punto del PIB, con excepción del pago de pensiones de clases pasivas (1,1% del PIB). Tan solo las políticas de seguridad ciudadana e instituciones penitenciarias, defensa e infraestructuras superan los 5.000 millones de euros de dotación presupuestaria.

Activos financieros del Estado (dotaciones iniciales en millones de euros)

					2013	
destino	2009	2010	2011	2012	millones	% anual
Aportación Fondo adquisición activos financieros	20.000,00					
Aportación MEDE				3.809,18	3.809,18	0,0%
SEITSA	2.070,00	1.499,00	799,00	371,50	400,00	7,7%
Fondo de Ayuda al Desarrollo	2.088,33	1.653,86	1.103,86			
I+D+i civil Mº de Ciencia e Innovación	4.280,51	3.218,19	3.218,19			
I+D+i civil Mº Industria		1.473,73	1.145,74	3.169,81	3.439,94	8,5%
I+D+i Mº Educación						
Aportación patrimonial ADIF	0,00	1.600,00	574,00	287,00	46,76	-83,7%
I+D+i militar M. Investigación	1.149,92	950,91	770,71	582,78	218,15	-62,6%
Renfe-operadora	195,00	404,00	600,00			
Ad. acciones Sociedad Agua	417,47	269,77	105,96	41,81	48,53	16,1%
Pol. reindustrialización zonas desfavorecidas	457,87	476,87	431,10	357,77	315,43	-11,8%
Aportación patrimonial ICO	140,00	140,00	340,00	529,00	387,14	-26,8%
Aportación patrimonial SEPI	100,00	94,00	107,32	97,32	83,32	-14,4%
Préstamos concesionarios autopistas peaje						
Expropiaciones		200,00				
Plan VIVE autobuses		166,00	150,00			
Planes promoción turismo	550,00	550,00	445,00	318,49	226,69	-28,8%
Préstamos estudios posgrado						
Préstamos a promotores infracarreteras		450,00	355,00	289,48	200,00	-30,9%
Programas investigación sanitaria						
Resto partidas	2.843,17	3.217,86	2.486,16	2.152,43	2.057,60	-4,4%
Total	**34.292,27**	**16.364,19**	**12.632,04**	**12.006,57**	**11.232,74**	**-6,4%**

Fuente: Informe Económico y Financiero de los PGE.

El presupuesto de ingresos y gastos en operaciones no financieras se complementa con las operaciones de carácter financiero; es decir, aquellas que tienen una contrapartida patrimonial para quien la realiza (préstamo y avales a recuperar y compraventa de capital de empresas).

El presupuesto de gastos en activos financieros en 2013 (13.928,07 millones de euros; 1,3% del PIB) se reduce ligeramente respecto a la dotación inicial del ejercicio precedente (-4,5% nominal). La mayor parte de los activos corresponde al Estado (11.477,97 millones de euros) y los destinos de estas operaciones con más recursos asignados son la aportación al Mecanismo Europeo de Estabilidad (3.809,18 millones de euros) y los préstamos dirigidos a proyectos de I+D+i de carácter civil (3.439,94 millones de euros).

En contrapartida, los autores del presupuesto prevén recuperar activos por un valor inferior (1.519,81 millones de euros), de manera que el saldo negativo en activos rozará un punto del PIB (-9.958,16 millones de euros).

El presupuesto consolidado de gastos en operaciones no financieras y financieras ascenderá en 2013 a 382.048,77 millones de euros, aunque en esta cantidad no estén incluidas las inversiones a realizar por sociedades públicas (Puertos, AENA, ADIF, SEITTSA y Sociedades de Aguas), que ascenderán según los autores a 7.778,13 millones de euros (-9,8% anual). Con esta fórmula, el total previsto en inversiones por el sector público estatal aumenta significativamente (de 9.813,71 a 17.591 millones de euros; +0,7 puntos del PIB), aunque disminuye también sobre el año precedente (-17,9% nominal) y se queda muy lejos de los tiempos dorados de la construcción (35.471,30 millones de euros en 2010).

Las sociedades públicas enumeradas deben buscar la financiación para el desarrollo de esta tarea, aunque la experiencia conocida señala a la emisión de deuda propia para cubrir las obligaciones al no disponer de ingresos de explotación suficientes. Este método de gestión y financiación podría finalizar con un quebranto para el Estado al tener que asumir una parte o el total de la deuda acumulada por estas empresas.

Operaciones de capital (inversiones y transferencias de capital del sector público estatal)

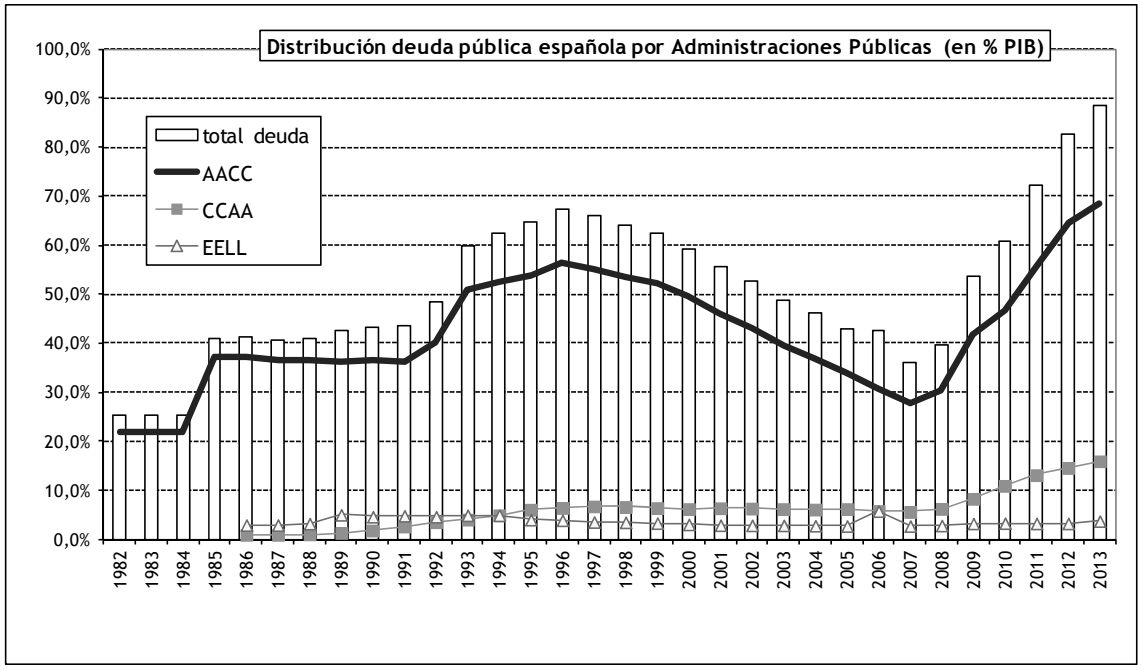
	2010 (previsión)		2012 (inicial)			2013 (inicial)		
	millones euros	% PIB	millones euros	% PIB	% anual	millones euros	% PIB	% anual
inversiones reales	10.348,55	1,0%	6.928,00	0,7%	-15,1%	5.252,19	0,5%	-24,2%
transferencias de capital	11.527,72	1,1%	5.876,00	0,6%	-31,7%	4.561,52	0,4%	-22,4%
operaciones capital PGE	21.876,27	2,1%	12.804,00	1,2%	-23,6%	9.813,71	0,9%	-23,4%
Puertos, AENA, ADIF y SEITTSA	9.268,56	0,9%	6.283,00			5.427,26	0,5%	-13,6%
Sociedades de Agua	1.402,98	0,1%	652,04			819,69	0,1%	25,7%
Otras sociedades y fundaciones	2.923,49	0,3%	1.688,01			1.531,19	0,1%	-9,3%
empresas públicas fuera presupuesto	13595,02	1,3%	8.623,05	0,8%	-30,7%	7.778,14	0,7%	-9,8%
Total operaciones de capital	35.471,30	3,4%	21.427,05	2,0%	-26,6%	17.591,85	1,7%	-17,9%

Elaboración propia a partir de IEF de los PGE.

Los PGE presentados para 2013 tienen una necesidad de financiación neta equivalente al 4,8% del PIB (-48.020,76 millones de euros) como suma del saldo negativo en operaciones no financieras (-38.062,60 millones) y el saldo en activos financieros (-9.958,16 millones de euros). Las emisiones del Tesoro Público serán superiores porque a la cantidad anterior hay que añadir las amortizaciones de bonos (62.320,24 millones de euros) y letras (96.833

millones de euros), hasta alcanzar una necesidad bruta de financiación en 2013 de 207.174 millones de euros (19,6% del PIB). Una cantidad incluso superior a la del presente ejercicio (186.100 millones de euros) en el que se tenía previsto recuperar una importante cantidad de activos financieros prestados anteriormente.

El saldo de deuda de las Administraciones centrales previsto por los autores del presupuesto generará una carga de intereses de 38.660 millones de euros (3,6% del PIB). Esta relación implica un tipo de interés medio alrededor del 5,3% anual, muy por encima del tipo de interés de intervención del Banco Central Europeo (0,75% anual) o del porcentaje pagado por Alemania (1,45% anual).



La previsión manejada en los PGE 2013 sobre la evolución de la deuda pública en circulación asciende al 88,4% del PIB para el conjunto de las Administraciones Públicas (939.254 millones de euros; +72.354 millones de euros sobre año anterior), de la que el 68,6% del PIB sería responsabilidad de las Administraciones centrales (728.800 millones de euros)[73].

Los PGE presentados para 2013 son la herramienta del Gobierno de España para, junto a los elaborados por los otros niveles de gobierno, intervenir desde el sector público en las relaciones económicas españolas. Las cuentas de las Administraciones centrales y la Seguridad Social se enmarcan en un escenario macro muy deteriorado en 2012 (PIB: -1,5% real, aunque la media de los analistas es del -1,7% real) que, según los autores del presupuesto, mejorará en 2013, aunque sin conseguir la salida de la actual recesión (-0,5% real).

[73] En la página 163 del *Informe Económico y Financiero de los PGE 2013* aparecen 70,2% y 90,5% del PIB, pero esos porcentajes entran en contradicción con la cantidad de deuda de las Administraciones centrales que aparece en la página 164 y el PIB previsto.

La evolución real del Producto Interior Bruto se conseguirá, siempre según los autores, con un deflactor elevado (1,6%), sobre todo cuando se le compara con la previsión oficial en 2012 (0,3%).

Cuadro macroeconómico España						previsión oficial	
	2007	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
consumo total	**3,6**	**1,0**	**-2,3**	**0,6**	**-0,7**	**-2,4**	-3,1
consumo privado	3,2	-0,6	-4,4	0,7	-1,0	-1,5	-1,4
consumo público	5,1	5,9	3,7	0,2	-0,5	-4,8	-8,2
Formación bruta capital	**4,6**	**-4,2**	**-16,6**	**-6,3**	**-5,5**	**-9,9**	**-8,2**
Construcción	4,0	-5,9	-15,4	-10,1	-8,1	-11,0	
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	-2,3	
Variación existencias	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	
DEMANDA INTERNA	*4,4*	*-0,6*	*-6,2*	*-1,0*	*-1,9*	*-4,0*	*-2,9*
Exportaciones	5,3	-1,0	-10,4	13,5	7,6	1,6	6,0
Importaciones	6,6	-5,2	-17,2	8,9	-0,9	-6,7	-1,5
SALDO NETO EXTERIOR Aportación al PIB	-0,9	1,5	2,9	0,9	2,3	2,5	2,3
PIB pm evolución % real	*3,5*	*0,9*	*-3,7*	*-0,3*	*0,4*	*-1,5*	*-0,5*
PIB pm % anual nominal	6,9	3,3	-3,6	0,1	1,4	-1,2	1,2
PIB millones de euros	1.053.161	1.087.749	1.048.060	1.048.883	1.063.355	1.050.595	1.063.202
ahorro bruto en % del PIB	20,9	19,5	19,0	18,8	18,3	17,7	
inversión bruta en % PIB	31,1	29,3	25,0	23,0	22,1	21,0	
inversión bruta AAPP	4,1	4,0	4,4	3,7	3,5	2,3	
deflactor PIB	3,3	2,4	0,1	0,4	1,0	0,3	
inflación media	2,8	4,1	-0,3	1,8	3,0	3,2	
inflación anual (dic/dic)	4,2	1,4	0,8	3,0	3,2	3,4	
diferencial precios UEM	0,7	0,8	-0,5	0,4	0,4	1,2	
salarios según convenios	4,2	3,6	2,7	2,1	1,8	1,5	
coste laboral unitario	2,7	3,4	2,9	-2,6	-1,9	-1,7	0,8
Población activa	2,8	3,0	0,8	0,2	0,1	-0,1	
Empleo EPA	3,1	-0,5	-8,0	-1,0	-1,4	-4,3	-0,2
Empleo CN tiempo completo	3,0	-0,2	-6,3	-2,5	-1,7	-3,9	-1,2
Remuneración asalariados	3,6		-2,7	-2,3	-0,8	-3,4	
Tasa ocupación	54,0	53,0	48,5	48,0	47,3	45,3	
Tasa de paro EPA	8,3	11,3	18,8	20,1	21,2	24,5	24,3
PAFT CN tiempo completo	0,5	1,1	2,6	2,2	2,1	2,4	0,7
déficit público (% del PIB)	2,2	-4,1	-11,1	-9,2	-8,5	-6,8	-4,5
deuda bruta AAPP	36,2	39,7	53,6	60,9	72,2	82,5	88,4
Elaboración propia e IEF de los PGE 2013.							

Para conseguir esa cifra de actividad, los autores se apoyan en mantener un buen comportamiento del sector exterior gracias al aumento de las exportaciones de los bienes y servicios españoles (6%) y la reducción de importaciones (-1,5%), que compense la intensa caída de la demanda nacional (-2,1%) acumulada por el consumo (-3,1% debido sobre todo al componente público: -8,2%) y la formación bruta de capital (-2,1%). Con ese nivel de actividad prevén una nueva destrucción de empleo inferior a la de años precedentes (-0,2% frente a -3,7% en 2012).

La previsión oficial de actividad económica no es compartida por la mayor parte de analistas y organizaciones multilaterales (media de descenso del PIB del -1,5% real) al considerar muy frágiles los cimientos de la economía española en un contexto de incertidumbre sobre el ritmo de actividad internacional en general y europea en particular. En contextos de esas características, la influencia de una política fiscal muy restrictiva como la planteada por el Eurogrupo, tanto en España como en el resto de la Unión

Europea, no ayudará a cumplir con el objetivo de evolución de actividad económica y de empleo manejado en el cuadro macroeconómico que acompaña a los PGE 2013, por lo que se generan dudas sobre la posibilidad de cumplimiento.

Ingresos consolidados Administración central (Estado + Organismos Autónomos + Otros Organismos + Seguridad Social)

millones euros nominales	capítulo 1 Impuestos directos + cuotas			capítulo 2	capítulo 3	capítulo 4	capítulo 5	Operaciones corrientes (1 a 5)	capítulo 6	capítulo 7	Operaciones capital (6 y 7)	Total op. no financieras
	Total	*Impuestos directos*	*Cuotas sociales*	Impuestos indirectos	Tasas y otros ingresos	Transf. corrientes	Ingresos patrimoniales		Enajenación inversiones	Transf. capital		
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	182.464	53.382	129.082	34.644	7.200	12.000	7.012	243.320	280	2.500	2.780	246.100
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
2012 previsión	178.088	52.878	125.210	21.805	8.895	38.959	8.548	256.294	154	2.663	2.816	259.111
2013 inicial	192.500	63.644	128.856	39.524	7.692	15.560	8.696	263.973	226	1.846	2.072	266.044
diferencia anual	*14.413*	*10.766*	*3.646*	*17.719*	*-1.203*	*-23.399*	*148*	*7.678*	*72*	*-817*	*-744*	*6.934*

Evolución anual nominal

	capítulo 1 Impuestos directos + cuotas			capítulo 2	capítulo 3	capítulo 4	capítulo 5	Operaciones corrientes (1 a 5)	capítulo 6	capítulo 7	Operaciones capital (6 y 7)	Total op. no financieras
	Total	*Impuestos directos*	*Cuotas sociales*	Impuestos indirectos	Tasas y otros ingresos	Transf. corrientes	Ingresos patrimoniales		Enajenación inversiones	Transf. capital		
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	3,2%	8,5%	1,3%	35,4%	20,0%	0,0%	16,9%	7,5%	-20,0%	-28,6%	-27,8%	6,9%
2012	-2,4%	-0,9%	-3,0%	-37,1%	23,5%	224,7%	21,9%	5,3%	-45,1%	6,5%	1,3%	5,3%
2013 (1)	8,1%	20,4%	2,9%	81,3%	-13,5%	-60,1%	1,7%	3,0%	47,1%	-30,7%	-26,4%	2,7%

Elaboración propia.
(1) Sobre previsión de liquidación 2012.

Ingresos consolidados Administración central (Estado + Organismos Autónomos + Otros Organismos + Seguridad Social)

en % PIB	capítulo 1 Impuestos directos + cuotas			capítulo 2	capítulo 3	capítulo 4	capítulo 5	Operaciones corrientes (1 a 5)	capítulo 6	capítulo 7	Operaciones capital (6 y 7)	Total op. no financieras
	Total	*Impuestos directos*	*Cuotas sociales*	Impuestos indirectos	Tasas y otros ingresos	Transf corrientes	Ingresos patrimoniales		Enajenación inversiones	Transf. capital		
2007	19,9%	9,1%	12,2%	4,6%	0,5%	1,3%	0,5%	26,7%	0,1%	0,3%	0,3%	27,0%
2008	20,0%	6,7%	12,3%	3,6%	0,6%	1,1%	0,5%	25,6%	0,1%	0,4%	0,4%	26,1%
2009	17,7%	5,1%	12,2%	2,7%	0,9%	1,0%	0,5%	22,5%	0,0%	0,3%	0,3%	22,8%
2010	16,9%	4,7%	12,1%	2,4%	0,6%	1,1%	0,6%	21,6%	0,0%	0,3%	0,4%	21,9%
2011	17,2%	5,0%	12,1%	3,3%	0,7%	1,1%	0,7%	22,9%	0,0%	0,2%	0,3%	23,1%
2012	17,0%	5,0%	11,9%	2,1%	0,8%	3,7%	0,8%	24,4%	0,0%	0,3%	0,3%	24,7%
2013	18,1%	6,0%	12,1%	3,7%	0,7%	1,5%	0,8%	24,8%	0,0%	0,2%	0,2%	25,0%

participación por epígrafes	capítulo 1 Impuestos directos + cuotas			capítulo 2	capítulo 3	capítulo 4	capítulo 5	Operaciones corrientes (1 a 5)	capítulo 6	capítulo 7	Operaciones capital (6 y 7)	Total op. no financieras
	Total	*Impuestos directos*	*Cuotas sociales*	Impuestos indirectos	Tasas y otros ingresos	Transf. corrientes	Ingresos patrimoniales		Enajenación inversiones	Transf. capital		
2007	73,4%	33,7%	44,9%	17,0%	1,8%	4,7%	1,9%	98,8%	0,2%	1,0%	1,2%	100,0%
2008	76,6%	25,8%	47,1%	13,8%	2,2%	4,1%	1,8%	98,4%	0,2%	1,4%	1,6%	100,0%
2009	77,6%	22,5%	53,5%	11,9%	4,0%	4,6%	2,0%	98,7%	0,2%	1,1%	1,3%	100,0%
2010	76,8%	21,4%	55,4%	11,1%	2,6%	5,2%	2,6%	98,3%	0,2%	1,5%	1,7%	100,0%
2011	74,1%	21,7%	52,5%	14,1%	2,9%	4,9%	2,8%	98,9%	0,1%	1,0%	1,1%	100,0%
2012	68,7%	20,4%	48,3%	8,4%	3,4%	15,0%	3,3%	98,9%	0,1%	1,0%	1,1%	100,0%
2013	72,4%	23,9%	48,4%	14,9%	2,9%	5,8%	3,3%	99,2%	0,1%	0,7%	0,8%	100,0%

Elaboración propia.

7.2. Ingresos consolidados PGE 2013

La previsión de ingresos consolidados en los PGE para 2013 (266.044 millones de euros) recoge una tasa anual del 2,7% nominal sobre la previsión de liquidación del año precedente (+6.934 millones de euros). De cumplirse, la recaudación en el próximo año crecería 0,37 puntos en relación con el PIB previsto (del 24,66% al 25,03%).

Los ingresos en 2012 incluyen una situación atípica debido al ajuste realizado por la liquidación del Sistema de Financiación Autonómica 2010, que ha reducido los ingresos por tributos de la Administración General del Estado por la diferencia entre el anticipo a cuenta realizado en su momento con una cesión de tributos inferior a la aprobada en el actual modelo de financiación (-24.854 millones de euros), mientras aumentaba el capítulo de transferencias corrientes por el pago de las comunidades autónomas del saldo negativo en el que incurren en el ejercicio liquidado (26.000 millones de euros). Este ajuste complica la comparación con las dotaciones presentadas para 2013 por la falta de homogeneidad entre ambos ejercicios. Para poder afrontar este inconveniente se ha realizado un ejercicio de corrección de las cifras de 2012 a partir de la información disponible. A partir de ella, los ingresos en concepto de impuestos directos tendrán en 2013 una tasa anual positiva, pero muy reducida (0,5% nominal), y los impuestos indirectos alcanzarán una tasa anual bastante elevada (9,2% nominal). La recaudación por cuotas sociales también aumentará el próximo año sobre la previsión de liquidación manejada en este trabajo (+2,9% nominal), siempre siguiendo el criterio de los autores del presupuesto.

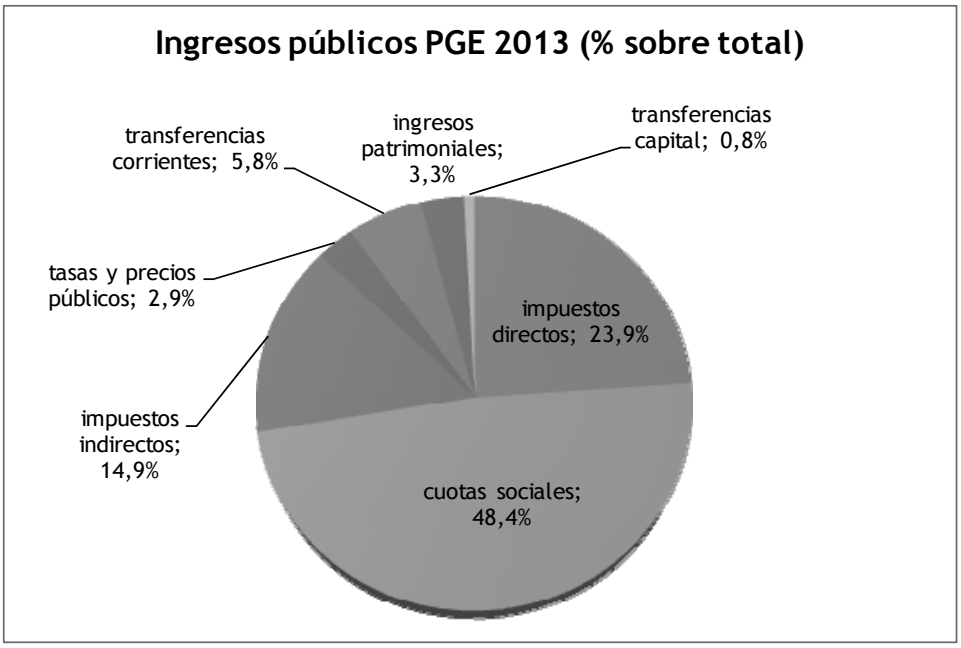
Evolución ingresos corregidos del ajuste de la liquidación del Sistema de Financiación Autonómica 2010 realizado en el presupuesto 2012

	Impuestos directos	Impuestos indirectos	Transferencias corrientes	Suma de epígrafes
2011	53.382	34.644	12.000	100.026
2012 avance liquidación	52.878	21.805	38.959	113.642
2012 sin ajuste SFA 2010	63.339	36.198	14.105	113.642
2013 inicial	63.644	39.524	15.560	118.729
evolución 2012-2013 homogéneo	0,5%	9,2%	10,3%	4,5%

Elaboración propia.

De cumplirse las previsiones oficiales, algo que ofrece dudas razonables como se explica a continuación, la recaudación obtenida con las cotizaciones sociales seguirá siendo el mayor componente en el consolidado de ingresos de los PGE en 2013, al aportar casi la mitad de los recursos (48,4% de los ingresos totales). Los impuestos directos serían la segunda fuente de ingresos (23,9% de los ingresos totales), seguidos de los impuestos indirectos (14,9% de los ingresos totales). Completan el cuadro las transferencias corrientes (5,8% de los ingresos totales), los ingresos patrimoniales (3,3% de los ingresos totales), el capítulo de tasas y precios públicos (2,9% de los ingresos totales) y las transferencias de capital (0,7% de los ingresos totales).

Conviene recordar que la distribución de aportaciones de las distintas fuentes en los ingresos consolidados de los PGE no coincide con la existente en el conjunto de las Administraciones Públicas, por la distinta configuración en el resto de los niveles de gobierno (autonómico y local).



Las **cotizaciones sociales** (128.831 millones de euros; 12,1% del PIB) mantendrán su posición hegemónica en 2013 dentro de los PGE con una evolución anual prevista positiva (2,9% nominal). La mejora prevista está apoyada en el buen comportamiento del componente de más peso, la cuota por contingencias comunes y accidentes de trabajo (3,5% nominal), sobre la que actúa el aumento previsto en cinco puntos en la base máxima de cotización en todos los regímenes de encuadramiento y el incremento en un punto de la base mínima de cotización en el Régimen de Trabajadores Autónomos[74].

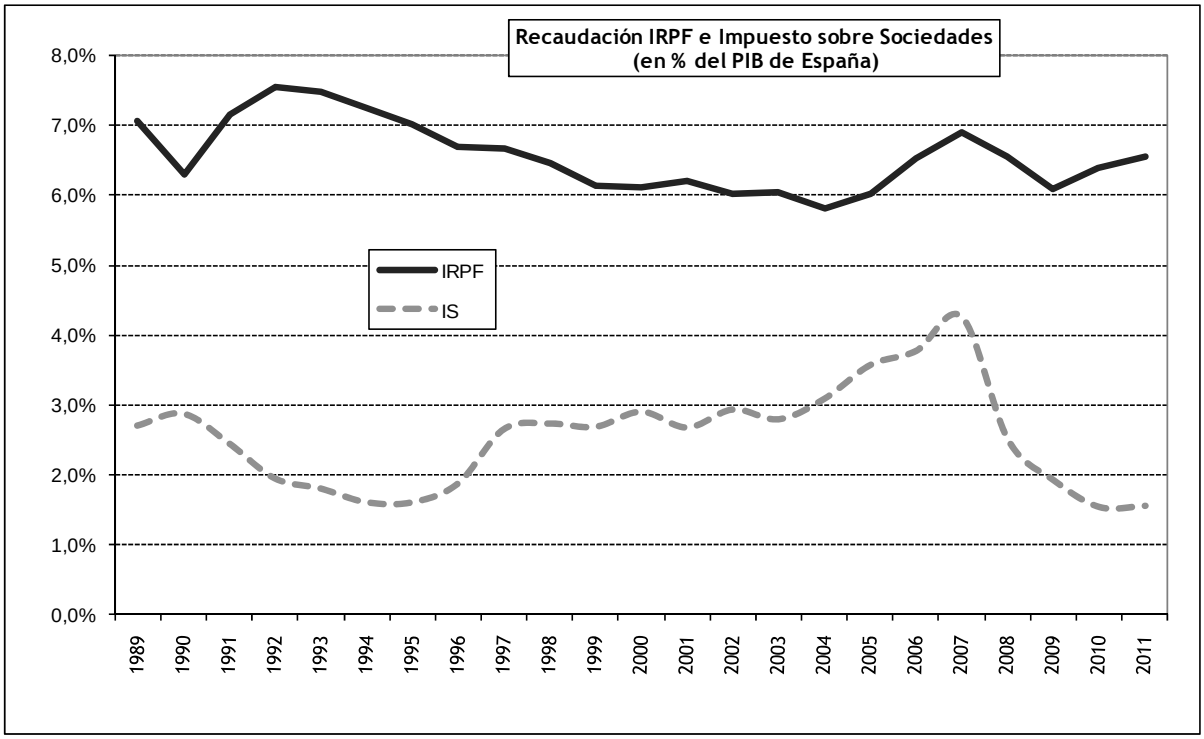
PGE. Ingresos por cotizaciones sociales (millones de euros nominales)					
		2012	2013	2012-2013	
tipo de cuota social	2011	previsión	inicial	millones	anual
contingencias comunes	105.354,00	102.256,59	105.863,00	3.606,41	3,5%
desempleo	18.152,00	17.618,33	17.667,20	-216,11	0,3%
formación	1.886,00	1.830,55	1.860,00	25,57	1,6%
FOGASA	465,20	453,57	437,76	-15,81	-3,5%
cuota clases pasivas	1.068,00	1.036,38	994,60	-41,78	-1,7%
MUFACE	1.250,00	1.399,87	1.274,41	-125,47	-9,0%
ISFAS	685,00	681,81	649,52	-32,30	-4,7%
MUGEJU	87,42	88,53	85,29	-3,25	-3,7%
Total cuotas sociales	**128.947,62**	**125.365,64**	**128.831,76**	**3.197,26**	**2,9%**
Elaboración propia.					

Esta previsión anual adolece de la solidez necesaria cuando se realiza la comparación con la muy posible liquidación en 2012, en un escenario de destrucción de empleo (previsión oficial del -0,5%) y reducido crecimiento de

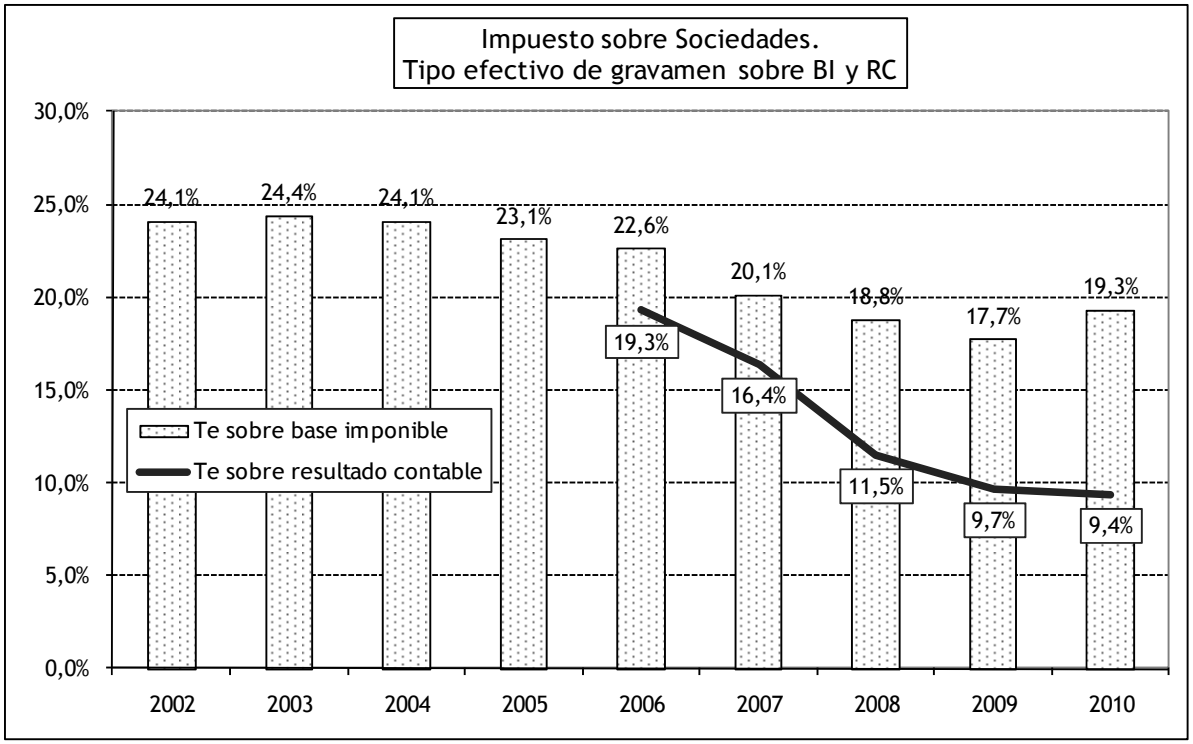
[74] Alrededor de 595 millones de euros adicionales.

los salarios nominales (0,8% nominal). Una simulación alternativa bajo esos parámetros muestra una tasa anual de crecimiento inferior (-0,7%; -2.623,04 millones de euros; -0,2 puntos del PIB).

Los impuestos directos (63.644 millones de euros; 6% del PIB) aumentarán su recaudación el año próximo muy ligeramente (0,5% nominal) utilizando términos homogéneos; es decir, deducido el efecto del ajuste del Sistema de Financiación Autonómico realizado en 2012. Este resultado viene dado por un aumento en la recaudación del IRPF (+2,2% nominal), un tributo sobre que la principal novedad, después de la elevación de tarifas en 2012, es el uso del tipo marginal del impuesto sobre las plusvalías generadas en menos de un año cuando se trate de personas físicas. En el próximo año se estrenará el nuevo gravamen sobre los premios superiores a 2.500 euros de la Lotería Nacional y similares, que prevé recaudar 1.250 millones de euros.



El Impuesto de Sociedades reducirá su aportación nominal sobre la del año precedente (-2,9% nominal; -569 millones de euros). La explicación oficial de esta evolución tiene argumentos de peso: *"Hay que tener en cuenta que alguna de las medidas que alimentaron el aumento de ingresos en 2012 tenía un carácter temporal (gravamen sobre dividendos y rentas de fuente extranjera) y otras solo afectaban a la forma de liquidar el impuesto. Este último es el caso de todas las medidas relacionadas con los pagos fraccionados (forma de cálculo de la base, tipos) que afectan a la forma de liquidar el impuesto, pero no alteran la carga fiscal"*; pero la cuestión fundamental es el muy reducido tipo de gravamen que en la práctica pagan las sociedades en España.



Impuesto de Sociedades. Ejercicio económico 2009					
tramos de ingresos miles de euros	declarantes		cuota líquida		tipo efectivo sobre base imponible
	número	% total	millones	% total	
0	168	0,0%	1,40	0,0%	21,3%
0-10	12.458	2,8%	13,30	0,1%	24,1%
10-50	46.103	10,5%	91,90	0,4%	23,4%
50-100	50.241	11,4%	157,90	0,6%	22,9%
100-250	93.843	21,3%	451,70	1,7%	21,6%
250-500	73.877	16,8%	578,80	2,2%	20,4%
500-1.000	61.580	14,0%	770,20	2,9%	19,3%
1.000-3.000	62.207	14,1%	1.709,30	6,5%	18,8%
3.000-5.000	16.246	3,7%	984,70	3,8%	18,1%
5.000-6.000	4.103	0,9%	354,30	1,4%	18,0%
6.000-7.500	3.793	0,9%	464,20	1,8%	18,7%
7.500-10.000	3.777	0,9%	615,40	2,4%	17,8%
10.000-25.000	7.061	1,6%	2.002,70	7,7%	17,0%
25.000-50.000	2.462	0,6%	1.662,60	6,4%	17,5%
50.000-75.000	806	0,2%	1.511,40	5,8%	19,7%
75.000-100.000	360	0,1%	667,20	2,5%	16,9%
100.000-250.000	677	0,2%	2.340,40	8,9%	17,6%
250.000-500.000	238	0,1%	1.565,80	6,0%	17,8%
500.000-750.000	80	0,0%	1.176,00	4,5%	21,0%
750.000-1.000.000	49	0,0%	1.112,70	4,3%	18,5%
> 1.000.000	132	0,0%	7.935,90	30,3%	16,4%
Total	440.261	100,0%	26.167,80	100,0%	17,7%
Fuente: Memoria de la Administración Tributaria 2010.					

El tipo efectivo del Impuesto de Sociedades, calculado como porcentaje entre la cuota líquida y la base imponible, se ha reducido desde el inicio de la crisis (del 22,6% en 2006 al 19,3% en 2010), pero el hundimiento es enorme cuando se calcula el tipo efectivo comparando la cuota líquida ingresada con el resultado contable declarado por las empresas, hasta incluso no alcanzar el 10% (del 19,3% en 2006 al 9,4% en 2010)[75]. El descenso es enorme en

[75] Fuente: *Informe anual de recaudación tributaria 2011*. Agencia Tributaria.

porcentaje (casi diez puntos), pero el resultado lo es aún más en comparación con los tributos pagados por el resto de las fuentes de renta, en especial las del trabajo dependiente (tipo medio efectivo del 15,9% en 2009 que puede superar el 18% después de la última elevación de los tipos de gravamen en la tarifa del IRPF).

Ingresos impuestos compartidos AGE y AATT y resto de los ingresos AGE						
millones de euros nominales	2012			2013		
	Estado	AATT	Total	Estado	AATT	Total
IRPF	28.478	44.110	72.588	42.251	31.964	74.215
I. Sociedades	19.581		19.581	19.012		19.012
Otros (1)	5.857		5.857	3.376		3.376
I.- Impuestos directos	**53.916**	**44.110**	**98.026**	**64.639**	**31.964**	**96.603**
Impuesto Valor Añadido	14.235	34.058	48.293	28.272	26.385	54.657
Impuestos Especiales	4.605	13.923	18.528	8.438	11.518	19.956
alcohol y bebidas derivadas	*155*	*581*	*736*	*331*	*386*	*717*
cerveza	*61*	*217*	*278*	*121*	*156*	*277*
productos intermedios	*3*	*13*	*16*	*8*	*8*	*16*
hidrocarburos	*1.937*	*6.842*	*8.779*	*4.405*	*5.957*	*10.362*
labores del tabaco	*2.373*	*4.913*	*7.286*	*3.508*	*3.591*	*7.099*
electricidad	*76*	*1.357*	*1.433*	*65*	*1.420*	*1.485*
Otros	2.965	0	2.965	2.884	0	2.884
II.- Impuestos indirectos	**21.805**	**47.981**	**69.786**	**39.594**	**37.903**	**77.497**
TOTAL IMPUESTOS	*75.721*	*92.091*	*167.812*	*104.233*	*69.867*	*174.100*
III.- Tasas y precios públicos	6.983			4.324		
TOTAL TRIBUTOS	82.704			108.557		
IV.- Transferencias corrientes	32.383			9.211		
V.- Ingresos patrimoniales	5.331			5.614		
TOTAL INGRESOS CORRIENTES	120.418			123.382		
VI.- Enajenación inversiones	123			135		
VII.- Transferencias capital	383			527		
TOTAL INGRESOS DE CAPITAL	506			662		
TOTAL INGRESOS	**120.924**			**124.044**		
PIB pm			1.050.597			1.062.889
evolución anual nominal	**2012**			**2013**		
	Estado	AATT	Total	Estado	AATT	Total
IRPF	-15,1%	21,7%	4,0%	48,4%	-27,5%	2,2%
I. Sociedades	17,9%		17,9%	-2,9%		-2,9%
Otros (1)	81,5%		81,5%	-42,4%		-42,4%
I.- Impuestos directos	1,0%	21,7%	9,4%	19,9%	-27,5%	-1,5%
Impuesto Valor Añadido	-43,9%	42,2%	-2,0%	98,6%	-22,5%	13,2%
Impuestos Especiales	-27,2%	10,1%	-2,4%	83,2%	-17,3%	7,7%
alcohol y bebidas derivadas			-4,7%			-2,6%
cerveza			-0,4%			-0,4%
productos intermedios			-5,9%			0,0%
hidrocarburos			-5,4%			18,0%
labores del tabaco			0,5%			-2,6%
electricidad			4,4%			3,6%
Otros	0,0%		0,0%	-2,7%		-2,7%
II.- Impuestos indirectos	-37,1%	31,1%	-2,0%	81,6%	-21,0%	11,0%
TOTAL IMPUESTOS	*-14,0%*	*26,4%*	*4,3%*	*37,7%*	*-24,1%*	*3,7%*
III.- Tasas y precios públicos	64,7%			-38,1%		
TOTAL TRIBUTOS	-10,4%			31,3%		
IV.- Transferencias corrientes	667,4%			-71,6%		
V.- Ingresos patrimoniales	-24,0%			5,3%		
TOTAL INGRESOS CORRIENTES	16,3%			2,5%		
VI.- Enajenación inversiones	-25,5%			9,8%		
VII.- Transferencias capital	-20,5%			37,6%		
TOTAL INGRESOS DE CAPITAL	-21,8%			30,8%		
TOTAL INGRESOS	16,1%			2,6%		
PIB pm			-1,2%			1,2%

Elaboración propia.
(1) Incluye en 2012 previsión oficial de ingresos en concepto de amnistía fiscal.

Los resultados alcanzados, en general, son preocupantes, pero es todavía más preocupante en el tramo de grandes empresas con tipos efectivos inferiores cuando han presentado públicamente resultados de explotación positivos, con reparto de dividendos importantes entre sus accionistas.

El aumento en los tipos de gravamen sobre todas las fuentes de renta introducidos desde el inicio de la crisis en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas ha permitido, a este impuesto, recuperar una posición más protagonista dentro del sistema tributario español, hasta el punto que su recaudación en relación al PIB en 2013 se acerca a los máximos alcanzados en 1992 (previsión del 7% en 2013 frente al 7,5% en 1992).

La evolución del Impuesto de Sociedades es bien distinta al haber reducido drásticamente su recaudación desde el punto máximo alcanzado en 2007 (del 4,3% al 1,6% previsto del PIB en 2013). La burbuja empujada por las operaciones inmobiliarias tuvo una influencia innegable sobre la recaudación del Impuesto de Sociedades en la etapa expansiva del ciclo económico hasta alcanzar un nivel desmesurado, alejado de los parámetros medios de los países europeos, pero la actual situación parece igualmente alejada de las posibilidades reales de las empresas españolas. En el Impuesto de Sociedades convergen unas deducciones excesivamente complacientes con prácticas no ajustadas a las obligaciones empresariales con la sociedad española con actuaciones fraudulentas apoyadas en la insuficiente labor inspectora debido a la falta de efectivos en ese tributo. La reflexión es extensible a las actividades profesionales y empresariales encuadradas dentro del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas fuera de la estimación directa.

Los ingresos previstos a través del tramo estatal de los impuestos indirectos en los PGE 2013 (39.524 millones de euros; 3,7% del PIB) aumentan sensiblemente respecto al año precedente (9,2% nominal), apoyados en el Impuesto sobre el Valor Añadido (+13,2% nominal; +6.364 millones de euros).

La elevación de los tipos de gravamen aprobada en julio de 2012 generará un aumento anual en la recaudación de 10.100 millones de euros. Dado que la aplicación se inició en septiembre de 2012, el impacto en 2013 será de 7.800 millones de euros (a distribuir entre tramo estatal y autonómico), a los que se debe añadir la mejora en los ingresos provocada por el fin de la aplicación del tipo super-reducido en la compra de vivienda nueva (750 millones de euros adicionales, también a distribuir entre ambos tramos).

La recaudación de los impuestos sobre el consumo está afectada por el nivel de actividad nacional, es decir por el consumo final y la formación bruta de capital. La evolución de la demanda nacional no ha sido positiva desde el inicio de la crisis y, por tanto, ha debido influir en los ingresos de los impuestos indirectos, pero hay elementos adicionales ajenos a la actividad productiva que permiten evaluar el comportamiento de este tipo de impuestos. La previsión de recaudación por IVA en 2013 (54.567 millones de euros; 5,2% del PIB), después de elevar los tipos de gravamen hasta el nivel

medio de la Unión Europea y por encima de los aplicados en Alemania, y su comparación con los ingresos en esos países (6,9% del PIB de media en la UE y 7,3% del PIB en Alemania), permite confirmar la existencia en España de un nivel de fraude bastante elevado en la cumplimentación de este impuesto. Alcanzar la media comunitaria permitiría a las cuentas públicas españolas disponer de 1,7 puntos adicionales de ingresos.

Los impuestos específicos sobre el consumo, también denominados especiales más coloquialmente, aumentarán su recaudación en 2013 cuando se compara en términos homogéneos (7,7% nominal). La mayor parte de este incremento se debe a la inclusión dentro de la cuota estatal del Impuesto sobre Ventas Minoristas de Hidrocarburos que, desde el año que viene, se integra en el Impuesto Especial sobre Hidrocarburos. El resto de los impuestos presenta previsiones anuales negativas como consecuencia de la disminución del consumo esperada.

El capítulo de tasas, precios públicos y otros ingresos presenta una previsión de ingresos en 2013 (7.692 millones de euros; 0,7% del PIB) bastante inferior a la prevista en el ejercicio precedente (-13,5% nominal). Las tasas son las responsables del mayor volumen de ingresos en el capítulo (1.527 millones de euros). Por órganos gestores es el Estado el que más aporta (4.324 millones de euros) y, dentro del mismo, los ingresos por recargos y multas es la principal fuente de ingresos (1.220 millones de euros), seguidos de las diferencias obtenidas entre la emisión y reembolso de valores (807 millones de euros).

El capítulo de **transferencias corrientes** (15.660 millones de euros; 1,5% del PIB) sufrirá en 2013 una fuerte reducción anual (-60,1% nominal) como consecuencia de la desaparición del efecto extraordinario de la liquidación del Sistema de Financiación Autonómico en el que se mezclaban el antiguo y el nuevo modelo (alrededor de -26.000 millones de euros).

La Administración General del Estado será el mayor receptor de transferencias corrientes (9.221,46 millones de euros). La de mayor dimensión proviene de las comunidades autónomas (7.623 millones de euros) y, dentro de ella, la mayor cantidad de recursos corresponde al reembolso del plazo pactado de la deuda acumulada por el saldo negativo de las comunidades autónomas de régimen común (5.896 millones de euros) y las entidades locales (1.055,98 millones de euros) correspondientes a la liquidación de 2008 y 2009. Las contribuciones concertadas con el País Vasco y Navarra son las siguientes partidas en cuantía dentro de este capítulo (920,78 y 551,07 millones de euros).

Las transferencias recibidas de la Unión Europea gestionadas a través del Fondo especial de garantía agraria, incluidas en la Política Agrícola Común (PAC), completan los recursos del capítulo de transferencias corrientes consolidadas en los PGE 2013 (5.975,40 millones de euros). La Administración General del Estado es un mero transmisor a las comunidades autónomas de las cantidades que, por otra parte, han sido asignadas

directamente por la Comisión Europea de acuerdo a los criterios de la política agraria supranacional.

El capítulo de ingresos patrimoniales (8.696 millones de euros; 0,8% del PIB) aumentará ligeramente sus recursos en 2013 sobre el año precedente (1,7% nominal). La partida más cuantiosa corresponde a los intereses esperados del Fondo de Reserva de la Seguridad Social (2.650 millones de euros). La siguiente corresponde a los beneficios del Banco de España por su tarea de intermediación de divisas con el exterior (2.318 millones de euros). El beneficio de Loterías y Apuestas del Estado (1.790 millones de euros) es la tercera fuente de aportación en este capítulo. El resto son dotaciones más pequeñas, entre las que destacan los intereses de la cuenta del Tesoro del Banco de España (200 millones de euros) y los intereses de las consignaciones judiciales (99 millones de euros).

El capítulo de enajenaciones de inversiones reales contará, como es habitual, con unos ingresos muy reducidos (226 millones de euros) y el capítulo de transferencias de capital (1.846 millones de euros) limitará sus ingresos en 2013 sobre los del año precedente (-30,7% nominal). El principal origen de los recursos en este capítulo son las transferencias recibidas de la Unión Europea: FEOGA orientación (986,90 millones de euros), FEDER (474,27 millones de euros), Fondo de Cohesión (25,42 millones de euros) y Fondo Europeo de Pesca y otros recursos agrícolas (23 millones de euros).

Gasto consolidado en los PGE (Estado, Organismos Autónomos, Seguridad Social y Otros Entes)
millones de euros nominales

millones de euros nominales	capítulo 1 personal	capítulo 2 compra bienes y servicios	capítulo 3 gastos financieros	capítulo 4 transferencias corrientes	**Operaciones corrientes**	capítulo 5 **Fondo de Contingencia**	capítulo 6 inversiones reales	capítulo 7 transferencias de capital	**Operaciones de capital**	**Total operaciones no financieras**
2000	25.478	7.317	16.962	132.973	182.730		8.252	5.604	13.856	**196.586**
2001	25.335	7.790	17.152	141.997	192.274		9.126	6.007	15.133	**207.407**
2002	26.759	8.542	17.842	134.880	188.023		9.746	6.290	16.036	**204.059**
2003	23.041	6.036	19.764	143.658	192.499		10.748	7.130	17.878	**210.377**
2004	24.216	6.512	19.148	150.731	200.607		10.524	7.042	17.566	**218.173**
2005	25.783	7.405	17.831	164.611	215.630		11.700	7.300	19.432	**236.942**
2006	26.884	7.198	16.464	181.611	232.158		11.306	7.931	19.237	**251.395**
2007	29.800	8.677	14.364	197.050	250.844		13.616	9.592	23.208	**274.053**
2008	31.516	9.220	14.533	210.428	267.887		14.641	21.641	36.282	**304.169**
2009	32.888	9.472	16.454	245.514	304.328		15.500	16.500	32.000	**336.328**
2010	33.262	8.806	18.110	212.600	272.777		11.300	14.500	25.800	**298.577**
2011	33.100	8.511	22.195	219.852	283.658		8.162	8.605	16.767	**300.425**
2012 inicial	33.152	7.610	28.914	214.119	283.794	2.377	6.928	5.876	12.804	**298.976**
2012 previsión	32.542	7.560	27.529	221.116	288.747		8.681	4.993	13.674	**302.421**
2013 inicial	33.290	7.181	38.660	213.271	292.402	2.566	5.252	5.313	10.565	**305.533**
diferencia 2013	748	-379	11.131	-7.845	3.655	2.566	-3.429	320	-3.109	3.111

evolución anual nominal	capítulo 1 personal	capítulo 2 compra bienes y servicios	capítulo 3 gastos financieros	capítulo 4 transferencias corrientes	**Operaciones corrientes**	capítulo 5 **Fondo de Contingencia**	capítulo 6 inversiones reales	capítulo 7 transferencias de capital	**Operaciones de capital**	**Total operaciones no financieras**
2010	1,1%	-7,0%	10,1%	-13,4%	-10,4%		-27,1%	-12,1%	-19,4%	-11,2%
2011	-0,5%	-3,3%	22,6%	3,4%	4,0%		-27,8%	-40,7%	-35,0%	0,6%
2012	-1,7%	-11,2%	24,0%	0,6%	1,8%		6,4%	-42,0%	-18,4%	0,7%
2013	2,3%	-5,0%	40,4%	-3,5%	1,3%		-39,5%	6,4%	-22,7%	1,0%

Elaboración propia.

Gasto consolidado en los PGE (Estado, Organismos Autónomos, Seguridad Social y Otros Entes)										
	capítulo 1 personal	capítulo 2 compra bienes y servicios	capítulo 3 gastos financieros	capítulo 4 transferencias corrientes	**Operaciones corrientes**	capítulo 5 **Fondo de Contingencia**	capítulo 6 inversiones reales	capítulo 7 transferencias de capital	**Operaciones de capital**	**Total operaciones no financieras**
participación por epígrafes sobre total de gasto consolidado										
2007	10,9%	3,2%	5,6%	71,9%	91,5%	0,0%	5,0%	3,5%	8,5%	100,0%
2008	10,4%	3,0%	5,5%	69,2%	88,1%	0,0%	4,8%	7,1%	11,9%	100,0%
2009	10,0%	2,9%	5,0%	74,7%	92,5%	0,0%	3,9%	3,5%	7,5%	100,0%
2010	11,0%	2,9%	8,6%	70,2%	92,7%	0,0%	3,4%	3,8%	7,3%	100,0%
2011	11,1%	2,7%	9,2%	70,0%	93,0%	0,9%	2,8%	3,3%	6,1%	100,0%
en porcentaje del PIB										
2007	2,8%	0,8%	1,5%	18,7%	23,8%	0,0%	1,3%	0,9%	2,2%	26,0%
2008	2,9%	0,8%	1,5%	19,3%	24,6%	0,0%	1,3%	2,0%	3,3%	28,0%
2009	3,1%	0,9%	1,6%	23,3%	28,9%	0,0%	1,2%	1,1%	2,3%	31,2%
2010	3,2%	0,8%	2,4%	20,0%	26,5%	0,0%	1,0%	1,1%	2,1%	28,5%
2011	3,1%	0,8%	2,1%	20,7%	26,7%	0,0%	0,8%	0,8%	1,6%	28,3%
2012	3,1%	0,7%	2,6%	21,0%	27,5%	0,0%	0,8%	0,5%	1,3%	28,8%
2013	3,1%	0,7%	3,6%	20,1%	27,5%	0,2%	0,5%	0,5%	1,0%	28,7%

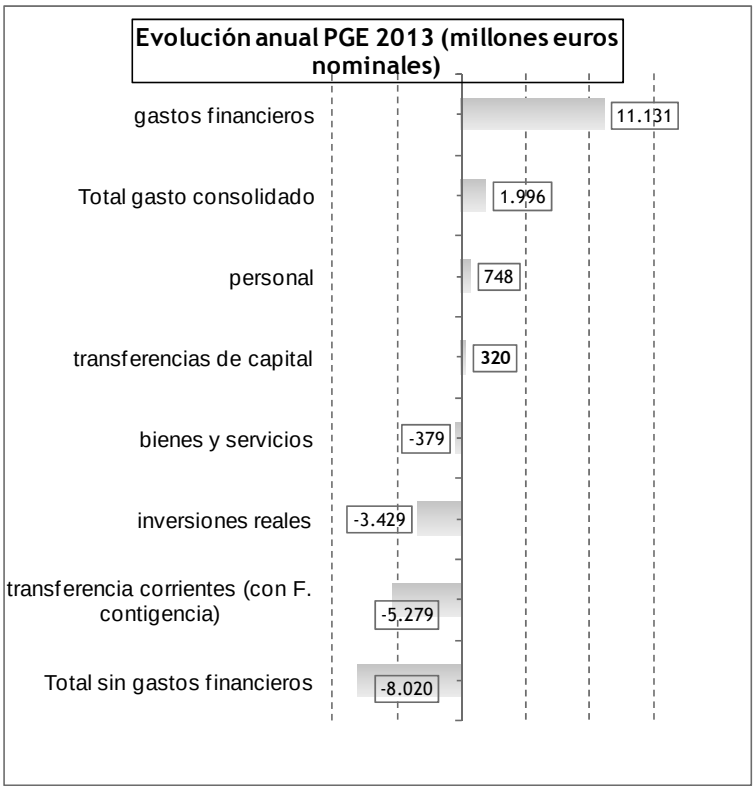
Elaboración propia a partir de PGE y estadísticas Ministerio de Economía, Ministerio de Hacienda y Ministerio de Trabajo.

7.3. Gasto consolidado en los PGE 2013

El gasto total consolidado previsto en los Presupuestos 2013 en concepto de operaciones no financieras y activos financieros (319.460 millones de euros) es superior al del presente año cuando se le compara con la previsión manejada en este trabajo (2,4% nominal). La dotación de gastos no financieros asignada por los autores para 2013 (305.533 millones de euros) es también ligeramente superior a la previsión de liquidación del ejercicio en curso (1% nominal).

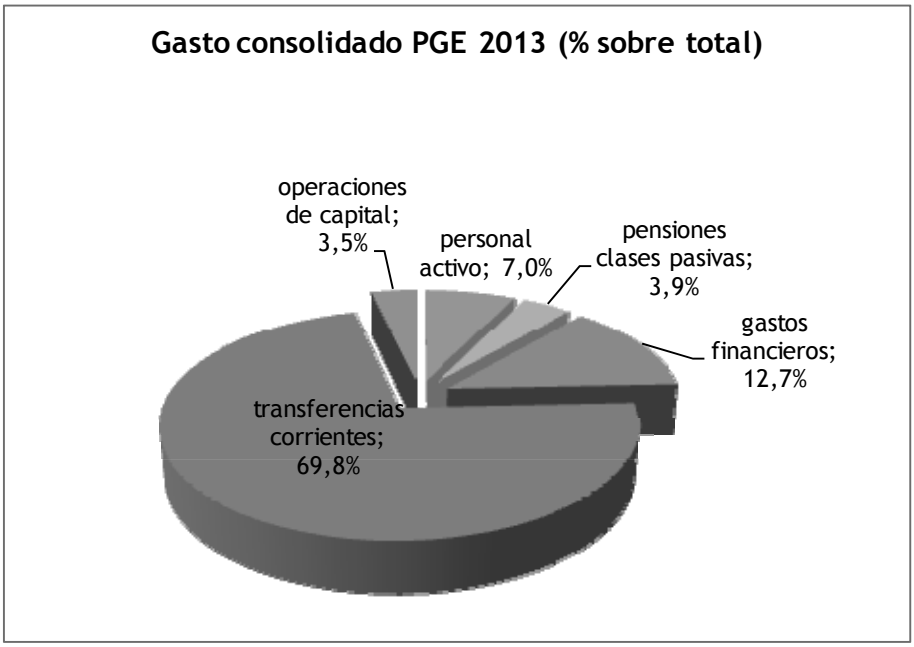
7.3.1. Gasto consolidado por capítulos (clasificación económica)

La presentación del gasto consolidado recogido en los PGE para 2013 muestra un aumento en el volumen nominal (1.996 millones de euros), resultado de un descenso importante en los capítulos de transferencias corrientes (-5.279 millones de euros[76]) e inversiones reales (-3.429 millones de euros), un muy ligero aumento en transferencias de capital (320 millones de euros) y gasto de personal (748 millones de euros) y, sobre todo, un muy fuerte incremento de la dotación de los gastos financieros (11.131 millones de euros). Por este motivo, la evolución anual del gasto consolidado sin tener en cuenta los gastos financieros, el gasto dirigido a la economía real, se reduce también en volumen absoluto (-8.019,63 millones de euros).



[76] Se considera el capítulo de transferencias corrientes destino de los recursos incluidos en el Fondo de Contingencia.

La estructura de gasto consolidado de los PGE 2013 desde la perspectiva económica (capítulos) refleja un protagonismo abrumador de las transferencias corrientes (69,8% del total). El segundo capítulo, muy lejos del primero pero que ha ganado mucho protagonismo en 2013, es el de los gastos financieros asociados al saldo de deuda en circulación (12,7% del total). Después aparece el gasto dirigido al pago de las nóminas del personal en activo (7% del total), las pensiones de clases pasivas (3,9% del total) y en último lugar aparecen las operaciones de capital dirigidas a inversiones (3,5% del total).



El gasto previsto en el **capítulo 1 de gasto de personal** en 2013 (33.290 millones de euros) presenta una tasa anual positiva sobre la previsión de liquidación manejada en el presente ejercicio (2,3% nominal). Esta evolución debe ser tomada con prudencia al no disponer de una cifra fiable del impacto del impago de la paga extraordinaria de Navidad decidido por el Gobierno en 2012.

Capítulo 1 de gasto de personal en los PGE consolidados			
	2012 (previsión)	2013 (dotación inicial)	Evolución anual
Personal en activo	21.685,00	21.466,00	-1,0%
Pensiones clases pasivas	10.857,00	11.824,30	8,9%
Total capítulo 1	32.542,00	33.290,00	2,3%
Elaboración propia.			

Los salarios del personal al servicio de la Administración Pública volverán a ser congelados el próximo año, al igual que sucedió en los años anteriores. Esta medida de no actualización de los salarios implica una pérdida en términos reales que oscila alrededor del 7,5%. La suma de la reducción lineal de salario decidida en 2010 por un valor medio del 5% y el impago de la paga extra de Navidad en 2012 (máximo del 7%) acumula una pérdida de valor adquisitivo cercana al 20% real; aunque el impago de la extra de Navidad se limita, de momento, a un solo ejercicio y, por tanto, podría

tener carácter puntual y no ser acumulable en la pérdida consolidada de poder adquisitivo.

Las medidas de reducción de los salarios están acompañadas por las incorporadas en el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, que, además, introducen importantes modificaciones en el Estatuto Básico del Empleado Público en los ámbitos de permisos y vacaciones de los funcionarios públicos. Otro de los aspectos que repercute en la reducción de los créditos destinados al personal activo, según los autores del presupuesto, es la menor dotación de las mutualidades de funcionarios, las cuales también se ven afectadas por el real decreto ley mencionado a través de los cambios en las prestaciones económicas en la situación de incapacidad temporal del personal al servicio de las Administraciones Públicas, organismos y entidades dependientes y órganos constitucionales. En concreto, el gasto desciende un 9,6%, siendo su dotación de 1.508,92 millones de euros.

Esta reducción puede ser la explicación de la tasa anual prevista de gasto en personal en activo (-1,0% nominal) bajo la hipótesis de vuelta a la normalidad en el desembolso de las pagas extraordinarias a los empleados públicos.

Asimismo, en el próximo año se mantiene la no reposición de empleos públicos, como ya ocurrió en 2012, únicamente con la excepción del 10% de reposición de efectivos en los ámbitos de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y de los cuerpos de lucha contra el fraude fiscal. Esta medida puede tener repercusión en la capacidad de prestar un nivel adecuado de los servicios, pero no incide en un menor gasto de personal hasta que se produzca un saldo negativo en las entradas y salidas dentro del sistema de clases pasivas (18 años de media). A corto plazo, el efecto es distinto como se comprueba al observar la elevada tasa anual de crecimiento en el gasto previsto en 2013 (8,9% nominal, hasta alcanzar los 11.824,30 millones de euros; 1% del PIB).

Los PGE recogen tan solo una pequeña parte del gasto del personal activo (17,5% de un total de 122.926 millones de euros en 2011). La mayor parte del personal y, en consecuencia, del gasto en este capítulo se encuadra en las Administraciones territoriales: comunidades autónomas (50,1% del total de empleados públicos en sentido estricto y 3,8% en las universidades bajo su competencia) y corporaciones locales (24% del total de empleados públicos).

La última información oficial disponible en el momento de realizar este trabajo se remonta a julio de 2011 (2.690.099 empleados públicos), de manera que no se puede evaluar la evolución en 2012 en el que se está procediendo a una reducción del número de personas empleadas en todas las Administraciones Públicas, después del aumento observado en la etapa 2004-2010 (13,9%; +327.079 empleos).

Los datos facilitados por la Encuesta de Población Activa (IIIT 2012) permiten disponer de información más actualizada sobre la evolución del

empleo público. Los asalariados del sector público (2.989.000 personas) se concentraban en las Administraciones territoriales: comunidades autónomas (1.679.500; 56,1% del total) y corporaciones locales (572.700; 19,1% del total). El número de ocupados era inferior en la Administración central (532.900; 17,8% del total) y Seguridad Social (41.300; 1,4% del total). Los asalariados en empresas públicas completan la relación (152.600; 5,1% del total).

El ejercicio 2012 será el primero en el que se produce destrucción de empleo público desde el inicio de la crisis (-228.800 de empleos en el último año; -7,1% anual) porque en los anteriores se mantuvo la senda de aumento en el número de empleados públicos (105.200 en 2009; 70.200 en 2010 y 58.800 en 2011). La previsión del cuarto trimestre señala una profundización de la tendencia a destruir empleo público.

Las funciones de educación (699.400) y sanidad (605.200) son las que concentran un mayor volumen de empleados públicos según los datos del IIIT de 2012, elaborados por la Encuesta de Población Activa. La pérdida de empleo en estas dos funciones durante el último año (-78.300) explica una tercera parte de la destrucción de empleo público

El número de empleados públicos dedicados a la función de educación había reducido en el último año su presencia en mayor número y porcentaje (-52.000; -6,9% anual) que en el capítulo de sanidad (-26.200; -4,2% anual), pero es el apartado denominado Administraciones Públicas y de la política económica y social (subramas 841 y 843 de la CNAE) el que más protagonismo asume en la destrucción de empleo público (34,1% del total), al acumular el mayor retroceso en valor absoluto y relativo (-113,8 miles; -12% anual).

Asalariados sector público por tipo de Administración

	AACC	Seguridad Social	CCAA	CCLL	Empresas	otro tipo	total
2001	522,6	393,5	876,8	502,9	199,4	10,5	2.505,7
2002	520,1	316,6	1.007,9	524,9	196,7	25,4	2.591,6
2003	511,2	305,3	1.110,9	558,6	201,7	20,0	2.707,7
2004	486,2	292,3	1.223,8	573,8	204,9	19,3	2.800,3
2005	512,3	365,0	1.194,4	608,8	151,0	16,7	2.848,2
2006	474,3	352,1	1.231,3	623,7	172,0	11,1	2.864,5
2007	511,9	57,0	1.536,7	630,0	156,8	10,0	2.902,4
2008	521,4	45,5	1.600,7	631,6	145,4	8,4	2.953,0
2009	526,6	38,8	1.674,7	663,1	145,4	9,6	3.058,2
2010	536,7	38,3	1.744,5	656,6	144,5	7,8	3.128,4
2011	547,9	39,0	1.784,0	654,9	152,3	9,2	3.187,3
2012 media tres trimestres	532,8	39,5	1.717,7	596,4	147,4	10,3	3.044,1
IIIT2012	**532,9**	**41,3**	**1.679,5**	**572,7**	**152,6**	**10,0**	**2.989,0**
sobre media 2011	-15,0	2,3	-104,5	-82,2	0,3	0,8	-198,3
en %	-2,7%	5,8%	-5,9%	-12,5%	0,2%	8,7%	-6,2%

Fuente: Encuesta de Población Activa.

La última información disponible (IIIT 2012) señala el ámbito de las comunidades autónomas como el lugar donde se encuentra la práctica totalidad de la destrucción de empleo público (-127.200), seguido de las

corporaciones locales (-86.000). La distribución por territorios es muy desigual, tanto en volumen absoluto como relativo (ver tablas siguientes).

La perspectiva del total del empleo público distribuido por territorios, donde se desarrolla actividad con independencia de la Administración competente sobre el empleo, muestra la pérdida de empleo acumulada en el último año (-228,8%; -7,1% anual en el IIIT 2012 sobre IIIT 2011). El esfuerzo, sin embargo, no ha sido igual en todas las comunidades autónomas, hasta el punto que en tres ha aumentado el número de asalariados (La Rioja: +12,1%; Asturias: 8,6%, y País Vasco: 5,5%). La mayor reducción se localiza en Murcia (-17,3% anual), Castilla-La Mancha (-15,9% anual) y Canarias (-13,3% anual).

Las comunidades de Andalucía (18,4% del total), Madrid (15,6% del total) y Cataluña (12,9% del total) son las que tienen un mayor porcentaje de empleados públicos en valor absoluto sobre el total. Pero las comunidades de Castilla y León (94,81), Extremadura (84,84) y Aragón (76,97) son las que tienen más asalariados públicos por cada 1.000 habitantes, mientras que Cataluña (52,28), Comunidad Valenciana (53,44) y Castilla-La Mancha (53,91) son las que tienen menos por cada 1.000 habitantes.

Asalariados públicos distribuidos por comunidades autónomas (todos los niveles de administración)

		evolución anual			
	en miles	número	en %	% sobre total	asalariados por mil habitantes
ANDALUCÍA	552,0	-43,2	-7,3%	18,4%	67,29
ARAGÓN	102,1	-3,4	-3,2%	3,4%	76,97
ASTURIAS	79,8	6,3	**8,6%**	2,7%	73,84
BALEARES	64,0	-3,4	-5,1%	2,1%	59,69
CANARIAS	128,1	-19,6	-13,3%	4,3%	61,72
CANTABRIA	41,4	-2,6	-5,9%	1,4%	71,12
CASTILLA Y LEÓN	193,7	-17,3	-8,2%	6,5%	94,81
CASTILLA-LA MANCHA	137,9	-26,1	-15,9%	4,6%	53,91
CATALUÑA	385,0	-22,0	-5,4%	12,9%	52,28
COMUNIDAD VALENCIANA	268,8	-14,6	-5,1%	9,0%	53,44
EXTREMADURA	93,1	-5,6	-5,7%	3,1%	84,84
GALICIA	187,3	-10,8	-5,5%	6,3%	67,26
MADRID	467,7	-57,1	-10,9%	15,6%	74,58
MURCIA	83,5	-17,4	-17,3%	2,8%	58,58
NAVARRA	39,1	-1,9	-4,7%	1,3%	62,98
PAÍS VASCO	149,0	7,8	**5,5%**	5,0%	69,06
RIOJA, LA	19,3	2,1	**12,1%**	0,6%	60,75
total	2.991,7	-228,8	-7,1%	100,0%	64,82

Fuente: Microdatos EPA.

Empleo público por funciones y administración (IIIT 2012). En miles de ocupados

	Ad. central, Seguridad Social					Autonómica					Local					Empresas Públicas, Instituciones Financieras Públicas y otras					total
	85 Educación	86 Sanidad	842 Prestación servicios comunidad en general	841+843 Política económica y social	1+2+87 Otros servicios y actividades	85	86	842	841+843	1+2+87	85	86	842	841+843	1+2+87	85	86	842	841+843	1+2+87	
ANDALUCÍA	2,3	4,8	64,8	20,5	13,1	125,3	88,5	7,0	63,2	17,4	2,4	0,5	8,4	76,2	17,9	1,8	1,0	0,9	2,8	15,5	**534,8**
ARAGÓN	1,2	0,2	14,0	5,0	2,2	19,3	21,0	1,4	11,5	5,9	0,5	0,1	1,2	11,7	3,9	0,0	0,0	0,0	0,0	3,0	**102,1**
ASTURIAS	0,2	0,8	7,2	3,9	1,3	18,2	16,5	0,9	4,8	6,3	1,2	0,0	2,2	5,7	2,9	0,0	0,0	0,0	0,5	7,0	**79,8**
BALEARES	0,0	0,1	7,6	2,1	1,0	10,9	12,9	0,8	5,4	3,2	0,3	0,0	2,4	7,4	3,8	0,0	0,0	0,0	0,0	6,1	**64,0**
CANARIAS	1,0	1,5	12,4	4,8	3,7	25,8	22,7	1,9	13,6	3,5	1,3	1,8	4,5	23,0	3,1	0,5	0,0	0,0	0,0	3,2	**128,1**
CANTABRIA	0,5	0,2	2,8	2,4	1,1	7,7	9,1	2,3	5,4	1,9	0,0	0,2	1,8	4,4	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8	**41,4**
CASTILLA Y LEÓN	0,1	0,5	23,5	11,2	2,7	37,2	39,1	0,5	23,8	11,7	0,9	0,6	2,8	21,8	7,4	0,7	0,0	0,0	0,3	8,6	**193,7**
CAST.-LA MANCHA	0,4	0,7	15,5	5,8	2,8	29,7	27,9	1,0	13,9	6,7	1,1	0,0	3,4	19,9	3,7	0,1	0,0	0,0	0,3	4,5	**137,9**
CATALUÑA	0,9	0,3	7,1	12,8	2,7	102,8	75,4	21,6	30,0	20,6	6,0	1,4	3,9	53,4	19,0	0,2	0,0	0,0	0,4	26,6	**385,0**
COM. VALENCIANA	0,0	0,3	23,2	7,9	3,8	61,8	61,9	4,8	16,1	10,9	7,1	0,4	9,0	38,4	13,2	0,4	0,0	0,0	0,3	9,1	**268,8**
EXTREMADURA	0,0	0,3	9,6	3,0	1,4	19,5	17,3	0,2	10,2	5,0	0,9	0,0	0,5	19,1	4,1	0,3	0,0	0,0	0,0	1,4	**93,1**
GALICIA	0,1	0,4	23,2	6,7	3,8	42,9	40,9	3,0	13,8	12,1	1,4	0,0	3,5	20,8	4,2	1,0	0,6	0,1	0,3	8,4	**187,3**
MADRID	3,7	7,6	50,7	90,7	17,9	69,1	70,8	7,3	25,3	14,3	1,2	0,6	8,0	47,3	5,1	2,2	1,4	0,0	4,5	39,4	**467,7**
MURCIA	0,0	0,0	9,9	2,3	0,9	24,4	19,3	0,9	5,6	5,8	0,6	0,0	1,7	8,7	1,4	0,0	0,0	0,0	0,2	1,8	**83,5**
NAVARRA	0,5	0,0	2,3	1,2	0,5	8,0	10,3	1,4	4,8	1,1	0,5	0,0	0,4	5,0	1,5	0,0	0,0	0,0	0,1	1,5	**39,1**
PAÍS VASCO	1,6	2,3	3,7	5,6	3,4	40,2	35,8	10,0	10,2	2,5	3,3	0,0	2,3	15,4	7,5	0,0	0,5	0,0	0,2	4,0	**149,0**
RIOJA, LA	0,0	0,0	1,6	1,3	0,9	4,6	4,6	0,2	3,1	0,9	0,1	0,0	0,3	1,6	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	**19,3**
CEUTA	1,5	0,8	2,3	0,8	0,1	0,5	0,2	0,2	1,0	0,1	0,1	0,0	0,4	0,4	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	**8,7**
MELILLA	1,1	0,9	3,0	1,4	0,2	0,0	0,3	0,0	0,1	0,0	0,2	0,0	0,2	0,6	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	**8,4**
total	**15,2**	**21,8**	**284,3**	**189,5**	**63,5**	**648,1**	**574,4**	**65,4**	**261,6**	**130,1**	**29,1**	**5,5**	**57,0**	**380,9**	**100,2**	**7,1**	**3,5**	**1,0**	**10,0**	**141,0**	**2.991,7**
Evolución anual																					
ANDALUCÍA	-0,2	1,4	-2,2	-0,4	1,7	-2,3	3,8	-1,5	-11,2	-0,7	-1,5	0,1	-0,9	-24,1	1,2	-1,6	0,6	0,6	-1,4	-2,0	-40,2
ARAGÓN	0,3	-0,2	2,5	-0,7	1,0	0,8	-0,3	-0,2	-0,3	-1,3	-0,5	0,0	0,2	-3,4	-1,2	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	-3,4
ASTURIAS	0,2	0,1	2,0	1,2	1,1	1,4	0,2	-0,5	0,0	1,3	0,1	0,0	-0,8	-1,1	1,9	-0,2	0,0	0,0	0,5	-0,8	6,3
BALEARES	0,0	-0,4	-1,6	0,1	1,0	-6,0	3,2	-0,1	0,6	1,3	-1,2	-0,2	-0,3	-0,5	-0,1	0,0	-0,3	0,0	0,0	1,1	-3,4
CANARIAS	-0,8	0,9	-2,8	-2,2	0,1	1,4	-3,7	-1,0	0,2	0,3	0,0	0,8	0,4	-8,8	-2,1	-0,4	0,0	0,0	0,0	-1,7	-19,6
CANTABRIA	0,4	0,2	0,7	0,2	0,3	-1,8	-0,9	1,4	-0,5	-1,0	-0,3	0,2	1,0	0,1	-1,2	0,0	0,0	-0,3	0,0	-1,1	-2,6
CASTILLA Y LEÓN	-1,0	-0,2	-4,3	1,2	-2,5	-2,4	3,6	-0,5	-4,9	-1,2	0,4	-0,3	-0,3	-6,4	-0,4	0,1	0,0	0,0	-0,3	1,8	-17,3
CAST.-LA MANCHA	0,1	-0,7	1,2	-1,1	1,1	-7,2	-8,6	0,3	-3,0	-2,0	0,3	-0,9	0,7	-6,4	-1,1	0,1	0,0	0,0	0,3	0,5	-26,1
CATALUÑA	-0,4	-0,6	-1,6	3,8	1,4	-7,3	14,0	-2,9	-10,4	-7,1	1,7	-1,6	-5,2	-3,1	1,4	-0,5	-1,7	-0,5	0,2	-1,8	-22,0
COM. VALENCIANA	0,0	0,1	0,1	-3,5	1,3	-13,9	-2,5	0,3	0,4	-6,4	2,2	0,2	1,6	2,0	1,1	0,4	-0,4	0,0	-0,5	3,1	-14,6
EXTREMADURA	-0,2	-0,3	2,3	0,0	0,3	2,6	-1,8	-0,4	-1,0	0,9	-0,5	-0,7	-0,1	-3,6	-2,8	-0,1	0,0	0,0	-0,7	0,2	-5,6
GALICIA	-0,1	0,2	0,4	-0,4	-0,3	-5,1	-2,2	0,5	-3,8	-0,1	-0,7	-0,5	-0,1	0,5	-0,8	1,0	0,6	0,1	-0,4	0,5	-10,8
MADRID	-1,2	-0,7	-5,0	-0,8	-1,2	-13,7	-17,9	2,6	-2,4	-7,8	0,1	0,6	-5,6	-2,8	-6,1	1,5	0,1	0,0	0,6	3,9	-57,1
MURCIA	-0,3	0,0	-1,0	-0,4	-0,4	-5,6	-8,2	0,3	-2,5	3,1	-1,5	0,0	1,1	-0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	-1,8	-17,4
NAVARRA	0,5	0,0	-0,8	-0,5	-0,2	0,7	-0,6	-1,0	1,3	0,3	-0,6	0,0	-0,5	-0,3	0,1	-0,2	0,0	0,0	0,1	-0,3	-1,9
PAÍS VASCO	0,5	0,5	-0,8	1,0	-0,1	9,0	-1,2	2,4	2,6	-1,0	0,7	0,0	-0,3	-7,4	2,8	-0,3	0,2	0,0	0,2	-1,3	7,8
RIOJA, LA	0,0	-0,1	0,9	0,3	0,6	0,4	0,4	-0,2	0,6	0,0	-0,1	0,0	0,1	0,0	-0,2	-0,2	0,0	0,0	0,0	-0,6	2,1
CEUTA	0,3	-0,8	-1,9	-0,2	0,0	0,2	0,0	0,0	0,3	-0,2	0,1	0,0	0,4	-0,4	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	-2,3
MELILLA	0,2	0,2	-0,7	0,2	0,1	0,0	0,3	0,0	-0,6	0,0	0,0	-0,1	-0,4	-0,2	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,2	-0,7
total	-1,8	-0,6	-12,7	-2,1	5,5	-48,8	-22,2	-0,6	-34,8	-21,6	-1,3	-2,4	-9,0	-66,3	-7,0	-0,3	-1,0	0,0	-1,2	-0,6	-228,8

Fuente: EPA.

Evolución empleo público 2012
(en % sobre empleo del año anterior)

	Ad. central y Seguridad Social					Autonómica					Local				
	85	86	842	841 y 843	1+2+87	85	86	842	841 y 843	1+2+87	85	86	842	841 y 843	1+2+87
ANDALUCÍA	-9,4%	39,9%	-3,3%	-1,7%	15,2%	-1,8%	4,5%	-17,5%	-15,1%	-3,8%	-39,0%	35,9%	-10,0%	-24,0%	7,5%
ARAGÓN	31,3%	-53,4%	21,7%	-12,3%	88,6%	4,5%	-1,6%	-11,7%	-2,7%	-18,0%	-48,0%	5,4%	17,0%	-22,3%	-23,2%
ASTURIAS		7,6%	37,3%	44,0%	628,2%	8,6%	1,5%	-35,9%	-0,1%	26,9%	11,1%		-26,0%	-16,7%	177,9%
BALEARES		-80,5%	-17,2%	6,4%	!	-35,6%	33,2%	-10,7%	11,6%	64,7%	-81,6%		-11,4%	-5,7%	-2,0%
CANARIAS	-44,5%	157,4%	-18,6%	-31,7%	2,0%	5,5%	-14,1%	-34,2%	1,3%	8,2%	-1,6%	74,7%	10,3%	-27,7%	-40,4%
CANTABRIA	399,1%		34,3%	9,6%	30,3%	-18,7%	-9,1%	150,5%	-8,0%	-34,3%	-100,0%		134,3%	1,4%	-60,4%
CASTILLA Y LEÓN	-87,4%	-30,8%	-15,6%	12,0%	-48,4%	-6,2%	10,2%	-52,3%	-17,1%	-9,1%	68,9%	-36,0%	-9,5%	-22,6%	-5,3%
CAST.-LA MANCHA	15,8%	-50,2%	8,5%	-15,9%	67,7%	-19,4%	-23,5%	32,9%	-17,9%	-22,7%	30,8%	-100,0%	27,9%	-24,2%	-22,9%
CATALUÑA	-33,5%	-64,5%	-18,5%	42,8%	111,2%	-6,7%	22,9%	-11,9%	-25,7%	-25,6%	40,8%	-52,2%	-57,3%	-5,5%	8,1%
COM. VALENCIANA		69,8%	0,3%	-30,9%	54,6%	-18,4%	-3,9%	7,7%	2,5%	-37,0%	45,6%	66,0%	20,9%	5,5%	8,8%
EXTREMADURA	-100,0%	-50,4%	30,8%	-1,5%	32,0%	15,6%	-9,3%	-68,8%	-8,6%	21,5%	-32,9%		-18,7%	-15,8%	-40,6%
GALICIA	-58,6%	104,9%	2,0%	-5,2%	-6,7%	-10,6%	-5,1%	18,9%	-21,7%	-0,5%	-33,4%		-2,2%	2,6%	-15,6%
MADRID	-24,4%	-8,2%	-9,0%	-0,9%	-6,3%	-16,6%	-20,1%	55,2%	-8,5%	-35,3%	14,9%		-41,5%	-5,5%	-54,6%
MURCIA			-8,8%	-15,1%	-29,3%	-18,6%	-29,7%	41,1%	-30,8%	113,1%	-70,9%		162,3%	-5,3%	-1,9%
NAVARRA			-25,6%	-27,9%	-29,8%	10,3%	-5,6%	-43,1%	36,1%	37,2%	-58,0%		-55,9%	-6,0%	8,2%
PAÍS VASCO	46,8%	26,5%	-18,6%	22,8%	-3,3%	28,7%	-3,2%	31,6%	35,2%	-28,5%	25,9%		-11,0%	-32,5%	57,7%
RIOJA, LA			116,4%	37,9%	246,9%	9,6%	9,5%	-47,2%	24,3%	0,0%	-34,5%		105,8%	-0,6%	-65,9%
CEUTA	25,1%	-50,3%	-45,2%	-21,9%	-1,6%	63,1%	13,2%	25,6%	38,8%	-66,7%				-54,5%	13,0%
MELILLA	23,5%	28,1%	-17,7%	18,3%	139,4%				-85,4%		-1,3%		-69,8%	-19,5%	
Total	-10,4%	-2,5%	-4,3%	-1,1%	9,4%	-7,0%	-3,7%	-0,9%	-11,7%	-14,2%	-4,1%	-30,6%	-13,6%	-14,8%	-6,6%

Elaboración propia.

El gasto en el capítulo 2 de **bienes y servicios** (7.181 millones de euros) disminuirá de forma drástica por cuarto año consecutivo (-5% nominal), acumulando una reducción del 24,1% desde 2009.

La partida mayor en términos absolutos es la de material, suministros y otros (1.985,61 millones; -11,8% 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: 1.014,87 millones (+0,2%).
- Asistencia sanitaria del Instituto de las Fuerzas Armadas (ISFAS): 462,87 millones (+0,8%).
- Asistencia sanitaria Mutualidad General Judicial (MUGEJU): 62,10 millones (-1,0%).

El gasto en reparaciones le sigue en dimensión (314,52 millones; -11,3% anual) junto con los arrendamientos y cánones (198,88 millones; -8,1% anual). Los gastos en bienes y servicios de la Jefatura de Tráfico (153,60 millones; 0,8% anual).

El gasto de bienes y servicios corrientes de la Seguridad Social (1.560,68 millones) aumenta ligeramente respecto al año anterior (1,3%) después de haberse recortado severamente en el presente ejercicio presupuestario (-10,4% anual).

Los **gastos financieros** incluidos en el capítulo 3 previstos para 2013 (38.660 millones) serán, en volumen absoluto, los más altos de la historia de la economía española, después de aumentar en un 40,4% sobre los previstos en el presente año.

La cuantía prevista dedicada al pago de intereses por la deuda en circulación competencia de la Administración Central se acerca a tres cuartas partes del gasto dedicado a educación en España (73,3%), pero el esfuerzo en relación con el PIB está todavía lejos del nivel alcanzado en 1996 (3,7% 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 4 de **transferencias corrientes** se mantiene como el más voluminoso dentro de los PGE de 2013 (213.271 millones; 20,4% del PIB), aunque reduce al igual que sucedió en 2010 su dotación sobre el año anterior (-3,5% nominal sobre previsión).

Las prestaciones económicas encuadradas en la Seguridad Social son mayoría aplastante al absorber el 69% del total del capítulo (147.103

millones), con una muy ligera disminución sobre la previsión de ejecución en el año precedente (-0,14% nominal). A pesar del descenso ganarían 1,8 puntos de protagonismo dentro de las transferencias corrientes consolidadas previstas por los autores para 2013 al ser inferiores al del resto de los componentes. Dentro de ellas, las dirigidas a pensiones (contributivas y no contributivas), incapacidad temporal y maternidad aumentan su dotación en términos anuales, mientras que la reducen las destinadas a prestaciones económicas por desempleo y Fondo de Garantía Salarial.

PGE consolidado
Transferencias corrientes canalizadas en prestaciones económicas de la Seguridad Social
millones de euros nominales

	2011	2012	2013	evolución anual
pensiones Seguridad Social	101.533,92	105.504,23	108.825,55	3,15%
prestaciones desempleo	29.590,78	30.100,00	26.721,48	-11,22%
Incapacidad laboral + maternidad	8.646,94	8.109,21	8.140,44	0,39%
otras prestaciones económicas	2.487,66	2.350,00	2.573,21	9,50%
prestaciones FOGASA	1.400,00	1.250,00	843,00	-32,56%
total prestaciones	143.659,30	147.313,44	147.103,68	-0,14%
Elaboración propia.				

Las transferencias dirigidas a otros niveles de gobierno son las que le siguen en dimensión (52.069 millones de euros) con una tasa anual negativa (-5,0% nominal). Dentro de ellas, la dirigida a las comunidades autónomas (23.393,82 millones de euros) es la que concentra un mayor volumen absoluto de recursos, que sería incluso superior al incluir la transferencia correspondiente a la Política Agrícola Común asignada al Fondo de Garantía Agraria, pero que en la práctica se traspasa inmediatamente a las comunidades autónomas (4.994,14 millones de euros). La segunda en valor absoluto es la dirigida a las corporaciones locales (16.135,82 millones de euros; +5,4% anual). La aportación a la Unión Europea completa este grupo de transferencias a otros niveles de gobierno (12.540,18 millones).

PGE consolidado
Transferencias a las AATT y exterior (aportación Unión Europea)
millones de euros nominales

	2011	2012	2013	% anual
CCAA	23.411,71	26.948,09	23.393,82	-13,2%
CCLL	14.170,59	15.315,78	16.135,82	5,4%
al exterior	12.764,50	12.566,76	12.540,18	-0,2%
total	50.346,80	54.830,63	52.069,82	-5,0%
Elaboración propia. La transferencia a las CCAA en 2013 incluye la correspondiente al SFA de régimen común (22.204,48 millones) y otras sin especificar (página 387 del *Informe Económico y Financiero*)				

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 (3.803,02 millones), aunque en 2013 reduzcan su dotación en un porcentaje elevado (-22,1% nominal) debido a la desaparición de buena parte de las bonificaciones a la contratación[77].

[77] Detalle en capítulo específico del Servicio Público Estatal de Empleo (SPEE).

Del resto destaca el programa de becas y ayudas a estudiantes (1.220,42 millones), que se reduce ligeramente (-3,8% nominal) después del fuerte recorte realizado en el presente año (-11,6% nominal). También son importantes, en volumen, las transferencias dirigidas a sociedades y entes públicos como la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (869,13 millones; -9,5 anual acumulable al -4,5% del año precedente), Renfe Operadora en concepto de obligaciones anteriores (480 millones; -43,4% anual millones), RTVE para la explotación anual (292,74 millones; -14,6% anual acumulable al -37,4% del año precedente) e Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón (307,13 millones; 2,6% anual). La UNED reducirá nuevamente su dotación en 2013 (68,53 millones; -12,2% anual).

Las **operaciones de capital,** donde se agrupan las inversiones reales y las transferencias de capital (10.565 millones; 1,2% del PIB), sufren en el presupuesto de 2013 un nuevo recorte sobre el año precedente (-22,7% anual sobre previsión de liquidación año anterior). Las inversiones reales asumidas directamente por los organismos que componen los PGE (0,7% del PIB) y las transferencias de capital realizadas a terceros (0,6% del PIB) se distribuyen casi a partes iguales las operaciones de capital previstas en 2013, aunque son las primeras las que verán reducidas significativamente la dotación en el próximo año (-39,5% anual), mientras que las transferencias de capital pueden, incluso, ver incrementados ligeramente los recursos (6,4% anual sobre previsión de liquidación 2012).

Es útil 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 el gasto desarrollado por las sociedades públicas mercantiles fuera del presupuesto que ha jugado un papel significado desde el año 2000, momento en el que se comenzó a utilizar este mecanismo para, entre otras cuestiones, limitar el impacto de estas actividades inversoras en el saldo de las cuentas públicas. 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.

Operaciones de capital (inversiones y transferencias de capital del sector público estatal)

	2010 (previsión)		2012 (inicial)		2013 (inicial)		
	millones euros	% PIB	millones euros	% PIB	millones euros	% PIB	% anual
inversiones reales	10.348,55	1,0%	6.928,00	0,7%	5.252,19	0,5%	-24,2%
transferencias de capital	11.527,72	1,1%	5.876,00	0,6%	4.561,52	0,4%	-22,4%
operaciones capital PGE	21.876,27	2,1%	12.804,00	1,2%	9.813,71	0,9%	-23,4%
Puertos, AENA, ADIF y SEITTSA	9.268,56	0,9%	6.283,00		5.427,26	0,5%	-13,6%
Sociedades de Agua	1.402,98	0,1%	652,04		819,69	0,1%	25,7%
Otras sociedades y fundaciones	2.923,49	0,3%	1.688,01		1.531,19	0,1%	-9,3%
empresas públicas fuera presupuesto	13.595,02	1,3%	8.623,05	0,8%	7.778,14	0,7%	-9,8%
total operaciones de capital	35.471,30	3,4%	21.427,05	2,0%	17.591,85	1,7%	-17,9%

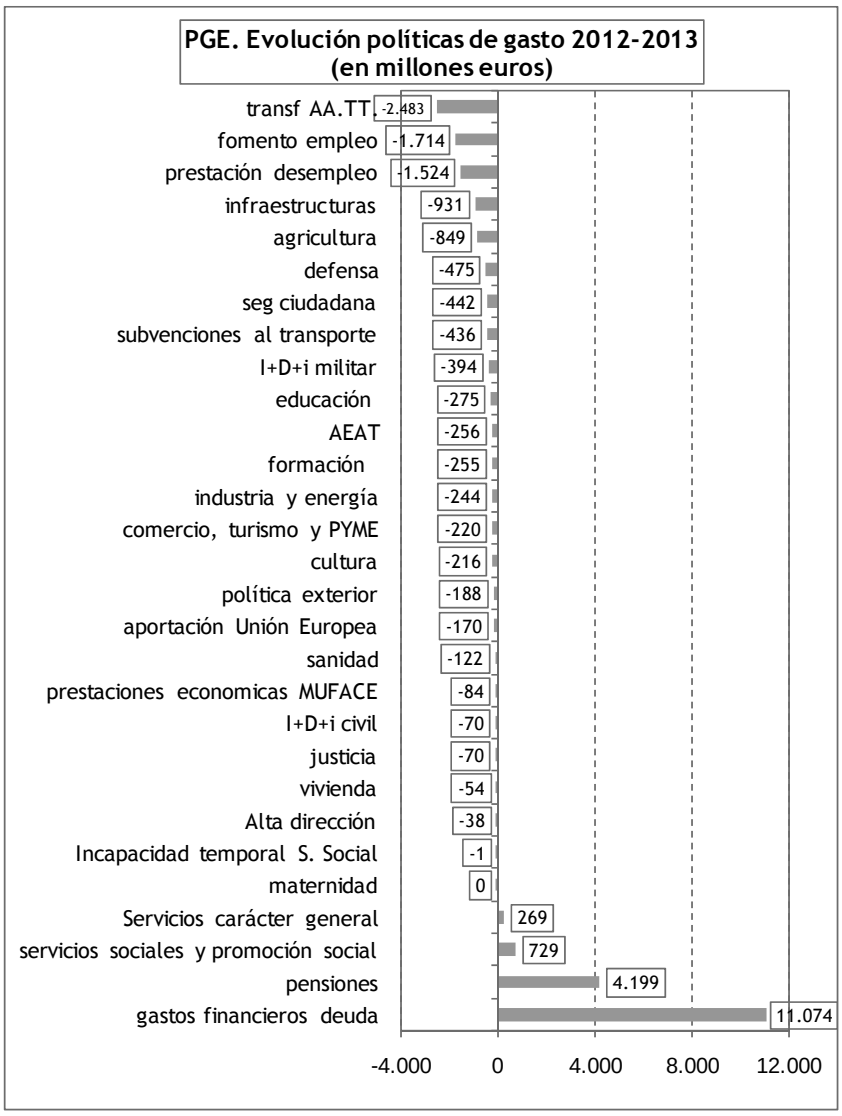
Fuente: Presupuestos Generales del Estado.

Los recursos destinados a operaciones de capital en 2013, dentro del presupuesto, presentan el ya mencionado amplio recorte (-22,7% anual sobre previsión de ejecución; -3.109 millones de euros), al que hay que sumar el aplicado a las sociedades públicas mercantiles (-9,8% anual; -844,91 millones de euros). La dotación global en 2013 (17.591,85 millones; 1,5% del PIB) está muy lejos de la utilizada en los años de bonanza económica (5% del PIB en 2007), como muestra en ambos casos de la política fiscal procíclica aplicada en esta materia tanto en la parte favorable como en la recesiva del ciclo económico.

Para valorar el grado de eficiencia de estas políticas inversoras es preciso analizar, además de su función estabilizadora, los destinos de las inversiones con objeto de conocer si se ajustaban a las posibilidades y prioridades de la economía y la sociedad españolas. En la misma línea, sería necesario realizar un análisis exhaustivo sobre la actual situación patrimonial de las sociedades públicas utilizadas en el proceso, consecuencia de no haber incluido las dotaciones correspondientes en los Presupuestos Generales del Estado de cada año.

7.3.2. Gasto consolidado por políticas (clasificación funcional)

La presentación del gasto consolidado por funciones (políticas de destino) para el ejercicio 2013 (319.460,60 millones de euros; 30,1% del PIB) incluye, como es habitual, la suma de las operaciones no financieras y de las operaciones canalizadas mediante activos financieros. La dotación prevista para el próximo ejercicio presupuestario es ligeramente superior a la previsión de liquidación manejada para el presente año (1,9% nominal), a pesar de que tan solo tres políticas disfrutarán de mayores recursos (gastos financieros, pensiones y servicios sociales y promoción social), y una de ellas lo hará como consecuencia del pago de obligaciones correspondientes a ejercicios precedentes (abono de la cuota social de los cuidadores de personas en situación de dependencia). Dos políticas mantendrán sus recursos el próximo año en términos nominales (maternidad e incapacidad temporal) y el resto de las políticas verán reducida su dotación en 2013 bajo cualquier criterio de medida (nominal y real).



Esta estructura es consecuencia del protagonismo que concentran los gastos financieros (tasa anual del 33,8% nominal), de manera que la comparación anual del gasto consolidado por políticas cuando se deduce la partida dirigida a los gastos financieros refleja un descenso (-1,3% nominal), aunque no tan acentuado como cabría esperar al escuchar las declaraciones públicas realizadas por los miembros del Gobierno.

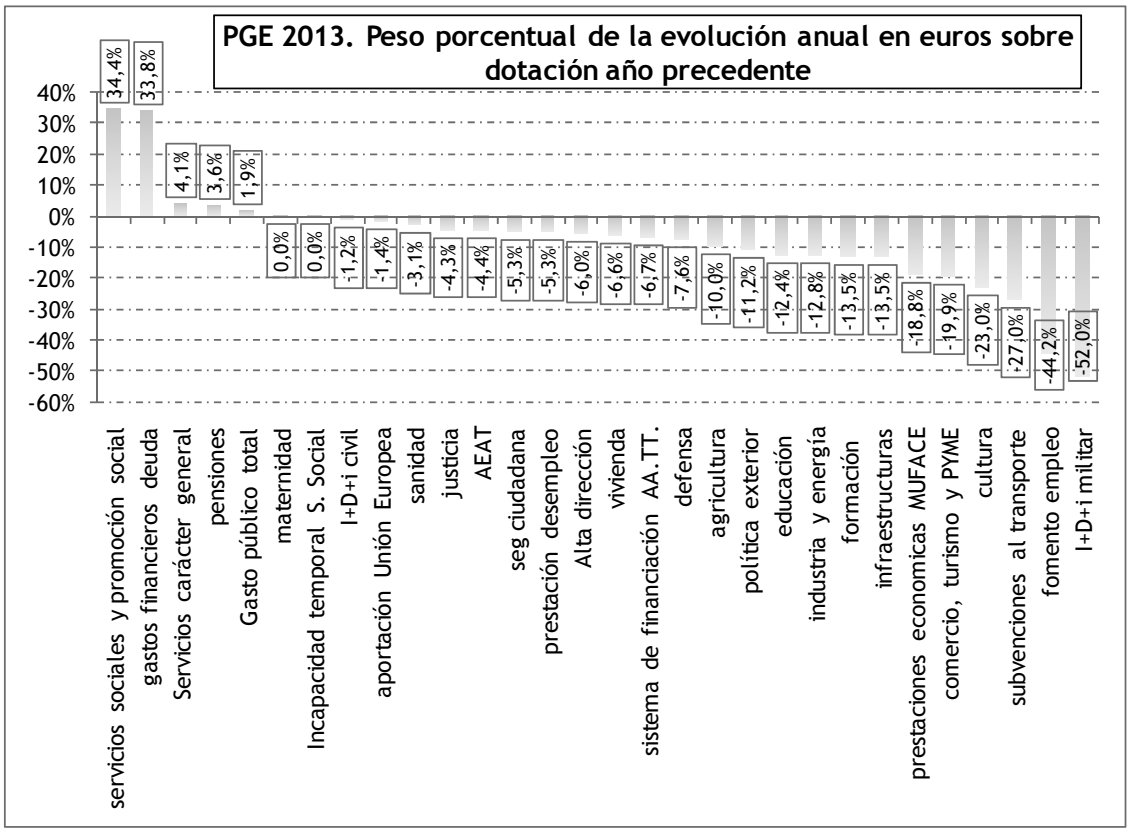
El mayor descenso en los recursos disponibles se localiza en las transferencias a las Administraciones territoriales (-2.483 millones de euros) consecuencia de la aplicación de los respectivos sistemas de financiación (régimen común de las comunidades autónomas y haciendas locales) y las transferencias condicionadas (ver capítulo específico). La siguiente política con mayor disminución es la de fomento de empleo (-1.714 millones de euros) debido a la desaparición de una buena parte de las bonificaciones por contratación. Le siguen las prestaciones económicas por desempleo (-1.524 millones de euros), infraestructuras (-931 millones de euros), agricultura (-849 millones de euros), defensa (-475 millones de euros), seguridad ciudadana (-442 millones de euros), subvenciones al transporte (-436 millones de euros), I+D+i en su componente militar (-394 millones de euros), educación (-275

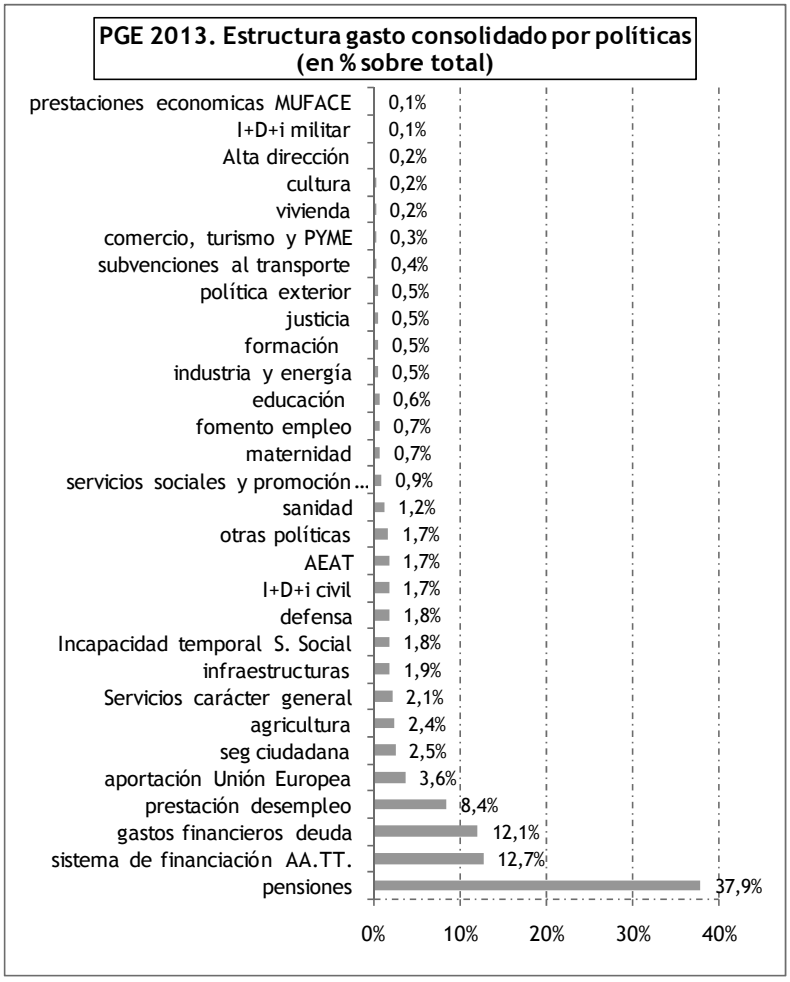
millones de euros), Agencia Estatal de Administración Tributaria (-256 millones de euros), formación (-255 millones de euros) e industria y energía (-244 millones de euros). El resto sufre también recortes menores en valor absoluto, pero no siempre en porcentaje de la cifra de partida.

De hecho, las principales disminuciones en 2013 medidas en porcentaje de la dotación dispuesta en el presente año se sitúan en I+D+i militar (-52% nominal), fomento de empleo (-44,2% nominal), subvenciones al transporte (-27% nominal), cultura (-23% nominal), comercio, turismo y PYME (-19,9% nominal) y prestaciones económicas MUFACE (-18,8% nominal).

La evolución anual de las dotaciones de gasto por políticas muestra una cascada de pequeños recortes en volumen absoluto en casi todas las políticas, con excepción de dos de las más grandes, con objeto de cumplir con el objetivo de déficit marcado a la Administración central (-3,8% del PIB) y Seguridad Social (0% del PIB).

El procedimiento empleado por los autores está bastante condicionado por la estructura del gasto de los PGE, donde cuatro políticas determinan casi tres cuartas partes del presupuesto (71,1% del total): pensiones (37,9% del total), transferencias a las Administraciones Públicas (12,7% del total), gastos financieros de la deuda (12,1% del total) y prestaciones económicas por desempleo (8,4% del total). La agregación de las dotaciones de maternidad e incapacidad temporal llegan casi al 75% del total del gasto, de forma que cualquier cambio significativo se hace muy difícil sin tener en cuenta estas políticas.





Gasto consolidado de los PGE. Presentación por políticas (operaciones no financieras y activos financieros)						
					2012-2013	
		2011	2012	2013	millones de euros	% anual nominal
1	**pensiones**	**112.023,25**	**116.784,23**	**120.983,16**	**4.198,93**	**3,6%**
	clases pasivas	*10.061,61*	*10.857,65*	*11.824,30*	*966,65*	*8,9%*
	S. Social contributiva	*99.528,10*	*103.509,22*	*106.350,10*	*2.840,88*	*2,7%*
	S. Social no contributiva	*2.005,82*	*1.995,01*	*2.475,55*	*480,54*	*24,1%*
	otras	*427,72*	*422,35*	*333,21*	*-89,14*	*-21,1%*
1	**gastos financieros deuda**	**22.195,00**	**28.848,00**	**38.589,55**	**9.741,55**	**33,8%**
2	**servicios sociales y promoción social**	**2.513,48**	**2.119,04**	**2.848,49**	**729,45**	**34,4%**
	Σ politicas gasto con INCREMENTOS	**136.731,73**	**147.751,27**	**162.421,20**	**14.669,93**	**9,9%**
1	**maternidad**	**2.352,43**	**2.310,00**	**2.309,85**	**-0,15**	**0,0%**
1	**sistema de financiación AA.TT.**	**39.438,74**	**43.454,30**	**40.557,34**	**-2.896,96**	**-6,7%**
1	**aportación Unión Europea**	**11.767,89**	**11.770,72**	**11.601,00**	**-169,72**	**-1,4%**
1	prestación desempleo	29.590,78	28.517,94	26.993,70	-1.524,24	-5,3%
1	Incapacidad temporal S. Social	6.295,08	5.832,00	5.830,59	-1,41	0,0%
2	prestaciones económicas MUFACE	556,06	444,08	360,45	-83,63	-18,8%
1	fomento empleo	4.547,24	3.882,67	2.168,35	-1.714,32	-44,2%
1	formación	2.189,05	1.889,40	1.634,66	-254,74	-13,5%
2	sanidad	4.263,58	3.974,62	3.852,27	-122,35	-3,1%
2	educación	2.843,43	2.220,19	1.944,73	-275,46	-12,4%
	enseñanza universitaria	*399,61*	*149,66*	*122,35*	*-27,31*	*-18,2%*
	enseñanza infantil y primaria	*263,33*	*167,13*	*159,84*	*-7,29*	*-4,4%*
	enseñanza secundaria	*247,25*	*175,79*	*108,49*	*-67,30*	*-0,38*
	becas y ayudas estudiantes	*1.431,47*	*1.265,05*	*1.222,17*	*-42,88*	*-0,03*
2	cultura	1.103,99	937,40	721,71	-215,69	-23,0%
2	vivienda	1.200,18	820,11	765,88	-54,23	-6,6%
2	justicia	1.713,25	1.612,63	1.542,85	-69,78	-4,3%
2	defensa	6.868,20	6.261,32	5.786,01	-475,31	-7,6%

2	seguridad ciudadana	8.401,96	8.345,91	7.903,48	-442,43	-5,3%
3	política exterior	2.875,00	1.680,15	1.492,27	-187,88	-11,2%
	AECID	*834,00*	*240,00*	*266,45*	*26,45*	*11,0%*
2	*Fondo de cooperación desarrollo*	*1.095,00*	*683,70*	*523,37*	*-160,33*	*-23,5%*
2	agricultura	8.575,09	8.510,63	7.661,87	-848,76	-10,0%
2	industria y energía	2.800,81	1.897,06	1.653,53	-243,53	-12,8%
	reconversión y reindustrialización		*575,15*	*467,22*	*-107,93*	*-18,8%*
	desarrollo alternativo comarcas mineras		*41,00*	*45,00*	*4,00*	*9,8%*
	explotación minera	*689,00*	*523,06*	*457,74*	*-65,32*	*-12,5%*
	apoyo vehículo eléctrico	*80,00*	*10,00*		*-10,00*	*-100,0%*
2	*desarrollo industrial*	*585,96*	*423,55*	*425,88*	*2,33*	*0,6%*
3	comercio, turismo y PYME	1.432,94	1.109,92	889,56	-220,36	-19,9%
3	subvenciones al transporte	1.618,72	1.614,30	1.178,23	-436,07	-27,0%
3	I+D+i militar	1.009,29	757,68	363,38	-394,30	-52,0%
3	I+D+i civil	7.576,45	5.633,22	5.562,85	-70,37	-1,2%
3	infraestructuras	8.859,08	6.897,94	5.966,62	-931,32	-13,5%
	dirección y serv. generales Fomento	*2.330,87*	*1.192,15*	*854,79*	*-337,36*	*-0,28*
	carreteras		*1.782,29*	*1.576,58*	*-205,71*	*-0,12*
	gestión infraestructura agua		*940,35*	*823,14*	*-117,21*	*-0,12*
2	AEAT	5.800,00	5.757,72	5.501,59	-256,13	-4,4%
2	Alta dirección	678.25	633,35	595,64	-37,71	-6,0%
2	Servicios carácter general	6.800	6.545,62	6.814,65	269,03	4,1%
	otras políticas	2.850	2.494,04	5.386,34	2.892,30	116,0%
	Gasto público total	**310.739.21**	**313.556,20**	**319.460,60**	**5.904,40**	**1,9%**

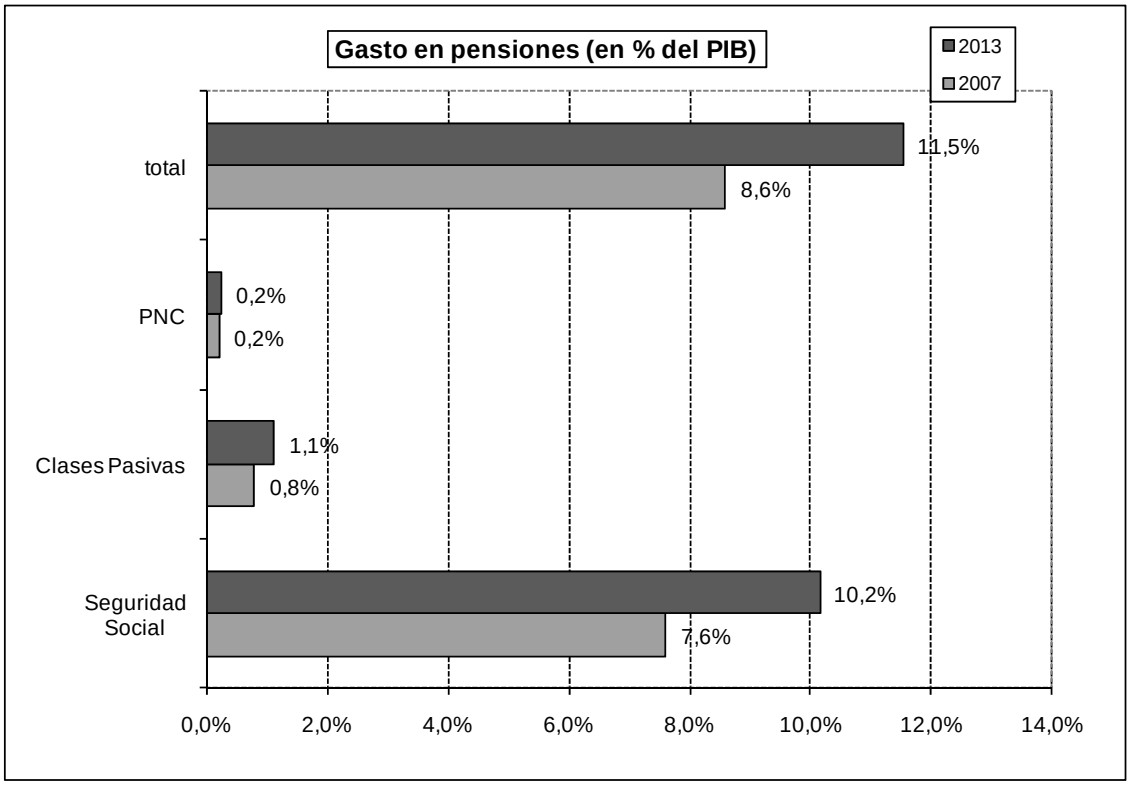
1. Previsión liquidación 2012.
2. Dotación inicial 2012.
3. Inicial e incluye activos financieros.

A continuación se realiza un análisis más detallado de las principales políticas que componen el presupuesto.

Las **prestaciones económicas por desempleo y fomento de empleo**, en sus diferentes apartados de políticas de empleo y formación, están analizadas con detalle en el capítulo dedicado a las cuentas del Servicio Público Estatal de Empleo. Las **pensiones de la Seguridad Social, incapacidad temporal, maternidad, otras prestaciones económicas y servicios sociales** y **otras prestaciones sociales** se analizan también con mucho detalle en el capítulo dedicado a las cuentas de la Seguridad Social.

El gasto en **pensiones**, desde un punto de vista global, recoge las pensiones de la Seguridad Social –contributivas y no contributivas–, las del Régimen de Clases Pasivas de los funcionarios públicos y otras prestaciones como las pensiones de guerra, las pensiones del Fondo de Asistencia Social (FAS) y las recogidas en la Ley de Integración de Minusválidos (LISMI). El gasto total en los distintos tipos de pensiones previsto en 2013 desde este concepto amplio (122.634,04 millones de euros) presenta una evolución anual (5% nominal) aumentando cinco décimas su relación con el PIB (11,5% del PIB), en parte debido al estancamiento de la producción nacional prevista en el próximo año en valores nominales. El aumento en el gasto nominal (+31.959,94 millones de euros; tasa anual acumulativa del 5,2% nominal) derivado, sobre todo, del mayor número de beneficiarios y la tasa de sustitución positiva entre entradas

y salidas en el sistema, junto con la recesión iniciada en el segundo trimestre de 2008, han hecho crecer el gasto en pensiones 2,9 puntos del PIB en seis ejercicios, desde el 8,6% en 2007 al 11,5% del PIB en el próximo ejercicio.



El mayor volumen de gasto se concentra en las pensiones contributivas de la Seguridad Social (88,1% del total), que aumentan cinco décimas su relación con el PIB (10,2%), seguido muy de lejos por el de las de clases pasivas (9,7% del total; 1,1% del PIB).

Como complemento en el análisis de las prestaciones sociales habría que añadir las prestaciones económicas del mutualismo administrativo en concepto de incapacidad temporal y prestaciones familiares (360,45 millones de euros); se deben añadir al coste de la incapacidad temporal, maternidad, paternidad y riesgos durante el embarazo y lactancia natural, asumidas por la Seguridad Social (5.830,59 y 2.309,85 millones de euros), ambas con la misma normativa de años anteriores. Además, en el ámbito de protección a los trabajadores se incluyen también las prestaciones del Fondo de Garantía Salarial en concepto de pago de salarios e indemnizaciones, como consecuencia del despido o extinción de contratos en las empresas de reducida dimensión (843 millones de euros).

Las políticas de **servicios sociales y promoción social** dispondrán en 2013 de una dotación (2.848,49 millones de euros) muy superior a la del año precedente (34,4% nominal), debido a la dotación extraordinaria para atender obligaciones de ejercicios anteriores (1.034 millones de euros) en concepto de cuotas sociales de los cuidadores. En términos homogéneos la política presenta una disminución anual de un 14,4% (-304,53 millones de euros).

El importe destinado al Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) en el presupuesto 2013 (2.205,75 millones de euros) crece de forma importante por el motivo mencionado (56,8% anual), pero realizado el ajuste extraordinario se reduce significativamente respecto al presente año (-16,7% anual). Las partidas más significativas son las destinadas a la cobertura del nivel mínimo garantizado (1.087,18 millones de euros) y a la financiación de las obligaciones pendientes de pago de cuotas a la Seguridad Social de cuidadores no profesionales (1.034 millones de euros).

Esta dotación es consecuencia, según los autores, *"de la necesidad de garantizar la sostenibilidad económica del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en un contexto de restricción del gasto público como el actual, ha requerido de la adopción por parte del Gobierno de medidas urgentes de carácter económico que se traduzcan en ahorros inmediatos en el gasto de las Administraciones Públicas. En este sentido, el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y el fomento de la competitividad, establece, entre otras, una reducción de las cuantías máximas de las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar y, a su vez, una minoración de las cuantías correspondientes al nivel mínimo de protección garantizado; la eliminación de la financiación estatal de las cotizaciones a la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales o la demora hasta julio de 2015 de la incorporación al sistema de dependencia de nuevos dependientes moderados"*.

La partida otros servicios del Estado es la siguiente en volumen de recursos (159,14 millones de euros; -12,5% anual). Los servicios sociales de la Seguridad Social a personas mayores son el tercer destino (114,78 millones de euros; -7,7%). La integración de inmigrantes se tiene que conformar con una cuantía muy modesta (76,70 millones; -14,5% anual), un poco superior de la dirigida a servicios sociales para personas con discapacidad (68,78 millones de euros; -7,7% anual) y las que tienen como destino la promoción de servicios a la juventud (28,54 millones de euros; -0,2% anual) e igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (18,95 millones de euros; -24,1% anual). El Plan Nacional sobre Drogas se conforma con recursos aún menores (14,84 millones de euros; -19,7% anual).

En la política de **sanidad** se ubican los créditos de los programas sanitarios del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y de sus Organismos Autónomos de carácter sanitario, los créditos destinados a la asistencia sanitaria prestada por el mutualismo administrativo (MUFACE, ISFAS y MUGEJU) y a la asistencia hospitalaria del Ministerio de Defensa, los créditos correspondientes a la asistencia sanitaria dispensada por las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, por el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria a Ceuta y Melilla y por el Instituto Social de la Marina (ISM), organismos todos ellos integrados en el sistema de Seguridad Social. Desde 2002, la asistencia sanitaria de la Seguridad Social se ha traspasado a todas las comunidades autónomas.

Por este motivo, en 2013 tiene asignada una dotación muy reducida dentro de los PGE cuando se la compara con el gasto público total en esta materia (3.852,27 frente a 65.000 millones de euros aproximadamente; 6% del total) con un descenso respecto al año precedente (-3,1 nominal).

La asistencia sanitaria del mutualismo administrativo es el principal destino de los recursos de esta política (53,4% del total; 2.056,08 millones de euros) que cobra todavía más protagonismo si se suma el coste de la asistencia sanitaria a las Fuerzas Armadas (149,65 millones de euros). Las actuaciones en asistencia sanitaria de las mutuas de accidentes de trabajo con los trabajadores afiliados ocupan el segundo lugar por volumen de gasto (30,8% del total; 1.186,93 millones de euros; -0,8% anual).

El INGESA, sucesor del antiguo INSALUD, dispondrá el próximo año de una dotación (194,86 millones de euros; -3,5% anual) dirigida básicamente a prestar la cobertura de asistencia sanitaria en Ceuta y Melilla. El fondo de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud mantiene una cuantía muy reducida (36,29 millones de euros) para cumplir con los ambiciosos objetivos recogidos en su denominación.

La salud pública y sanidad exterior (33,14 millones de euros), junto a otros destinos con pequeñas dotaciones, completan el presupuesto en sanidad de los Presupuestos Generales del Estado.

La política de **educación** (1.944,73 millones de euros; 0,1% del PIB) reduce significativamente en 2013 su dotación nominal sobre la del año anterior (-14,4). Conviene recordar que la cantidad manejada por el Ministerio de Educación en el próximo año es una pequeña parte del gasto público total en educación (3,7% de 51.713 millones de euros en 2011), porque en su mayoría se localiza en las comunidades autónomas.

La partida de mayor volumen se dirige al programa de becas y ayudas a estudiantes (1.222,17 millones de euros, 0,1% del PIB) con una evolución anual negativa en términos nominales (-3,8%).

El programa de educación infantil y primaria (159,84 millones de euros), con una nueva disminución anual (-4,4%) que añadir a las aplicadas en años anteriores (-59,1% anual), pone en peligro el objetivo de generalización de la educación gratuita entre 0 y 3 años.

El presupuesto del año próximo contiene una dotación para el programa de educación secundaria, formación profesional y enseñanza de idiomas (108,49 millones de euros), que acumula también un recorte de casi el 50% en los últimos tres años. El programa de enseñanza universitaria (122,35 millones de euros) se reduce hasta ser casi una cuarta parte del financiado en 2010. La educación en el exterior tiene asignada una dotación (100,09 millones de euros) inferior a la del año en curso (-7,8% anual).

Gasto en educación en España						
	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%
1993	23.544,40	6,0%	18.810,30	4,8%	4.734,10	1,2%
1994	24.501,20	5,9%	19.292,60	4,7%	5.208,60	1,3%
1995	26.305,50	5,9%	20.608,60	4,6%	5.696,90	1,3%
1996	27.962,30	5,9%	21.924,60	4,6%	6.037,70	1,3%
1997	28.885,30	5,7%	22.785,30	4,5%	6.100,00	1,2%
1998	30.148,60	5,6%	23.998,60	4,4%	6.150,00	1,1%
1999	31.863,40	5,5%	25.688,40	4,4%	6.175,00	1,1%
2000	33.609,00	5,3%	27.407,00	4,4%	6.202,00	1,0%
2001	35.723,20	5,3%	29.208,20	4,3%	6.515,00	1,0%
2002	38.504,99	5,3%	31.632,99	4,3%	6.872,00	0,9%
2003	41.468,57	5,3%	34.349,57	4,4%	7.119,00	0,9%
2004	44.675,50	5,3%	37.268,50	4,4%	7.407,00	0,9%
2005	47.049,86	5,2%	39.122,86	4,3%	7.927,00	0,9%
2006	50.524,00	5,1%	42.280,00	4,3%	8.244,00	0,8%
2007	54.505,00	5,2%	45.983,00	4,4%	8.522,00	0,8%
2008	58.792,00	5,4%	50.287,00	4,6%	8.505,00	0,8%
2009	61.256,00	5,8%	52.527,00	5,0%	8.729,00	0,8%
1992-2009	179,5%	0,0%	196,6%	0,3%	107,3%	-0,3%
2010			52.211,00	5,0%		
2011			51.713,00	4,9%		
Fuente: Ministerio de Educación e INE.						

Estadística del gasto público en Educación
Año 2010 provisional
1. Total Administraciones Públicas
(miles de euros)

	TOTAL	CAP.1	CAP.2	CAP.3	CAP.4	CAP.6	CAP.7	CAPs.8,9
GASTO PÚBLICO TOTAL	**52.714.490,4**							
GASTO ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	**49.996.366,8**	**29.522.746,6**	**4.901.257,5**	**57.428,1**	**9.939.682,9**	**3.942.579,4**	**1.148.477,2**	**484.195,1**
EDUCACIÓN NO UNIVERSITARIA	**36.012.502,4**	23.464.663,1	3.349.054,8	2.553,3	6.849.462,2	1.822.340,7	517.825,7	6.602,6
E. Infantil y E. Primaria	**15.505.489,8**	9.820.260,5	1.122.533,8	1.154,9	3.380.443,4	987.858,8	192.438,0	800,4
E. Secundaria y F. Profesional	**14.106.694,0**	10.063.821,7	786.776,7	772,0	2.589.387,5	486.928,3	178.968,8	39,0
EE. de Reg. Especial	**1.093.799,4**	802.084,3	70.831,6	88,6	58.429,9	144.364,0	17.402,6	598,4
Educación Especial	**1.231.415,5**	860.436,8	23.792,5	7,9	332.795,3	11.135,2	3.247,8	0,0
Educación de Adultos	**352.885,1**	309.043,5	29.889,1	2,6	11.473,1	2.031,9	444,9	0,0
Educación en el Exterior	**117.993,2**	101.258,0	10.356,0	19,0	588,2	5.119,0	650,0	3,0
Servicios complementarios	**1.034.740,1**	184.824,2	711.919,5	7,2	113.507,8	24.163,6	233,4	84,4
Educación Compensatoria	**341.713,0**	253.221,3	43.364,4	1,6	41.253,0	881,2	2.991,5	0,0
Actividades extraescolares y anexas	**581.889,6**	153.868,5	122.648,9	42,4	188.086,3	84.628,9	32.072,9	541,7
Formación y perfeccionamiento del profesorado	**234.845,3**	154.324,1	45.745,4	0,2	25.987,8	8.587,8	200,0	0,0
Investigación educativa	**145.324,0**	1.646,0	35.231,9	0,0	12.817,8	10.386,5	85.241,8	0,0
Administración General	**1.215.852,4**	720.630,2	336.047,0	456,9	93.993,1	56.255,5	3.934,0	4.535,7
Otras Enseñanzas Superiores	**49.861,0**	39.244,0	9.918,0	0,0	699,0	0,0	0,0	0,0
EDUCACIÓN UNIVERSITARIA (1)	**10.628.201,4**	5.989.123,5	1.473.071,4	54.874,0	455.270,2	2.097.039,0	81.244,8	477.578,5
Ministerio y Consejerías/Dptos. de Educación (2)	*5.991.901,7*	*25.253,8*	*33.885,7*	*2,0*	*4.751.576,9*	*38.252,3*	*928.394,9*	*214.536,1*
Ptos. de Universidades públicas	*10.196.080,5*	*5.951.542,5*	*1.433.450,6*	*54.872,0*	*377.959,5*	*2.057.610,0*	*57.615,9*	*263.030,0*
Otras Administraciones	*19.921,7*	*12.327,2*	*5.735,1*	*0,0*	*470,3*	*1.176,7*	*200,0*	*12,4*
FORMACIÓN OCUPACIONAL	**1.602.571,4**	68.960,0	65.297,3	0,8	903.473,8	15.419,1	549.406,4	14,0
BECAS Y AYUDAS TOTALES	**1.989.177,8**	0,0	13.834,0	0,0	1.967.562,9	7.780,6	0,3	0,0
BECAS por exención de precios académicos	**236.086,2**				236.086,2			
GASTO NO DISTRIBUIDO								
Cotizaciones sociales imputadas	**4.228.907,0**							
PARTIDA DE AJUSTE								
Financiación privada incluida en enseñanza universitaria	**-1.510.783,4**							

Fuente: Ministerio de Educación.
(1) Incorpora 236.086.000 de becas por exención de precios académicos y 1.510.783.000 de financiación de origen privado de las Universidades.
(2) Falta la aportación de Cataluña.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte/Universidades
(miles de euros)

	TOTAL	CAP.1	CAP.2	CAP.3	CAP.4	CAP.6	CAP.7	CAPs.8,9
TOTAL	**3.034.445,6**	**553.071,8**	**128.753,2**	**1.070,0**	**1.952.328,1**	**48.671,3**	**152.229,6**	**198.321,6**
EDUCACIÓN NO UNIVERSITARIA	**1.342.337,0**	428.369,0	69.878,0	19,0	689.247,0	19.560,0	135.010,0	254,0
E. Infantil y E. Primaria	**647.688,0**	174.768,0	729,0	0,0	446.812,0	1.179,0	24.200,0	0,0
E. Secundaria y F. Profesional	**234.072,0**	70.666,0	16.338,0	0,0	130.543,0	525,0	16.000,0	0,0
EE. de Reg. Especial	**3.447,0**	3.206,0	163,0	0,0	0,0	78,0	0,0	0,0
Educación Especial	**13.460,0**	11.994,0	557,0	0,0	864,0	45,0	0,0	0,0
Educación de Adultos	**5.794,0**	3.471,0	1.723,0	0,0	582,0	18,0	0,0	0,0
Educación en el Exterior	**116.827,0**	101.258,0	10.356,0	19,0	75,0	5.119,0	0,0	0,0
Servicios complementarios	**1.929,0**	630,0	1.135,0	0,0	164,0	0,0	0,0	0,0
- Comedor y residencia	1.430,0	630,0	800,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- Transporte	499,0	0,0	335,0	0,0	164,0	0,0	0,0	0,0
Educación Compensatoria	**66.726,0**	5.465,0	1.292,0	0,0	59.945,0	24,0	0,0	0,0
Actividades extraescolares y anexas	**148.798,0**	1.494,0	7.239,0	0,0	44.785,0	2.470,0	92.810,0	0,0
Formación y perfeccionamiento del profesorado	**4.744,0**	1.306,0	2.433,0	0,0	977,0	28,0	0,0	0,0
Investigación educativa	**4.351,0**	712,0	2.651,0	0,0	938,0	50,0	0,0	0,0
Administración General	**94.501,0**	53.399,0	25.262,0	0,0	3.562,0	10.024,0	2.000,0	254,0
EDUCACIÓN UNIVERSITARIA (1)	**510.499,6**	124.702,8	58.506,2	1.051,0	81.841,1	29.111,3	17.219,6	198.067,6
Ministerio	*389.682,0*	*6.969,0*	*26.818,0*	*2,0*	*138.496,0*	*15.523,0*	*22.865,0*	*179.009,0*
Ptos. de Universidades públicas	*221.280,7*	*117.733,8*	*31.688,2*	*1.049,0*	*35.202,3*	*13.588,3*	*2.960,5*	*19.058,6*
FORMACIÓN OCUPACIONAL	**0,0**	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
BECAS Y AYUDAS	**1.402.937,0**	0,0	369,0	0,0	1.402.568,0	0,0	0,0	0,0
- No universitarias								
- Universitarias excepto comp.								
- Compensación de precios académicos	221.328,0				221.328,0			
- Sin distribuir	1.173.027,0		369,0		1.172.658,0			

Fuente: Ministerio de Educación.
(1) Incorpora 8.290.000 de becas del MECD por exención de precios académicos y 86.151.000 de financiación privada.

La dotación dirigida a la política de **justicia** en 2013 (1.542,85 millones de euros) será inferior a la del año precedente (-4,3% anual) y bastante menor a la de 2011 (-10% nominal). El gasto en personal se reduce (-3,3%), al igual que las operaciones de capital (-14,1%).

Los autores consideran suficiente estos recursos para el desarrollo de cuatro líneas estratégicas en materia de justicia: regeneración institucional a través de reformas estructurales de la Ley Orgánica del Poder Judicial y la nueva Ley de Demarcación y Planta; reformas organizativas creando vías alternativas a la resolución de conflictos; reformas legislativas como la Ley de Enjuiciamiento Criminal, el Estatuto de la Víctima, el nuevo Código Mercantil y la Ley de Jurisdicción Voluntaria, y por último, las reformas orientadas a la modernización de la justicia. Estas líneas estratégicas afirman su realidad en el Plan de Acción de la Administración de Justicia 2012-2014 que, bajo la premisa de contención del gasto y aprovechamiento de sinergias y recursos, pretende cumplir con los compromisos adquiridos por el Ministerio de Justicia para la presente legislatura, en cuanto a la agilización de la Administración de Justicia, eficacia en la gestión, modernización del modelo organizativo y mejora de las infraestructuras tecnológicas.

La partida Tribunales de Justicia y Ministerio Fiscal absorbe la mayor parte de los recursos de la política de justicia (90,1% del total) en los que se realizará en 2013 una convocatoria de oposiciones de ingreso a las carreras judicial y fiscal, con la finalidad de dar cabida a los nuevos integrantes para su posterior ingreso en la Escuela Judicial y Centro de Estudios Jurídicos. Por otra parte, se pretende abordar la creación de 55 nuevas plazas, 35 de jueces y 20 de fiscales. Ambas actuaciones no suponen incremento de gasto público, según los autores, al ir dirigidas a suprimir actuales refuerzos, reducir la justicia interina y cubrir vacantes con personal de carrera; todo ello mediante la creación de jueces de adscripción territorial y plazas en órganos colegiados, lo que permite aumentar el número de jueces sin necesidad de más dotaciones de personal o nuevas instalaciones.

La partida presupuestaria asignada a la política de **defensa** (5.786 millones de euros) es menor a la del año en curso (-6,6% anual) y muy inferior a la de 2011 (-15,7% nominal).

El recorte afecta a todos los programas. Los gastos operativos, el programa con un volumen absoluto más alto de recursos (2.165,01 millones de euros), son los que sufren el menor recorte porcentual (-5,4% anual), mientras que los programas especiales de modernización son los que soportarán el de mayor dimensión porcentual (-33,6% anual, después haber reducido su dimensión otro 40% adicional en los dos últimos años).

En 2013 se mantendrá el número de efectivos de tropa o marinería en 80.000 personas (3.000 menos del límite máximo autorizado por ley), que implica en la práctica una dimensión inferior a la óptima.

Las dotaciones en inversiones reales (490,92) continúan en 2013 el proceso de adelgazamiento iniciado hace tres años (1.200 millones de euros en 2010).

Esta disminución de recursos obliga a modificar decisiones adoptadas hace algunos años referidas a la compra de material bélico. Así lo reconocen los autores del presupuesto en el *Informe Económico Financiero: "La modernización de las Fuerzas Armadas ha de contemplarse tanto desde el punto de vista del sostenimiento de las capacidades actuales como de las mejoras, no solo de armamento, sino también de estructuras y procedimientos, durante 2013 se continuará con el funcionamiento, desarrollo y ejecución de los Programas Principales de Modernización ya iniciados, de alto coste económico individual y de gran importancia desde el punto de vista tecnológico, industrial y financiero. Estas inversiones también comportan beneficios derivados de la participación en programas de cooperación internacional, la aportación de nuevas tecnologías y el incremento de la actividad industrial y laboral a ellas asociada. Sin perjuicio de lo expuesto, en el marco de los Programas Especiales de Modernización, la reducción que experimenta el capítulo de inversiones reales para 2013 requerirá que el Ministerio de Defensa continúe las negociaciones oportunas con los consorcios internacionales y las empresas adjudicatarias de los mismos para ajustar el ritmo de ejecución y entrega a las disponibilidades presupuestarias y a los límites que exija el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria".*

"Asimismo se analizará detalladamente la situación financiera de cada uno de los programas de adquisición, buscando soluciones dentro de las disponibilidades financieras y, con objeto de fortalecer la función de control y supervisión de los citados programas especiales, se revisará el modelo de dirección centralizada y ejecución descentralizada, avanzando en el fortalecimiento del control de los programas de una forma integral. Por otra parte, el departamento está firmemente comprometido con reducir los compromisos adquiridos a medio y largo plazo, para lo que ha diseñado un plan de actuaciones que contempla la reducción de unidades, aplazamientos de las entregas, renegociación de condiciones y venta de material".

La política de **seguridad ciudadana e instituciones penitenciarias** también sufrirá en 2013 el rigor de la restricción presupuestaria (7.903,48 millones de euros) con una disminución nominal respecto a la inicial del presente año (-5,4%). El descenso acumulado desde 2010 supera el 11% (alrededor de 900 millones de euros).

La partida con más volumen de recursos se dirige a las actuaciones en materia de seguridad ciudadana (5.192,50 millones de euros; -5% anual) seguida de centros e instituciones penitenciarias (1.102,13 millones de euros; -3,8% nominal). El programa de seguridad vial es el tercero en volumen absoluto de recursos (709,65 millones de euros; -2% anual).

La **política exterior** contará en el próximo ejercicio presupuestario 2013 con un volumen de recursos (1.492,27 millones de euros) muy inferior al del año precedente (-11,2%). De cumplirse el presupuesto en el próximo año, el recorte acumulado será del -57,6% desde 2010.

La dotación para la cooperación al desarrollo (523,37 millones de euros) disminuye casi una cuarta parte sobre el año anterior (-23,4% nominal), acumulable a las aplicadas en los años precedentes (-80,4% sobre 2010; -2.149 millones de euros). El 51% de la dotación se desarrollará mediante activos financieros (250 millones de euros); es decir, mediante préstamos a terceros que, en teoría, deberían ser devueltos por los receptores.

El programa de Acción del Estado en el Exterior supera en dotación al anterior programa (764,17 millones de euros), más o menos igual a la del presente año (0,4%).

La dotación en cooperación, promoción y difusión cultural en el exterior para 2013 (106,23 millones de euros) incluye las actividades del Instituto Cervantes, que, con sus actividades, atenderá fundamentalmente al patrimonio lingüístico y cultural que es común a los países y pueblos de la comunidad hispanohablante; siendo el objetivo esencial que se encomienda al Instituto el de contribuir a que el español se consolide como una gran lengua de prestigio internacional. A pesar de contar con tan loable tarea, los autores consideran que el actual contexto presupuestario obliga a racionalizar la presencia y las actividades del Instituto Cervantes con el cierre de los centros de Damasco, Curitiba, Recife, Sofía y el Aula Cervantes de Nicosia. El Instituto, además, reducirá los espacios disponibles en varios de los centros mediante la puesta en práctica de una política de cesión remunerada de partes de sus edificios. De igual forma se promoverá una mejora en el uso de espacios en las sedes y se potenciará la red de centros asociados y acreditados, que no suponiendo coste estructural para el Instituto permite ampliar su ámbito de actuación.

La política de **agricultura, pesca y alimentación,** condicionada casi totalmente por las directrices de la Política Agrícola Común (PAC), dispondrá el año próximo de unos recursos (7.661,87 millones de euros) equivalentes al 0,7 del PIB, con una tasa anual negativa (-9,4%).

El programa de regulación de los mercados agrícolas es el destino de la mayor parte del presupuesto (81% del total; 6.203,91 millones de euros) con una leve variación a la baja de su tasa anual. El desarrollo del medio rural es el siguiente destino con mayor volumen de recursos (13,2% del total; 1.007,76 millones de euros), aunque sufre un riguroso recorte en términos anuales (-33,7% nominal). Ambos se financian íntegramente con los fondos de la Unión Europea, ya sea de la política agrícola o de la regional[78]. El programa de previsión de riesgos en las producciones agrícolas y ganaderas (204,90 millones de euros), desarrollo rural sostenible (20,70 millones de euros) y el

[78] Detalle en *Informe Económico y Financiero de los PGE 2011* (páginas 239 y ss).

dirigido a la gestión de recursos hídricos para el regadío (47,24 millones de euros) les siguen muy de lejos en volumen de recursos.

La política de **comercio, turismo y PYME** (889,56 millones de euros) reducirá en 2013 su dotación respecto al año precedente (-18,8%). El programa de promoción, comercialización e internacionalización de la empresa es el que recibirá la mayor dotación media en valores absolutos (389,54 millones de euros), aunque se ve reducida en términos anuales (-3,4%). El siguiente en dimensión es el programa de coordinación y promoción del turismo (330,62 millones de euros) con una dotación menor que el año anterior (-24,6%) y bastante inferior a la de 2010 (-52% nominal).

La política de **industria y energía** (1.653,53 millones de euros) reduce sustancialmente su dotación sobre el año anterior (-12,8% anual) un ejercicio más, con menor protagonismo de los activos financieros (724,27 millones de euros), pero aún bastante importante (43,8% del total del presupuesto).

El programa de reconversión e industrialización mantiene su posición como primer destino del gasto (467,22 millones de euros), aunque vuelve a sufrir una disminución anual importante (-18,8% nominal). Este programa se orienta, según los autores, por una parte, a sectores en crisis sometidos a procesos de ajuste y adaptación al nuevo entorno competitivo internacional, como es el caso del sector naval, y, por otra, a la realización de actuaciones encaminadas a prevenir la deslocalización de centros productivos en sectores tradicionales, menos competitivos a corto plazo, especialmente en zonas relativamente especializadas en estos sectores. Se pretende atender las consecuencias de dicha deslocalización proponiendo alternativas de reindustrialización y aprovechamiento de recursos en sectores de mayor contenido tecnológico.

La primera posición como destino del gasto cambia cuando se suman dos programas similares: desarrollo alternativo de las comarcas mineras del carbón (45 millones de euros) y explotación minera (457,74 millones de euros) con objeto de *"solucionar satisfactoriamente el problema de los trabajadores y proporcionar puestos de trabajo que compensen la destrucción de empleo que genera el declive del carbón"*. Un total, por tanto, de 502,74 millones de euros después del severo recorte aplicado desde 2009 (-527,06 millones de euros) para: *"Bajo el supuesto del mantenimiento de una reserva estratégica de carbón nacional que, garantizando la continuidad del sector, permita avanzar en el actual proceso de reducción de actividad y cierre de las explotaciones inviables en las circunstancias actuales y previsibles de los mercados, se llevan a cabo actuaciones dirigidas a conseguir un desarrollo alternativo de las comarcas mineras que solucione satisfactoriamente el problema de los trabajadores y proporcione puestos de trabajo que compensen la destrucción de empleo que genera el declive del carbón".*

Este programa está completado, más en la teoría que en la práctica, por el de desarrollo industrial (425,88 millones de euros) que mantendrá sus recursos en el próximo ejercicio (0,8% anual) y el de incentivos regionales a la localización industrial (81,59 millones de euros; -36,4% anual) con unos

objetivos no demasiado concretos en el *Informe Económico y Financiero* que acompaña los presupuestos: *"Garantizar a la industria las condiciones necesarias para desarrollar y materializar su potencial competitivo, y desarrollar líneas de actuación dirigidas a obtener un mayor conocimiento de la realidad industrial, y a comprobar que tanto las condiciones que constituyen el marco o entorno en el que se desarrollan las actividades industriales como los instrumentos de que se dispone para evaluar el impacto de esas condiciones en la competitividad han evolucionado de la forma correcta".*

El resto de los programas dispondrá de recursos inferiores en volumen: normativa y desarrollo energético (15,22 millones de euros), regulación y protección de la propiedad industrial (46,23 millones de euros), seguridad nuclear y protección radiológica (47,31 millones de euros) y el de calidad y seguridad industrial (3,84 millones de euros), aunque todos sufren algún recorte en tasa anual.

La política de **subvenciones al transporte** dispondrá en 2013 de recursos (1.178,23 millones de euros) dirigidos al apoyo del transporte terrestre (827,34 millones de euros), marítimo (58,33 millones de euros), aéreo (274,52 millones de euros) y extrapeninsular de mercancías (18,04 millones de euros), con un severo recorte anual (-27,1%).

Las subvenciones al transporte se justifican por diversos motivos, tales como la necesidad de prestar servicios públicos de transporte de carácter deficitario; procurar la integración de las islas con la península y entre las mismas islas; mejorar las infraestructuras y flotas de transporte, etc. La aplicación de las subvenciones del Estado a las empresas y organismos que realizan tales servicios se rige por su normativa específica, como son los estatutos de las empresas públicas o los contratos-programas. Estas ayudas tienen la finalidad de poner a disposición de los usuarios unos servicios de transporte a precios asequibles, inferiores a los necesarios para cubrir costes.

En el ámbito del transporte terrestre, las empresas prestadoras de los servicios de transporte, dadas las características de los mismos, arrojan frecuentemente resultados negativos que han de ser cubiertos por el Estado, si se quiere garantizar la prestación del servicio en las condiciones adecuadas. Por este motivo recibirán ayudas en 2011: la Autoridad del Transporte Metropolitano de Barcelona (94,92 millones de euros), la Comunidad Autónoma de Canarias (25 millones de euros), y el Consorcio de Transportes de Madrid (127,42 millones de euros). Renfe Operadora recibirá 480 millones de euros como compensación a las obligaciones de servicio público correspondientes a 2012, según el acuerdo de Consejo de Ministros de 30 de diciembre de 2010. Este concepto explica la reducción respecto a 2012, pues en dicho ejercicio se consignaron, además, 367 millones de euros para liquidación del contrato-programa 2007-2010.

Las subvenciones previstas en el transporte aéreo y marítimo nacional se destinan a bonificar los precios de los transportes utilizados por los residentes de la Unión Europea en territorios españoles extrapeninsulares,

paliando así la falta de disponibilidad de otros modos de transporte y contribuyendo al desarrollo económico y social de dichas regiones. Concretamente se sufragan las deducciones legales que disfrutan los residentes en Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla, aplicables a las tarifas de los transportes de tráfico regular directo entre las áreas geográficas o ciudades mencionadas y la península, tanto en trayecto de ida como de vuelta, así como a desplazamientos interinsulares dentro de sus archipiélagos correspondientes.

Por lo que se refiere a las líneas marítimas de interés público, en el año 2002 se firmaron los contratos de las líneas península-Baleares, península-Canarias y península-Ceuta y Melilla. También se contemplan en esta política las subvenciones establecidas para el transporte aéreo y marítimo de mercancías entre las islas Canarias, las islas Baleares y la península, y viceversa, así como el existente entre las islas, y el de exportación de las mismas a países extranjeros; subvenciones que se han intensificado desde el ejercicio 2005, alcanzándose un gasto en 2013 de 16,86 millones de euros para las que tienen su origen o destino en las islas Canarias, y de 1,18 millones de euros en el caso de las islas Baleares.

Esta política recogerá una dotación específica (68,85 millones de euros) para hacer frente a las obligaciones que se generarán en el año 2013 y que corresponden al primer semestre de 2012, derivadas de la rebaja de las tarifas de peaje satisfechas por los usuarios en un 7% de su importe, por lo que la Administración deberá compensar a las sociedades concesionarias por la pérdida de ingresos, una vez cerrado cada ejercicio (Real Decreto-Ley 6/1999, de 16 de abril, de medidas urgentes de liberalización e incremento de la competencia, derogado en el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad).

En el año 2007 se suscribió un convenio para financiar rebajas adicionales de tarifas en determinados tramos de autopistas cuyo concedente es la Generalidad de Cataluña, de acuerdo con la disposición adicional tercera del Estatuto de Autonomía, que supondrá un gasto para 2013 de 9,55 millones de euros. Durante los últimos ejercicios se han aprobado reales decretos que modifican los términos de determinadas concesiones de autopistas de peaje, con el fin de que algunos de los trayectos en ellas incluidos queden libres de peaje. Esto supone una compensación a las sociedades concesionarias que en el año 2013 alcanzará los 21,42 millones de euros.

El presupuesto inicial de la **política de investigación científica, desarrollo e innovación tecnológica (I+D+i)** para 2013 disminuye en 394 millones (un 6,2% menos que el presupuesto de 2012) y se sitúa en 5.926,24 millones. Lo grave de este recorte es que se suma al brusco recorte de 2012 y de años anteriores y que nos retrotrae a cifras de gasto anteriores a 2005 en términos reales. La política de I+D+i supondrá el 1,85% del gasto de los presupuestos en 2013. Analizar estos presupuestos es un ejercicio teórico, ya que para medir su efecto real en 2013 se debería comparar con el

presupuesto ejecutado en 2012 y no con el presupuesto aprobado, ya que ambos divergen claramente.

Estos recortes vuelven a poner de manifiesto que la I+D+i no forma parte de la estrategia de este Gobierno para superar la crisis, lo que nos aboca a un negro futuro como país, al renunciar a uno de los instrumentos fundamentales para la generación de conocimiento y riqueza, así como para la satisfacción de las necesidades de la población y encarar sus retos futuros. Se está produciendo un brusco ajuste en la política pública de I+D+i durante la crisis, confirmando el carácter procíclico y coyuntural de esta política en España (a diferencia de la política que están siguiendo los países punteros de apostar por la I+D+i para superar la crisis). El resultado es que se está desmontando en muy poco tiempo el incipiente tejido investigador que tanto había costado generar y consolidar mínimamente en los años anteriores y que costará bastantes años recuperar, con graves perjuicios en el medio y largo plazo.

El gasto global de España en investigación y desarrollo (I+D) se situó en el 1,39% del PIB en 2010 y la previsión es que en 2011 caiga hasta el entorno del 1,3%. En el conjunto de la Unión Europea el gasto en I+D equivale al 2,1% del PIB y en los países punteros (Finlandia, Alemania, Francia) se sitúa en porcentajes superiores, lo que evidencia el grave retraso de España. Si además se tiene en cuenta que el sector público concentra la mayor parte del gasto y de la financiación destinada a I+D, dada la debilidad de la apuesta del sector empresarial español por la I+D+i (claramente por debajo del esfuerzo que realiza el sector empresarial en la UE), entonces se evidencia con mayor rotundidad la gravedad de los recortes de la política pública de I+D+i y los efectos devastadores que tendrá sobre la investigación, el desarrollo y la innovación de España, tanto en el sector público como en el sector privado.

Resumen política de Investigación, Desarrollo e Innovación 2009-2013

	Millones de euros (M €)					Δ 2013/2012		Δ 2013/2009	
	PGE 2009	PGE 2010	PGE 2011	PGE 2012	PGE 2013	M €	%	M €	%
Gasto estatal I+D+i	**9.662**	**9.271**	**8.586**	**6.320**	**5.926**	**-394**	**-6,2**	**-3.736**	**-38,7**
Gasto real (cap.1-7)	4.176	3.572	3.389	2.566	2.267	-300	-11,7	-1.909	-45,7
Préstamos (cap.8)	5.486	5.699	5.196	3.754	3.659	-95	-2,5	-1.827	-33,3
Gasto I+D	6.972	6.792	6.641	4.920	5.040	120	2,4	-1.932	-27,7
Gasto innovación ([1])	2.690	2.479	1.944	1.400	886	-515	-36,7	-1.804	-67,1
Gasto I+D+i militar	1.459	1.183	1.009	758	363	-394	-52,0	-1.095	-75,1
Gasto I+D+i civil	8.203	8.088	7.576	5.563	5.563	0	0,0	-2.640	-32,2
I+D+i civil: gasto real (cap 1-7)	3.867	3.340	3.184	2.392	2.122	-270	-11,3	-1.745	-45,1
I+D+i civil: préstamos (cap 8)	4.336	4.748	4.392	3.171	3.441	270	8,5	-895	-20,6

Fuente: PGE aprobado de 2009-2012. Proyecto de PGE 2013.
([1]) Solo incluye I+D sociedad de la información, innovación en telecomunicaciones e innovación militar.

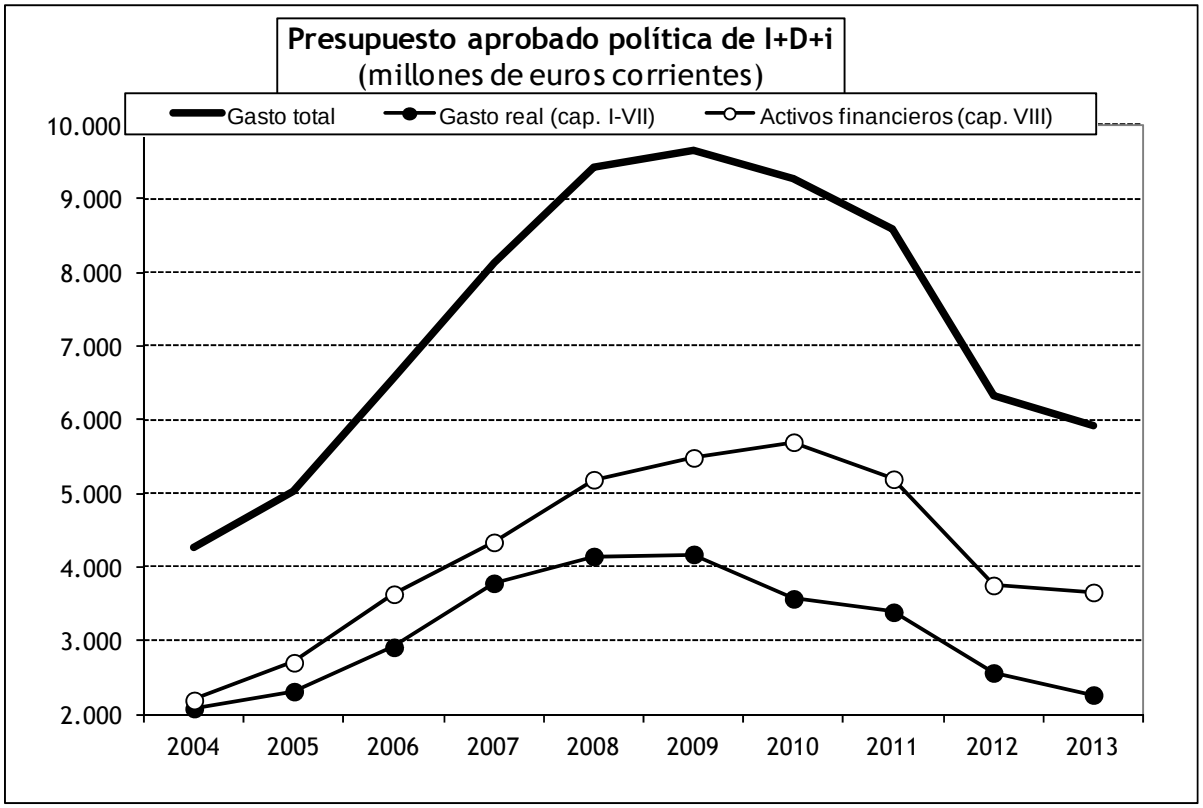
Entre 2009 y 2013, el descenso acumulado en la política de I+D+i (presupuesto inicial sobre presupuesto inicial) alcanza el 39%: 3.736 millones menos. En ese mismo periodo, el PIB nominal (a precios corrientes) se estima que aumentará un 1,4% acumulado. 2009 fue el año en el que la política estatal de I+D+i dispuso de su mayor presupuesto. Desde entonces, se observa claramente cómo la política pública de I+D+i, a pesar de su reducida cuantía dentro del presupuesto global, ha sufrido un brusco ajuste presupuestario en

el contexto de la crisis. Estos descensos, unidos a otros como los de educación, evidencian el desinterés de este Gobierno por cambiar el fallido modelo productivo español y transitar hacia otro que aporte un mayor valor añadido basado en la innovación y el conocimiento.

El análisis del gasto en I+D+i se puede realizar desde varios enfoques complementarios, que se abordan a continuación.

En 2013, casi dos tercios de los fondos dedicados a I+D+i no corresponden a gasto real sino a activos financieros (sobre todo préstamos) que ganan aún más relevancia debido al acusado descenso del gasto real (-11,7%), con descensos superiores en las inversiones reales y las transferencias de capital y más moderados en los gastos de personal, mientras que los activos financieros caen ligeramente (-2,5%).

También entre 2009 y 2013, el descenso acumulado del gasto real (-45,7%) es superior al de los activos financieros, que caen un 33,3%. El descenso del gasto real tiene un agravante adicional dado que estas partidas sí se ejecutaban en su mayoría, por lo que el recorte sí ha afectado gravemente a la política pública de I+D+i. En el caso de los activos financieros, el impacto de su recorte ha sido menor dado que en gran medida no se llegaban a ejecutar, por lo que había margen para reducirlos sin afectar necesariamente a su ejecución.



En 2013, el gasto en innovación tecnológica concentra el recorte de los fondos (cae un 36,7%), mientras que el presupuesto destinado a investigación científica y desarrollo tecnológico aumenta ligeramente. Entre 2009 y 2013, el

descenso en términos porcentuales del gasto en innovación ha sido muy superior al del gasto destinado a I+D, por lo que el gasto en innovación ha perdido peso dentro de la política de I+D+i. Entre 2009 y 2013, la reducción del gasto de la política de I+D+i se ha repartido a partes casi iguales entre innovación tecnológica e I+D, con la diferencia de que en el gasto en innovación el recorte se ha centrado en sus cuantiosos activos financieros (préstamos), mientras que en el gasto en investigación y desarrollo el recorte ha afectado tanto al gasto real como a los préstamos.

En 2013, el presupuesto destinado a la I+D+i civil no se reduce en términos agregados, mientras que cae bruscamente el destinado a fines militares (-52%), sobre todo por la reducción de los préstamos que financian la fabricación de grandes proyectos de armamento. El mantenimiento del presupuesto dedicado a la investigación civil es engañoso: caen con fuerza los fondos destinados a gasto real (270 millones menos, un 11,3% menos), mientras que aumenta el dinero para préstamos en la misma cuantía (270 millones más, un 8,5% más).

Entre 2009 y 2013, el presupuesto en I+D+i militar ha caído un abultado 75,1%, muy por encima del descenso de la parte civil (-32,2%). En términos absolutos el grueso del recorte acumulado se concentra en la I+D+i civil y, dentro de esta, el recorte se concentra sobre todo en los capítulos de gasto real (1 a 7), mientras que los préstamos y otros activos financieros soportan una menor reducción.

Estructura del presupuesto por organismos

Hasta 2012, el grueso de la política estatal de I+D+i tenía rango de ministerio a través del desaparecido Ministerio de Ciencia e Innovación (MCINN), del que dependían gran parte de los organismos públicos de investigación, lo que no excluía que otros ministerios (Industria, Defensa, Educación…), gestionaran igualmente parte de los programas de la política de I+D+i.

Desde 2012, la labor del MCINN la ha asumido la Secretaría de Estado de Investigación, Desarrollo e Innovación (SEIDI) dependiente del Ministerio de Economía y Competitividad, al tiempo que algunos ministerios mantienen igualmente sus partidas destinadas a I+D+i. De la SEIDI depende la mayoría de los recursos destinados a I+D, no así los destinados a innovación tecnológica, que dependen principalmente del Ministerio de Industria.

El grueso de los fondos de la SEIDI son activos financieros que financian la concesión de préstamos a agentes públicos y privados implicados en el proceso de I+D+i. También a través de la SEIDI se dotan los fondos transferidos a la mayoría de los organismos públicos de investigación, incluido el CSIC.

Política de I+D+i por programas de gasto

Más de la mitad de los fondos de la política de I+D+i se articula a través de dos programas: 463B Fomento y coordinación de la investigación científica y técnica, y 467C Investigación y desarrollo tecnológico-industrial. Y precisamente estos dos programas aumentan sus recursos en 2013 respecto al año anterior. El resto de programas sufre recortes en su presupuesto,

especialmente los programas 463A Investigación científica, 467G Investigación y desarrollo de la sociedad de la información y 467I Innovación tecnológica de las telecomunicaciones.

En 2013, el recorte es más acusado en los programas de I+D+i militar que en los programas civiles, donde en términos agregados apenas hay reducción de su presupuesto (otra cuestión es el uso de esos fondos).

En términos acumulados (2009-2013) el recorte del gasto afecta a todos los programas presupuestarios, aunque con diferente intensidad, que de nuevo vuelve a presentar peores cifras en los programas militares. En la siguiente tabla se aprecia la evolución del presupuesto de cada programa.

Política de Investigación, Desarrollo e Innovación por programas de gasto

Programas presupuestarios Millones de euros (M €)	PGE 2009 M €	PGE 2012 M €	PGE 2013 M €	Variación 2013/2012 M €	 %	Variación 2013/2009 M €	 %
462M Investigación y estudios sociológicos y constitucionales	15	13	12	-1	-8	-3	-21
462N Investigación y estudios estadísticos y económicos	8	7	6	0	-4	-2	-20
463A Investigación científica	976	772	690	-82	-11	-286	-29
463B Fomento y coordinación investigación científica y técnica	2.066	1.332	1.411	80	6	-655	-32
465A Investigación sanitaria	424	299	282	-17	-6	-142	-33
466A Investigación y evaluación educativa	7	6	0	-6	-100	-7	-100
467A Astronomía y astrofísica	21	17	17	0	0	-5	-22
467B I+D y experimentación en transportes e infraestructuras	107	1	1	0	-22	-106	-99
467C I+D tecnológico-industrial	2.683	2.064	2.244	180	9	-439	-16
467D Investigación y experimentación agraria	82	76	69	-6	-8	-12	-15
467E Investigación oceanográfica y pesquera	66	58	57	-1	-2	-9	-14
467F Investigación geológico-minera y medioambiental	95	26	25	-1	-3	-69	-73
467G I+D Sociedad de la información	437	145	106	-39	-27	-330	-76
467H Investigación energética, medioambiental y tecnológica	116	84	83	-1	-1	-34	-29
467I Innovación tecnológica de las telecomunicaciones	1.103	672	561	-110	-16	-542	-49
TOTAL INVESTIGACIÓN CIVIL	**8.203**	**5.568**	**5.563**	**-6**	**-0,1**	**-2.640**	**-32**
464A Investigación y estudios de las fuerzas armadas	309	174	145	-29	-17	-163	-53
464B Apoyo innovación tecnológica en el sector de defensa	1.150	583	218	-365	-63	-932	-81
464C Investigación y estudios en materia de seguridad pública	0	1	0	-1	-100	0	
TOTAL INVESTIGACIÓN MILITAR	**1.459**	**758**	**363**	**-394**	**-52**	**-1.095**	**-75**
TOTAL POLÍTICA I+D+i	**9.662**	**6.326**	**5.926**	**-400**	**-6**	**-3.736**	**-39**

Fuente: Proyecto de PGE 2013 y presupuestos aprobados 2009-2012.

Política de I+D+i por capítulos de gasto

Si se analiza con mayor detalle la política de investigación, desarrollo e innovación desglosada por capítulos de gasto (como se observa en la tabla siguiente), se aprecia que el recorte (tanto el previsto en 2013 como el acumulado desde 2009) se produce en todos los capítulos de gasto, pero no con la misma intensidad en todos ellos.

En 2013, el ajuste se centra principalmente en el gasto real, especialmente en los capítulos de transferencias de capital e inversiones reales, mientras que el capítulo de gastos de personal soporta una moderada

caída. La caída del mayor capítulo (los activos financieros) es relevante en términos absolutos, aunque pequeña en términos porcentuales.

En términos acumulados (2009-2013) se aprecia en toda su dimensión el enorme recorte que ha soportado la política estatal de I+D+i y que deja seriamente tocado al sistema público de investigación y la capacidad de impulsar y sostener la I+D+i privada, en un país como España donde el sector público es el pilar del sistema ante la insuficiente apuesta del sector privado y empresarial por la investigación, el desarrollo y la innovación. El recorte sería todavía mayor si, en lugar de analizar el gasto en términos nominales, fuera en términos de gasto real, descontando la inflación de estos años.

- Los activos financieros (el principal capítulo de la política de I+D+i) soportan un recorte del 33,3%, un porcentaje elevado pero inferior al del gasto real, lo que refuerza a los préstamos y aportaciones como el principal instrumento de la política pública de I+D+i en esta etapa de recortes, como también lo fue en la anterior fase alcista. La concesión de préstamos en condiciones preferentes es de interés prioritario por las empresas ubicadas en las actividades de I+D+i y son el principal, aunque no único, destinatario de estos activos financieros.

- Las transferencias de capital se han reducido a menos de la mitad: disminuyen un 57,9% en términos acumulados entre 2009 y 2013.

- Las inversiones reales se han reducido a menos de la mitad: -58,2% acumulado desde 2009.

- Los gastos corrientes en bienes y servicios caen un 36,8% entre 2009 y 2013 y las transferencias corrientes caen un 13,6% en el mismo periodo.

- Los gastos de personal son el capítulo que menos ha disminuido y, aun así, acumula un descenso del 11,2% desde 2009, que también sería mayor si se analizara en términos reales.

Política de I+D+i 2009-2013 por capítulos de gasto

	PGE 2009	PGE 2010	PGE 2011	PGE 2012	PGE 2013	Variación 2013/2012		Variación 2013/2009	
Capítulos	millones de euros (M€)					M €	%	M €	%
1. Gastos de personal	675	667	614	605	599	-6	-1,0	-76	-11,2
2. Gastos corrientes en bienes y servicios	321	269	259	222	203	-19	-8,6	-118	-36,8
3. Gastos financieros	0	0	0	1	1	0	16,7	1	686,5
4. Transferencias corrientes	286	296	293	262	247	-15	-5,7	-39	-13,6
Operaciones corrientes (1 a 4)	1.282	1.232	1.166	1.090	1.050	-40	-3,7	-232	-18,1
6. Inversiones reales	701	541	477	383	293	-90	-23,4	-408	-58,2
7. Transferencias de capital	2.192	1.799	1.746	1.094	924	-170	-15,5	-1.268	-57,9
Operaciones de capital (6 a 7)	2.894	2.340	2.223	1.477	1.217	-260	-17,6	-1.677	-57,9
GASTO REAL (1 a 7)	4.176	3.572	3.389	2.566	2.267	-300	-11,7	-1.909	-45,7
8. Activos financieros	5.486	5.699	5.197	3.754	3.659	-95	-2,5	-1.827	-33,3
TOTAL CAPÍTULOS 1 a 8	**9.662**	**9.271**	**8.586**	**6.320**	**5.926**	**-394**	**-6,2**	**-3.736**	**-38,7**

Fuente: Proyecto de PGE 2013 y presupuestos aprobados 2009-2012.

El gran recorte de la expansiva política estatal de I+D+i está destruyendo, tal vez de forma irreparable a corto y medio plazo, los avances logrados hasta 2009 y que habían permitido gracias al impulso del sector público recuperar parte del atraso histórico respecto a Europa en materia de I+D+i. Desde 2009, y especialmente en los presupuestos de 2012 y 2013, se está destrozando el esfuerzo realizado. Se han recortado bruscamente las partidas destinadas a transferencias de capital e inversiones reales, dificultando gravemente las capacidades, equipos y proyectos del sistema público de investigación y desarrollo. Al añadirse los recortes en gasto corriente y de personal se da la paradoja de tener la más abundante y más cualificada generación de investigadores, a la que, se está despidiendo, empeorando sus condiciones laborales o expulsando al extranjero, y aquellos que se mantienen dentro del modelo, ven constantemente recortados sus recursos y ven cómo no se pueden equipar o renovar sus laboratorios y estructuras de investigación.

Activos financieros

En 2013 se prevé destinar 3.659,46 millones a activos financieros dentro de la política de I+D+i. Dos tercios de estos activos financieros son préstamos concedidos fuera del sector público (aumentan claramente respecto a 2012) y el resto se reparte entre la concesión de préstamos al sector público (reducen su cuantía respecto a 2012) y aportaciones patrimoniales a sociedades públicas. Los activos financieros de la política de I+D+i se concentran en cuatro programas:

- 467C Investigación y desarrollo tecnológico-industrial: 1.973 millones.
- 463B Fomento y coordinación de la investigación científica y técnica: 904,4 millones.
- 467I Innovación tecnológica en las telecomunicaciones: 492,9 millones.
- 464B Apoyo a la innovación tecnológica en el sector de defensa: 218,2 millones.

El programa 467C Investigación y desarrollo tecnológico-industrial depende de dos Ministerios (Economía e Industria), aunque la mayoría de sus activos financieros dependen del Ministerio de Economía y Competitividad a través de la Secretaría de Estado de I+D+i (SEIDI). La mayor parte de los activos financieros de la SEIDI son préstamos a largo plazo en apoyo a la investigación, desarrollo e innovación en el sistema ciencia-tecnología-empresa (1.307,54 millones) dirigidos al sector privado (932,8 millones) y en menor medida al sector público (374,8 millones). Con respecto a 2012, estos préstamos disminuyen y además se reajusta su destino: caen con fuerza los dirigidos al sector público y aumentan los dirigidos al sector privado.

En el programa 467C, la SEIDI también incluye 536,1 millones en aportaciones patrimoniales al Centro para el Desarrollo Tecnológico e Industrial[79] (CDTI) para apoyo a proyectos de I+D+i, lo que supone un aumento tras el brutal recorte en 2012 (-75%). En el caso del CDTI, además de aumentar la dotación de recursos, es necesario que en 2013 se superen los

[79] El CDTI tiene como objetivo ayudar a las empresas españolas a mejorar su competitividad elevando su nivel tecnológico.

obstáculos (relativos a la concesión de los préstamos) que han frenado en gran medida su actividad durante 2012.

El Ministerio de Industria, Energía y Turismo dedica sus activos financieros incluidos en el programa 467C a conceder préstamos fuera del sector público para financiar proyectos estratégicos de desarrollo en el sector aeronáutico (106,07 millones) y el Programa Nacional de Observación de la Tierra por satélite (15,85 millones), así como aportaciones patrimoniales a la Fundación Pública Ciudad de la Energía (7,45 millones).

El programa 463B Fomento y coordinación investigación científica y técnica depende de la SEIDI y en 2013 contará con 904,43 millones en activos financieros, que aumentan claramente (+24%) al mismo tiempo que se reduce el gasto real del programa, sobre todo las transferencias de capital. En 2013 no solo aumentan los activos financieros de este programa, sino que se ha producido una reasignación de los mismos: se reducen de forma acusada los dirigidos al sector público, al tiempo que aumentan de forma destacada los dirigidos al sector privado, ahora claramente mayoritarios. En 2013, el destino de los activos financieros del programa 463B es:

- Anticipos reembolsables para el desarrollo de la investigación científica y técnica (449,89 millones) destinados al sector privado (aumentan hasta los 370,42 millones) y en menor medida al sector público (caen bruscamente hasta 79,47 millones).
- Aportaciones reembolsables a largo plazo al Fondo Estratégico para Infraestructuras Científicas y Tecnológicas (454,54 millones) dirigidas al sector privado (multiplica sus fondos hasta los 334,07 millones) y en menor medida al sector público (los mantiene en 106,47 millones).

El programa 467I Innovación tecnológica en las telecomunicaciones depende del Ministerio de Industria y dedica la mayoría de sus activos financieros a la concesión de préstamos a largo plazo a la Agenda Digital para España (anteriormente se destinaban al Plan AVANZA), tanto dentro del sector público (35 millones) como sobre todo en el sector privado (344,2 millones). Además, también incluye aportaciones patrimoniales a sociedades públicas: 103,7 millones a Red.es (disminuye casi a la mitad respecto a 2012) y 10 millones a INTECO. El programa 467G Investigación y desarrollo de la sociedad de la información también destina 67,6 millones en préstamos a largo plazo fuera del sector público para la Agenda Digital para España.

El programa 464B Apoyo a la innovación tecnológica en el sector de defensa depende del Ministerio de Industria y tradicionalmente ha contado con un elevado volumen de activos financieros utilizados para financiar la fabricación y adquisición de grandes programas de armamento. Durante años, esta política surgió en tiempos del primer Gobierno del Partido Popular, el Ministerio de Industria ha venido financiando la compra de un armamento que posteriormente debería ser pagado por el Ministerio de Defensa, que actualmente acumula una deuda difícilmente asumible de decenas de miles de millones de euros por los compromisos contraídos en los programas de compra de armamento. Las restricciones presupuestarias y la finalización de algunos de los proyectos de armamento explican el rápido descenso en los

últimos años de las dotaciones del Ministerio de Industria para aportaciones reembolsables para desarrollo de proyectos tecnológicos industriales cualificados con programas de defensa (218,2 millones en 2013), dirigidas principalmente a empresas privadas y en menor medida a empresas públicas.

Transferencias de capital

Las transferencias de capital son subvenciones concedidas por el sector público para financiar, en este caso, la inversión en I+D+i de diversos agentes y son el segundo capítulo más relevante de la política de I+D+i con un presupuesto de 923,85 millones en 2013 y un acusado descenso (-16%) respecto al año anterior. Los destinatarios de estas transferencias son diversos:

- Familias e instituciones sin fines de lucro (349,24 millones).
- Sociedades y entidades del sector público (216,5 millones).
- Comunidades autónomas (136,3 millones).
- Empresas privadas (104,39 millones).
- Al exterior (103,29 millones).

Las transferencias de capital destinadas a I+D+i se concentran en los mismos programas que dotan los activos financieros de esta política: los programas 463B Fomento y coordinación de la investigación científica y técnica[80] (359,42 millones) y 467C Investigación y desarrollo tecnológico-industrial (257,74 millones) concentran dos tercios de las transferencias de capital.

El principal destino de las transferencias de capital es el Fondo Nacional para la Investigación Científica y Técnica[81] (273,88 millones en 2013, un 20% menos que en 2012) que, a su vez, financia los proyectos y acciones de diferentes agentes (sobre todo familias e instituciones sin fines de lucro, comunidades autónomas y sociedades y entes del sector público). En 2013, el descenso de las transferencias del Fondo Nacional se concentra en las destinadas a comunidades autónomas (-68,8 millones). El Fondo Internacional para la Investigación Científica y Técnica recibirá 10,2 millones en 2013, mientras que el Fondo Estratégico para Infraestructuras Científicas y Tecnológicas pierde su dotación presupuestaria.

El programa 465A Investigación sanitaria destinará 71,58 millones (un 9% menos) para dotar el Fondo de Investigación Sanitaria y 32,8 millones para estructuras estables de investigación cooperativas.

[80] El programa 463B también incluye 123,87 millones en transferencias corrientes dirigidas principalmente al exterior (82,55 millones para financiar la participación en el CERN, en el Observatorio Europeo del Sur y gastos de participación en centros o programas internacionales de investigación y cuotas) y en menor medida al interior (Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología, Red.es y otros).

[81] El Fondo Nacional para la Investigación Científica y Técnica engloba las partidas principales que financian gran parte de las acciones del Plan Nacional de Investigación que carecen de partida específica.

Las transferencias de capital dirigidas a la formación del personal vuelven a disminuir en 2013. El programa 463A Investigación científica, en la parte que depende del Ministerio de Educación, cuenta con 84,44 millones (un 11% menos) destinados a becas y ayudas para formación, perfeccionamiento y movilidad de profesores (FPU). En el programa 463B se incluyen las ayudas a la formación y movilidad del personal investigador (FPI), ya sea en situación de contrato (22,33 millones) o de beca (27,91 millones).

Las transferencias de capital al CDTI en 2013 se reducen hasta 84,08 millones, un 26% menos, lo que pone en peligro su labor de financiación de actividades empresariales innovadoras. Lo mismo ocurre con la caída de las transferencias para apoyar la I+D+i en el sistema ciencia-tecnología-empresa (caen a 70,87 millones, un 22% menos). Las transferencias del Ministerio de Industria destinadas a financiar la participación en programas espaciales también caen hasta 102,62 millones, un 12% menos.

Los Organismos Públicos de Investigación

El presupuesto de los Organismos Públicos de Investigación (OPI) en la parte sujeta a control presupuestario figura incluido en diferentes programas de gasto. Los diferentes OPI están soportando el profundo recorte de los fondos públicos destinados a la política de investigación, desarrollo e innovación. En 2013, su gasto cae un 8% y su descenso acumulado se sitúa ya en el 27% nominal desde 2009. El nivel de ejecución de su presupuesto suele ser muy elevado, superior al 90%, por lo que el severo descenso de su presupuesto ha tenido un efecto real afectando negativamente a su funcionamiento, personal e inversiones, y poniendo en peligro la continuidad de su labor.

Organismos Públicos de Investigación. Presupuesto de gasto en I+D+i

	2009	2012	2013	Δ 2013/2012		Δ 2013/2009	
Datos en millones de euros (M €)	M €	M €	M €	M €	%	M €	%
TOTAL OPI	**1.689**	**1.331**	**1.228**	**-103**	**-8%**	**-461**	**-27%**
CSIC	828	661	595	-66	-10%	-233	-28%
Instituto de Salud Carlos III	370	293	280	-13	-5%	-90	-24%
CIEMAT	116	84	83	-1	-1%	-34	-29%
INIA	82	76	69	-6	-8%	-12	-15%
Instituto Español de Oceanografía	66	58	57	-1	-2%	-9	-13%
IGME	44	26	25	-1	-3%	-19	-43%
Instituto de Astrofísica de Canarias	21	17	17	0	0%	-5	-22%
INTA	129	91	79	-12	-14%	-50	-39%
CEHIPAR	6	5	5	0	0%	-1	-17%
CEDEX	5	1	1	0	-21%	-4	-85%
CEPC	6	5	5	0	-7%	-1	-19%
Centro de Investigaciones Sociológicas	9	7	7	-1	-9%	-2	-22%
Instituto de Estudios Fiscales	8	7	6	0	-4%	-2	-20%

Fuente: Proyecto PGE 2013 y PGE aprobados 2009-2012.
Se incluyen los gastos de los capítulos 1 a 8. No se incluye el capítulo 9 (pasivos financieros).
CSIC: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
CIEMAT: Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas.
INIA: Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria.
IGME: Instituto Geológico y Minero de España.
INTA: Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial Esteban Terradas.
CEHIPAR: Canal de Experiencias Hidrodinámicas de El Pardo.
CEDEX: Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas.
CEPC: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

La mayoría de los OPI depende de la Secretaría de Estado de I+D+i, incluido el Consejo Superior de Investigaciones Científicas[82] (CSIC) que concentra la mitad del presupuesto de todos los OPI, aunque hay otros organismos públicos de investigación que dependen de otros ministerios: de Defensa, de Presidencia y de Hacienda.

En 2013, los organismos que soportan un mayor recorte en sus fondos son el Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial (INTA) y el CSIC, aunque el descenso es prácticamente generalizado a todos los organismos de investigación, con el agravante que se suma a los recortes de años anteriores. Así, entre 2009 y 2013 el CSIC soportará un descenso de su presupuesto del 28%, que aumenta hasta el 39% en el INTA y el 43% en el Instituto Geológico y Minero de España. Las caídas del Instituto de Salud Carlos III o del INIA serían mayores si se tomara como referencia 2008, año en el que alcanzaron su mayor presupuesto de gasto.

Presupuesto real ejecutado I+D+i en años anteriores (2009-2011)

Los datos anteriormente analizados sobre la política de I+D+i proceden de los presupuestos aprobados en años previos y en el proyecto de presupuestos para 2013. Es decir, son presupuestos iniciales que posteriormente deben ejecutarse y, por tanto, comparar la teoría inicial con la realidad. El problema es que se dispone de mucha menos información y mucho menos desglosada[83] de la realidad (presupuesto ejecutado), lo que dificulta seriamente su análisis, especialmente en el caso de la política de I+D+i, donde los últimos años ha habido una gran divergencia entre los presupuestos aprobados y los finalmente ejecutados. La menor disponibilidad de información dificulta seriamente su análisis, pero no lo impide, y los datos reales desmontan en parte el supuesto esfuerzo público en materia de I+D+i y su abundancia de recursos, que ha sido más teórica que real, especialmente a partir de 2009.

En el caso de la política de I+D+i, en los últimos años se está produciendo una divergencia creciente entre las cifras de presupuesto aprobadas y las realmente ejecutadas. Como la información sobre ejecución presupuestaria solo está disponible a posteriori, con un evidente retardo, no suele ser objeto de análisis. Cuando las cifras entre el presupuesto aprobado y el finalmente ejecutado son similares, el análisis inicial realizado sobre el presupuesto aprobado es válido. Pero cuando el presupuesto finalmente

[82] El CSIC tiene estatuto legal de agencia estatal desde 2009, diferente al del resto de los organismos públicos de investigación y que, en teoría, debería permitirle un mayor grado de autogestión y autofinanciación. El presupuesto del CSIC desde 2009 incluye las previsiones de ingresos propios por proyectos y contratos de investigación. La conversión del CSIC en agencia estatal ha coincidido con una profunda reducción de las transferencias que recibe del Estado, por lo que, a pesar de incluir sus ingresos propios, su presupuesto de gasto no ha parado de disminuir desde entonces.

[83] La forma de presentar la liquidación del presupuesto de un año no es homogénea con la información disponible en el proyecto de presupuesto (y con el presupuesto aprobado), por lo que no es posible realizar una correcta fiscalización y control del cumplimiento de los presupuestos de la política de I+D+i.

ejecutado diverge claramente, entonces las cifras iniciales quedan invalidadas al no coincidir con la realidad.

Esto es lo que ha venido pasando en los últimos años con la política pública de investigación, desarrollo e innovación: el grado de ejecución de su presupuesto se está reduciendo de forma brusca, alcanzando niveles de ejecución ridículos en 2011, cuando solo se ha ejecutado el 64% del presupuesto aprobado. El acusado descenso del presupuesto de I+D+i desde su máximo de 2009 se ve agudizado porque, junto al menor presupuesto inicial, además está disminuyendo el nivel de ejecución del mismo, por lo que el gasto real se reduce bruscamente. Las cifras de ejecución del presupuesto de I+D+i evidencian que en los últimos años su impulso ha sido más teórico que real.

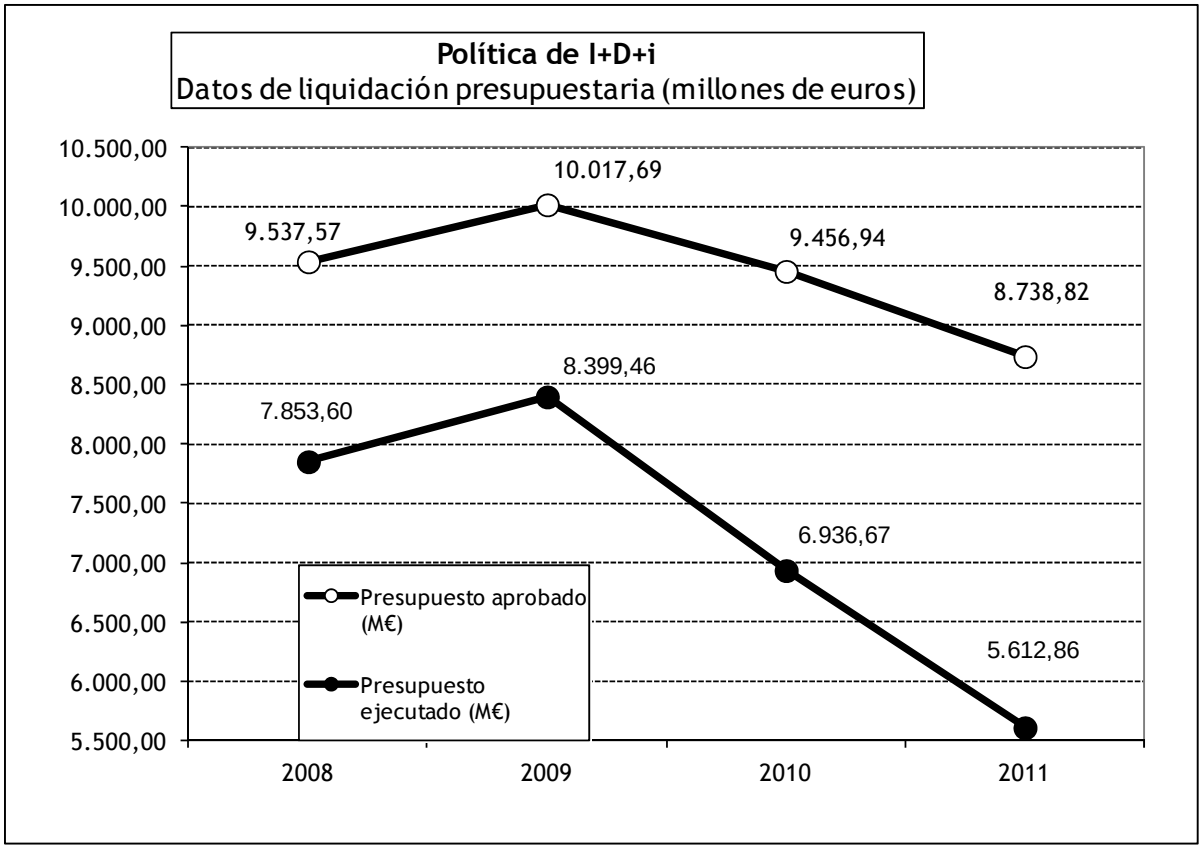
Liquidación presupuesto política I+D+i

	2008	2009	2010	2011
Presupuesto aprobado (M €)	9.537,57	10.017,69	9.456,94	8.738,82
Presupuesto ejecutado (M €)	7.853,60	8.399,46	6.936,67	5.612,86
Ejecución presupuesto I+D+i (%)	**82%**	**84%**	**73%**	**64%**
Ejecución I+D+i ministerios	80%	79%	69%	58%
Ejecución I+D+i OPI	92%	107%	91%	93%
Presupuesto aprobado / PIB (%)	0,88%	0,96%	0,90%	0,82%
Presupuesto ejecutado / PIB (%)	0,72%	0,80%	0,66%	0,53%

Fuente: Presupuestos Generales del Estado. Suma del gasto en I+D+i del Estado, del CSIC y del resto de Organismos Públicos de Investigación.

La política pública estatal de I+D+i ha tenido un peso real, una vez ejecutado el presupuesto, bastante inferior al que indicaban los datos de presupuestos aprobados y con la crisis se ha acelerado la pérdida de relevancia de la política estatal de I+D+i, que ha pasado del 0,8% del PIB en 2009 a poco más del 0,5% en 2011, y con clara perspectiva de seguir cayendo en 2012 y 2013. Como la mayoría del presupuesto de I+D+i no es gasto real, sino préstamos y otros activos financieros, el gasto público real en I+D+i es incluso menor: en caso de ejecutarse en su totalidad, el gasto real del presupuesto aprobado para 2011 supondría el 0,3% del PIB.

Bajo gobiernos del Partido Socialista destaca la baja –y decreciente– ejecución del gasto de los principales programas de la política de I+D+i en los últimos años, tanto los que dependían del Ministerio de Ciencia e Innovación como los dependientes del Ministerio de Industria. La baja ejecución de estos programas se debe a la reducida ejecución de los activos financieros (préstamos, aportaciones patrimoniales) que contenían, aunque no han quedado aclaradas las razones de esta baja concesión de los préstamos presupuestados.



En 2011, el Estado (excluidos los OPI, que ejecutaron la práctica totalidad de su presupuesto) dispuso para la política de I+D+i de 7.114,70 millones de euros, de los que solo ejecutó el 58% y dejó sin ejecutar 3.016,59 millones. El entonces Ministerio de Ciencia e Innovación (MCINN) dispuso de un presupuesto de 5.402,78 millones, solo ejecutó el 63% y dejó sin ejecutar 2.024,95 millones. El MCINN tuvo bajos porcentajes de ejecución tanto en el programa 463B Fomento y coordinación de la investigación científica y técnica (44%) como en el 467C Investigación y desarrollo tecnológico-industrial (65%). El grueso de los fondos no ejecutados por el MCINN son activos financieros: de 3.218,19 millones presupuestados solo se ejecutó el 42%, y se dejaron sin ejecutar 1.853,73 millones.

Los programas dependientes del Ministerio de Industria han tenido una ejecución bastante desigual, con fuertes oscilaciones anuales: el programa 476C Investigación y desarrollo tecnológico-industrial ejecutó más del 90% de su presupuesto (en contraposición con la parte del mismo programa gestionada por el Ministerio de Ciencia e Innovación). En los programas más vinculados a la innovación, el nivel de ejecución ha oscilado de un año a otro, aunque con tendencia decreciente. En 2011 solo se ejecutó el 35% del presupuesto del programa 464B Apoyo a la innovación tecnológica en el sector de la defensa, el 51% del programa 467I Innovación tecnológica de las telecomunicaciones y el 85% del programa 467G Investigación y desarrollo de la sociedad de la información.

Habría sido de gran utilidad disponer de un análisis crítico por parte de los gestores públicos que explicara las dificultades que están detrás del bajo

nivel de ejecución presupuestaria para poder solucionar los problemas y aumentar su grado de ejecución. La falta de información al respecto y el sistemático incumplimiento del presupuesto de estos programas pueden responder a una práctica de "inflar" los presupuestos de la política de I+D+i mediante la inclusión de préstamos, sabiendo que no serían concedidos y que además maquillaban el descenso que se estaba produciendo en el gasto real (capítulos 1 a 7) de la política de investigación, desarrollo e innovación.

Avance ejecución 2012

Para el presupuesto de 2012, ya bajo Gobierno del Partido Popular, solo hay cifras disponibles de ejecución de los ocho primeros meses del año y el panorama que arrojan, provisional todavía, es desolador y no parece apuntar mejoras en la ejecución respecto a años anteriores, a pesar de que el presupuesto de 2012 ya se había reducido bruscamente, suprimiendo precisamente gran parte de esos activos financieros (préstamos) que se quedaban sin gastar y que lastraban las cifras globales de ejecución.

Según los datos de la Intervención General de la Administración del Estado, hasta el 31/08/2012 solo se había ejecutado el 21% del presupuesto de la política de I+D+i; un porcentaje muy bajo, que podría explicarse por la tardía aprobación de los Presupuestos Generales del Estado de 2012. No obstante, cuando se compara con el nivel de ejecución del conjunto de políticas, que alcanza el 53% de su presupuesto a 31/08/2012, se evidencia el bajísimo nivel de ejecución de la política de I+D+i y que, salvo mejora ostensible en el último cuatrimestre de 2012, un año más volverá a registrar pobres cifras finales de ejecución presupuestaria, con el agravante de que los fondos asignados a la I+D+i no dejan de caer desde su máximo de 2009.

Dentro del presupuesto de la Secretaría de Estado de I+D+i (excluidas las transferencias a los organismos públicos de investigación, con un nivel de ejecución muy superior), el nivel de ejecución de los principales programas era mínimo: 17% en el programa 463B Fomento y coordinación de la investigación científica y técnica y 11% en el programa 467C Investigación y desarrollo tecnológico-industrial. Estos dos programas dotan sus recursos principalmente a través de activos financieros (préstamos) y a 31/08/2012 solo había concedido 200 de los 2.300 millones que dispone en préstamos. De hecho, según datos de la Secretaría de Estado de I+D+i, en 2012 solo prevé ejecutar 1.000 de los 2.300 millones de los que dispone en activos financieros (préstamos) y dejar sin ejecutar más de la mitad (1.300 millones). El cambio de partido en el Gobierno no ha resuelto los problemas de fondo y se mantiene la baja ejecución del principal instrumento de la política pública de I+D+i como son los activos financieros (préstamos reembolsables) a pesar de su fuerte reducción en 2012.

La **política pública de infraestructuras** incluida en los presupuestos dispondrá en 2013 de un presupuesto de 5.966,62 millones (equivalente al 0,59% del PIB previsto), lo que supone un descenso del 13,5% respecto al presupuesto de 2012 (6.900,83 millones) y que se acumula a los elevados descensos 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, la crisis está reduciendo sensiblemente la asignación de fondos públicos a este fin. La política de infraestructuras incluida dentro de los presupuestos solo es una parte, minoritaria, de la inversión estatal en infraestructuras, que se realiza mayoritariamente fuera del ámbito de consolidación de los presupuestos por parte de diversas empresas públicas: ADIF, SEITTSA, Renfe Operadora, AENA, Puertos del Estado, Sociedades de Aguas.

La política de infraestructuras: el PITVI 2012-2024

El Gobierno del Partido Popular ha presentado en 2012 el Plan de Infraestructuras, Transportes y Vivienda (PITVI 2012-2024) que sustituye al hasta ahora vigente Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT 2005-2020).

La política pública de infraestructuras de los últimos años se ha articulado en torno a dos grandes ejes: un aumento sustancial de la red de infraestructuras de transporte por medio de grandes planes plurianuales de infraestructuras (PIT 2000-2007, PEIT 2005-2020), y otro eje, de menor dimensión, de desarrollo de infraestructuras hidráulicas (Plan Hidrológico Nacional, estrategia AGUA). España ha realizado un gran esfuerzo de inversión en infraestructuras y ahora dispone de una moderna red de infraestructuras de transporte, en algunos casos muy superior a la que existe en el conjunto de la Unión Europea. La cuestión relevante es si eran necesarias todas esas infraestructuras, teniendo en cuenta además su elevado coste de construcción y mantenimiento. Algunas infraestructuras no deberían haberse realizado, por lo menos no con dinero público, porque no eran necesarias ni sostenibles desde el punto de vista económico, social o territorial. En la etapa de desarrollismo y crecimiento sin límites al calor de la burbuja inmobiliaria no se valoró con suficiente exigencia la viabilidad y necesidad social de las infraestructuras anunciadas, primando los intereses privados y clientelares de promotores, constructores y políticos de turno.

Se ha gastado mucho dinero, y no se han resuelto algunos de los déficits del sistema de transporte de este país. El transporte por carretera está saturado y no se ha desarrollado la alternativa del transporte de mercancías por ferrocarril, y solo recientemente se ha empezado a potenciar el transporte marítimo de mercancías con iniciativas como las “autopistas del mar”. El ferrocarril se ha impulsado de forma muy desequilibrada (alta velocidad) y se han impulsado autovías/autopistas sin tráfico que circule por ellas. La inversión en infraestructuras no es un fin en sí mismo y supone un esfuerzo económico colectivo muy relevante. Son, y así deben planificarse, un medio para la mejora de las condiciones de vida, trabajo y desarrollo de la sociedad y solo cuando contribuyan a progresar en este sentido debe plantearse su realización. No hay nada más ineficiente y costoso que una infraestructura que agota su utilidad al finalizar su construcción al carecer de un uso real posterior que justifique su construcción, que respondía a otros intereses –inmobiliarios o especulativos– ajenos al interés general.

En estos últimos años (PIT 2000-2007 y PEIT 2005-2020) se ha producido una creciente externalización y privatización del gasto público en infraestructuras, mediante empresas públicas fuera de los presupuestos y fórmulas de financiación privada para que el esfuerzo inversor no se reflejara en un mayor endeudamiento público: peaje en la sombra, activos financieros, canon al concesionario de la construcción y mantenimiento de la infraestructura... Al final, estas fórmulas han limitado el endeudamiento público, pero han disparado el coste real de estas infraestructuras a través de los pagos anuales a realizar durante décadas. Dentro de los presupuestos se refleja el esfuerzo inversor directo de la Administración General del Estado y de sus organismos y sociedades. En los últimos años, la gran mayoría del gasto público en infraestructuras (dos tercios) se ha realizado por empresas públicas fuera del ámbito de consolidación (y control) de los presupuestos: SEITTSA, ADIF, AENA, Puertos del Estado, Renfe Operadora…

La cuantía de la inversión pública en infraestructuras y el porcentaje del PIB que representa aumentaron sensiblemente a partir de 1999 y han consolidado un nivel superior. Entre 1990 y 1994, la media de inversión en infraestructuras de transporte se situó en el 1,25%, descendió hasta el 0,90% en 1995-1999 y remontó al 1,37% entre 2000 y 2004. A partir de 2005 siguió aumentando, y entre 2007 y 2010 el volumen de inversión en infraestructuras alcanzó (e incluso superó) el 2% del PIB, que con motivo de la crisis de las finanzas públicas se ha reducido hasta el 1,1% del PIB en 2012.

Como resultado de los diferentes planes de infraestructuras de transporte, España dispone de una elevada dotación de infraestructuras (autovías/autopistas, red de ferrocarril de alta velocidad, red de aeropuertos, red de puertos), acumulándose en algunos territorios varias de estas infraestructuras de alta capacidad (lo que supone de facto su infrautilización), al tiempo que en esos mismos territorios o en otros carecen de otras más necesarias. En estos momentos, el stock de infraestructuras de transporte disponible en España es muy alto, y a la vista de su baja utilización y rentabilidad (social/económica) debería, al menos, replantearse seriamente el modelo en estos tiempos de crisis y profundos ajustes y recortes, para garantizar el buen destino de los fondos públicos y su dedicación a la satisfacción de las necesidades sociales, entre las que se encuentra el transporte, aunque bajo una profunda revisión que priorice los criterios de accesibilidad y sostenibilidad frente al crecimiento indefinido de las exigencias de movilidad.

El PITVI 2012-2024 parte de un cierto análisis crítico de los excesos inversores del plan al que sustituye (continuista a su vez del anterior plan de infraestructuras del Gobierno del Partido Popular), pero plantea unos ejes de inversiones continuistas con los desarrollados hasta ahora, implicando en mayor medida a la iniciativa privada en la ejecución y gestión de las infraestructuras y aumentando el nivel de contribución a su financiación de los usuarios de las infraestructuras.

Aunque no lo reconoce e incluso reniega de ello, el PITVI es continuista del desarrollismo de planes anteriores, con un menor presupuesto porque

ahora no hay dinero para hacer un programa de inversiones tan amplio como los anteriores. Se continúa con la construcción de una extensísima red de autovías/autopistas y de una red de ferrocarril de alta velocidad que llegue a todas las capitales de provincias. Ahí se concentra el grueso de las inversiones. Mientras, el ferrocarril convencional (cercanías, media distancia, mercancías[84]) sigue olvidado en un segundo plano. Las prioridades del PITVI son completar los grandes corredores de transporte actualmente en construcción, tanto en autovías/autopistas como en líneas de alta velocidad.

El volumen total de inversiones del PITVI está ligado a la evolución prevista del PIB durante el periodo de vigencia del plan de infraestructuras (2012-2024): en el escenario optimista, tomando como escenario base un aumento medio anual del PIB del 1,76%, la inversión sería de 144.826 millones, en el escenario conservador (aumento anual del PIB del 1,02%) la inversión sería de 132.111 millones y en el escenario desfavorable (+0,2% anual del PIB) la inversión sería de 119.720 millones.

La inversión en infraestructuras oscilaría entre el 0,85% del PIB (escenario optimista) y el 0,80% del PIB (en los escenarios conservador y pesimista), muy por debajo del esfuerzo de inversión en infraestructuras realizado durante estos años. No obstante, la actual dotación de infraestructuras de transporte de España justifica sobradamente este menor esfuerzo futuro en infraestructuras, e incluso debería cuestionarse seriamente la necesidad de algunas de las inversiones previstas en el nuevo PITVI.

Estimación económica de las actuaciones PITVI 2012-2024

	millones euros	en %
Ferrocarriles	52.733	39%
Carreteras	39.548	29%
Inversión privada en carreteras	8.369	6%
Puertos	7.497	5%
Inversión ajena en puertos	7.343	5%
Aeropuertos y navegación aérea	6.639	5%
Ayudas al transporte	14.498	11%
Total transportes	**136.627**	**100%**

Reparto de inversiones en todo el horizonte temporal del PITVI por modos para el escenario base.

Según las previsiones del PITVI 2012-2024, un 39% de sus recursos se destinaría a la inversión en ferrocarriles (en gran medida a completar la red de alta velocidad) seguido por las inversiones en carreteras, tanto públicas (29%) como privadas (6%). En menor medida, la inversión iría a parar a puertos, tanto inversión pública (5%) como ajena (5%), y, por último, a aeropuertos y navegación aérea (5%), que reciben el menor volumen de inversión, teniendo en cuenta la amplia red de aeropuertos disponible que limita la necesidad adicional de nuevas infraestructuras en esta área.

[84] Según datos del propio PITVI, el ferrocarril solo concentra en España el 4% del transporte de mercancías (en toneladas/kilómetro transportadas por vía terrestre) frente al 17% de media en Europa.

El PITVI 2012-2024, planteado en un contexto de profunda crisis económica y en sintonía con los postulados del Gobierno del Partido Popular, sigue aumentando la financiación privada de las infraestructuras, buscando su rentabilidad económica mediante la apertura de los mercados, las aportaciones de los usuarios (peajes, tasas, precios), la internalización de costes, la colaboración público-privada y enajenaciones (privatizaciones) de infraestructuras. El PITVI tendrá una menor financiación procedente de fondos europeos que los anteriores planes de infraestructuras. En este contexto, los entes empresariales públicos dependientes de Fomento realizarán el 60% de la inversión (y deberán autofinanciarse cada vez en mayor medida), mientras que las empresas privadas aportarán el 16% del esfuerzo inversor.

La filosofía que inspira el PITVI 2012-2024 es que el Estado cambie su papel protagonista en materia de infraestructuras y deje de ser proveedor y/o promotor directo de las mismas, y se convierta en regulador de los servicios e infraestructuras de transporte donde prime su faceta de cliente de las empresas constructoras y concesionarias. Por el camino se abordaría la privatización y liberalización de todo el sistema de construcción, gestión y provisión de infraestructuras y servicios de transporte que ahora reside en manos públicas.

La financiación privada se basará en el fomento de la colaboración público-privada, en el modelo concesional y en el pago de usuarios y del Estado. Se justifica aduciendo las supuestas ganancias de eficiencia que genera este modelo de gestión privada "si está bien diseñado". Los ejemplos de las autopistas radiales de peaje construidas en la Comunidad de Madrid, a iniciativa del anterior Gobierno del Partido Popular, o de algunos aeropuertos de iniciativa público-privada en situación de suspensión de pagos arrojan serias dudas sobre esa supuesta mayor eficiencia con la que se justifica la entrega al capital privado de la política de infraestructuras del Estado. Además, se añade que se darán "ventajas fiscales" a estas formas de colaboración público-privadas en infraestructura. De ser cierta la tesis de esa mayor eficiencia privada, ¿qué sentido tiene subvencionarlas, además, mediante una política fiscal adecuada?

Finalmente, aunque el plan se denomina Plan de Infraestructuras, Transportes y Vivienda, estos conceptos siguen siendo compartimentos estancos a los ojos del planificador público, que renuncia a abordar conjuntamente y relacionado el plan de infraestructuras de transporte y el modelo de territorio, de ocupación del suelo, de desarrollo urbanístico, a pesar de figurar en el mismo documento y depender del mismo ministerio. Aunque no depende del Ministerio de Fomento la planificación urbanística, no se recoge la necesidad de coordinar e integrar la planificación de infraestructuras de transporte con la planificación y ordenación de los usos del suelo y el espacio (urbano, periurbano…).

Desde hace más de 20 años la política española de infraestructuras se guía por el criterio del desarrollismo, de la intensa generación de infraestructuras de transporte, más como un fin en sí mismo (la actividad

generada por su construcción y los beneficios derivados, incluyendo las rentas de localización) que como un medio justificado para otros fines (las infraestructuras deben dar satisfacciones a necesidades y estas deben jerarquizarse y priorizarse).

La política de infraestructuras (de transporte, hidrológicas…) constituye un factor clave en la dinamización y eficiencia de la economía y de la producción. Pero también es un elemento de cohesión y vertebración del territorio, que debe contribuir al desarrollo y reequilibrio 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 comunidades autónomas y sus habitantes. Por tanto, la construcción (y posterior gestión y utilización) de infraestructuras debe responder a criterios socioeconómicos que justifiquen siempre su necesidad y rentabilidad social y económica, y deben respetarse siempre al máximo criterios medioambientales y de sostenibilidad. En la planificación de las infraestructuras de transporte deben primarse los criterios de cercanía, accesibilidad y sostenibilidad frente al crecimiento (ilimitado e insostenible) de la demanda de movilidad y de más infraestructuras de transporte. El "desarrollismo" en materia de infraestructuras imperante en España[85] durante muchos años no ha sido ni será un modelo de desarrollo.

La inversión en infraestructuras supone un esfuerzo económico muy relevante y no constituye un fin en sí mismo: las infraestructuras son, y así deben planificarse cuidadosamente, un medio para la mejora de las condiciones de vida, de trabajo y de desarrollo de la sociedad, y solo cuando contribuyan a progresar en este sentido debe plantearse su realización. No hay nada más ineficiente y costoso que una infraestructura no necesaria que agota su "utilidad" una vez finalizada su construcción al carecer de un uso real posterior que justificara dicha inversión o porque respondía a otros intereses (inmobiliarios o especulativos) que nada tienen que ver con el interés general.

Por eso, es preocupante el contenido del nuevo Plan de Infraestructuras, Transportes y Vivienda (PITVI 2012-2024) elaborado por el Gobierno del Partido Popular, claramente continuador de los planes de infraestructuras desarrollistas de las últimas décadas, y aunque incorpora alguna reflexión autocrítica sobre el modelo impulsado y que nos ha llevado a la actual burbuja de infraestructuras (muy ligada a la burbuja inmobiliaria por cierto), es claramente continuista y 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.

[85] Para un análisis más detallado de la política de infraestructuras desarrollada en España en los últimos años puede consultarse el capítulo "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 CCOO en noviembre de 2011.

En paralelo a la construcción de nuevas infraestructuras de transporte, en colaboración público-privada 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 como nuevo espacio de negocio cautivo.

Presupuesto de la política de infraestructuras 2013

Dentro de la parte de la política de infraestructuras que consolida dentro de los presupuestos en 2013 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, y dispondrá de 4.416,59 millones para infraestructuras (un 4,8% menos), de los que 2.517,81 corresponden a inversiones.
- El Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente dispondrá de 1.483,39 millones destinados a infraestructuras hidráulicas, costeras y medioambientales (un 14,9% menos), de los que 837,69 millones son inversiones.
- El Ministerio de Industria, Energía y Turismo dispondrá de 42,28 millones (un 58% menos) destinados a transferencias de capital para la reestructuración de la minería y el desarrollo alternativo de las comarcas mineras.
- Los Entes Territoriales recogen 23,60 millones (un 26% 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.

Presupuesto de la política de infraestructuras				
			Variación 2013/2012	
Capítulos de gasto	**PGE 2013**	**PGE 2012**	**millones de euros**	**%**
1. Gastos de personal	500,36	529,31	-28,95	-5%
2. Gastos corrientes en bienes y servicios	225,54	240,44	-14,90	-6%
3. Gastos financieros	27,01	22,79	4,22	19%
4. Transferencias corrientes	29,44	40,19	-10,75	-27%
1-4. Operaciones corrientes	782,35	832,73	-50,38	-6%
6. Inversiones reales	3.355,50	3.708,41	-352,91	-10%
7. Transferencias de capital	1.035,48	1.226,40	-190,92	-16%
Operaciones de capital	4.390,98	4.934,81	-543,83	-11%
OPERACIONES NO FINANCIERAS	**5.173,33**	**5.767,54**	**-594,21**	**-10%**
8. Activos financieros	793,29	1.133,30	-340,01	-30%
TOTAL CAPÍTULOS 1 A 8	**5.966,62**	**6.900,84**	**-934,22**	**-14%**
Fuente: PGE 2013. Datos en millones de euros.				

La política de infraestructuras incluida dentro de los presupuestos recorta sus fondos previstos para 2013 en un 14% (934,22 millones menos), concentrado en los principales capítulos: en las inversiones reales (-352,91 millones, -10%), en las transferencias de capital (-190,92 millones, -16%) y en los activos financieros (-340 millones, -30%). Estos importantes recortes se suman a los de años anteriores, en los que la política de infraestructuras ha reducido su tamaño de forma considerable, tanto dentro del presupuesto como fuera. El presupuesto de la política de infraestructuras del Estado y los Organismos Autónomos se ha reducido a menos de la mitad en los últimos cuatro años: ha bajado desde 13.177,19 millones en 2009 (en 2010 el presupuesto inicial era mayor, pero quedó en gran medida sin ejecutar por el ajuste presupuestario que se produjo) a los 5.966,62 millones previstos en 2013. El capítulo de inversión en infraestructuras ha bajado de 8.186,60 millones en 2009 a 3.355,50 millones en 2013.

Dentro del presupuesto, el gasto de inversión en infraestructuras (3.355,50 millones) sigue cayendo (-10%), aunque menos que el conjunto de esta política. El descenso es mayor en el caso de las transferencias de capital que subvencionan las infraestructuras (caen un 16% y se sitúan en 1.035,48 millones) y especialmente en el caso de los activos financieros (que financian las infraestructuras de diversos agentes) que caen un 30%, hasta 793,29 millones.

Un año más, en 2013 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 invertirán en infraestructuras 6.252,40 millones (un 10% menos), lo que supone cerca de dos tercios de la inversión en infraestructuras del Estado y su sector empresarial. 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 2013

Tipos de infraestructuras	Estado y OOAA	Entes Públicos y Soc. Mercantiles Estatales	**Total 2013 PGE inicial**	Variación % total 2012/11	**Total 2012 PGE aprobado**
Carreteras	2.376,82	189,85	2.566,67	-6,4	2.740,78
Ferrocarriles	112,12	3.666,62	3.778,74	-26,0	5.107,21
Puertos y seguridad marítima	3,62	733,02	736,64	-4,9	774,62
Aeropuertos y seguridad aérea	9,65	837,77	847,42	-17,4	1.025,91
Hidráulicas	622,92	824,06	1.446,98	-0,5	1.453,97
Costas y medioambientales	191,67		191,67	-18,3	234,48
Otras	38,70	1,08	39,78	-25,8	53,62
TOTAL	**3.355,50**	**6.252,40**	**9.607,90**	**-15,7**	**11.390,59**

Fuente: PGE 2012 aprobados y proyecto de PGE 2013. Datos en millones de euros.

La inversión total del Estado en infraestructuras (dentro y fuera de los presupuestos) se situará en 9.607,90 millones en 2013, lo que supone un recorte nominal del 15,6% respecto al presupuesto de 2012. El problema para analizar correctamente este recorte es que no están disponibles las cifras de ejecución del presupuesto de 2012 (o una estimación de las mismas) 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 el análisis y su impacto real.

Inversión pública en infraestructuras				
Estado, entes públicos y sociedades mercantiles estatales			*variación 2013/2012*	
	PGE 2013	**PGE 2012**	**millones**	**%**
TOTAL INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURAS	**9.607,90**	**11.434,14**	**-1.823,74**	**-16**
FERROCARRILES	**3.778,74**	**5.107,11**	**-1.328,37**	**-26**
ADIF: inversiones (Alta Velocidad y red convencional)	3.372,47	4.126,44	-753,97	-18
Dirección General de Ferrocarriles (Fomento)	112,12	871,91	-759,79	-87
SEITTSA: inversión en ferrocarriles	294,15	108,76	185,39	170
CARRETERAS	**2.566,67**	**2.740,48**	**-173,81**	**-6**
Creación y conservación de nuevas carreteras (Fomento)	1.434,54	1.604,74	-170,20	-11
Conservación y seguridad viaria en carreteras (Fomento)	942,28	873,00	69,28	8
SEITTSA: inversión en carreteras	189,85	262,74	-72,89	-28
AEROPUERTOS Y SEGURIDAD AÉREA	**847,42**	**1.025,91**	**-178,49**	**-17**
AENA: inversiones en aeropuertos españoles	837,77	1.015,83	-178,06	-18
Agencia Estatal de Seguridad Aérea	8,00	8,00	0,00	0
Dirección General de Aviación Civil	1,65	2,08	-0,43	-21
INFRAESTRUCTURAS PORTUARIAS Y SEGURIDAD MARÍTIMA	**736,64**	**774,62**	**-37,98**	**-5**
Puertos del Estado: inversiones sistema portuario	733,02	770,06	-37,04	-5
Dirección General de Marina Mercante (Fomento)	3,62	4,56	-0,94	-21
INFRAESTRUCTURAS HIDROLÓGICAS	**1.446,98**	**1.449,97**	**-2,99**	**0**
Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente: PHN	622,92	797,93	-175,01	-22
Sociedades de Aguas	824,06	652,04	172,02	26
INFRAESTRUCTURAS COSTERAS	**48,75**	**78,72**	**-29,97**	**-38**
Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente	48,75	78,72	-29,97	-38
INFRAESTRUCTURAS MEDIOAMBIENTALES	**142,92**	**155,76**	**-12,84**	**-8**
Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente	142,92	155,76	-12,84	-8
DESARROLLO ECONÓMICO COMARCAS DEL CARBÓN	**42,28**	**101,57**	**-59,29**	**-58**
Ministerio de Industria, Turismo y Comercio	42,28	101,57	-59,29	-58
Fuente: PGE 2013. Datos en millones de euros.				

Ferrocarriles (inversión de 3.778,74 millones)

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). A partir de 2013 FEVE desaparece y sus actividades se integran en Renfe Operadora y en ADIF, como siguiente paso en el proceso de liberalización y privatización de los servicios ferroviarios de pasajeros, que continuarán con futuras reestructuraciones y divisiones a su vez de Renfe y de ADIF.

En 2013, ferrocarriles es el apartado que sigue concentrando el mayor volumen de inversión prevista (3.778,74 millones), aunque se reduce bastante más que la media de la inversión en infraestructuras. La práctica totalidad de la inversión en ferrocarriles se realiza fuera del ámbito de los presupuestos, a través de empresas públicas (ADIF y, en menor medida, SEITTSA), y prácticamente desaparecen las inversiones que se realizaban por parte de la Dirección General de Ferrocarriles (DGF). El grueso de esta inversión, tanto la

realizada por ADIF como la de SEITTSA o la de la DGF, sigue concentrada en los corredores de alta velocidad, mientras que la inversión destinada al ferrocarril convencional de pasajeros o mercancías sigue en niveles muy reducidos. Únicamente destacan las partidas destinadas a la construcción de diferentes tramos del "eje Mediterráneo" que permita conectar el Levante con Francia y el resto de Europa.

ADIF, para financiar su promoción, gestión y mantenimiento de infraestructuras ferroviarias, recibe transferencias de capital de los presupuestos. Así, en 2013 está previsto que reciba 585 millones para el mantenimiento de la red convencional de ferrocarril, 120 millones para inversión en la red convencional y 51 millones para la construcción de la estación de La Sagrera (Barcelona). Además, ADIF recibirá aportaciones patrimoniales del Estado por importe de 46,76 millones en 2013, una cantidad sensiblemente inferior a la de 2012.

Carreteras (inversión de 2.566,67 millones)

A diferencia del ferrocarril, el grueso de la inversión en carreteras se gestiona todavía dentro del presupuesto a través de la Dirección General de Carreteras y no fuera de él por empresas públicas (SEITTSA). En los últimos años se ha reducido significativamente la inversión realizada por SEITTSA en carreteras, al ir finalizando las obras que tenía encomendadas y no recibir nuevos encargos de construcción. La inversión prevista en carreteras se situará en 2.566,67 millones en 2013, lo que supone un descenso del 6% respecto a 2012.

Para la creación y conservación de nuevas infraestructuras de carreteras se invertirán por parte del Ministerio de Fomento 1.434,54 millones en 2013, una cantidad inferior a la de 2012, pero que sigue siendo superior a la de 2011. En 2012 y 2013, buena parte de los fondos dedicados a inversión en carretera se destinan a atender el pago de obligaciones de ejercicios anteriores relativas a expropiaciones (en 2013 se dedican 539,84 millones a expropiaciones, modificados, adicionales y otras incidencias de inversiones de ejercicios anteriores). La inversión en nuevas infraestructuras de carreteras corresponde, principalmente, a la construcción de nuevas autovías y vías de gran capacidad, aunque su cuantía ha disminuido en 2013 respecto al año anterior.

Por el contrario, las inversiones en conservación y mantenimiento de carreteras han repuntado en 2013 (+8%) tras su acusado descenso en 2012, pero siguen lejos del mínimo necesario para garantizar el correcto mantenimiento de la red, por lo que su estado se sigue deteriorando. 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. El aumento presupuestario de este apartado en 2013 se corresponde con la dotación de 124,26 millones para hacer frente a expropiaciones, modificados, adicionales y otras incidencias relativas a obras de conservación y reposición de ejercicios anteriores.

En el apartado de carreteras se incluyen transferencias de capital a comunidades autónomas y corporaciones locales por importe de 96,91 millones, destinadas a financiar principalmente obras y expropiaciones en los dos archipiélagos.

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 200 millones y se elimina totalmente la concesión de préstamos participativos a sociedades concesionarias de autovías de primera generación por obras adicionales, alternativas y mejoras, que habían recibido 39,48 millones en 2012. En este programa igualmente se incluye la adquisición de participaciones de SEITTSA por importe de 400 millones, que servirán para financiar las actuaciones de inversión de SEITTSA en 2013, tanto en el ámbito de los ferrocarriles como en el de carreteras.

Aeropuertos y seguridad aérea (inversión de 847,42 millones)

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 (Madrid-Barajas, Barcelona-El Prat...), lo que le ha generado una cuantiosa deuda. La inversión de AENA (no está incluida dentro de los presupuestos) sigue disminuyendo y se situará en 2013 en 847,42 millones, un 18% menos que en 2012. Otras inversiones destinadas a seguridad aérea e inversiones aeroportuarias por el resto de organismos públicos del sector son poco relevantes.

Las inversiones de AENA para 2013 se concentran principalmente en: Madrid (186,02 millones, dedicados sobre todo al pago de expropiaciones de Madrid/Barajas), Las Palmas (119,81 millones, para la ampliación del aeropuerto de Gran Canaria), Barcelona (79,45 millones), A Coruña (51,61 millones, ampliación aeropuerto de A Coruña) y en diversos proyectos no regionalizables que afectan a varios aeropuertos (207,94 millones), destinados al desarrollo y mejora del sistema de navegación aérea, sistemas de información y comunicaciones, inversiones de apoyo y mantenimiento...

Infraestructuras portuarias (inversión de 736,64 millones)

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 2013 invertirá 733,02 millones, un 5% menos que en 2012 y apenas la mitad de lo invertido en 2010. Las inversiones se destinan a muelles y atraques, abrigos y accesos, superficies terrestres y otras inversiones. En 2013 los puertos que reciben un mayor volumen de las inversiones de Puertos del Estado y las autoridades portuarias son: Barcelona (128,01 millones), Bahía de Algeciras y Bahía de Cádiz (82,66 millones), Valencia (67,28 millones), A Coruña y Ferrol (64,71 millones) y Bilbao (55,27 millones).

Además, el programa *451N Dirección y servicios generales de Fomento* incluye 51 millones en concepto de préstamos a largo plazo a Puertos del Estado: 23,12 millones para financiar el coste adicional del proyecto

modificado de ampliación del Puerto de Gijón y 27,88 millones para financiar la ampliación de la Autoridad Portuaria de A Coruña.

Infraestructuras hidrológicas y calidad de las aguas (inversión de 1.446,98 millones)

Las inversiones previstas en infraestructuras hidrológicas (dentro y fuera de los presupuestos) caen ligeramente de cara a 2013 (-0,5%) y se sitúan en 1.446,98 millones, apenas un tercio de las inversiones presupuestadas en 2008, en plena aplicación del Plan AGUA. Aunque las inversiones casi no se reducen, lo que sí se modifica sensiblemente es el organismo encargado de gestionarlas: caen con fuerza las inversiones dependientes del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (Confederaciones Hidrográficas) y repuntan las inversiones de las Sociedades de Aguas, entidades público-empresariales no incluidas dentro de los presupuestos.

La Dirección General del Agua y las diferentes Confederaciones Hidrográficas se reparten la gestión de los recursos destinados a infraestructuras hidráulicas y calidad de las aguas recogidas dentro de los presupuestos. En 2013 encabezan las inversiones en infraestructuras hidrológicas y calidad de las aguas la Dirección General del Agua (189,83 millones) y la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir (145,44 millones) seguidos ya a gran distancia por el resto de Confederaciones Hidrográficas.

Pero fuera del presupuesto se concentra más de la mitad de las inversiones en infraestructuras hidrológicas, que en 2013 realizarán las empresas Aguas de las Cuencas Mediterráneas (acuaMed) por importe de 424,53 millones, Aguas de la Cuenca del Ebro (acuaEbro) por importe de 390,96 millones y Canal de Navarra (CANASA) por importe de 8,57 millones. Otras empresas como Aguas de las Cuencas del Norte (acuaNorte) o Aguas de las Cuencas del Sur (acuaSur) no realizarán ninguna inversión en 2013.

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) permitiría 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.

En materia de política hidrológica ha habido un gran enfrentamiento político en los últimos años entre PP y PSOE, plasmados en el Plan Hidrológico Nacional del Partido Popular, sustituido posteriormente por el Programa AGUA (Actuaciones para la Gestión y la Utilización del Agua) por parte del PSOE. A pesar de la fuerte discusión pública y política que suscitaron ambos planes, así como sus medidas estrellas (trasvase del Ebro, desaladoras), la lógica principal que los inspiraba era bastante similar.

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 solo una parte de dichas desaladoras ya ha entrado en funcionamiento y en algunos casos presentan una baja utilización ligada al elevado coste del agua procedente de las plantas desaladoras, que fueron proyectadas en plena burbuja inmobiliaria al calor de algunos fallidos desarrollos urbanísticos.

De momento, en los presupuestos no figura especificada y desarrollada la política que piensa seguir el Gobierno del Partido Popular en materia de agua, más allá de referencias genéricas del tipo: "El marco de la política de aguas contempla, dentro de las disponibilidades presupuestarias asignadas, abordar el Pacto Nacional del Agua, con el objetivo de garantizar el suministro de agua en calidad y cantidad suficiente, de una manera integral y solidaria en todo el territorio nacional". Está por definir la política en materia de aguas que impulsará el Gobierno del PP y si recuperará la política de macrotrasvases y grandes obras al servicio de un modelo desarrollista como los anteriormente impulsados.

El programa *452M Normativa y ordenación territorial de los recursos hídricos* recoge la adquisición en 2013 de acciones de las Sociedades de Aguas por importe de 48,53 millones por parte de la Dirección General del Agua (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente), un importe ligeramente superior al de 2012, pero lejos de las fuertes adquisiciones de acciones (ampliaciones de capital) suscritas por el Ministerio en años anteriores.

Infraestructuras medioambientales y costeras (inversión de 191,67 millones)

Las inversiones en infraestructuras medioambientales y costeras tienen un peso bastante reducido (suman conjuntamente 191,67 millones) y vuelven a reducirse respecto a las del año anterior. A diferencia de otras infraestructuras, en estas la totalidad de las inversiones se realizan dentro del ámbito de los presupuestos, ejecutadas directamente por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente o sus organismos autónomos (Parques Nacionales).

En materia de medio ambiente, la mayor parte de las inversiones en 2013 se concentran en el objetivo de defensa de incendios forestales (103,13 millones) que ve aumentada su cuantía, mientras que por segundo presupuesto consecutivo se suprimen casi en su totalidad las inversiones destinadas a control de la erosión y la lucha contra la desertización.

En 2013 vuelve a reducirse de forma importante la inversión en infraestructuras costeras, que cae hasta 48,75 millones. Estas inversiones se destinarán a la protección y conservación del litoral, a la recuperación de la accesibilidad y el tránsito peatonal de la costa, y para planificar, conservar, proteger y mejorar el medio marino.

Durante 2013, al igual que en años anteriores, está prevista con cargo al capítulo 8 de gastos del programa *456M Actuaciones para la prevención de la contaminación y el cambio climático* la adquisición de créditos de carbono que faciliten el cumplimiento de los compromisos adquiridos por España en el marco del Protocolo de Kioto. Para 2013 se han presupuestado 44,94 millones en activos financieros destinados a la adquisición de los derechos de emisión de CO_2.

La *política de acceso a la vivienda y fomento de la edificación* contará en 2013 con una dotación prevista de 765,88 millones, con un descenso del 6,6% respecto al presupuesto de 2012, que se suma a los descensos de años anteriores y que han reducido a menos de la mitad el presupuesto de la política de vivienda que contó con 1.615,93 millones de 2009. La mayoría de los fondos de la política de vivienda va destinada a financiar las actuaciones recogidas en los sucesivos planes de vivienda.

No obstante, la mayoría del gasto estatal en materia de vivienda no está incluida en la política de acceso a la vivienda y fomento de la edificación: son las bonificaciones y beneficios fiscales aplicados a la promoción, compraventa y arrendamiento de viviendas que cada año cuestan miles de millones de euros. A pesar de los relevantes recursos públicos destinados a vivienda durante décadas (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 y vivienda 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 económicas y sociales[86].

En España se da la paradoja de que existen más viviendas por habitante que en ningún país europeo, pero un menor salario medio, un mayor endeudamiento hipotecario, el predominio de la vivienda en propiedad y el elevado coste de la vivienda –en compra o en alquiler– provocan que la vivienda sea más inaccesible que en Europa y se convierta en mayor medida en un factor de exclusión social. En España, la mayoría de la población es ahora más pobre cuando se le había hecho creer que iba a ser mucho más rica. Es evidente que la "paradoja" de la vivienda tiene claros ganadores (una minoría) y perdedores (la inmensa mayoría) y unas enormes y destructivas

[86] 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.

consecuencias negativas, como se está pudiendo comprobar: el actual drama de los desahucios es la consecuencia directa más grave del fatal funcionamiento del modelo financiero, hipotecario e inmobiliario impulsado durante décadas.

El problema de la vivienda en España es el resultado de haber impulsado durante décadas soluciones de mercado ante una necesidad social básica, como es la vivienda, y de 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 su mala utilización, supeditada a otros intereses especulativos. España es el país con más viviendas por habitante de Europa (cerca de 27 millones de viviendas para 47 millones de habitantes), pero solo 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 solo unas semanas al año. Ante la oleada de desahucios que están soportando las familias con menos recursos económicos, se vuelve más urgente todavía dar utilización efectiva al amplio parque residencial existente para garantizar de forma efectiva el derecho de acceso a una vivienda recogido en la Constitución Española.

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 predominante de tenencia de las viviendas –propiedad o alquiler- y su coste es resultado de las políticas de vivienda aplicadas durante décadas.**

Las primeras medidas en materia de vivienda adoptadas por el Partido Popular nada más llegar al Gobierno apuntaban a un claro continuismo de las políticas de apoyo a la vivienda en propiedad como mecanismo para superar la crisis (la general y la del sector): prórroga del IVA superreducido en la vivienda nueva (4%), la recuperación para todos los niveles de renta de la deducción en el IRPF por compra de vivienda habitual, la supresión de la renta básica de emancipación (ayuda al alquiler)... Ante el deterioro de la situación económica y la necesidad de aumentar los ingresos, el Gobierno ha derogado algunas de estas y a partir de 2013 la vivienda habitual tributará al 10% del IVA y se suprimirá la deducción en el IRPF por compra de vivienda habitual.

En 2012, el Gobierno también ha puesto en marcha la reforma de la Ley de Arrendamientos Urbanos, que aumenta la flexibilidad del alquiler, lo que da más poder al arrendador frente al inquilino, que queda en una posición de mayor vulnerabilidad y desprotección ante la ausencia de otras medidas compensatorias. Las principales reformas planteadas son: reducción de 5 a 3 años del periodo obligatorio de un contrato de alquiler y reducción de la prórroga de 3 años a 1, el arrendador podrá recuperar la vivienda como vivienda habitual con solo un mes de preaviso y sin pactarlo en contrato como

hasta ahora, se agiliza el procedimiento de desahucio en caso de impago, se aumentan los incentivos fiscales al propietario, se actualizarán libremente los precios en lugar de utilizar la referencia del IPC como hasta ahora. También se plantean cambios en la regulación para fomentar la expansión de las sociedades cotizadas de inversión inmobiliaria (Socimis), dedicadas a la gestión de carteras de viviendas en alquiler.

El Gobierno del Partido Popular ha presentado en 2012 el nuevo plan estatal plurianual sobre vivienda, el Plan de Vivienda y Fomento de la Regeneración Urbana y el Alquiler 2013-2016. Este plan completa el giro que se viene anunciando en la política estatal de vivienda desde los dos planes aprobados bajo el Gobierno del PSOE (2005-2008, 2009-2012) y que resultaron fallidos para haber cambiado el paradigma imperante en materia de vivienda.

La filosofía –y la letra– del nuevo plan supone una enmienda a la totalidad a la política pública de vivienda desarrollada durante las últimas décadas y al propio discurso defendido por el Partido Popular. De todas maneras, es tradición de alguno de nuestros políticos introducir ambiciosos y loables objetivos en los sucesivos planes y leyes de vivienda y suelo que aprueban (todos dicen defender el derecho de acceso a una vivienda digna) para a continuación hacer y defender todo lo contrario. Décadas de políticas en contra del derecho a una vivienda digna obligan a mantener una postura de escepticismo.

Dicho esto, el Plan de Vivienda y Fomento de la Regeneración Urbana y el Alquiler 2013-2016 dice apostar claramente por unos ejes que desde hace años se venían exigiendo desde diversos agentes sociales, entre ellos Comisiones Obreras: el impulso del alquiler y de la rehabilitación de vivienda frente a la constante expansión de nueva construcción. Para lograr este cambio ha sido necesario el colapso del modelo de vivienda apuntalado durante décadas y que ha arrastrado a la crisis al conjunto de la economía, golpeando especialmente a los sectores más desfavorecidos de la población, como se aprecia con toda su crudeza en el caso de los desahucios de familias de su vivienda habitual.

El nuevo plan de vivienda que se anuncia para el periodo 2013-2016 dispondrá de un volumen muy inferior de recursos públicos que los planes anteriores. La financiación pública del Estado para políticas de vivienda se estabilizará en torno al 0,072% del PIB (unos 730 millones en 2013), volviendo a niveles de gasto muy por debajo de los impulsados bajo los gobiernos del PSOE entre 2004 y 2011 (cuando se llegó a alcanzar el 0,15% del PIB).

La disponibilidad de recursos públicos es un elemento relevante para poder impulsar una política pública de vivienda, pero no es el único. Durante décadas, el Estado, a través de los planes y ayudas a la vivienda y sobre todo a través de los beneficios fiscales asociados a la compra y propiedad de la vivienda, ha destinado un volumen considerable de recursos (decenas de miles de millones de euros) que no han resuelto el problema social de la vivienda (ahora también económico) y que explican en parte el desastre actual.

En estos momentos de escasez de fondos públicos en general, y en concreto para la política de vivienda, cobra mayor relevancia que nunca la necesidad de reorientar completamente los estímulos fiscales y apostar por políticas y actuaciones decididas de impulso del alquiler y la rehabilitación, que dependen principalmente de cuestiones legislativas y de liderazgo político más que de esfuerzo presupuestario. En todo caso, con un volumen razonable de recursos e incentivos públicos correctamente focalizados en el fomento del alquiler y de la rehabilitación de vivienda se pueden obtener resultados en términos de garantía de derechos fundamentales de forma mucho más eficiente.

Los ejes principales en los que se estructura la política de vivienda según el Plan de Vivienda 2013-2016 son: la rehabilitación; el acceso a la vivienda en alquiler; la calidad y la sostenibilidad de la edificación y del suelo en general; la rehabilitación del patrimonio arquitectónico; la puesta en valor del stock de viviendas usadas vacías y la movilización del stock de vivienda nueva, y la reconversión y reactivación del sector de la construcción. Falta por conocer gran parte de las medidas concretas que se adoptarán para impulsar estos ejes, así como la distribución real de los recursos de los que dispondrá el plan entre los diferentes tipos de actuaciones.

Pretender solucionar el problema de la vivienda en España sin recursos públicos y sin una apuesta política decidida –y real, no retórica como hasta ahora– por cambiar el paradigma de vivienda vigente es sencillamente volver a engañar a la población diciendo que se quiere cambiar y mejorar las cosas para que todo siga funcionando igual que hasta ahora.

El gasto público en vivienda en 2013

La política estatal de vivienda se articula mediante dos ejes –desiguales– presupuestarios de actuación: la política directa en materia de vivienda (plasmada en los planes plurianuales de vivienda y otras ayudas) y las bonificaciones fiscales asociadas a la vivienda. Este segundo eje concentra el grueso del esfuerzo presupuestario en materia de vivienda y, paradójicamente, ha contribuido al encarecimiento de la vivienda en España, en contra de los objetivos teóricos de una política pública que declara proteger y garantizar el acceso a una vivienda digna.

El presupuesto del ejercicio 2013 abordará, por una parte, obligaciones reconocidas al amparo del vigente Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 y de planes anteriores y, por otra parte, obligaciones que se reconocerán al amparo del nuevo Plan Estatal 2013-2016.

Gasto estatal en vivienda. PGE 2013				
destino	PGE 2013	PGE 2012	Variación: Millones de euros	% anual
1. Política de vivienda	**765,88**	**819,91**	**-54,03**	**-6,6**
- 261N Promoción, administración y ayudas para la rehabilitación y acceso a vivienda (PLAN DE VIVIENDA)	738,04	780,50	-42,46	-5,4
- Resto de programas política de vivienda	27,83	39,41	-11,58	-29,4
2. Beneficios fiscales vivienda	**2.872,05**	**3.294,86**	**-422,81**	**-12,8**
IRPF reducción por arrendamiento de viviendas	463,07	354,77	108,30	30,5
IRPF deducción por inversión en vivienda habitual	1.889,18	2.523,86	-634,68	-25,1
IRPF deducción por obras de mejora en vivienda habitual	55,46	50,95	4,51	8,9
IRPF deducción alquiler vivienda habitual	140,83	153,42	-12,59	-8,2
IRPF exención ganancias por reinversión en viv. habitual	303,28	208,08	95,20	45,8
Imp. Sociedades bonificación empresas arrendadoras vivienda	20,23	3,78	16,45	435,2
TOTAL GASTO ESTATAL VIVIENDA (1+2)	**3.637,93**	**4.114,77**	**-476,84**	**-11,6**
No están incluidos el coste de los beneficios fiscales de IVA vivienda (superreducido 4%, reducido 10%) (*)	1.837,04	2.146,13	-309,09	-14,4

Fuente: Proyecto de PGE 2013. Datos en millones de euros.
(*) Se cuestiona su inclusión como beneficio fiscal, al no ajustarse a los criterios comunitarios sobre IVA.

Beneficios fiscales a la vivienda

El grueso del gasto público del Estado en materia de vivienda se articula mediante beneficios fiscales: deducciones, reducciones y exenciones recogidas en diferentes impuestos (IRPF, Impuesto de Sociedades, IVA) asociadas a la política de vivienda. Para 2013, la previsión del Gobierno sitúa el coste de los beneficios fiscales destinados a vivienda en 2.872,05 millones (4.709,09 millones si se incluyera el IVA reducido y superreducido aplicado a la vivienda) para la Administración General del Estado y un coste similar para las comunidades autónomas, que reciben el porcentaje que les corresponde de la recaudación de estos impuestos y también soportan su parte del coste de estos beneficios fiscales.

Los beneficios fiscales ligados a la vivienda presentan novedades en 2013, así como algunas decisiones[87] que se han adoptado ya en 2012:

- En el IRPF la eliminación en el ejercicio 2012 de la compensación fiscal por adquisición de vivienda habitual para los contribuyentes que hubiesen adquirido su vivienda antes del 20 de enero de 2006.
- En el IRPF la exención, a partir del 11 de marzo de 2012, de las ganancias patrimoniales que se pudieran generar en los deudores con ocasión de las daciones en pago de sus viviendas.
- En el IRPF la exención del 50% de las ganancias patrimoniales que se pongan de manifiesto con ocasión de la transmisión de inmuebles urbanos adquiridos a título oneroso desde el 12 de mayo hasta el 31 de diciembre de 2012, con determinados requisitos.

[87] Se supone, porque así se había anunciado, que desde el 1 de enero de 2013 se suprime la deducción fiscal en el IRPF por compra de vivienda nueva habitual. Esta supresión no figura explicitada en el presupuesto de beneficios fiscales para 2013, posiblemente porque no tendrá efectos "reales" hasta el presupuesto del año siguiente (2014). En todo caso, dado el elevado alcance de la medida hubiera sido relevante que sí figurara y evitar posibles especulaciones al respecto.

- En el IVA a partir del 1 de enero de 2013 aumenta el tipo de gravamen aplicable a las entregas de viviendas, salvo para las de protección oficial de régimen especial y de promoción pública, pasando del 4% al 10%.

El grueso de los beneficios fiscales sigue vinculado a la compraventa o a la posesión de una vivienda y solo una parte minoritaria de estos beneficios está ligada al alquiler. El Gobierno estima que en 2013 recibirán beneficios fiscales con cargo a reducciones y deducciones en el IRPF:

- Por arrendamiento de viviendas: 976.843 propietarios de viviendas recibirán una media de 474 euros de ahorro fiscal.
- Por inversión en vivienda habitual: 5.557.370 propietarios recibirán una media de 340 euros.
- Por obras de mejora en la vivienda: 129.238 propietarios recibirán una media de 429 euros.
- Por alquiler de vivienda habitual: 722.299 inquilinos recibirán una media de 195 euros.
- Por ganancias patrimoniales por reinversión de vivienda habitual: 44.482 propietarios tendrán una media de 6.818 euros de ahorro fiscal.

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.

Presupuesto de la política de vivienda

El presupuesto destinado a la política de vivienda sigue disminuyendo en 2013 y se sitúa en 765,88 millones, un 6,6% menos que en 2012 y menos de la mitad del presupuesto de la política de vivienda en el año 2009, lo que muestra el acusado recorte que soporta esta política. 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 así como otras ayudas.

Política de vivienda por capítulos de gasto				
			Variación	
Capítulos de gasto	PGE 2012	PGE 2013	millones	% anual
1-4. Operaciones corrientes	8,65	7,98	-0,67	-7,7
6. Inversiones reales	30,86	24,53	-6,33	-20,5
7. Transferencias de capital	778,40	733,37	-45,03	-5,8
74. A sociedades y entes públicos	0,00	0,15	0,14	2.862,9
75. A CCAA	196,78	40,86	-155,92	-79,2
76. A entidades locales	0,10	0,20	0,10	100,0
78. A familias e ISFL	576,00	691,82	115,82	20,1
- Renta básica de emancipación	318,00	210,00	-108,00	-34,0
- Subsidiación de préstamos	138,00	125,82	-12,18	-8,8
- Subsidiación de préstamos. Obligaciones de ejercicios anteriores	0,00	205,00	205,00	.
- Ayuda estatal directa a la entrada	120,00	150,00	30,00	25,0
8. Activos financieros	2,00	0,00	-2,00	-100,0
TOTAL CAPÍTULOS 1 A 8	**819,91**	**765,88**	**-54,03**	**-6,6**
Fuente: Proyecto de PGE 2013. Datos en millones de euros.				

La mayor parte del presupuesto de la política de vivienda va destinado 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 (-79%) y casi desaparecen.
- Las transferencias de capital destinadas a familias repuntan un 20%, pero de forma muy desigual: la renta básica de emancipación vuelve a caer con fuerza (ya está suprimida para nuevos beneficiarios) y aumenta la subsidiación de préstamos para atender obligaciones de ejercicios anteriores. La ayuda estatal directa a la entrada aumenta igualmente su cuantía prevista.

Por lo tanto, frente al discurso oficial de apoyo al alquiler, de cara a 2013 la política estatal de vivienda refuerza todavía más su apuesta por subvencionar la vivienda en propiedad (subsidiación de préstamos, ayuda directa a la entrada), mientras se recortan las ayudas al alquiler.

7.4. Flujos financieros dirigidos a las Administraciones territoriales

Los PGE 2013, al igual que los de anteriores ejercicios, contienen una serie de partidas con origen en la Administración General del Estado y destino en las diferentes Administraciones territoriales (comunidades autónomas y corporaciones locales).

El total de transferencias corrientes y de capital asignado al próximo ejercicio presupuestario (40.557,34 millones de euros) será inferior al del presente año (-5,8% nominal; -2.498,52 millones de euros). Las comunidades autónomas serán receptoras de una dotación mayor que las corporaciones locales (24.421,51 frente a 16.135,82 millones de euros).

Transferencias corrientes y de capital dirigidas a las Administraciones territoriales

millones de euros	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*	*% anual*
Comunidades autónomas	53.455,44	25.268,15	28.138,52	24.452,19	-13,1%
Sistema financiación y FCI	41.967,29	15.872,24	22.876,06	20.373,93	-10,9%
Fondo de suficiencia global	*29.788,06*	*8.133,34*	*7.677,82*	*2.025,51*	-73,6%
Fondo de Garantía				*8.534,27*	
Liq. definitiva	*548,46*	*1.463,36*		*4.472,00*	
Fondo Compensación Interterritorial	*1.225,77*	*774,37*	*671,58*	*571,58*	-14,9%
Fondo de competitividad				*2.978,45*	
Fondo de Cooperación				*1.792,12*	
Dot. complementaria finan sanitaria	*600,00*				
compensación insularidad	*55,00*				
nuevo SFA	*9.750,00*	*5.201,47*	*14.526,66*		
Otras transferencias	11.488,15	9.395,91	5.262,46	4.078,26	-22,5%
Corporaciones locales	17.760,70	14.170,59	15.315,78	16.135,82	5,4%
Sistema de financiación	11.886,92	13.235,98	14.683,08	15.542,56	5,9%
Otras transferencias	5.873,78	934,61	632,70	593,26	-6,2%
Total Administraciones territoriales	71.216,14	39.438,74	43.454,30	40.588,01	-6,6%

Fuente: IEF de los PGE y elaboración propia.

Estas transferencias no se deben confundir con los sistemas de financiación de las Administraciones territoriales, aunque una parte significativa forma parte de ellos. En este capítulo también se hará referencia a los tramos territoriales de los impuestos compartidos entre los tres niveles de administración, al formar parte también del sistema de financiación autonómico y del sistema de haciendas locales.

La información recogida en este capítulo tampoco se puede identificar con los recursos disponibles por las Administraciones territoriales al estar acompañados por otros componentes que se recogen en los presupuestos de los propios entes territoriales.

7.4.1. Comunidades autónomas y ciudades con estatuto de autonomía propio

La dotación de los Presupuestos Generales del Estado consolidados para 2013 en concepto de transferencias a las comunidades autónomas asciende a 24.421,51 millones de euros, lo que supone una disminución del 12% respecto al ejercicio anterior. El 83,3% de dichas transferencias corresponde a las

derivadas de la aplicación del sistema de financiación de comunidades autónomas, de acuerdo con la regulación establecida en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, y de los Fondos de Compensación Interterritorial.

El 16,7% restante corresponde a transferencias que se realizan en virtud de convenios, contratos-programa o acuerdos que tienen por finalidad aportar recursos a las comunidades autónomas para la ejecución de programas concretos de gasto en el área de sus competencias. Asimismo, se incluye la compensación financiera del Estado a favor del País Vasco por la concertación del impuesto especial sobre labores del tabaco y la financiación por el Estado del coste de la jubilación anticipada de la policía autónoma vasca.

PGE. Políticas con dotaciones dirigidas a CCAA					
	2010	*2011*	*2012*	*2013*	**% anual**
Sistema Financiación CCAA	41.967,29	15.872,24	22.204,48	19.802,35	-10,8%
Fondo Compensación Interterritorial	1.225,77	774,37	671,58	571,58	-14,9%
fomento de empleo	3.221,91	3.192,78	1.459,00	1.391,63	-4,6%
infraestructuras	938,04	709,19	259,39	189,15	-27,1%
servicios sociales y promoción social	1.704,27	1.573,38	1.362,07	1.134,86	-16,7%
subvenciones al transporte	446,47	372,88	259,46	297,64	14,7%
vivienda	443,37	279,39	198,49	41,04	-79,3%
sanidad	238,95	166,14	121,02	52,17	-56,9%
educación	812,59	492,25	195,64	31,33	-84,0%
comercio, turismo y PYME	56,70	8,65	6,08	0,23	-96,2%
agricultura y pesca	605,18	460,74	244,58	136,87	-44,0%
investigación, desarrollo e innovación	474,57	445,79	223,77	147,05	-34,3%
transferencias a otras AAPP	1.959,44	1.195,72	497,71	267,70	-46,2%
otros	586,66	511,76	434,00	388,33	-10,5%
Total	**54.681,21**	**26.055,28**	**28.137,27**	**24.451,93**	**-13,1%**
Fuente: IEF de los PGE y elaboración propia.					

Los PGE 2013 recogen transferencias a las comunidades autónomas distintas a su Sistema de Financiación y Fondo de Compensación Interterritorial (4.078,26 millones de euros) por un importe muy inferior al del año precedente (-22,5% nominal) y mucho más cuando se compara la cifra con el ejercicio 2008 (-53% nominal). Las políticas con más volumen absoluto son: fomento de empleo, donde se incluye la orientación, formación de desempleados y promoción de empleo (1.391,63 millones de euros), servicios sociales y promoción social (1.134,86 millones de euros) y subvenciones al transporte (297,64 millones de euros).

Todas las partidas disminuyen su dotación muy sensiblemente, con excepción de subvenciones al transporte (297,64 millones de euros; +14,7% anual).

Se distinguen dos grupos de comunidades autónomas en relación con su sistema de financiación:

a) Las comunidades autónomas de régimen común regidas por el sistema de financiación regulado por la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y Ciudades con estatuto de autonomía.

b) Las comunidades autónomas de régimen foral, País Vasco y Navarra, regidas por el sistema foral de concierto y de convenio económico, respectivamente.

Las ciudades de Ceuta y Melilla tienen integrada su financiación como Ciudades con Estatuto de Autonomía dentro del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común, aunque, por sus especificaciones propias, no tienen tributos cedidos.

a) Comunidades autónomas de régimen común

El sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común se rige desde el 1 de enero de 2009 por la Ley 22/2009. En esta ley se recoge la compleja fórmula para financiar la totalidad de los servicios traspasados (competencias transferidas) a través de los tributos cedidos (capacidad tributaria), de la Transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales y del Fondo de Suficiencia Global.

Además, para favorecer la convergencia entre comunidades autónomas y el desarrollo de aquellas que tengan menor renta per cápita, la Ley 22/2009 creó dos nuevos Fondos de Convergencia Autonómica dotados con recursos adicionales del Estado: el Fondo de Competitividad y el Fondo de Cooperación. Los créditos de estos dos fondos se percibirán por las comunidades autónomas cuando se practique la liquidación correspondiente al año al que se refieren.

El modelo mantiene una gran complejidad no solo en su estructura de funcionamiento, sino también en la fórmula de cálculo de las necesidades de financiación (influida por la condición de ausencia de perdedores respecto a la situación anterior al actual modelo) para cada una de las comunidades autónomas y la distribución entre los territorios de los fondos enumerados.

En esencia se puede dividir en tres partes: servicios públicos fundamentales, resto de competencias y fondos adicionales. Para realizar la distribución es preciso conocer lo que se denomina capacidad tributaria de las comunidades autónomas. La Ley 22/2009 determina la forma de calcular la capacidad tributaria de cada comunidad autónoma, como suma de los siguientes recursos tributarios:

- La recaudación de los tributos totalmente cedidos: Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte, Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos, Tributos sobre el Juego y tasas afectas a los servicios traspasados.
- La tarifa autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), correspondiente a una participación autonómica del 50% en el rendimiento de este impuesto, en los términos definidos en el artículo 26.2.a).
- La cesión del 50% de la recaudación líquida producida por el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) correspondiente al consumo de cada

comunidad autónoma, determinado mediante el índice de consumo regulado en la letra e) del artículo 8 de la Ley 22/2009.

- La cesión del 58% de la recaudación líquida de los Impuestos Especiales sobre la Cerveza, Productos Intermedios, Alcoholes y Bebidas Derivadas, Hidrocarburos derivada de la aplicación del tipo estatal general y sobre Labores del Tabaco, distribuidos por comunidades autónomas en función de los índices regulados en las letras f) a j) del artículo 8 de la Ley 22/2009.
- La cesión del 100% de la recaudación líquida derivada del tipo estatal especial del Impuesto sobre Hidrocarburos y del Impuesto Especial sobre la Electricidad distribuidos por comunidades autónomas en función de los índices de consumo regulados en las letras i) y k) del artículo 8 de la Ley 22/2009.

La mayor parte de estos ingresos no tienen reflejo en los Presupuestos Generales del Estado, al no integrarse como recursos de la Administración General del Estado. Tan solo se integra la derivada del tipo estatal especial del Impuesto sobre Hidrocarburos y del Impuesto sobre la Electricidad satisfechos a las comunidades por el Estado mediante entregas a cuenta de la liquidación definitiva que se practica una vez que se conocen todos los datos del sistema. Tanto las entregas a cuenta del año correspondiente como la liquidación definitiva del ejercicio inmediato anterior al anterior suponen una minoración de ingresos en el presupuesto de ingresos del Estado, dado que los ingresos de estos impuestos los percibe el Estado en su totalidad.

El Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales tiene por objeto asegurar que cada comunidad autónoma recibe los mismos recursos por habitante, en términos de población ajustada o unidad de necesidad, para financiar los servicios públicos fundamentales esenciales del Estado del bienestar.

El Fondo de Garantía se calcula con el 75% de los recursos tributarios cedidos a las comunidades autónomas (capacidad tributaria) y con la aportación del Estado de recursos adicionales (los 5.655 millones de 2007 se han convertido en 3.315 millones en la liquidación de 2009 después de aplicar un ITE del 0,5863)[88]. La masa global de recursos obtenidos de esa forma se distribuye territorialmente de acuerdo a las siguientes variables y ponderaciones (artículo 9 de la Ley 22/2009): población (30%), superficie (1,8%), dispersión (0,6%), población protegida equivalente según distribución en 7 grupos de edad donde la ponderación es mayor en los extremos (38%), población mayor de 65 años (8,5%) y población de 0 a 16 años (20,5%).

[88] Esta aportación se calcula para cada ejercicio aplicando al importe del año base 2007, el índice de evolución de los Ingresos Tributarios del Estado (ITE) entre el año base y el año correspondiente (recaudación estatal, excluida la susceptible de cesión, por IRPF, IVA e Impuestos Especiales de fabricación sobre la Cerveza, Productos Intermedios, Alcoholes y Bebidas Derivadas, Hidrocarburos y sobre Labores del Tabaco).

El saldo en el Fondo de Garantía de cada comunidad autónoma se calcula como la diferencia (positiva o negativa) entre el importe de la participación de la comunidad en el Fondo de Garantía y el 75% de sus recursos tributarios (capacidad tributaria en términos normativos) y se hará efectiva mediante entregas a cuenta mensuales y a través de la liquidación definitiva.

Las operaciones finales (cálculo del saldo) tienen una naturaleza no presupuestaria porque la liquidación de los impuestos del ejercicio no se conoce hasta finalizado este. En la Sección 36, "Sistemas de financiación de Entes Territoriales", se recoge un crédito con la aportación provisional del Estado al Fondo de Garantía de 2013, por importe de 8.534,27 millones de euros.

El Fondo de Suficiencia Global es el mecanismo de cierre del sistema de financiación porque cubre la diferencia entre las necesidades globales de financiación reconocidas en el sistema a cada comunidad autónoma y la suma de su capacidad tributaria y la transferencia, positiva o negativa, del Fondo de Garantía. Una comunidad autónoma tiene Fondo de Suficiencia Global positivo cuando sus necesidades de financiación son superiores a la suma de su capacidad tributaria y su transferencia del Fondo de Garantía (en el caso contrario, la comunidad tendrá Fondo de Suficiencia Global negativo), todo ello respecto del año base 2007. El Fondo de Suficiencia Global de una comunidad autónoma en un ejercicio determinado será el importe establecido en el año base 2007, incrementado por el índice de evolución que experimenten los Ingresos Tributarios del Estado (ITE) entre el año base y el año correspondiente.

El importe de las entregas a cuenta del Fondo de Suficiencia Global de 2013 de cada comunidad autónoma que lo tenga positivo (4.472,05 millones de euros), se plasma en los Presupuestos Generales del Estado como gasto de transferencia incluido en la Sección 36 "Sistemas de financiación de Entes Territoriales". La suma de los importes de las entregas a cuenta de 2013 de los Fondos de Suficiencia Global negativos se refleja como un derecho en el capítulo IV del presupuesto de ingresos, por importe de 2.505,75 millones de euros (distribuidos entre la Comunidad Valenciana y la Región de Murcia).

Durante el año 2013 se conocerán los datos necesarios para determinar el rendimiento definitivo de los recursos del sistema de financiación regulado en la Ley 22/2009 (Tarifa Autonómica del IRPF, IVA, Impuestos Especiales, Transferencia del Fondo de Garantía y Fondo de Suficiencia Global) correspondientes al año 2011 y se practicará la liquidación de dicho ejercicio por diferencia entre el citado rendimiento y las entregas a cuenta satisfechas. También se conocerán los datos para poder determinar la participación de las comunidades autónomas en los Fondos de Convergencia correspondientes a 2011.

Tal y como se ha indicado anteriormente, de entre todos los recursos regulados por la Ley 22/2009 tienen reflejo presupuestario las liquidaciones del Fondo de Suficiencia Global, de los Fondos de Convergencia Autonómica y

la liquidación de la aportación del Estado al Fondo de Garantía. Las liquidaciones de los recursos tributarios se registran en el presupuesto de ingresos del Estado. Para poder hacer efectivo el pago de los saldos a favor de las comunidades autónomas resultantes de las liquidaciones definitivas correspondientes al año 2011, en la Sección 36 "Sistemas de financiación de Entes Territoriales", se recogen los correspondientes créditos con la naturaleza de ampliables. De ellos se destacan los correspondientes a la participación de las comunidades autónomas en el Fondo de Competitividad (2.978,45 millones de euros) y en el Fondo de Cooperación (1.792,12 millones de euros).

De igual forma, el saldo a favor del Estado que resulte de la liquidación del Fondo de Suficiencia Global de 2011, se refleja como transferencia en el capítulo IV de su presupuesto de ingresos. Por otra parte en el año 2013, según establece la disposición adicional cuarta de la Ley 22/2009, las comunidades autónomas en el año 2013 deben reintegrar al Estado una quinta parte del saldo de las liquidaciones negativas correspondientes a los años 2008 y 2009. El importe de estos ingresos se va a registrar en el presupuesto de ingresos del Estado de la siguiente manera:

- Los saldos a favor del Estado por tributos cedidos se registran en los capítulos I y II del presupuesto de ingresos.
- Los saldos a favor del Estado por Fondo de Suficiencia Global se registran en el capítulo IV del presupuesto de ingresos.

De acuerdo con lo que establece la disposición adicional trigésima sexta de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 2012, el mecanismo de ampliación a 120 mensualidades del plazo de reintegro de las liquidaciones a favor del Estado de 2008 y 2009 no tiene reflejo en el presupuesto, dado su carácter extrapresupuestario.

La información disponible en los PGE 2013 permite elaborar una tabla donde se recoge una relación de fuentes de ingresos de las comunidades autónomas de régimen común en la que se complementan los recursos previstos a través del tramo autonómico de los impuestos compartidos (IRPF, IVA e Impuestos Especiales) y las diferentes transferencias realizadas desde la Administración central y Seguridad Social, en unos casos de nivelación territorial (las de carácter incondicional no finalista correspondientes al sistema de financiación) y en otros que cumplen una función condicionada, es decir, se deben dirigir a una determinada política.

El total de recursos previsto en 2013 (88.893,28 millones de euros[89]) sería inferior al del año precedente (-5,6% nominal) por el efecto de diferentes variables, pero las de más impacto son la reducción de las transferencias condicionadas realizadas por la Administración General del Estado (-1.116,83 millones de euros), Organismos Autónomos (-147,57

[89] Las cifras utilizadas en el IRPF, IVA e II.EE. son las recogidas en el *Informe Económico y Financiero de los PGE 2013*, superiores en 2.620 millones de euros a las incluidas en el libro amarillo de los mismos PGE 2013 (la diferencia puede estribar en ser estas últimas en términos de caja).

millones de euros) y Seguridad Social (-200,31 millones de euros). El resultado final, no obstante, dependerá del acierto en el cálculo de los anticipos a cuenta realizados en los diferentes conceptos de los que consta el sistema de financiación autonómico de régimen común (impuestos compartidos, Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales, Fondo de Suficiencia Global y restos de fondos).

Información financiación comunidades autónomas accesible en los PGE						
	2010	2011	2012	2013	Evolución anual	
					millones	%
Fondo Suficiencia (Global a partir de 2011)	**29.965,24**	**8.133,34**	**8.769,40**	**2.026,66**	-6.742,74	23,1%
Andalucía	*8.248,10*	*1.573,53*	*1.485,78*	*667,39*	-818,39	44,9%
Aragón	*1.039,06*	*435,37*	*405,83*	*298,65*	-107,18	73,6%
Asturias	*1.027,71*	*309,02*	*299,16*	*206,39*	-92,77	69,0%
Islas Baleares				*-805,00*	-805,00	
Canarias	*2.873,95*	*330,97*	*304,01*	*115,40*	-188,61	38,0%
Cantabria	*648,16*	*398,18*	*440,93*	*471,03*	30,10	106,8%
Castilla-La Mancha	*2.124,95*	*333,13*	*361,35*	*133,85*	-227,50	37,0%
Castilla y León	*2.752,25*	*727,89*	*1.753,25*	*477,18*	-1.276,07	27,2%
Cataluña	*2.508,33*	*1.840,07*	*1.753,25*	*809,19*	-944,06	46,2%
Comunidad Valenciana	*2.359,40*	*0,00*	*0,00*	*-1.700,00*	-1.700,00	
Extremadura	*1.733,22*	*509,84*	*491,46*	*447,05*	-44,41	91,0%
Galicia	*3.279,94*	*903,18*	*861,38*	*639,27*	-222,11	74,2%
La Rioja	*338,93*	*213,22*	*203,00*	*207,05*	4,05	102,0%
Madrid		*476,01*	*317,13*	*0,00*	-317,13	0,0%
Murcia	*1.005,71*	*31,22*	*45,68*	*0,00*	-45,68	0,0%
Melilla	*13,52*	*28,55*	*26,21*	*32,88*	6,67	125,4%
Ceuta	*12,01*	*22,86*	*20,98*	*26,33*	5,35	125,5%
Aportación estado Fondo de Garantía SPF		**5.201,47**		**8.534,27**	8.534,27	
Nuevos fondos SFA	**9.750,00**					
Liquidación definitiva ejerc. anteriores	**548,46**	**1.463,36**	**7.677,82**			
Otras aportaciones SFA	**655,00**					
Otras transferencias AGE	**5.106,49**	**1.296,88**	**3.803,46**	**2.686,63**	**-1.116,83**	**70,6%**
Transferencias O. Autónomos	**3.221,00**	**3.198,78**	**1.539,20**	**1.391,63**	**-147,57**	**90,4%**
Transferencias Seguridad Social	**1.953,75**	**1.995,00**	**1.287,56**	**1.087,25**	**-200,31**	**84,4%**
Total transferencias corrientes	*47.978,94*	*12.888,58*	*23.077,44*	*15.726,44*	*-7.351,00*	*68,1%*
Fondo compensación Interterritorial	**1.225,77**	**774,37**	**671,58**	**571,58**	**-100,00**	**85,1%**
Otras transferencias capital	**4.427,89**	**2.924,80**	**775,17**	**406,57**	**-368,60**	**52,4%**
Total transferencias capital	*5.653,66*	*3.699,17*	*1.446,75*	*978,15*	*-468,60*	*67,6%*
Total Transferencias AACC y Seg. Social	**53.632,60**	**16.587,75**	**24.524,19**	**16.704,59**	**-7.819,60**	**68,1%**
IRPF	**27.393,00**	**36.359,00**	**44.110,00**	**33.161,00**	**-10.949,00**	**75,2%**
Total impuestos territorializados	**20.297,00**	**36.630,00**	**47.981,00**	**39.027,69**	**-8.953,31**	**81,3%**
Impuesto Valor Añadido	**10.820,00**	**23.984,00**	**34.058,00**	**26.781,93**	**-7.276,07**	**78,6%**
Impuestos Especiales	**9.477,00**	**12.646,00**	**13.923,00**	**12.245,76**	**-1.677,24**	**88,0%**
alcohol y bebidas derivadas	*284*	*459,00*				
cerveza	*102*	*168,00*				
productos intermedios	*6*	*11,00*				
hidrocarburos	*4.032*	*5.772,00*				
labores del tabaco	*3.634*	*4.796,00*				
electricidad	*1.419*	*1.440,00*				
Total IRPF e imptos. territorializados	**47.690,00**	**72.897,00**	**92.091,00**	**72.188,69**	**-19.902,31**	**78,4%**
TOTAL	**101.322,60**	**89.484,75**	**116.615,19**	**88.893,28**	**-5.321,91**	**94,4%**
en % anual	-7,6%	-11,7%	5,3%	-5,6%		
devolución Fondo Suficiencia Global			-22.400,00			
Total con devolución			**94.215,19**			

Elaboración propia.

(1) Se ha realizado una estimación de la distribución del Fondo de Suficiencia Global negativo (2.505,75 millones de euros) entre la Región de Murcia y la Comunidad Valenciana.

b) Comunidades autónomas de régimen foral

La Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra, como se ha indicado anteriormente, se financian mediante el sistema singular de concierto y de convenio, respectivamente.

País Vasco

Las relaciones financieras entre el País Vasco y el Estado se regulan por el sistema del concierto económico. La Ley 12/2002, de 23 de mayo, aprobó con carácter indefinido la nueva redacción dada al concierto económico. La misma establece que cada cinco años, y previo acuerdo de la Comisión Mixta del Concierto Económico, se aprobará una ley de metodología del cupo del quinquenio.

Dado que a la fecha de aprobación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2013 no ha sido aprobada la metodología de señalamiento del cupo para el quinquenio 2012-2016, en cumplimiento de lo previsto en el propio concierto, en el proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2013 se han presupuestado los flujos financieros como si 2013 fuera un año más del quinquenio anterior, del modo siguiente:

a) En el presupuesto de ingresos:
- En el capítulo IV, transferencias corrientes, se recogen los siguientes ingresos a efectuar por la Hacienda foral:
  - Cupo del País Vasco: 920,79 millones de euros.
  - Compensaciones financieras del País Vasco a favor del Estado, por la concertación de los Impuestos Especiales sobre Alcohol, Bebidas Derivadas y productos Intermedios, sobre la Cerveza y sobre Hidrocarburos: 39,06 millones de euros.

b) En el presupuesto de gastos:
- En la Sección 32 "Otras relaciones financieras con Entes Territoriales":
  - Compensación financiera del Estado a favor del País Vasco por la concertación del Impuesto Especial sobre Labores del Tabaco: 137,60 millones de euros.
  - Financiación del Estado del coste de la jubilación anticipada de la policía autónoma vasca: 10,10 millones de euros.

Navarra

Las relaciones financieras entre Navarra y el Estado se regulan por el sistema de convenio económico. La Ley 28/1990, de 26 de diciembre, aprobó el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral. El citado convenio ha sido modificado posteriormente, siendo la última modificación la aprobada por la Ley 48/2007, de 19 de diciembre.

El convenio económico incluye la regulación del método de determinación de la aportación de Navarra al Estado, asimismo atribuye a la Comisión Coordinadora la competencia para la determinación de la indicada aportación tanto en el año base como en los restantes del quinquenio. En aplicación de este precepto, la Comisión Coordinadora aprobó en su reunión

de 16 de febrero del año 2011 la aportación definitiva de Navarra a las cargas generales del Estado del año base 2010 para el quinquenio 2010-2014.

De conformidad con el indicado acuerdo, el importe previsto en el capítulo IV, transferencias corrientes, del presupuesto de ingresos del Estado para 2012, en concepto de aportación de Navarra al Estado, es de 551,08 millones de euros.

Como complemento al sistema de financiación, las comunidades autónomas y las ciudades con estatuto de autonomía disponen de los Fondos de Compensación Interterritorial, destinados a corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad.

Desde la promulgación de la Ley 29/1990, los fondos se encuentran ligados a la política de desarrollo regional financiada con cargo al presupuesto comunitario. Al haberse reducido los fondos provenientes del mismo para el período 2007-2013, se utilizan todos los instrumentos de política regional, tanto comunitarios como españoles, para compensar a las regiones afectadas.

La disposición adicional única de la Ley 22/2001 establece que serán beneficiarias de los fondos las comunidades autónomas y ciudades con estatuto de autonomía propio que, a tal efecto, figuren designadas en los Presupuestos Generales del Estado.

En este sentido, en el presupuesto del Estado para el año 2013 serán beneficiarias las comunidades autónomas de Galicia, Andalucía, Principado de Asturias, Cantabria, Región de Murcia, Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Canarias, Extremadura, Castilla y León y las ciudades de Ceuta y Melilla.

El artículo 2 de la Ley 22/2001 determina la dotación anual del Fondo de Compensación de acuerdo a los siguientes criterios:

a) Una cantidad no inferior al 22,5% de la base de cálculo de la inversión pública. Esta base de cálculo está constituida por las dotaciones del ejercicio incluidas en los Presupuestos del Estado y de sus organismos autónomos, correspondientes a inversiones reales nuevas de carácter civil, ponderadas por la población y renta relativa de las comunidades beneficiarias respecto de la media nacional.
b) Adicionalmente, con el 1,5% más el 0,07% de la cantidad anterior, que es el importe que se adiciona en función de la variable "Ciudad con Estatuto de Autonomía".
c) Adicionalmente, según la Ley 23/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley 22/2001, con el 1% de la cantidad determinada en la letra a) anterior, siendo este último porcentaje la cantidad que se adiciona en función de la variable "región ultraperiférica".

Conforme al artículo 6.1 de la Ley 22/2001, el fondo complementario se dota para cada comunidad y ciudad con una cantidad equivalente al 33,33% de su respectivo Fondo de Compensación.

La distribución entre las comunidades autónomas se realiza de acuerdo con las variables de población relativa, saldo migratorio, paro, superficie y dispersión de la población. Una vez efectuado el reparto conforme a estas variables, se produce una corrección del resultado aplicando dos criterios: inversa de la renta por habitante de cada territorio e insularidad.

En el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias, se le añade el importe que resulta del cálculo descrito en la letra c) del apartado anterior.

A las ciudades con estatuto de autonomía les corresponde a cada una de ellas la mitad del importe que resulta del cálculo descrito en la letra b) del apartado anterior.

Fondo de Compensación Interterritorial
millones de euros nominales

	2007	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*	% anual
Andalucía	457,58	478,13	436,92	275,02	236,87	204,59	-13,6%
Asturias	53,31	56,01	43,96	24,84	20,30	16,22	-20,1%
Canarias	73,28	101,08	102,56	75,67	78,61	69,22	-11,9%
Cantabria	9,74	10,77	7,99	4,23	5,26	4,42	-16,0%
Castilla-La Mancha	103,48	113,96	107,66	69,20	54,67	46,20	-15,5%
Castilla y León	81,88	83,90	66,39	38,76	31,79	25,04	-21,2%
Comunidad Valenciana	95,91	134,04	130,07	87,42	82,58	72,83	-11,8%
Extremadura	92,09	95,91	82,15	48,94	41,03	34,43	-16,1%
Galicia	195,86	197,22	169,61	99,57	76,99	61,16	-20,6%
Murcia	54,75	61,82	59,52	38,87	33,19	28,72	-13,5%
Total CCAA	**1.217,88**	1.332,84	1.206,83	762,52	661,29	562,83	-14,9%
Ceuta	9,56	10,46	9,47	5,93	5,14	4,37	-15,0%
Melilla	9,56	10,46	9,47	5,93	5,14	4,37	-15,0%
Total FCI	**1.237,00**	**1.353,76**	**1.225,77**	**774,38**	**671,57**	**571,57**	**-14,9%**

Fuente: IEF de los PGE 2013.

La dotación del Fondo de Compensación Interterritorial nunca ha alcanzado una cantidad a la altura de su objetivo como instrumento de convergencia territorial dentro de una política regional en España. La mala evolución de las variables que condicionan los recursos finales (acceso a fondos estructurales e inversión pública) ha profundizado su hundimiento en los últimos años. Dentro de esa tendencia, la dotación en 2013 (571,57 millones de euros) será muy inferior a la del año precedente (-14,9% nominal) y mucho más reducida a la existente en 2007 (-53,7% nominal).

Como curiosidad, la aportación al Fondo de Compensación Interterritorial es la única política de nivelación territorial en la que participan País Vasco y Navarra.

7.4.2. Liquidación del sistema de financiación autonómico 2009 desde la perspectiva de la equidad

El actual modelo de financiación de las comunidades de régimen común –todas excepto País Vasco y Navarra– se comenzó a aplicar en 2009 después de alcanzar un acuerdo unánime de todas las partes implicadas.

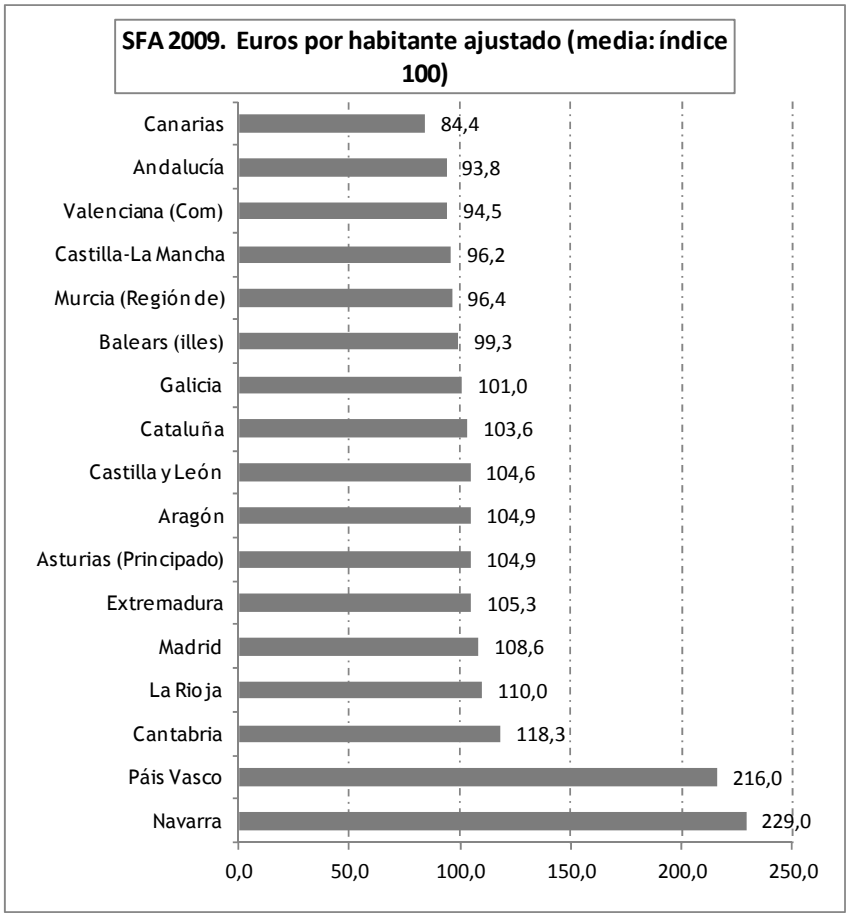
La liquidación de 2009 facilita una amplia información sobre los resultados obtenidos por cada comunidad autónoma comparable con la anterior situación. La valoración se puede encarar desde diferentes perspectivas; una primera la suficiencia de las necesidades globales de financiación reconocidas a cada territorio. Esta perspectiva necesitaría disponer de un análisis concienzudo del coste real de aplicación en cada territorio de acuerdo a múltiples variables y su ubicación dentro de los recursos disponibles de acuerdo a las funciones asumidas por los distintos niveles de gobierno. Una labor ardua continuamente aplazada en el ámbito político y académico.

La perspectiva de la equidad es más fácil de encarar, al medir la distribución territorial del total de recursos incluidos en el sistema (91.911 millones de euros) de acuerdo a la población ajustada según las diferentes variables acordadas que, según los firmantes, inciden en el grado de dificultad real de aplicar las obligaciones encomendadas a las comunidades autónomas.

Total recursos SFA en competencias homogéneas euros por habitante				
	población	ajustada	población	ajustada
Andalucía	1.857,36	1.887,26	92,3	93,8
Aragón	2.218,27	2.110,10	110,2	104,9
Asturias (Principado)	2.189,59	2.111,50	108,8	104,9
Balears (Illes)	1.997,80	1.998,99	99,3	99,3
Canarias	1.756,02	1.697,59	87,3	84,4
Cantabria	2.371,05	2.380,89	117,8	118,3
Castilla y León	2.257,71	2.104,56	112,2	104,6
Castilla-La Mancha	2.043,63	1.934,87	101,6	96,2
Cataluña	2.059,21	2.083,70	102,3	103,6
Extremadura	2.246,39	2.118,04	111,6	105,3
Galicia	2.158,51	2.032,79	107,3	101,0
La Rioja	2.228,63	2.212,46	110,8	110,0
Madrid	2.056,45	2.184,52	102,2	108,6
Murcia (Región de)	1.897,10	1.940,11	94,3	96,4
Valenciana (Comunidad)	1.867,07	1.902,07	92,8	94,5
Régimen común	2.012,21	2.012,21	100,0	100,0
desviación estándar régimen común			8,61	7,82
País Vasco	4.538,64		216,0	
Navarra	4.815,36		229,0	
Elaboración propia.				

Las competencias de las comunidades autónomas se centran en la prestación de servicios. Su trabajo cuenta con el apoyo de unas prestaciones económicas gestionadas desde el criterio de caja única y debería estar complementado por una política regional desarrollada por la administración común para acometer las deficiencias en capacidad de generar riqueza de los territorios. Desde este modelo de distribución de funciones, el grado óptimo

de equidad en el sistema autonómico se encontraría cuando se alcanza con el índice 100 en todas las comunidades autónomas, porque significa la asignación de los mismos euros por habitante ajustado a cualquiera de los territorios, dado que la necesidad de acceso a las prestaciones públicas de cualquier ciudadano cuando se ha ponderado la dificultad de acceso, debe ser igual en cualquier lugar de residencia sin estar influida por su nivel de renta.



SFA 2008 y 2009. Índice de recursos población ajustada para políticas homogéneas			
	2008	2009	diferencia
Andalucía	101,6	93,8	-7,8
Aragón	106,9	104,9	-2,0
Asturias (Principado)	108,8	104,9	-3,8
Balears (Illes)	75,6	99,3	23,8
Canarias	89,2	84,4	-4,8
Cantabria	115,3	118,3	3,1
Castilla y León	109,3	104,6	-4,7
Castilla-La Mancha	101,4	96,2	-5,2
Cataluña	98,5	103,6	5,1
Extremadura	119,2	105,3	-13,9
Galicia	108,8	101,0	-7,8
La Rioja	117,6	110,0	-7,6
Madrid	99,1	108,6	9,5
Murcia (Región de)	93,5	96,4	2,9
Valenciana (Comunidad)	89,8	94,5	4,7
Media	100,0	100,0	0,0
Elaboración propia.			

El gráfico de la página anterior permite observar un resultado bastante mejorable en términos de equidad del modelo de financiación autonómico, con diferencias muy apreciables por territorios. Destaca, en primer lugar, la privilegiada posición sostenida por las dos comunidades de régimen foral: País Vasco y Navarra, al más que doblar la media de los territorios de régimen común (216 y 229 sobre índice 100).

Los territorios mejor tratados después de los mencionados son Cantabria, La Rioja, Madrid y Extremadura, con índices que superan 105 en todos los casos. El peor sería Canarias, aunque en este caso se deberían tener en cuenta los ingresos propios obtenidos gracias al sistema especial que disfruta (REF) no contabilizados dentro del sistema de financiación. Las comunidades de Andalucía, Comunidad Valenciana y Castilla-La Mancha también alcanzan índices muy alejados de la media.

La comparación de la posición comparada a la media obtenida en 2009 con la del año anterior, cuando se utilizaba el anterior modelo, muestra una relación de comunidades que han perdido posiciones: Extremadura, Galicia, La Rioja, Andalucía, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Asturias y Aragón, aunque las peores consecuencias son para Andalucía (de 101,6 a 93,8) y Castilla-La Mancha (de 101,4 a 96,2) al haber pasado a estar por debajo de la media.

Las comunidades de Baleares, Madrid y Cataluña son las que más han mejorado su posición con el nuevo modelo, aunque conviene advertir el mal trato que sufrían con los modelos anteriores. Incluso a pesar de la mejora, la Comunidad de Baleares se mantiene todavía ligeramente por debajo de la media.

7.5. Los flujos financieros de España con la Unión Europea

El Marco financiero 2007-2013 establece los límites para la actividad financiera de la Unión Europea durante este periodo[90], a la vez que introduce cambios en su estructura y en su origen y destino, al estar elaborado para 27 países –antes 15 miembros–.

La Comisión propuso concentrar las actuaciones de la Unión durante los próximos siete años en tres objetivos prioritarios:

- Implicar al mercado único en la consecución del amplio objetivo del crecimiento sostenible, movilizando las políticas económicas, sociales y medioambientales para tal fin. Los objetivos encuadrados en esta prioridad, que se corresponden con las nuevas rúbricas 1 y 2, son competitividad, cohesión y conservación y gestión de los recursos naturales.
- Dar un auténtico significado al concepto de ciudadano europeo completando áreas de libertad, justicia, seguridad y acceso garantizado a servicios públicos básicos. Prioridad encuadrada en la rúbrica 3.
- Establecer un papel coherente para Europa como socio mundial, inspirado en sus principios centrales, en la asunción de sus responsabilidades regionales, promoviendo el desarrollo sostenible y contribuyendo a la seguridad civil y estratégica.

Los objetivos se plasman en las siguientes rúbricas:

Rúbrica 1 "Crecimiento sostenible", se subdivide en dos componentes diferentes, pero estrechamente ligados entre sí:

1a. Competitividad para el crecimiento y el empleo. Comprende el gasto dirigido a garantizar la competitividad y la innovación en el mercado único, fomentar la investigación y el desarrollo tecnológico, impulsar el transporte, la energía y las redes europeas sostenibles, mejorar la calidad de la educación y la formación, unido al desarrollo de un programa de política social que ayude a la sociedad europea a anticipar y gestionar los cambios.
1b. Cohesión para el crecimiento y el empleo. Diseñado para impulsar la convergencia de las regiones y los Estados miembros menos desarrollados, para complementar la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible fuera de las regiones menos prósperas y para soportar la cooperación interregional.

[90] En el Consejo Europeo de Bruselas celebrado los días 15 y 16 de diciembre de 2005, los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea alcanzaron un acuerdo político sobre el Marco Financiero Plurianual 2007-2013. Posteriormente, el 4 de abril de 2006, se logró un nuevo acuerdo que condujo a la firma, el 17 de mayo de 2006, del Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera, que entró en vigor el 1 de enero de 2007.

Rúbrica 2 "Conservación y gestión de los recursos naturales". Incluye las políticas agraria y pesquera común y las de desarrollo rural, además de medidas relacionadas con el medio ambiente. Dentro de esta rúbrica, la cuantía asignada a la política agrícola común refleja los acuerdos alcanzados en el Consejo Europeo de Bruselas de octubre de 2002.

Rúbrica 3 "Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia". Esta rúbrica refleja la importancia creciente de determinadas áreas en las que la Unión está adquiriendo nuevas competencias: justicia, protección de fronteras, políticas de inmigración y asilo, salud pública y protección de los consumidores, cultura, juventud, e información y diálogo con los ciudadanos.

En el Consejo Europeo de los días 15 y 16 de diciembre de 2005 se concluyó con que, a diferencia de la propuesta presentada por la Comisión, el Fondo de Solidaridad debería permanecer fuera de las Perspectivas Financieras y, por tanto, fuera de esta rúbrica. Adicionalmente, en este Consejo se decidió que la rúbrica 3 debía subdividirse en dos componentes:

3a. Libertad, seguridad y justicia.
3b. Ciudadanía.

Rúbrica 4 "La Unión Europea como socio mundial". Cubre todas las acciones exteriores, incluyendo los instrumentos de preadhesión y las actuales reservas para ayudas de emergencia y garantía de préstamos. La Comisión, en su propuesta, planteó la inclusión del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) en esta rúbrica; sin embargo el Consejo Europeo del 15 y 16 de diciembre de 2005 concluyó con que debería permanecer fuera del Marco Financiero Plurianual.

Rúbrica 5 "Administración". Comprende el gasto administrativo de todas las instituciones, las pensiones y los colegios europeos. La Comisión inicialmente propuso que el gasto administrativo estuviera incluido directamente en las rúbricas que reflejaban las principales operaciones realizadas por cada institución; de esta forma se pretendía aumentar la racionalidad en la asignación del gasto al ligar esta con la gestión de las diferentes actividades.

La Comisión defendía que esta presentación permitiría a la autoridad presupuestaria discutir y decidir el gasto total en cada política de forma simultánea. No obstante estos argumentos, el Consejo Europeo de diciembre de 2005 decidió mantener la actual presentación del gasto administrativo.

Rúbrica 6 "Compensaciones". Incluye cantidades destinadas a compensar efectos relacionados con la última ampliación de la Unión Europea.

El techo anual para los créditos de pago en el periodo 2007-2013 propuesto por la Comisión se situaba en el 1,14% de la RNB de la Unión Europea, cantidad que todavía dejaba un margen sustancial al techo de los recursos propios de entre un 0,06% y un 0,19% de la RNB de la UE, dependiendo del año.

MARCO FINANCIERO PLURIANUAL 2007-2013 (UE-27) AJUSTADO A 2011

millones de euros - precios corrientes

CRÉDITOS DE COMPROMISO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total 2007-2013
1. Crecimiento sostenible	53.979	57.653	61.696	63.555	63.974	66.964	69.957	437.778
1a Competitividad para el crecimiento y el empleo	*8.918*	*10.386*	*13.269*	*14.167*	*12.987*	*14.203*	*15.433*	*89.363*
1b Cohesión para el crecimiento y el empleo	*45.061*	*47.267*	*48.427*	*49.388*	*50.987*	*52.761*	*54.524*	*348.415*
2. Conservación y gestión de los recursos naturales	55.143	59.193	56.333	59.955	60.338	60.810	61.289	413.061
Del cual: gastos de mercado y pagos directos	*45.759*	*46.217*	*46.679*	*47.146*	*47.617*	*48.093*	*48.574*	*330.085*
3. Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia	1.273	1.362	1.518	1.693	1.889	2.105	2.376	12.216
3a Libertad, seguridad y justicia	*637*	*747*	*867*	*1.025*	*1.206*	*1.406*	*1.661*	*7.549*
3b Ciudadanía	*636*	*615*	*651*	*668*	*683*	*699*	*715*	*4.667*
4. La Unión Europea como socio mundial	6.578	7.002	7.440	7.893	8.430	8.997	9.595	55.935
5. Administración (1)	7.039	7.380	7.525	7.882	8.334	8.670	9.095	55.925
6. Compensaciones	445	207	210					862
TOTAL CRÉDITOS DE COMPROMISO	**124.457**	**132.797**	**134.722**	**140.978**	**142.965**	**147.546**	**152.312**	**975.777**
TOTAL CRÉDITOS DE PAGO	**122.190**	**129.681**	**120.445**	**134.289**	**134.280**	**141.360**	**143.331**	**925.294**

(3-8-1-1)

(1) Los gastos de pensiones incluidos en el techo de esta rúbrica se han calculado sin contar las contribuciones del personal al régimen correspondiente, con un tope de 500 millones de euros a precios de 2004 para el período 2007-2013

Fuente: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el ajuste técnico del MFP para 2011 en línea con la evolución de la RNB, adoptado por la Comisión el 16 de abril de 2010

FINANCIACIÓN DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA UNIÓN EUROPEA

millones de euros

CONCEPTOS	Presupuesto 2012 (1)		Presupuesto 2013	
	Compromisos	Pagos	Compromisos	Pagos
1. Crecimiento sostenible	**68.155,58**	**55.318,66**	**70.531,00**	**62.527,85**
1a Competitividad para el crecimiento y el empleo	*15.403,00*	*11.482,92*	*16.032,05*	*13.552,81*
1b Cohesión para el crecimiento y el empleo	*52.752,58*	*43.835,75*	*54.498,95*	*48.975,03*
2. Conservación y gestión de los recursos naturales	**59.975,77**	**57.034,22**	**60.307,51**	**57.964,88**
Del cual: gastos de mercado y pagos directos	43.969,64	43.875,98	44.130,35	44.112,93
3. Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia	**2.083,31**	**1.502,34**	**2.081,64**	**1.574,60**
3a Libertad, seguridad y justicia	*1.367,81*	*835,58*	*1.392,23*	*928,33*
3b Ciudadanía	*715,50*	*666,76*	*689,41*	*646,27*
4. La Unión Europea como socio mundial	**9.405,94**	**6.955,08**	**9.467,17**	**7.311,59**
5. Administración	**8.279,64**	**8.277,74**	**8.544,42**	**8.545,52**
TOTAL GASTOS	147.900,23	129.088,04	150.931,74	137.924,43
INGRESOS				
Ingresos varios		3.072,69		1.580,78
Gasto a financiar con recursos propios		**126.033,42**		**136.343,65**
-Recursos propios tradicionales (75%)		19.294,60		18.755,20
-Recurso IVA		14.498,92		15.029,95
-Recurso RNB		92.239,90		102.558,50
TOTAL INGRESOS		129.106,10		137.924,43

(3-8-1-3)

(1) Presupuesto 2012 incluidos los presupuestos rectificativos (PR) 1 a 3.

Fuente: Comisión Europea (Proyecto de Presupuesto General de la UE para el año 2013 y Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el ajuste técnico del MFP para 2013 en línea con la evolución de la RNB, adoptado por la Comisión el 20 de abril de 2012).

En el Consejo Europeo de diciembre de 2005, si bien se decidió en grandes líneas mantener la estructura presentada por la Comisión, se redujo el techo de gasto para los créditos de compromiso hasta el 1,045% de la RNB de la UE. Posteriormente, con fecha 22 de junio de 2006, se propone, a través de una comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, un ajuste técnico del Marco Financiero 2007-2013 en función de la evolución de

la RNB y de los precios. Consecuencia de esta comunicación, la propuesta de techo para los créditos de compromiso en el periodo 2007-2013 queda fijada en el 1,05% de la RNB comunitaria y el límite para los compromisos de pago en el 1%. Por lo que se refiere al Acuerdo Interinstitucional, la Comisión presentó el 15 de febrero de 2006 un nuevo documento de trabajo que tomaba en consideración las propuestas del Consejo Europeo de diciembre de 2005 y del Parlamento Europeo. Fruto de este documento, el 17 de mayo se firma en Estrasburgo el "Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera".

La aportación española prevista al presupuesto de la Unión Europea en 2013 (11.899 millones de euros; 1% del PIB) se reduce en relación con el año en curso (-1,1 nominal) en consonancia con la mayor recesión sufrida por la economía española respecto a la media de los países miembros. La transferencia relacionada con la dimensión del Producto Nacional Bruto será la principal aportación (8.500 millones de euros), seguido del recurso calculado con el Impuesto sobre Valor Añadido (1.450 millones de euros). La aportación denominada recursos tradicionales, que se calcula básicamente en función de los aranceles percibidos, es la tercera en volumen (1.650 millones de euros). La aportación a la FED, la menor, cierra la relación (299 millones de euros).

Los gastos comunitarios en España previstos en 2013 (13.284 millones de euros) presentan un descenso anual (-2,2%), del que no se puede obtener una conclusión definitiva porque las cuantías liquidadas dependen en algunos casos del tiempo de presentación de los documentos necesarios para su pago y el posterior tratamiento burocrático.

Las transferencias previstas del FEAGA a España en el año 2013 se prevén (5.958 millones de euros) muy similares a las del año precedente. Las previsiones de transferencias del FEADER para España en el periodo 2007-2013, conforme al nuevo Marco Financiero plurianual, se estiman en 7.213,92 millones de euros corrientes, de los que se prevé que España recibirá en 2013 una cantidad de 1.155 millones de euros.

La otra gran fuente de ingresos de España recibidos desde la Unión Europea corresponde a los Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión para España en el periodo 2007-2013 por los tres objetivos determinados: Convergencia, Competitividad Regional y Empleo y Cooperación Territorial (31.457,44 millones de euros a precios de 2004 para todas las regiones beneficiarias).

Se espera un incremento en 2013 de la aportación del FEDER (8,1% anual), debido al mayor volumen de cobro de liquidaciones correspondientes al cierre de proyectos del periodo de programación 2000-2006, unido al mantenimiento en el cobro de certificaciones correspondientes al actual periodo 2007-2013. Por su parte, se prevé que el Fondo de Cohesión aportará a España en el año 2013 ingresos por importe de 460,82 millones de euros (tasa anual del -6,8%). Del importe previsto para 2013, un total de 248

millones corresponde a liquidaciones de proyectos del periodo anterior y el resto son pagos de este periodo. La reducción en las transferencias previstas tiene su origen en el descenso en el volumen de liquidaciones correspondientes al periodo anterior.

El importe de las transferencias correspondientes a Fondos Estructurales en 2013 se eleva a 6.752,47 millones de euros (tasa anual del −3,6% respecto a 2012). La mayor parte se dirige directamente a las comunidades autónomas, corporaciones locales o empresas privadas (650 millones en el Servicio Público de Empleo Estatal).

Saldo financiero de España con la Unión Europea

	1987	2000	2005	2008	2009	2010	2011	2012	2013
TOTAL RETORNOS	**1.085**	**10.961**	**15.176**	**11.754**	**11.558**	**12.482**	**13.087**	**13.583**	**13.284**
FEAGA (1)	552	5.482	6.407	5.484	6.076	5.928	5.814	5.994	5.958
FEOGA Orientación, IFOP	17	517	1.270	480	37	197	243	409	214
FEDER	290	2.819	3.851	2.697	2.481	2.428	2.939	3.105	3.357
FEADER				977	618	858	981	1.232	1.155
FSE	226	797	1.784	710	968	513	1.584	1.790	1.566
F. de cohesión	0	1.197	1.391	741	762	1.917	853	494	461
Otros	0	150	473	664	614	642	672	558	574
APORTACIÓN ESPAÑOLA	851	6.660	10.288	10.633	11.427	10.390	11.768	11.769	11.899
Recursos tradicionales	439	1.020	1.463	1.586	1.336	1.544	1.560	1.600	1.650
Recurso IVA	412	2.889	2.329	2.579	1.528	760	1.964	1.530	1.450
Recurso PNB	0	2.643	6.396	6.280	8.362	7.868	8.001	8.340	8.500
Aportación FED	0	108	100	187	201	218	242	299	299
SALDO en millones de euros	234	4.301	4.888	1.121	131	2.092	1.320	1.814	1.385
en % PIB		**0,7%**	**0,5%**	**0,1%**	**0,0%**	**0,2%**	**0,1%**	**0,2%**	**0,1%**

Fuente: *Informe Económico y Financiero PGE.*

La entrada de doce países con un nivel de desarrollo muy inferior a la media de los anteriores quince miembros ha cambiado sensiblemente la distribución de los flujos de la política regional de la Unión Europea, y este cambio se recoge en el saldo español. El saldo previsto en 2013 entre las aportaciones realizadas por España y los pagos comunitarios asciende a 1.385 millones de euros (0,1% del PIB), casi la mitad menor al del presente año. En la práctica se desconoce el saldo hasta no disponer de la liquidación de pagos.

8. Presupuesto de la Seguridad Social

8.1. Avance de liquidación de 2012

El saldo final de las cuentas de la Seguridad Social en 2012 está influido por algunos factores previsibles (número de beneficiarios de las prestaciones económicas con la legislación vigente), pero también depende de otros más difícil de anticipar en el momento de redactar este trabajo: empleo, cotizaciones de los trabajadores y la decisión de revalorizar las pensiones de cuerdo al Índice de Precios al Consumo calculado noviembre sobre noviembre.

La incertidumbre sobre estos últimos obliga a utilizar algunas simulaciones, aunque se desconoce cuál será la evolución final. El saldo entre ingresos y gastos consolidados en el presupuesto de la Seguridad Social en el actual ejercicio 2012 será negativo por un valor equivalente al 0,6% del PIB (-6.161,69 millones de euros) en caso de persistir un descenso en la recaudación por cuotas sociales como el conocido hasta el mes de agosto (-2,94% nominal) –cabe la posibilidad de empeoramiento en el último trimestre del año–, y no proceder a la actualización de las pensiones por el más que posible diferencial entre la subida inicial (1%) y el índice general de precios al consumo (alrededor del 3%). En caso de decidir el Gobierno su actualización, el saldo negativo mencionado se incrementaría en 0,1 puntos del PIB por cada punto de desviación en el que se incurra; una cantidad a consolidar en el presupuesto del año próximo.

Resumen presupuesto consolidado de la Seguridad Social

	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%
2011	118.434,89	118.968,52	-533,63	-0,1%
2012 previsión propia	115.410,72	121.572,41	-6.161,69	-0,6%

Elaboración propia a partir de distintas fuentes.

De cumplirse esta simulación, las cuentas de la Seguridad Social calculadas bajo un criterio administrativo serían deficitarias en su conjunto por segundo año consecutivo, pero sería la primera vez que el segmento contributivo finalizara el ejercicio con déficit (-4.342,92 millones de euros).

Esta contingencia, junto con el empeoramiento de las condiciones de tesorería debido a la diferencia entre los derechos reconocidos y los realmente percibidos, ha sido la causa por la que el Gobierno ha aprobado

primero el uso del Fondo de Prevención y Rehabilitación de las Mutuas de Accidentes de Trabajo (4.646 millones de euros) y después del Fondo de Reserva de la Seguridad Social (3.063 millones de euros). El uso de los citados fondos acumulados durante los años de bonanza soluciona el problema de caja, pero no evita el saldo negativo en las cuentas públicas, aunque la valoración de terceros pueda ser más favorable porque no implica la emisión de nueva deuda pública.

Los ingresos totales previstos en 2012 calculados con el criterio de devengo (115.070,72 millones de euros) son inferiores a la liquidación oficial facilitada para el año precedente con el mismo sistema de contabilidad (tasa anual del -2,8% nominal).

Las cuotas sociales (102.256,59 millones de euros; 10,1% del PIB) seguirán siendo la principal fuente de ingresos de la Seguridad Social (88,9% del total), aunque por cuarto año consecutivo sufra una tasa anual negativa (-2,94% nominal). La destrucción de empleo (-543.335 afiliados menos de media en septiembre sobre el mismo mes del año anterior; -3,11% anual) y la reducida evolución de las bases de cotización han sido las causas que determinan esa pérdida anual de ingresos en 2012 (-3.097,41 millones de euros) que implica una desviación a la baja respecto a la previsión inicial manejada en el presupuesto (-4.066,37 millones de euros). De cumplirse la previsión manejada en este documento, la recaudación por cuotas sociales a final de 2012 sería inferior en -6.453.72 millones sobre el máximo alcanzado en 2008.

Afiliados ocupados al sistema de la Seguridad Social
TRABAJADORES EN ALTA LABORAL. Con efectos de cotización. Media anual
Por regímenes (en miles)

			Agrarios						Total		
	General	Autónomos	ajena	propia	total	Mar	Carbón	Hogar	asalariados	autónomos	total
1990	8.550,2	2.165,4	852,6	575,9	1.428,5	132,9	44,6	192,3	9.772,6	2.933,6	12.513,9
1994	8.373,2	2.213,1	739,1	431,9	1.171,0	106,2	31,3	150,6	9.400,4	2.795,6	12.045,4
1995	8.610,7	2.277,6	745,8	412,5	1.158,3	88,1	28,7	144,1	9.617,4	2.834,2	12.307,5
2000	11.106,1	2.568,8	806,9	332,8	1.139,7	79,1	18,2	151,1	12.161,4	3.052,7	15.063,0
2005	13.561,7	2.933,6	773,9	272,2	1.046,1	73,3	10,5	279,1	14.698,5	3.484,8	17.904,2
2006	14.226,5	3.017,7			1.003,2	72,1	9,4	338,7	14.646,6	3.356,4	18.667,6
2007	14.783,3	3.119,9	727,2	245,4	972,6	71,2	8,7	277,4	15.867,7	3.642,7	19.233,0
2008	14.650,3	3.383,7			744,4	69,7	8,0	280,0	15.867,7	3.365,3	19.233,0
2009	13.634,5	3.220,8			801,7	67,1	7,4	288,7	13.997,7	3.509,4	18.020,2
2010	13.354,3	3.130,3			820,0	65,2	6,8	293,8	13.720,1	3.424,1	17.670,4
2011	13.152,5	3.092,6			822,3	63,5	6,0	296,3	13.518,3	3.388,9	17.433,2
2012 previsión	12.612,5	3.050,3			824,2	61,6	5,2	335,3	13.014,6	3.050,3	16.064,9
2007-2012	-2.170,8	-69,6	-727,2	-245,4	-148,4	-9,6	-3,5	57,9	-2.853,1	-315,0	-3.168,2
	-14,7%	-2,2%			-15,3%	-13,5%	-40,1%	20,9%	-18,0%	-9,4%	-16,5%

Fuente: Seguridad Social y elaboración propia en previsión 2012.

El impacto de la crisis sobre los afiliados a la Seguridad Social ha sido muy grande, tal y como demuestra el descenso en casi 3,2 millones en el periodo 2007-2012. El golpe en los ingresos por cuotas sociales habría sido muy superior de no haber contado con el apoyo de la prestación económica

por desempleo por la que el Servicio Público Estatal de Empleo realiza el pago de la mayor parte de la cuota por contingencias comunes de los beneficiarios de la prestación contributiva y el subsidio para mayores de 55 años (7.262,98 millones de euros) como complemento de la aportación de los perceptores (910,29 millones de euros). El Servicio Público de Empleo realiza también ingresos en concepto de las bonificaciones a la contratación (dotación inicial de 2.800 millones de euros).

Las transferencias recibidas de la Administración General del Estado (8.929 millones) son, muy de lejos de las cuotas sociales, la segunda fuente de financiación de la Seguridad Social. Con esta transferencia se da cobertura a la mayor parte de las prestaciones no contributivas y casi la mitad del coste de los complementos por mínimos de las pensiones.

Los rendimientos del Fondo de Reserva de la Seguridad Social (3.000 millones de euros) servirán como ingreso adicional al presupuesto, aunque los recursos obtenidos pasen a engrosar los recursos del propio fondo.

El gasto total en 2012 puede ascender a una cantidad (121.573 millones de euros; 11% del PIB) algo superior a la del año precedente medido en términos nominales (tasa anual del 2,2%), pero inferior en términos reales (-0,8% real con un deflactor del 3%). De cumplirse, la relación del gasto con el PIB se mantendrá en el mismo porcentaje después de haber aumentado 1,7 puntos desde el inicio de la crisis como consecuencia del incremento del numerador (gasto en las distintas políticas) y la disminución del denominador (recesión en la actividad económica).

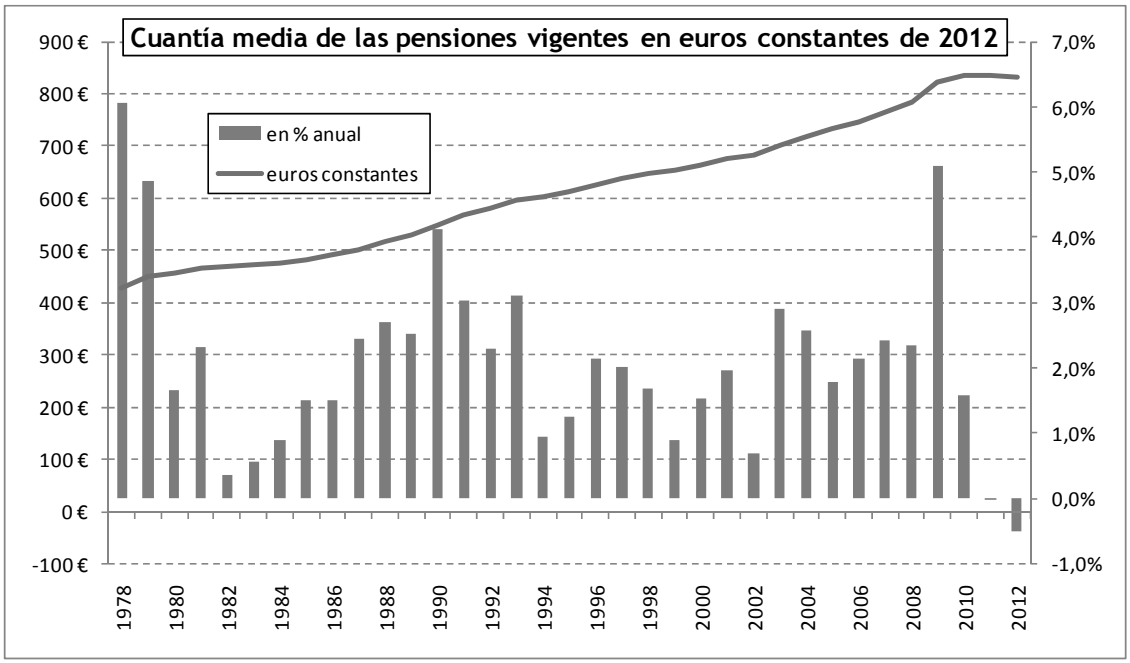
Las pensiones contributivas es el destino del mayor volumen nominal de recursos en el presente ejercicio presupuestario 2012 (103.509,22 millones de euros; 9,2% del PIB) después de aumentar respecto al año precedente (4% nominal). El gasto final previsto será casi con toda seguridad superior a la dotación aprobada inicialmente (1.555,42 millones de euros), incluso sin autorizar su revalorización de acuerdo al IPC (1% de subida inicial).

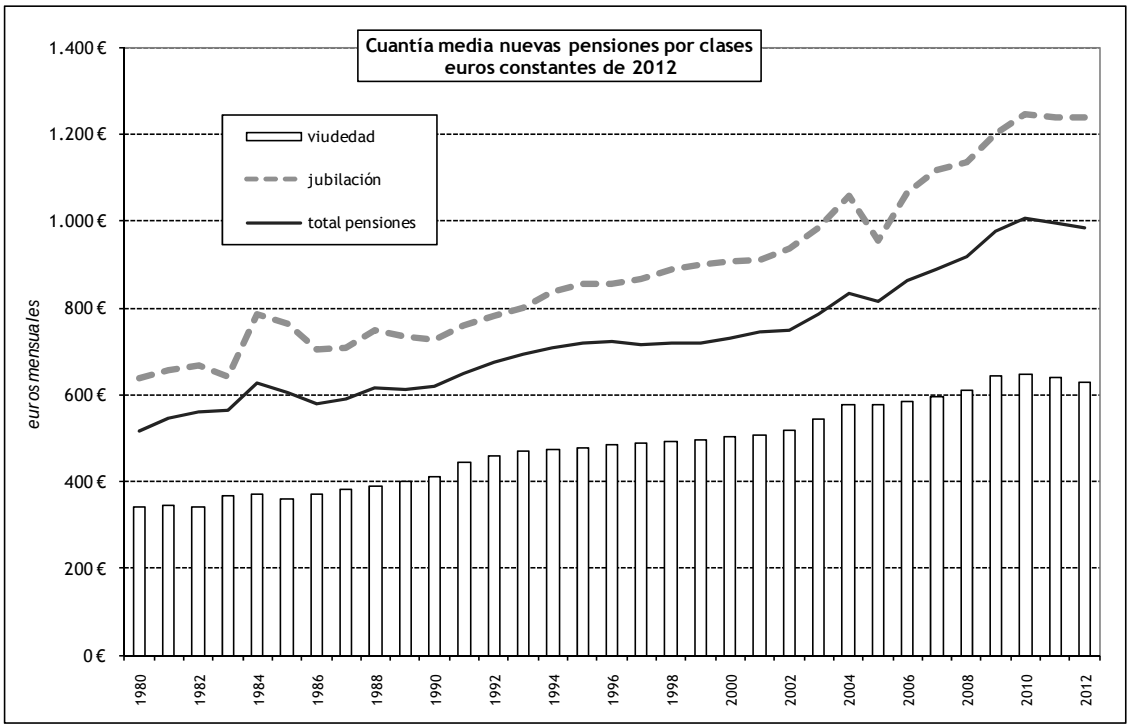
La evolución anual esperada en el número de pensiones en 2012 (alrededor del 1,4%) las eleva hasta superar ligeramente los 9 millones. El mayor porcentaje corresponde a las de jubilación (59,7% del total), seguido de las de viudedad (26,2% del total).

La cuantía media de todas las pensiones vigentes en 2012 (831,50 euros al mes en julio) sería inferior a la del año precedente en euros constantes (-0,5% real), después de haberse congelado en el anterior ejercicio (0% real). La pensión de jubilación (948,80 euros al mes) es sensiblemente superior a la media de todas las clases y regímenes (+14,1%), mientras que la pensión de viudedad es muy inferior a esa media (-28,6%). La cuantía media de jubilación del Régimen General de asalariados es sensiblemente superior a la media de todos los regímenes (1.114,80 euros al mes).

De mantenerse durante todo el año la evolución negativa observada hasta julio en la pensión media de todas las clases y regímenes, sería la

primera vez desde la restauración democrática que disminuyera en términos reales. El resultado en 2012 sería consecuencia de limitar las pensiones a una subida del 1%, por debajo del deflactor de ese año. Conviene recordar que en 2011 se congeló la cuantía media de todas las pensiones en vigor cuando el índice general de precios fue del 2,4%.





A pesar de la congelación en 2011 y la posible no revalorización en 2012 por la diferencia entre la subida inicial y el IPC, la cuantía media de todas las pensiones en vigor en el presente ejercicio se habría duplicado desde 1977 (+107,1% real) con una tasa anual acumulativa real del 2,1%

después de deducir el efecto de la inflación[91]. El incremento ha sido superior en una cuarta parte en la etapa 1999-2012 (+27,9% real) con una tasa anual acumulativa también del 2,1% real. Es conveniente, por tanto, esperar algún ejercicio más para comprobar si el descenso de 2012 es un hecho puntual o se trata de un cambio más estructural.

Del total de pensionistas que percibían prestación contributiva de la Seguridad Social (agosto 2012), el 27,21% tenía una cuantía inferior a 600 euros al mes (221.025 pensionistas), el 31,1% estaba entre 600 y 800 euros (252.623 pensionistas) y el 41,7% era superior a 800 euros (338.270 pensionistas). De ese último tramo, tan solo el 6,8% cobraba una pensión con un importe superior a los 2.000 euros (531.975 pensiones).

Las nuevas pensiones con entrada en el sistema en 2012 (986,20 euros al mes) muestran también un signo negativo en su evolución anual (-1% real) con el aditamento de ser el segundo ejercicio consecutivo con esa tendencia (-0,9% real en 2011). Las nuevas pensiones de jubilación en 2012 (1.238,63 euros al mes) serán las menos afectadas por esta dinámica (0% anual real).

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

Datos a agosto de 2012

TRAMOS DE CUANTÍA	Nº PENSIONISTAS	%
Hasta 150 euros	81.321	1,00
De 150,01a 250,00	174.070	2,14
De 250,01 a 300,00	54.058	0,67
De 300,01 a 350,00	81.482	1,00
De 350,01 a 400,00	379.010	4,68
De 400,01 a 450,00	108.443	1,34
De 450,01 a 500,00	123.173	1,52
De 500,01a 600,00	1.207.126	14,86
De 600,01 a 700,00	1.641.947	20,21
De 700,01 a 800,00	885.534	10,90
De 800,01 a 900,00	462.472	5,69
De 900,01 a 1.000,00	380.767	4,69
De 1.000,01 a 1.100,00	343.485	4,23
De 1.100,01 a 1.200,00	308.785	3,80
De 1.200,01 a 1.300,00	279.572	3,44
De 1.300,01 a 1.400,00	222.920	2,74
De 1.400,01 a 1.500,00	205.694	2,53
De 1.500,01 a 1.600,00	160.945	1,98
De 1.600,01 a 1.700,00	144.128	1,77
De 1.700,01 a 1.800,00	118.710	1,46
De 1.800,01 a 1.900,00	109.734	1,35
De 1.900,01 a 2.000,00	96.416	1,19
De 2.000,01 a 2.522,90	531.975	6,55
Más de 2.522,90	20.383	0,25
TOTAL	8.122.950	100,00

La tasa media anual acumulativa real en el largo periodo 1980-2012 de las nuevas entradas al sistema de todas las clases de pensión y regímenes de encuadramiento se sitúa en el 2%, muy similar al obtenido en la etapa más reciente 1995-2012 (1,9% anual real).

La tasa de sustitución entre las nuevas entradas y las que se dan de baja en 2012 disminuirá ligeramente (del 28,7% en 2011 al 26,8% en 2012), aunque esta media viene dada por una reducción en las pensiones de incapacidad permanente y viudedad y un aumento en las de jubilación (del 37,5% en 2011 al 40,2% en 2012). Este resultado en 2012, cuando la cuantía media de las nuevas pensiones ha sido menor, implica que la caída ha sido aún mayor en las que se dan de baja.

La cuantía media de las nuevas pensiones con origen en el Régimen General de Asalariados prevista oficialmente (1.089,85 euros al mes) será inferior a la del año precedente (-2,7% nominal y -5,5% real). El descenso afecta a todas las clases de pensión, aunque la de jubilación se mantiene

[91] Tasa interanual de inflación.

como la más alta en cuantía (1.387,40 euros al mes), con un porcentaje del 91,2% del salario medio neto[92].

Evolución real de la cuantía media de la pensión de todas las clases y regímenes						
1977-2012	Incapacidad permanente	Jubilación	Viudedad	Orfandad	Favor familiares	TOTAL
acumulado	102,0%	120,7%	89,8%	27,9%	30,8%	107,1%
tasa anual	*2,0%*	*2,3%*	*1,8%*	*0,7%*	*0,8%*	*2,1%*
1995-2012	Incapacidad	Jubilación	Viudedad	Orfandad	F. familiar	TOTAL
acumulado	37,6%	34,2%	39,0%	13,3%	50,0%	36,8%
tasa anual	*1,9%*	*1,7%*	*1,9%*	*0,7%*	*2,4%*	*1,8%*

Evolución de la cuantía media de todas las nuevas pensiones						
	Incapacidad permanente	jubilación	viudedad	orfandad	favor familiares	Total
1980-2012	*1,7%*	*2,1%*	*1,9%*	*0,0%*	*0,4%*	*2,0%*
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%
1995-2012	1,2%	2,2%	1,6%	-0,8%	1,7%	1,9%
1998-2012	1,1%	2,4%	1,8%	0,8%	2,0%	2,3%

Evolución real de la cuantía media de las nuevas pensiones del Régimen General de Asalariados						
tasa anual real	Incapacidad permanente	Jubilación	Viudedad	Orfandad	Favor familiares	TOTAL
1988-2012	**0,8%**	**2,1%**	**1,9%**	**-0,7%**	**0,4%**	**1,8%**
1988-1990	2,9%	-2,1%	1,7%	-0,4%	-1,9%	-0,9%
1990-1995	1,2%	4,8%	3,8%	0,3%	-2,4%	4,1%
1995-2012	0,4%	1,8%	1,3%	-1,0%	1,5%	1,4%
1998-2012	0,5%	1,6%	1,4%	0,5%	1,6%	1,7%
Elaboración propia						

La pensión media del Régimen General de Asalariados mantiene un crecimiento del 1,8% anual acumulativo en la larga etapa 1988-2012. La tasa es algo inferior en la más reciente delimitada por 1995 y 2012 (1,4% anual real), aunque la distancia es inferior cuando se analiza la pensión de jubilación de este régimen (1,8% anual real).

La observación de la tasa de sustitución entre todas las pensiones con entrada en el sistema y las que se dan de baja en este régimen muestra un descenso en 2012 (-0,9%), dentro de un proceso de sensible desaceleración iniciado en 2004 (del 29,9% al 21,6%). La tasa de sustitución de las pensiones de jubilación también se ha desacelerado, pero en 2012 permanece por encima de la media de todas las clases de pensión del Régimen General de Asalariados (33,1% frente a 21,6%).

La edad de entrada a las pensiones de jubilación más utilizada en los primeros meses de 2012 sigue siendo los 65 años (58,7% del total), aunque el resto utiliza la posibilidad de la jubilación anticipada (41,3% del total). Este último porcentaje ha aumentado ligeramente con respecto a los dos años anteriores (40,08% en 2010 y 40,53% en 2011).

[92] Salario medio de la Encuesta de Costes Laborales del INE (2011), deducida la cuota social pagada directamente por el trabajador.

Del total de personas que han accedido a la jubilación antes de los 65 años, el 67% lo hizo asumiendo un coeficiente reductor sobre la base reguladora (6,5% de promedio por año de anticipo) que abarata la pensión a percibir durante toda su vida laboral, con un resultado favorable para el sistema de pensiones. Esta opción, por tanto, tiene un coste para el pensionista y un ligero beneficio para la Seguridad Social que oscila según la vida laboral del trabajador (bases de cotización y años cotizados). El resto de los trabajadores que accedieron a la jubilación anticipada (33% del total; 42.088 pensiones sobre 300.987, cuando se extrapolan las cifras de agosto al conjunto del año) lo hizo sin asumir coeficiente reductor y, por tanto, con un coste para el sistema público de pensiones que aumenta cuanto más se aleja de la edad ordinaria de jubilación. El mayor porcentaje se concentra en la jubilación parcial (9,3% de todas las entradas al sistema en los últimos años), una figura muy interesante para el trabajador y la empresa pero con impacto en la suficiencia y en la equidad del sistema público de pensiones.

El número de pensiones de jubilación parcial en vigor asciende a 121.207, de acuerdo a la información de la propia Seguridad Social, con una pensión superior a la media de las anticipadas con coeficiente reductor e, incluso, de quienes acceden a la prestación con la edad ordinaria (+27,1% y +32,8% respectivamente en los ocho primeros meses de 2012). Tan solo la pensión especial a los 64 años tiene una cuantía superior a todas las demás (1.708,47 euros al mes frente a 1.575,20 de la jubilación parcial y 1.185,46 de la jubilación ordinaria).

Entradas en la pensión de jubilación por edades y fórmula utilizada

CLASES	2010			2011			2012 (enero-agosto)		
Edad	Número	%	Pensión media	Número	%	Pensión media	Número	%	Pensión media
JUBILACIÓN ANTICIPADA	**109.644**	**40,08**	**1.326,37**	**111.648**	**40,53**	**1.344,42**	**82.960**	**41,3%**	**1.372,76**
Con coeficiente reductor	70.532	25,78	1.182,25	73.160	26,56	1.198,99	54.901	27,4%	1.239,49
≤60	15.822	5,78	845,66	13.677	4,97	852,77	7.275	3,6%	858,54
61	16.206	5,92	1.195,07	18.130	6,58	1.223,60	15.943	7,9%	1.241,19
62	13.889	5,08	1.195,84	14.046	5,10	1.207,56	9.928	4,9%	1.239,00
63	12.717	4,65	1.317,82	15.288	5,55	1.298,42	11.278	5,6%	1.323,25
64	11.898	4,35	1.451,63	12.019	4,36	1.419,33	10.477	5,2%	1.411,70
Sin coeficiente reductor	6.390	2,34	1.745,85	6.676	2,42	1.775,28	4.640	2,3%	1.791,50
Especial 64 años	5.904	2,16	1.592,60	5.935	2,15	1.657,35	4.751	2,4%	1.708,47
parcial	26.818	9,80	1.546,85	25.877	9,39	1.572,68	18.668	9,3%	1.575,20
JUBILACIÓN ≥65 AÑOS	**163.904**	**59,92**	**1.141,43**	**163.797**	**59,47**	**1.159,58**	**117.698**	**58,7%**	**1.185,20**
TOTAL JUBILACIONES NO SOVI	**273.548**	**100,00**	**1.215,56**	**275.445**	**100,00**	**1.234,50**	**200.658**	**100,0%**	**1.185,46**
JUBILACIÓN SOVI	**14.624**		**360,69**	**10.698**		**366,91**			
TOTAL JUBILACIÓN	**288.172**		**1.172,18**	**286.143**		**1.202,07**			

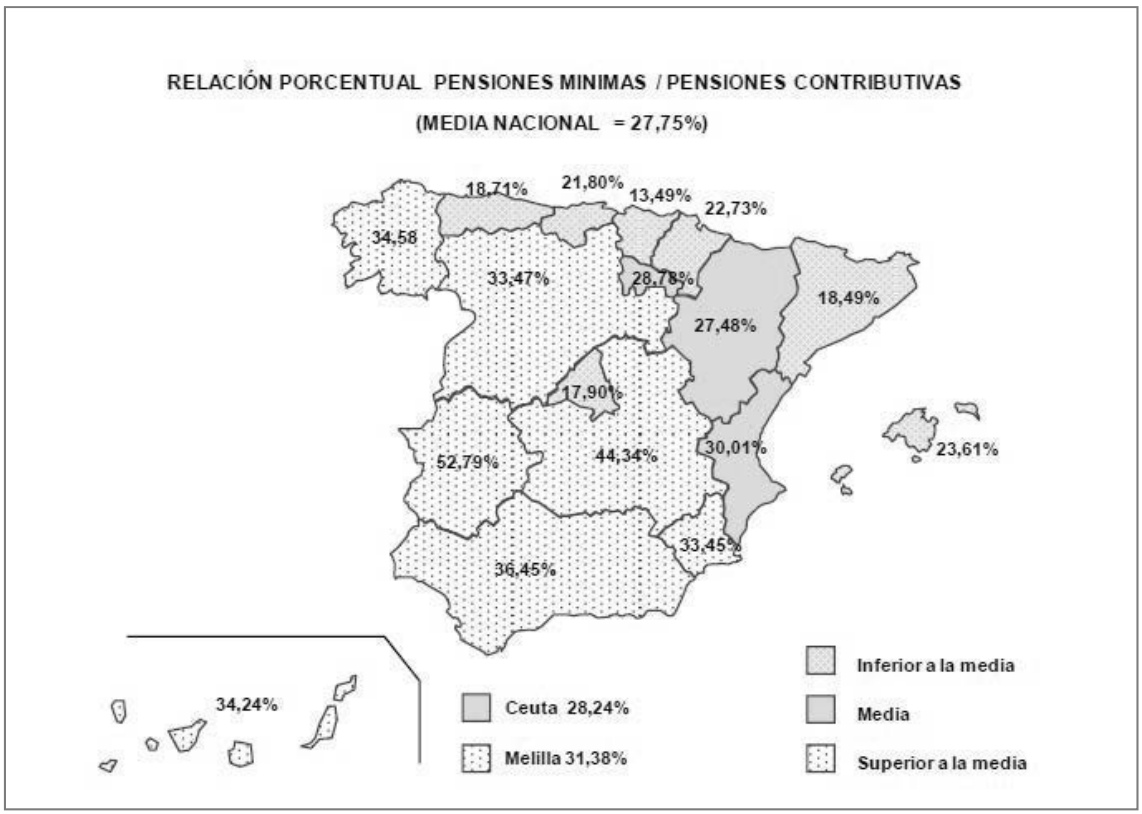
Fuente: IEF de la Seguridad Social.

El coste de los complementos por mínimos en 2012 (7.677,90 millones de euros) recoge una tasa anual de crecimiento del 2,4% nominal para asumir las obligaciones de incrementar 2.479.300 pensiones en una cuantía media mensual de 215,22 euros. El número de pensiones contributivas con complemento por mínimos previsto en 2012 se ha situado en una cantidad similar al existente en 2001 debido, fundamentalmente, al incremento en la cuantía del complemento aplicado en la etapa 2003-2008. En número absoluto, las pensiones del Régimen General de Asalariados (1,5 millones) y

las de jubilación (1,4 millones) son las que absorben el mayor protagonismo, pero en términos relativos son las pensiones ubicadas en el Régimen de Hogar (60,3% de este régimen) y en el Régimen de Autónomos (41,7% de este régimen), junto con las de orfandad (48,4% de esta clase) y viudedad (33,6% del total de esta clase).

Número de pensiones en vigor con complemento de mínimos (en miles)						
	incapacidad permanente	jubilación	viudedad	orfandad	favor familiares	Total
1990	409,4	1.132,5	794,6	95,3	14,5	2.446,3
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
2012	112,1	1.426,3	781,2	139,6	20,1	2.479,3

Fuente: IEF de la Seguridad Social.



La distribución territorial de los complementos por mínimos sitúa a Extremadura y Andalucía a la cabeza (52,8% y 36,5% del total de pensiones pagadas en la comunidad autónoma) y a País Vasco en último lugar (13,5% del total de pensiones pagadas en la comunidad autónoma).

El pago de la incapacidad temporal por enfermedad común y profesional es la segunda política con mayor dotación dentro del presupuesto de la Seguridad Social. La previsión propia para 2012 manejada a falta de una

previsión oficial (5.800 millones de euros) implica una tasa anual negativa (-7,9% nominal) como consecuencia de la destrucción de empleo y el empeoramiento del clima laboral que puede incidir en un menor uso de la prestación. La prestación por contingencias comunes son mayoría dentro de esta política (5.076,15 millones de euros) con el complemento de las contingencias profesionales (723,06 millones de euros).

Las mutuas de accidentes de trabajo (3.850 millones de euros) gestionan la prestación económica de un mayor número de trabajadores (11.434.800; 68,2% del total), aunque la concesión de la baja y el alta se mantiene como competencia de los médicos de familia del Sistema Nacional de Salud de la comunidades autónomas.

Gasto en incapacidad temporal

millones de euros						2012	
		2008	**2009**	**2010**	**2011**	millones euros	**% anual**
INSS	pago delegado	2.286,66	1985,9	1.794,82	1.590,16		
	pago directo	952,45	896,4	782,23	679,14		
	total	3.239,11	2.882,30	2.577,05	2.269,29	1.986,74	-11,0%
ISM	pago delegado	17,92	16,00	15,62	13,54		
	pago directo	25,27	26,19	26,72	24,88		
	total	43,19	41,83	42,34	38,42	34,04	-3,1%
Mutuas		4.251,57	4.251,54	4.113,59	3.933,35	3778,43	0,0%
Total gasto		**7.533,87**	**7.175,67**	**6.732,98**	**6.241,06**	**5.799,21**	**-4,8%**
Contingencias comunes MAT (millones de trabajadores)							
afiliados Seguridad Social		19.136.055	18.100.000	17.423.344	16.825.727	16.768.164	
población protegida mutuas		11.454.893	11.155.129	11.377.018	11.305.014	11.434.800	
	en % total	59,9%	61,6%	65,3%	67,2%	68,2%	
cuenta ajena		9.164.623	8.894.647	9.100.203	9.010.453	9.107.885	
cuenta propia		2.290.270	2.260.482	2.276.815	2.294.561	2.326.915	

Fuente: IEF Seguridad Social.

La política de maternidad, paternidad, riesgo por embarazo y otras contingencias relacionadas (2.310 millones) ha reducido ligeramente el gasto en 2011 en comparación con el año anterior (-1,8% nominal). La partida de maternidad ha absorbido la mayor parte de los recursos (1.833 millones; +0,1%), mientras que la prestación de paternidad mantiene una presencia discreta (225,22 millones) después de reducir levemente su presencia respecto al año anterior (-0,5% nominal). Los pagos en concepto de riesgo por embarazo (289,80 millones) han aumentado ligeramente en 2012 (2,3% 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 disminuyeron bastante en 2012 (-12,1% nominal; -157 millones), en la misma dirección que las prestaciones relacionadas con los servicios sociales (-14,4% nominal; -270 millones) y las de asistencia sanitaria (-14,6% nominal; -230 millones).

Los recursos dirigidos a la gestión y administración también cayeron sensiblemente en términos anuales (-191 millones entre ambas; -12,8% el componente de las prestaciones económicas y -3,6% el general).

La previsión de resultados manejados en este trabajo da como resultado un saldo negativo en el componente contributivo de la Seguridad Social en 2012 (-4.342,92 millones de euros). La recaudación obtenida mediante la cuota por contingencias comunes y accidentes de trabajo no ha sido 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.

Fondo de Reserva del sistema de pensiones
millones de euros

	Fondo de Reserva			
	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	**66.814,99**
2012 previsión	-3.063,00	52.782,13	16.332,86	**66.051,99**

Elaboración propia.

El Fondo de Reserva de las pensiones de la Seguridad Social reducirá su saldo en 2012 (-763 millones) por la diferencia entre la disposición autorizada (-3.063 millones de euros) y la rentabilidad obtenida en las inversiones (2.300 millones). La consideración de extraordinarios de los intereses percibidos dentro del presupuesto de la Seguridad Social aumentaría el saldo negativo en las operaciones ordinarias en 2012 hasta -8.461,69 millones (0,8% del PIB).

Presupuesto consolidado de ingresos de la Seguridad Social											
millones de euros nominales		**TOTAL COTIZACIONES**					*Tasas y otros ingresos*	**Transf. corrientes**	**Ingresos patrimoniales**	**Transf. capital**	**TOTAL consolidado**
				Trabajadores en desempleo							
		TOTAL	ocupados	*Total*	*trabajador*	*SPEE*					
2005	derechos	87.906,83	84.009,69	3.621,63	360,00	3.261,63	1.007,63	4.895,74	1.176,18	147,44	95.133,82
	caja	86.629,03	83.007,40	3.621,63	360,00	3.261,63	844,28	7.827,75	1.064,07	143,19	96.508,32
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	derechos	105.354,00	97.615,00	7.739,00	835,81	6.903,19	1.169,35	8.337,36	3.059,00	515,18	118.434,89
	caja	101.890,00	94.151,00	7.739,00	835,81	6.903,19	484,80	8.337,36	3.041,03	515,18	114.268,37
2012	inicial	106.322,96	98.773,96	7.549,00	815,29	6.733,71	1.673,20	8.929,80	2.933,82	24,33	119.884,11
	previsión	102.256,59	94.083,32	8.173,27	910,29	7.262,98	1.200,00	8.929,80	3.000,00	24,33	115.070,72
2013	inicial	105.863,00	98.729,38	7.133,62	927,37	6.206,25	1.547,83	15.598,04	2.655,73	17,15	125.681,75

evolución anual nominal		**TOTAL COTIZACIONES**					*Tasas y otros ingresos*	**Transf. corrientes**	**Ingresos patrimoniales**	**Transf. capital**	**TOTAL consolidado**
				Trabajadores en desempleo							
		TOTAL	ocupados	*Total*	*trabajador*	*SPEE*					
2006	caja	8,5%	9,4%	-6,4%	1,0%	-7,3%	2,9%	8,5%	38,9%	-16,1%	8,8%
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	caja	-0,3%	-3,5%	-4,9%	-5,0%	-4,9%	-62,5%	-3,8%	-1,7%	127,2%	-1,7%
2012	prev derechos	-2,9%	-3,6%	5,6%	8,9%	5,2%	2,6%	7,1%	-1,9%	-95,3%	-2,8%
2013	derechos	3,5%	4,9%	-12,7%	1,9%	-14,5%	29,0%	74,7%	-11,5%	-29,5%	9,2%

Elaboración propia.

Presupuesto consolidado de ingresos de la Seguridad Social											
Participación por epígrafes		**TOTAL COTIZACIONES**					*Tasas y otros ingresos*	**Transf. corrientes**	**Ingresos patrimoniales**	**Transf. capital**	**TOTAL consolidado**
		TOTAL	ocupados	Trabajadores en desempleo							
				Total	*trabajador*	*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	caja	89,0%	82,4%	6,5%	0,7%	5,8%	1,0%	7,0%	2,6%	0,4%	100,0%
2012	prev derechos	88,9%	81,8%	7,1%	0,8%	6,3%	1,0%	7,8%	2,6%	0,0%	100,0%
2013	inicial	84,2%	78,6%	5,7%	0,7%	4,9%	1,2%	12,4%	2,1%	0,0%	100,0%
					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	caja	10,1%	9,3%	0,8%	0,1%	0,7%	0,1%	0,8%	0,3%	0,0%	11,3%
2011	caja	9,6%	8,9%	0,7%	0,1%	0,6%	0,0%	0,8%	0,3%	0,0%	10,7%
2012	previsión	9,7%	9,0%	0,8%	0,1%	0,7%	0,1%	0,8%	0,3%	0,0%	11,0%
2013	inicial	9,6%	8,9%	0,8%	0,1%	0,7%	0,1%	0,8%	0,3%	0,0%	10,8%

Elaboración propia.

Políticas de gasto del presupuesto consolidado de la Seguridad Social

	Prestaciones económicas								Asistencia sanitaria	Servicios Sociales	Admón. General	TOTAL
	Total	*pensiones contributivas*	*PNC*	*incapacidad temporal*	*maternidad y otras*	*protección familia*	*otras*	*Admon.*				
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	113.628,52	99.528,10	2.005,82	6.295,08	2.351,86	1.307,66	1.180,00	960,00	1.580,00	1.870,00	1.890,00	118.968,52
2012 inicial	114.973,48	101.953,80	1.995,01	5.832,00	2.369,85	990,77	994,51	837,53	1.442,33	1.679,32	1.821,43	119.916,56
2012 previsión	116.800,98	103.509,22	1.995,01	5.799,21	2.310,00	1.150,00	1.200,00	837,53	1.350,00	1.600,00	1.821,43	121.572,41
2013	120.379,20	106.350,00	2.475,55	5.830,59	2.309,85	1.346,83	1.226,38	840,00	1.446,00	2.126,53	1.800,00	125.799,43

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%	-1,8%	-6,5%	1,5%	-4,7%	-8,5%	-15,8%	-6,5%	-15,0%	-10,0%	2,0%
2012 previsión	2,8%	4,0%	-0,5%	-7,9%	-1,8%	-12,1%	1,7%	-12,8%	-14,6%	-14,4%	-3,6%	2,2%
2013	3,1%	2,7%	24,1%	0,5%	0,0%	17,1%	2,2%	0,3%	7,1%	32,9%	-1,2%	3,5%

Elaboración propia.

Políticas de gasto del presupuesto consolidado de la Seguridad Social												
	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	94,9%	82,1%	1,8%	5,8%	2,0%	1,2%	1,1%	1,0%	1,4%	1,9%	1,8%	100,0%
2011	95,5%	83,7%	1,7%	5,3%	2,0%	1,1%	1,0%	0,8%	1,3%	1,6%	1,6%	100,0%
2012 previsión	96,1%	85,1%	1,6%	4,8%	1,9%	0,9%	1,0%	0,7%	1,1%	1,3%	1,5%	100,0%
2013 inicial	95,7%	84,5%	2,0%	4,6%	1,8%	1,1%	1,0%	0,7%	1,1%	1,7%	1,4%	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	10,5%	9,1%	0,2%	0,6%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	11,1%
2011	10,7%	9,4%	0,2%	0,6%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	11,2%
2012 previsión	11,1%	9,9%	0,2%	0,6%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	11,6%
2013 inicial	11,3%	10,0%	0,2%	0,5%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	11,8%

Elaboración propia.

8.2. Presupuesto de la Seguridad Social 2013

El presupuesto consolidado de operaciones no financieras en ingresos (125.681,75 millones de euros) y gastos (125.799,43 millones de euros) presentado para 2013 está casi en equilibrio (-117,68 millones de euros). Para conseguir este saldo, el presupuesto de ingresos recoge una muy superior transferencia de la Administración General del Estado con objeto de asumir todas las partidas de gasto no contributivas (6.668,24 millones de euros adicionales).

Los criterios utilizados en la evolución de algunas políticas, sin embargo, generan dudas sobre la capacidad de cumplir esas cifras con la posibilidad de incurrir en desviaciones que den como resultado un déficit en las cuentas de la Seguridad Social del próximo ejercicio.

El supuesto de menor crecimiento al previsto por los autores en las cuotas sociales por el efecto sobre los ingresos de la destrucción de empleo (-0,5%), la evolución del salario de los trabajadores ocupados (0,8%) y la elevación de las bases de cotización (0,6% sobre avance de liquidación; 594 millones de euros), junto con un aumento superior en el gasto en pensiones contributivas calculado incluso sin aplicar la revalorización en 2012 por la diferencia entre la subida inicial y el IPC (+1.610,12 millones adicionales), generarían un saldo negativo de las cuentas de la Seguridad Social en 2013 (-4.483,82 millones de euros; -0,4% del PIB). De ser cierta esta simulación, la Seguridad Social no cumpliría con el equilibrio presupuestario marcado en el Programa de Estabilidad y en el marco presupuestario enviado al Eurogrupo.

Conviene reseñar que, de no haberse producido la ampliación de la transferencia de la Administración General del Estado, el déficit ascendería a un punto del PIB. En la misma línea, el cumplimiento de la promesa realizada por el Gobierno de reducir un punto de las cuotas sociales implicaría, caso de aplicarlo en la cuota por contingencias comunes, un aumento del déficit de algo más de 0,2 puntos del PIB.

Resumen presupuesto de ingresos y gasto de la Seguridad Social

	ingresos (derechos)	gastos	saldo	
			millones	% PIB
2012 previsión propia	115.070,72	121.572,41	-6.501,69	-0,6%
2013 inicial	125.681,75	125.799,43	-117,68	0,0%
2013 supuesto propio (1)	122.925,73	127.409,55	-4.483,82	-0,4%

Fuente: Elaboración propia.
(1) Elaborado bajo las siguientes hipótesis:
empleo: -0,5%
salarios: 0,8%
elevación de base de cotización máxima en 5 puntos y mínima de autónomos en un punto: 0,6%
pensiones contributivas: +4,3% sobre previsión de liquidación 2012 (sin revalorización por desviación entre inicial e IPC)

Las cuotas sociales serán la principal fuente de recursos en el presupuesto de 2013, aunque la previsión manejada por los autores (105.863 millones de euros; 84,2% del total) apunta algo optimista sobre la previsión de liquidación (tasa anual de 3,5% nominal) por los motivos enunciados anteriormente.

Las principales novedades en las cuotas sociales son las siguientes:

- El tope máximo de la base de cotización en cada uno de los regímenes de la Seguridad Social que lo tengan establecido queda fijado, a partir del 1 de enero de 2013, en la cuantía de 3.425,70 euros mensuales (+5% nominal).
- El tipo mínimo se mantiene inalterado al igual que el Salario Mínimo Interprofesional (748,20 euros al mes después de periodificar en 12 pagos las 14 mensualidades), con excepción del Régimen de Trabajadores Autónomos, donde aumenta el 1% (858,60 euros al mes).
- La desaparición de un buen número de las bonificaciones de trabajadores ocupados se compensará con una mayor aportación del empresario, pero en otros casos puede desaparecer el puesto de trabajo o la situación que las originaba (expedientes de regulación temporal de empleo).

Los trabajadores ocupados son responsables de la mayor parte de los ingresos por cuotas sociales (93,3% del total). La aportación realizada desde el Servicio Público Estatal de Empleo disminuye drásticamente debido a dos causas: severa limitación de las bonificaciones a la contratación (de 2.600 a 1.004,77 millones) y la previsión de un descenso en el número de beneficiarios de las prestaciones contributivas por desempleo, se supone que por agotamiento de una parte de las percibidas en 2012.

El capítulo de transferencias corrientes recibidas (15.598,04 millones de euros) aumenta muy significativamente en 2013 (+74,7% nominal) como consecuencia del aumento de la realizada por la Administración General del Estado (de 8.879,83 a 15.537,27 millones de euros).

Las principales novedades dentro de estas transferencias son la plena cobertura desde el Estado del coste de los complementos por mínimos de las pensiones contributivas (+4.089 millones de euros), la cobertura también total del coste de las prestaciones familiares no contributivas (+1.315,38 millones de euros) y el pago extraordinario de las cuotas de Seguridad Social acumuladas de los cuidadores de la prestación de dependencia (1.034 millones de euros). Por otra parte, las partidas dirigidas a los servicios sociales IMSERSO (-10,4% nominal; -14,93 millones de euros) y el mínimo garantizado de servicios dirigidos a personas dependientes (-15,5% nominal; -200 millones de euros) ven reducida la dotación de la transferencia.

Transferencias de la Administración General del Estado a la Seguridad Social				2013 (inicial)	
millones de euros	2010	2011	2012	*millones euros*	*% anual*
Asistencia sanitaria INGESA	234,50	209,60	207,81	205,35	-1,2%
Complemento mínimos pensiones	2.706,35	2.806,00	3.806,31	7.895,33	107,4%
Pensiones no contributivas	2.137,58	2.137,58	2.137,58	2.628,57	23,0%
Prestaciones familiares	1.004,64	1.015,64	1.004,64	2.320,02	130,9%
Subsidio por nacimiento de hijo	111,42	11,00			
Prestación LISMI	50,35	44,31	35,78	31,46	-12,1%
Síndrome tóxico	18,25	18,24	18,25	19,81	8,5%
Financiación jubilaciones anticipadas reconversión	101,54	76,73	58,64	47,86	-18,4%
Servicios Sociales IMSERSO	267,10	238,00	144,03	129,10	-14,9%
Serv. sociales y asist. sanitaria ISM	77,15	20,26	1,50		
Acciones protección a la dependencia IMSERSO	1.581,07	1.498,45	1.419,62	2.331,15	64,2%
mínimo garantizado dependencia	1.164,98	1.134,98	1.287,18	1.087,18	-15,5%
convenios dependencia	283,20	233,20	0,00	129.10	100%
Seguridad Social cuidadores	33,51	33,51	33,51	1.034,00	2.986%
otros gastos dependencia (corrientes)	83,64	81,20	79,39	80,88	1,9%
otros gastos dependencia (capital)	15,74	15,56	19,54		
Otras subvenciones Estado	45,35	58,56	45,67	57,72	26,4%
Total transferencias Estado	*8.289,95*	*8.134,37*	*8.879,83*	*15.537,27*	*75,0%*

Fuente: IEF de la Seguridad Social.

Los recursos previstos en el capítulo de Tasas y otros ingresos consolidados (1.539,80 millones de euros) suponen un 1,2% del total de recursos y un decremento anual del 7,5% sobre la dotación inicial. La tasa anual cambia a muy positiva si se compara con el avance de liquidación de 2012 (+29%). Dentro de esta partida la de mayor representación es la de otros ingresos con 1.362 millones de euros y en el que se incluyen los recargos, intereses y multas que ascienden a 1.276,90 millones de euros, suponiendo los recargos de mora 1.032,51 millones de euros y 140 los intereses.

El capítulo de Ingresos Patrimoniales (2.655,73 millones de euros) es el origen del 2% del total de recursos con una tasa anual negativa (-11,5% nominal). Los intereses previstos afectos al Fondo de Reserva ascienden a 2.535,80 millones de euros, el resto está asociado a rentas de inmuebles, préstamos, anticipos y otros orígenes.

El gasto total previsto en 2013 en el presupuesto de la Seguridad Social (125.799,43 millones; 11,8% del PIB) aumenta en un 3,5% anual sobre la previsión de liquidación manejada en este documento (tasa anual del 4,9% sobre dotación inicial). Las pensiones contributivas son el destino que más recursos absorbe (84,5% del total), con una tasa anual de crecimiento algo infravalorada cuando se compara con la previsión de liquidación (2,7% nominal). La documentación aportada con los presupuestos prevé una tasa anual de crecimiento superior en 2013 (4,31% nominal) que utiliza en la comparación con la dotación inicial del año precedente, calculada a partir de una revalorización del 1%, un aumento en el número de pensiones del 1,16% y otros efectos por valor del 2,1% donde, aunque no se detalla, estará incluido el mayor coste de la sustitución de la nuevas entradas con las que se dan de baja.

La aplicación de la tasa anual oficial de crecimiento de las pensiones sobre la previsión de liquidación anticiparía una desviación al alza de 1.610,12 millones de euros hasta alcanzar una cifra total de 107.960,12 millones de euros (10% del PIB). El efecto del aumento en el gasto nominal y la recesión en la actividad económica han hecho que, en tan solo cuatro años, los recursos dirigidos al pago de pensiones contributivas vayan a crecer 2,2 puntos del PIB.

El gasto en incapacidad laboral por enfermedad (5.830,59 millones) presenta un ligero crecimiento en términos anuales (+0,5% nominal). La política de maternidad, paternidad y riesgo por embarazo mantiene la dotación en 2013 (2.309,85 millones).

Las pensiones no contributivas (2.475,55 millones de euros) presentan una elevada tasa anual de crecimiento en 2013 (24,1% nominal), como consecuencia de haber asumido en 2013 el pago de la deuda acumulada en años anteriores (334,45 millones de euros), sin ella la dotación prevista para el año próximo es muy similar a la del presente ejercicio. Del total de gasto previsto, 153,02 millones de euros corresponden a País Vasco y Navarra.

El número de beneficiarios previstos en 2012 (432.239 personas) fue muy similar al del año precedente, aunque ha disminuido casi un 10% desde 2002, cuando alcanzó el máximo histórico.

Gasto en prestaciones económicas no contributivas
millones de euros nominales

	PNC	*FAS*	*LISMI*	*Prestaciones familiares no contributivas*	*Total*
2000	1.662,8	149,2	217,1	830,0	2.859,1
2001	1.733,8	115,5	161,3	794,7	2.805,4
2002	1.802,2	100,5	141,6	814,5	2.858,8
2003	1.864,7	88,5	125,0	853,0	2.931,1
2004	1.914,4	77,1	109,8	864,4	2.965,7
2005	1.981,9	66,2	95,9	916,8	3.060,8
2006	2.047,5	47,2	86,9	956,5	3.138,1
2007	2.119,0	58,0	72,8	1.016,6	3.266,5
2008	2.163,1	54,6	63,5	1.223,2	3.504,4
2009	2.180,9	35,0	54,7	1.309,0	3.579,6
2010	2.173,0	31,2	47,1	1.392,6	3.643,9
2011	2.138,7	26,0	39,9	1.326,4	3.531,1
2012	2.137,6	22,6	35,8	1.015,3	3.211,3
2013	2.628,6	17,8	31,5	1.367,2	4.045,0

Incluye País Vasco y Navarra.

Las prestaciones familiares no contributivas dispondrán en 2013 (1.367,15 millones de euros) de bastante más dotación que la asignada en el presente año (+34,6% nominal) hasta retornar a los recursos dispuestos en los años previos. El pago periódico por hijo o menor acogido a cargo es el destino de la mayor parte de los recursos (1.301,85 millones) al pagar una prestación de 291 euros al año (rebajados desde 500 euros en 2011[93]) a 1.280.000 beneficiarios de media en 2012. Los hijos con discapacidad son un número menor de beneficiarios (272.818), pero reciben una cuantía superior de

[93] RD 8/2010, de 20 de mayo, con medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

prestación (de 1.000 a 6.504 euros al año con discapacidad mayor al 33% o al 75%).

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

GASTO EN PRESTACIONES DE PROTECCIÓN FAMILIAR Y OTRAS PRESTACIONES

Millones de euros

AÑOS	Pago periódico por hijo o menor acogido a cargo	Pago único nac.o adop. hijo fam. num., monopar. y madres discapacit.	Pago único por parto o adopción múltiple	Pago único por nacimiento o adopción de hijo (*)	Maternidad no contributiva	Síndrome Tóxico	TOTAL
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	1.244,37	22,19	23,07	16,90	0,57	19,34	1.326,43
2012 Pto.	944,07	22,87	23,83		0,73	18,25	1.009,75
2013 Pto.	1.301,85(**)	22,28	22,70		0,51	19,81	1.367,15

Fuente: Cuentas y Balance del Sistema de Seguridad Social 2000-2011. Presupuestos 2012 y 2013.

(*) 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.
(**) A partir de 2013 el Estado transfiere el crédito total.

NÚMERO DE BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES FAMILIARES DE PAGO PERIÓDICO

AÑOS 2009-2012

		HIJOS SIN DISCAPACIDAD (*)	HIJOS CON DISCAPACIDAD				TOTAL
			< 18 y 33%	> 18 y 65%	> 18 y 75%	Total	
2009	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
2010	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
2011	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
2012	Enero	1.029.080	94.694	110.834	62.029	267.557	1.296.637
	Julio	1.001.725	98.069	112.232	62.517	272.818	1.274.543

(*) 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 (2.126,53 millones de euros) aumentará significativamente en 2013 (32,9%; +526 millones de euros) debido a la inclusión en el presupuesto del pago de las cuotas pendientes de los cuidadores de personas en situación de dependencia (1.034 millones de euros). Sin esa partida extraordinaria, el presupuesto de la política de servicios sociales fijado para 2013 presentaría una tasa anual negativa (-31%).

La autonomía personal y atención a la dependencia es el principal destino (2.205,75 millones de euros), aunque reduce la dotación respecto al año precedente cuando se deduce el pago extraordinario (-16,7% nominal). El programa de envejecimiento activo y prevención de la dependencia, donde se incluye el turismo social, termalismo social y teleasistencia, es el siguiente destino en valor absoluto (114,78 millones) que cuenta con un severo recorte anual (-7,4% nominal) acumulado al del año precedente (-38,6%). El programa de prestaciones económicas recuperadoras y accesibilidad universal tiene una dotación inferior a la anterior (68,78 millones), que también se reduce sobre el año precedente (-7,7%). En este programa se incluyen las prestaciones LISMI (31,46 millones de euros).

Explicación recogida en Informe Económico y Financiero de la Seguridad Social de la incidencia de los cambios introducidos en el RD de julio 2012 en los servicios dirigidos a las personas en situación de dependencia

El Programa Autonomía Personal y Atención a la Dependencia recoge la dotación presupuestaria para llevar a cabo las acciones necesarias para financiar los servicios y prestaciones establecidos por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y atención a las personas en situación de dependencia.

En relación a la financiación del sistema, la Ley de Dependencia ha establecido un modelo de financiación basado en los principios de sostenibilidad, estabilidad y suficiencia, de manera sostenida en el tiempo, y garantizado mediante la corresponsabilidad de las Administraciones Públicas, recogiendo los mecanismos necesarios para ello. De esta manera, la propia ley ha establecido los diferentes roles que cada una de las Administraciones implicadas, básicamente la Administración General del Estado (en adelante AGE) y las comunidades autónomas, debe desempeñar de cara a esta financiación. Y en este punto destaca en este sentido el importante esfuerzo realizado desde la Administración General del Estado, en orden a contar en todo caso con los créditos necesarios para cumplir con tales obligaciones. Además, en esta misma dirección destaca el esfuerzo de racionalización y mejora de sistema que se ha llevado a cabo, mediante la promulgación de varias disposiciones que han introducido importantes modificaciones en la configuración del sistema, afectando asimismo a la financiación del mismo.

En este sentido destaca por su importancia el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, que ha modificado importantes aspectos del nivel mínimo, o el régimen de los convenios especiales suscritos por las personas cuidadoras no profesionales de las personas en situación de dependencia.

De este modo, la Ley de Dependencia ha establecido niveles diferentes de protección (artículo 7), contando cada uno de ellos con un sistema de financiación diferenciado.

El nivel mínimo de protección garantizado para cada uno de los beneficiarios del sistema, según su grado y nivel de dependencia y cuya financiación le corresponde a la Administración General del Estado. En este sentido, el Real Decreto 614/2007, de 11 de mayo, sobre Nivel Mínimo de Protección del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia garantizado por la AGE (modificado posteriormente por el Real Decreto 99/2009, de 6 de febrero), establece que esta aportará la financiación necesaria para la cobertura del nivel mínimo de protección a que se refiere el artículo 9 de la ley. El nivel mínimo de protección para cada persona beneficiaria del sistema será equivalente a la cantidad fijada para cada grado y nivel de dependencia, o para cada grado que se determina por el Gobierno, tomando

para ello en consideración el calendario de aplicación progresiva de la ley establecido en la disposición adicional primera de la misma.
La AGE hará efectiva a las comunidades autónomas las cantidades que procedan en función del número de personas beneficiarias reconocidas en situación de dependencia con derecho a prestaciones, teniendo en cuenta para ello su grado y nivel y la fecha de efectividad de su reconocimiento. Los créditos necesarios para esta finalidad se librarán mensualmente y, para ello, las comunidades autónomas informarán a la AGE de las resoluciones de reconocimiento adoptadas, así como del grado y nivel de las personas beneficiarias, y los Programas individuales de atención aprobados, a través de la conexión a la red de comunicaciones y servicios telemáticos del sistema.
En este punto resulta muy importante destacar las modificaciones introducidas por el mencionado Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, ya que ha establecido para el ejercicio 2013 un nuevo modelo de reparto de las cantidades del nivel mínimo entre las comunidades autónomas, que toma en consideración no solo el número de personas beneficiarias y su correspondiente grado y nivel, sino también la variable relativa al tipo de prestación, en orden a lograr una reducción en el gasto por este concepto y reforzar la propia sostenibilidad presente y futura del sistema.
Por otra parte, las comunidades autónomas que así lo estimen conveniente podrán implementar un nivel adicional de protección, cuya financiación correrá exclusivamente a cargo de sus propios presupuestos. Dentro de este nivel de protección, las comunidades podrán adoptar las normas de acceso y disfrute que consideren más adecuadas.
El Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, ha introducido importantes variaciones sobre esta cuestión. Se procede a la supresión de los niveles de dependencia, de tal manera que a partir de su entrada en vigor las resoluciones de reconocimiento de la situación de dependencia harán mención de manera exclusiva al grado de las mismas. Asimismo se modifica de nuevo el calendario de aplicación progresiva de la ley, de forma que la efectividad de los derechos de parte de las personas que a fecha de 31 de diciembre habían sido valoradas como Grado I Nivel 2 y no contaban aún con el correspondiente programa individual de atención aprobado, así como de las personas a las que se les reconozca un Grado I, se pospone hasta el día 1 de julio de 2015. En este sentido, debe tenerse en consideración que el número de personas beneficiarias que se incorporen al sistema a lo largo del año 2013 se verá atemperado a consecuencia de las modificaciones introducidas en el calendario de aplicación progresiva de la ley, a través de las cuales se ha pospuesto hasta el ejercicio 2015 la eficacia de los derechos de una gran parte de las personas valoradas con un Grado I, Dependencia Severa, Nivel 2, así como de las personas que sean valoradas con un Grado I, lo que permitirá atender de forma prioritaria a las personas con un mayor grado de dependencia que se encuentran pendientes de recibir atención y mejorará el proceso de valoración de la dependencia y el procedimiento para el acceso a las prestaciones.
De esta forma, el coste asociado al crecimiento que experimente el sistema podrá ser asumido con una dotación de 1.087,18 millones de euros.
En cuanto a la liquidación a las comunidades autónomas de las cantidades relativas al nivel mínimo de protección garantizado por la AGE, la misma se realiza a mes vencido, de tal forma que la mensualidad de diciembre de cada año se abona en enero del año siguiente, y por ello con cargo a los presupuestos de tal ejercicio siguiente.

SISTEMA PARA AUTÓNOMIA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

Situación a 1 de Septiembre de 2012

AMBITO TERRITORIAL	Solicitudes	Dictámenes	Personas beneficiarias con derecho a prestación	Prestaciones
Andalucía	413.279	381.757	258.198	267.743
Aragón	49.141	47.395	31.562	22.508
Asturias (Principado de)	35.731	33.300	19.983	17.044
Illes Balears	24.601	22.763	16.129	10.066
Canarias	39.459	30.256	24.252	11.923
Cantabria	24.130	23.086	16.190	15.395
Castilla y León	102.308	96.507	65.528	77.711
Castilla-La Mancha	90.346	85.878	52.423	53.353
Catalunya	281.366	269.447	171.894	179.316
Comunitat Valenciana	99.605	99.117	67.021	52.550
Extremadura	46.825	42.039	26.659	20.615
Galicia	89.121	82.825	62.345	41.042
Madrid (Comunidad de)	167.441	159.273	99.299	101.286
Murcia (Región de)	55.700	46.944	36.247	33.722
Navarra (Comunidad Foral de)	17.438	16.724	9.949	10.010
País Vasco	79.438	75.950	46.782	46.841
La Rioja	14.535	14.429	8.265	11.269
Ceuta y Melilla	3.872	3.714	2.096	2.430
TOTAL	**1.634.336**	**1.531.404**	**1.014.822**	**974.824**

Fuente: IMSERSO. El Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre ha introducido modificaciones en la disposición final primera de la Ley de Dependencia, relativas a la efectividad de los derechos de las personas beneficiarias.

PERSONAS BENEFICIARIAS Y PRESTACIONES

Situación a 1 de Septiembre de 2012

ÁMBITO TERRITORAL	Personas benef. con derecho a prestación	Prevención Depend. y Promo. a. Personal	Teleasis-tencia	Ayuda a Domicilio	Centros de Día/Noche	Atención Resid.	P.E Vinculada Servicio	P.E Cuidados Familiares	P.E Asist. Personal	TOTAL	RATIO DE PRESTAC. POR PERSONA BENEFIC.
Andalucía	194.794	0	68.708	51.371	12.488	20.790	3.392	110.980	14	267.743	1,37
Aragón	22.492	0	0	1	1.049	3.197	4.196	14.065	0	22.508	1,00
P. Asturias	14.829	4	690	2.193	1.608	3.120	1.362	8.066	1	17.044	1,15
Illes Balears	9.774	2	0	0	842	1.990	322	6.910	0	10.066	1,03
Canarias	11.908	44	0	0	2.448	2.568	168	6.695	0	11.923	1,00
Cantabria	14.247	0	1.138	799	1.334	2.932	0	9.192	0	15.395	1,08
Castilla y León	61.555	7.888	4.128	9.260	7.163	9.044	15.557	24.634	37	77.711	1,26
Castilla La Mancha	38.681	1.368	7.543	5.690	1.591	7.860	2.688	26.604	9	53.353	1,38
Catalunya	141.624	2.402	14.538	16.146	7.348	17.992	13.510	107.363	17	179.316	1,27
C. Valenciana	43.800	341	8.927	0	3.304	12.109	3.860	24.007	2	52.550	1,20
Extremadura	19.209	726	379	601	779	3.512	5.663	8.955	0	20.615	1,07
Galicia	37.249	369	813	7.081	4.915	7.535	5.692	14.597	40	41.042	1,10
C. Madrid	81.244	5.485	15.197	22.666	12.373	19.794	4.533	21.213	25	101.286	1,25
Murcia	27.145	1.077	4.931	0	2.280	2.353	1.192	21.889	0	33.722	1,24
C. Navarra	8.560	46	840	445	214	1.603	967	5.894	1	10.010	1,17
País Vasco	39.114	0	3.955	4.589	4.994	8.158	1.211	23.013	921	46.841	1,20
La Rioja	7.556	637	1.463	2.053	793	1.294	460	4.569	0	11.269	1,49
Ceuta y Melilla	1.944	240	242	440	48	153	13	1.294	0	2.430	1,25
TOTAL	**775.725**	**20.629**	**133.492**	**123.335**	**65.571**	**126.004**	**64.786**	**439.940**	**1.067**	**974.824**	**1,26**

Fuente: IMSERSO. El Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre ha introducido modificaciones en la disposición final primera de la Ley de Dependencia, relativas a la efectividad de los derechos de las personas beneficiarias.

La política de asistencia sanitaria (1.425,75 millones) aumentaría el año próximo su dotación respecto al año anterior, en el caso de cumplirse la previsión de liquidación de 2012 manejada en este trabajo (7,1% nominal). La mayor parte del gasto se concentra en la actividad de las mutuas de

accidentes de trabajo (1.178 millones distribuidos entre medicina ambulatoria: 811 millones y medicina hospitalaria: 366,84 millones). El INGESA dispondrá de una dotación (214,12 millones) inferior a la del año precedente (-6,6% 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 (34,84 millones) algo inferior a la del año anterior (2,1% nominal).

Segmento contributivo de la Seguridad Social

	Ingresos	**Gastos**				
	cuotas sociales	pensiones contributivas	incapacidad temporal	maternidad	Administración (1)	Total gastos
2003	76.159	60.151	5.154	1.081	2.240	68.626
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	2.850	102.361
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	5.832	2.370	2.659	112.815
2012 previsión	102.257	103.509	5.799	2.310	2.659	114.277
2013 inicial	105.863	105.109	5.831	2.310	2.640	115.890

(1) Están incluidos todos los gastos de administración sin distinguir el destino del trabajo realizado.

	Excedente (+) o déficit (-)			
	diferencia	C. mínimos pensiones	diferencia sin pago Complemento de Mínimos	
			millones	en % del PIB
2003	**7.533**	4.133	11.666	1,5%
2004	**7.605**	4.004	11.610	1,4%
2005	**9.196**	4.396	13.592	1,5%
2006	**9.257**	4.802	14.060	1,4%
2007	**10.613**	5.383	15.996	1,5%
2008	**11.216**	5.891	17.107	1,6%
2009	**4.079**	6.412	10.491	1,0%
2010	**-1.918**	6.997	5.079	0,5%
2011	**-5.671**	7.496	1.825	0,2%
2012 inicial	**-6.492**	7.677	1.186	0,1%
2012 previsión	**-12.021**	7.677	-4.342	-0,4%
2013 inicial	**-10.027**	7.895	-2.131	-0,2%

Elaboración propia.

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 saldo negativo (-2.031,51 millones de euros; 0,17% del PIB) en caso de cumplirse las previsiones oficiales recogidas en el presupuesto. La desviación descrita en este trabajo que afecta a los ingresos (menor recaudación en cuotas sociales) y gastos (mayor gasto en pensiones) implicaría un déficit bastante superior en el segmento contributivo (-7.737,43 millones de euros), menos evidente al contar con los intereses del Fondo de Reserva dentro de los ingresos del presupuesto de la Seguridad Social (2.640 millones de euros).

9. Presupuesto Servicio Público Estatal de Empleo (SPEE)

El análisis de cualquier presupuesto se apoya en el contenido de las distintas políticas de ingresos y gastos, pero también en los datos de ejecución de las mismas partidas en el ejercicio precedente para comparar el posible impacto en el siguiente ejercicio. El SPEE, desafortunadamente, ha perdido la costumbre instaurada con la anterior administración de facilitar un avance de liquidación; de manera que es preciso realizar una previsión con la información disponible hasta agosto, a pesar de la dificultad que implica extrapolar al conjunto del ejercicio algunas medidas que afectan al acceso y cuantía de algunas de las prestaciones económicas por desempleo (Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio), y los posibles cambios en el número de personas desempleadas con una tendencia creciente en el último cuatrimestre del año por la mayor intensidad de la recesión de la economía española.

La extrapolación al conjunto del año del gasto hasta agosto en prestaciones por desempleo da como resultado una ejecución mayor a la inicial (3.046 millones de euros adicionales) hasta alcanzar los 31.564 millones de euros. En 2012, el gasto en prestaciones puede finalizar, de seguir la misma tendencia de los primeros meses, con una tasa anual de crecimiento bastante elevada (6,7% nominal), como consecuencia del aumento de personas con derecho a la prestación en un contexto de destrucción de empleo. El aumento en el gasto se localiza casi en su totalidad en la prestación contributiva (+10,4% anual), dado que en el resto se ha reducido el gasto, con excepción de la Renta Activa de Inserción, que muestra un ligero aumento (2,6% anual).

El número mensual medio de beneficiarios de alguna prestación económica por desempleo había crecido ligeramente (88.800 en los últimos doce meses: agosto 2011-2012). La mayoría del incremento se concentraba en la prestación contributiva (56.400) y la Renta Activa de Inserción (58.900), mientras se había reducido un poco el número de personas beneficiarias del subsidio ordinario[94] (-28.000) respecto a las del mismo mes del año anterior.

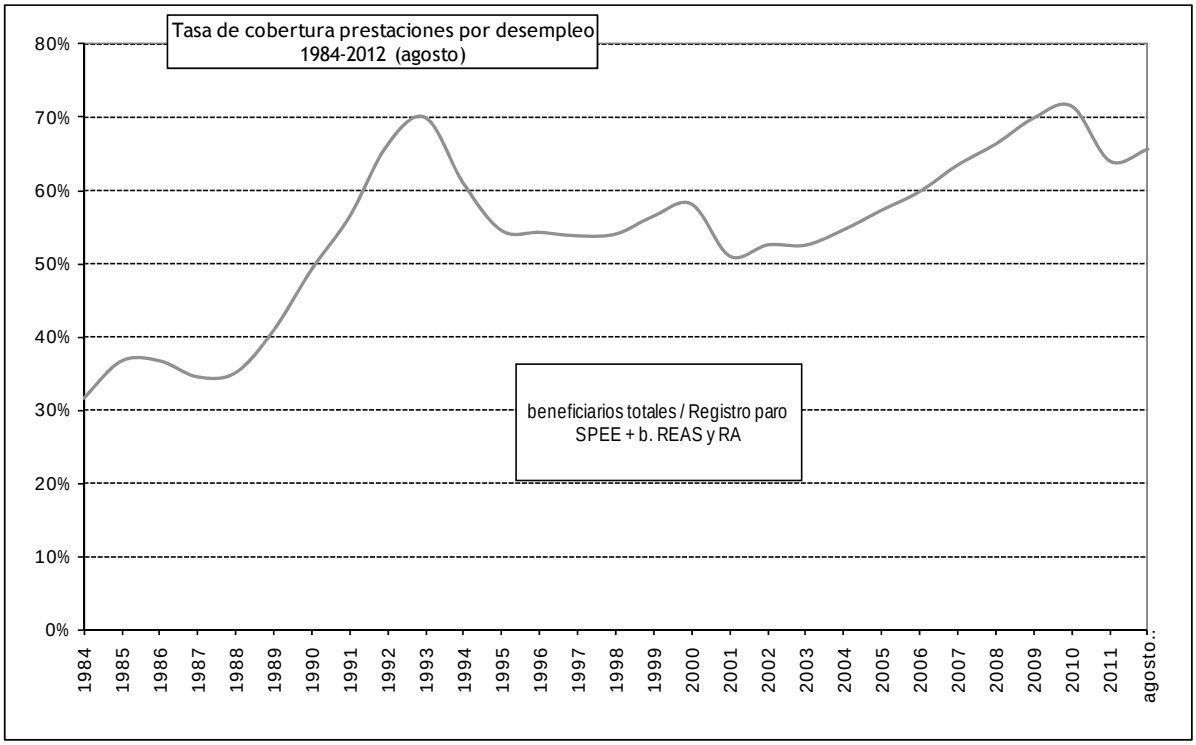
La tasa de cobertura en agosto de 2012 era superior en un punto porcentual a la del mismo mes del año precedente (65,6% frente a 64,6%[95]), pero estaba lejos del máximo alcanzado en 2010 (71,4%). La evolución en positivo de la cobertura en los últimos doce meses ha sido compatible con un aumento en el número de personas inscritas en el Registro de parados del SPEE sin acceso a ninguna prestación económica por desempleo (1.657.700 frente a 1.293.400; +364.300 miles de personas) por el doble efecto del

[94] Está incluido el Programa Temporal de Protección por Desempleo e Inserción (PRODI).
[95] Tasa de cobertura = número de beneficiarios / (Registro paro SPEE + beneficiarios REAS + beneficiarios renta agraria).

aumento en el número de parados y el menor número de personas con prestación (-204.000 entre agosto de 2012 y la media de 2010).

Beneficiarios mensuales de la prestación por desempleo en media anual *miles de personas al mes*								Registro paro SPEE	
Año	prestación Contributiva	prestación asistencial					**TOTAL prestaciones**	número de parados	parados sin protección
		Total asistencial	Subsidio ordinario	Renta Activa de Inserción	Renta agraria	Subsidio REASS			
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
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	1.624,8	*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	**3.042,7**	4.060,8	1.171,8
2011	1.328,0	*1.523,5*	1.136,1	186,3	53,8	147,2	**2.851,5**	4.257,1	1.552,9
agosto 2011	1.327,1	*1.533,8*	1.160,4	175,1	52,6	145,7	**2.860,8**	4.231,0	1.293,4
agosto 2012	1.383,5	*1.566,1*	1.132,4	233,9	60,2	139,6	**2.949,6**	4.299,0	1.657,7
en miles	*56,4*	*32,3*	*-28,0*	*58,9*	*7,6*	*-6,1*	*88,8*	*68,0*	*364,3*
% anual	*4,3%*	*2,1%*	*-2,4%*	*33,6%*	*14,5%*	*-4,2%*	*3,1%*	*1,6%*	*28,2%*
2007-2009	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%
2009-2011	-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 a partir de SPEE.



La información sobre el resto de las políticas de gasto en 2012 es muy reducida, de manera que en este trabajo se mantienen las cuantías inicialmente aprobadas en el presupuesto, con excepción de un menor gasto

en bonificaciones en la segunda parte del presente año (-800 millones de euros en el conjunto del ejercicio).

En el capítulo de ingresos, la evolución hasta agosto es peor a la prevista por los autores del presupuesto, de forma que, de mantenerse el resto del año la misma tendencia, la recaudación por cuotas sociales de desempleo y formación será menor a la del año precedente (-2,9% nominal) y bastante inferior a la prevista inicialmente (-4,3% nominal). De cumplirse este planteamiento, el SPEE incurriría en un déficit de -3.083,80 millones de euros en 2012, salvo que se produzca una aportación de la Administración General del Estado superior a la prevista en el presupuesto aprobado (13.287,68 millones de euros). Un supuesto que trasladaría el déficit hacia la primera.

Resumen de ingresos y gastos SPEE
millones de euros nominales

	ingresos	gastos	saldo	aportación Administración General del Estado
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
2010	36.913,71	38.465,99	-1.552,28	16.414,00
2010 corregido	36.913,71	40.729,76	-3.816,05	16.414,00
2011	41.627,63	39.550,57	2.077,06	19.705,89
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
2012 previsto	33.790,88	36.874,67	-3.083,80	13.287,68
2013 inicial	30.915,75	30.915,77	-0,02	10.327,31

Elaboración propia.

El proyecto de presupuesto del SPEE presentado para 2013 presenta equilibrio entre los ingresos y gastos previstos por los autores (30.915 millones de euros), con una estructura interna bastante similar a la actual en los grandes apartados.

Las prestaciones económicas por desempleo absorben la mayor parte del gasto previsto en 2013 (26.721,48 millones de euros; 83,8% del total) con una dotación inferior a la previsión de gasto en el presente año (-15,3% nominal; -3.378,52 millones de euros).

El menor gasto previsto en 2013 (-4.842,52 millones de euros) afecta a todas las prestaciones económicas y se apoya en el endurecimiento en el acceso y el menor porcentaje fijado en la reciente norma aprobada en la prestación contributiva a partir del séptimo mes de percepción. Queda por comprobar el efecto del saldo entre el número de personas que pueden acceder a la prestación, debido a la esperada destrucción de empleo, y los que agotan su prestación, no precisamente porque encuentren empleo. El mayor descenso porcentual se localiza en la Renta Activa de Inserción (-33,5% nominal sobre previsión de liquidación), aunque también es importante en el subsidio ordinario (-18,4% nominal sobre previsión) y en la prestación contributiva (-13,8% nominal sobre previsión), la más alta en volumen absoluto de gasto (-3.098,09 millones de euros). El subsidio REASS también

sufrirá una disminución severa en el gasto en el caso de cumplirse la dotación inicial manejada por los autores (-22,4% nominal sobre previsión).

Gasto en prestaciones por desempleo (millones de euros corrientes)									
	prestación contributiva			subsidios				Renta Activa	
	prestación	cuotas	TOTAL	subsidios	cuotas	Total	REASS	Inserción	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	**19.224,11**	7.579,26	26.803,37	3.741,25	582,57	4.323,82	815,34	423,40	**32.365,93**
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 inicial	14.329,07	5.731,38	20.060,45	5.747,40	859,35	6.606,75	615,00	1.098,04	28.380,24
2012 previsto	16.073,33	6.393,33	22.466,67	6.225,33	958,67	7.184,00	714,00	1.200,00	31.564,67
2013 inicial	14.069,01	5.299,57	19.368,58	5.205,71	659,49	5.865,20	553,93	797,50	26.585,21
	-2.004,32	-1.093,76	-3.098,09	-1.019,62	-299.18	-1.318,80	-160,07	-402,50	-4.842,52

	prestación contributiva			subsidios				Renta Activa	
	prestación	cuotas	TOTAL	subsidios	cuota	Total	REASS	Inserción	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	11,5%	7,8%	10,4%	-4,5%	23,0%	-1,6%	-7,3%	2,6%	6,7%
2013	-12,5%	-17,1%	-13,8%	-16,4%	-31,2%	-18,4%	-22,4%	-33,5%	-15,8%

Elaboración propia a partir de información SPEE.

La dotación asignada a fomento de empleo en 2013 (2.168,35 millones de euros) es significativamente inferior a la inicial del presente año (-42,9%; -1.631,65 millones de euros) con un recorte localizado casi íntegramente en la política de bonificaciones en las cotizaciones de la Seguridad Social por contratación laboral, que pasa de 2.600 a 1.004,77 millones de euros (-1.595,22 millones de euros). El descenso está provocado por la aplicación de la nueva norma aprobada en julio de este año, que elimina la mayor parte de las bonificaciones existentes en ese momento con excepción de las asociadas al "contrato de emprendedores" en el caso de contratos de jóvenes, mujeres y mayores de 45 años (DT sexta). La desaparición afecta, por tanto, a las bonificaciones permanentes y a las deducciones en la cuota de contingencias comunes disfrutadas por las empresas en los expedientes temporales de reducción de empleo.

La decisión adoptada se ajusta bastante a la opinión explicitada por muchos expertos que consideraban las bonificaciones a la contratación como un instrumento de dudosa eficiencia en la creación de empleo durante las etapas expansivas. La opinión puede ser distinta cuando se trata de mantener empleo en una condición de intensa crisis como la actual.

La evolución anual en 2013 de las políticas de fomento de empleo podría ser inferior (-29,7% nominal) si se reducen previamente en la segunda mitad del presente ejercicio presupuestario (-800 millones de euros).

El programa de oportunidades de empleo y formación (233,82 millones de euros) es el destino de la dotación de mayor cuantía después de las bonificaciones, con unos recursos muy similares a los del año precedente (-1,6% nominal). Las oportunidades de empleo para colectivos con dificultades especiales dispondrán de una dotación muy parecida (233,80 millones de euros) con una tasa anual positiva (11,3% nominal). El programa de fomento de empleo agrario en Andalucía y Extremadura mantiene la cifra del año anterior (186,97 millones de euros).

Las ayudas para la recualificación profesional de las personas que hayan agotado la prestación por desempleo (165,50 millones de euros) sufrirán en 2013 un recorte considerable sobre la dotación del año precedente (-68,5% nominal), por lo que las dificultades de inserción de este colectivo tan castigado será aún mayores.

Las políticas dirigidas a la orientación profesional se conforman con una dotación reducida (70,52 millones de euros), muy inferior a la del año precedente (-42,1% anual).

El dinero dirigido a formación profesional en 2013 (1.634,60 millones de euros) también es inferior al del año precedente, pero en un porcentaje menor (-9,2% nominal sobre previsión de liquidación; -165.34 millones de euros). La comparación anual sobre las dotaciones iniciales de la política de formación refleja un descenso mayor (-12,7% nominal). Los recursos dirigidos a formación continua de trabajadores ocupados (973 millones de euros) disminuyen en un porcentaje bastante elevado (-18,8% sobre el año precedente). Del total de recursos, más de la mitad (575 millones de euros; 59% del total) se destina al programa de financiación de bonificaciones en la cotizaciones de la Seguridad Social por formación de ocupados. La dotación dirigida a la formación ocupacional de trabajadores en desempleo (661,60 millones de euros) se reduce en un porcentaje inferior (-1,7% nominal)

En el presupuesto presentado para 2013 ha desaparecido la partida con doble destino que podía ser utilizada para la formación u otra política de fomento de empleo (237 millones de euros). De haberse dirigido a formación en 2012, la dotación inicial asignada en el presupuesto de 2013, los recursos dirigidos a formación habrían disminuido un 28,8% nominal desde 2009 (de 2.296 millones en 2009 a 1.634,66 en 2013).

Para hacer frente a las obligaciones de gasto, el SPEE contará en 2013, básicamente, con dos fuentes de financiación: las cuotas sociales de desempleo (17.667,47 millones de euros) y formación (1.860 millones de euros) y la aportación de la Administración General del Estado (10.327,31 millones de euros). Adicionalmente dispondrá de la transferencia realizada por el Fondo Social Europeo (650 millones de euros) y la recaudación por tasas y otros precios públicos (386,97 millones de euros).

Gasto SPEE por políticas (millones de euros nominales)						
	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
2010 corregido	32.652,51	4.719,65	2.294,92	561,03	501,65	40.729,76
2011 avance	31.854,55	4.547,24	2.189,05	548,24	411,50	39.550,57
2011 corregido	29.590,78	4.547,24	2.189,05	548,24	411,50	37.286,80
2012 inicial	28.517,94	3.882,67	1.889,40	0,00	428,00	34.718,01
2012 previsto	31.564,00	3.082,67	1.800,00	0,00	428,00	36.874,67
2013 inicial	26.721,48	2.168,35	1.634,66		391,28	30.915,77
diferencia anual	-4.842,52	-914,32	-165,34	0,00	-36,72	-5.958,90

	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	6,7%	-32,2%	-17,8%	-100,0%	4,0%	-1,1%
2013	-15,3%	-29,7%	-9,2%		-8,6%	-16,2%

Elaboración propia a partir de información SPEE.

Ingresos 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
2011	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
2012 previsto	19.462,31	17.883,31	1.834,43	14,39	13.287,68	390,89	650,00	33.790,88
2013 inicial	19.551,47	17.667,20	1.860,00	24,28	10.327,31	386,97	650,00	30.915,75
diferencia anual	89,16	-216,11	25,57	9,89	-2.960,36	-3,93	0,00	-2.875,13

	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	-2,9%	-1,5%	-2,7%	4,0%	-32,6%	77,9%	-60,6%	-18,8%
2013	0,5%	-1,2%	1,4%	68,7%	-22,3%	-1,0%	0,0%	-8,5%

Elaboración propia a partir de SPEE.

La previsión de recaudación en concepto de cuotas sociales realizada por los autores (+0,5% nominal sobre previsión de liquidación) corresponde a un escenario de elevación de las bases de cotización compensada por la destrucción de empleo que parece difícil se produzca con un descenso de la actividad económica superior a la manejada por los autores.

La recaudación de la cuota por formación será suficiente para cubrir las obligaciones en la política del mismo nombre (225,34 millones de euros de excedente). A diferencia de los años de bonanza, la aportación de la Administración General del Estado se dirige casi en su totalidad a cubrir la diferencia entre la recaudación por cuotas sociales y las obligaciones de gasto en prestaciones económicas por desempleo (9.054,29 millones de euros) para alcanzar el equilibrio en el presupuesto. La diferencia (1.273 millones de euros), junto al excedente de la cuota de formación, la aportación del Fondo Social Europeo y los ingresos propios del SPEE se destinan al pago de la política de fomento de empleo y los gastos de funcionamiento del organismo (391,27 millones de euros; -10,9% anual).

10. Conclusiones[96]

10.1. La incertidumbre prevalece a nivel mundial

La economía mundial mantendrá una tasa anual de crecimiento positiva en 2012 (3,3%), apoyada en el buen comportamiento de los países emergentes y en desarrollo (5,3%) al no haber sufrido de forma directa el embate de la crisis financiera. Los países avanzados alcanzarán peores registros, aunque Estados Unidos apunta una ligera mejora respecto al año anterior (2,2% frente a 1,8%) y, sobre todo, en relación con la Unión Europea, que casi con toda seguridad finalizará el ejercicio inmersa en una recesión (-0,3%).

La evolución a corto plazo de la economía en el planeta, sin embargo, se mantiene en una situación de incertidumbre debido a diferentes causas. La más influyente es la resolución de la crisis de confianza de la zona euro pero, además, pesa la inestabilidad reinante en algunos países productores de energía, en especial Irán; el aumento en el precio de materias primas provocado por la climatología, los conflictos territoriales y las prácticas especulativas en los mercados de futuros, así como los desequilibrios macroeconómicos que se mantienen en Estados Unidos, con prioridad a dar solución al denominado precipicio fiscal.

La economía norteamericana, la más poderosa del mundo a pesar de perder peso poco a poco en el entramado mundial, finalizará 2012 con un déficit fiscal anual cercano al 9% del PIB y un saldo bruto de deuda en circulación del 107% del PIB, después de haber crecido 48,2 puntos del PIB desde 2007. Su balanza de pagos ha mejorado el saldo negativo desde el inicio de la crisis, pero continúa en ratios relativamente elevadas en una perspectiva a largo plazo (-3,2% del PIB). El doble déficit no le genera problemas de financiación a corto plazo al mantener la confianza de los inversores y contar con la ayuda de China en lo que se puede denominar un procedimiento de ayuda mutua (la compra de uno le sirve para aumentar la producción al otro que, a cambio, le concede un generosa financiación al comprador); pero está instalado en una posición inestable a medio plazo, sobre todo en lo referido a la pérdida de competitividad de sus productos tradicionales

[96] Estas conclusiones son complementarias a las incluidas en el trabajo *Situación de la economía española y PGE 2012* que fueron escritas hace cuatro meses. El siguiente contenido pretende manejar un horizonte de futuro sin incurrir en repeticiones, de manera que se ha obviado tratar las causas de la actual crisis, sin por ello dejar de considerarlas importantes para afrontar el reto que tiene ante sí la sociedad española.

que, en los últimos tiempos, ha ayudado a tapar una sucesión de burbujas en el precio de sus activos nacionales[97].

La política económica aplicada en Estados Unidos desde el inicio de la crisis ha sido bastante expansiva. El esfuerzo en la política fiscal ha sido amplio, más concentrado en la reducción de impuestos que en la ampliación del gasto público; pero la mayor dimensión se ha concentrado en política monetaria donde, además de la más conocida y esperable rebaja de los tipos de interés hasta el 0%, se han aplicado medidas poco convencionales de carácter cuantitativo. La Reserva Federal ha procurado intensas inyecciones de liquidez bajo distintas modalidades de operaciones de mercado abierto, acompañadas de una amplia monetización del déficit público; es decir, compras de deuda pública con objeto de garantizar la plena financiación del Tesoro Público y la reducción del precio de mercado.

El apoyo de esta política económica ha permitido suturar parte de los problemas ocasionados a nivel nacional por la gigantesca crisis financiera creada por los bancos de inversión americanos, aunque merece reseñar que una parte fundamental había sido exportada al exterior (sobre todo a Europa). Esta política expansiva, por tanto, no es ajena a la recuperación de su sistema financiero, de las empresas demasiado apalancadas y el impulso de su demanda interna y, por este motivo, también se explica el intenso debate sobre la necesidad de mantenerla durante un tiempo hasta conseguir la plena normalización de la actividad económica.

Más allá del interesante y crucial debate sobre cómo deben ser las medidas de política económica a corto plazo, el déficit fiscal actual y el ritmo de crecimiento de la deuda en circulación no son sostenibles a medio plazo, por lo que necesitará de mejoras en la capacidad de crecimiento económico ajenas a las burbujas de activos propios, pero también incorporar cambios significativos en la estructura de ingresos y gastos públicos. El país dispone de un margen importante en los ingresos públicos en caso de revertir la excesiva rebaja de obligaciones concedida a los rendimientos de capital que, por otra parte, favorece en gran medida a las personas con renta más elevada. La victoria del candidato republicano, Romney, hubiera cerrado la puerta al incremento de las aportaciones de las rentas de capital que, además, mejoraría la pésima distribución de renta existente en el país. El triunfo del demócrata Obama ha abierto la posibilidad a esa opción, pero tampoco hay garantías de aplicación, por lo que es más previsible una alternativa mixta entre ingresos y gastos. Estados Unidos necesita alcanzar un acuerdo para no caer por el precipicio de la bancarrota (*fiscal cliff*), pero su verdadero reto estriba en superar las deficiencias estructurales que les provoca la continua pérdida de competencia frente a terceros países que cuentan cada vez con más valor añadido en sus productos.

[97] Alonso A. y Fernández A. incorporan una novedosa argumentación sobre este tema en su artículo "La materia oscura sostiene el déficit de Estados Unidos", publicado en *El Confidencial* (18 de noviembre 2012).

Por otra parte, queda pendiente de comprobar, además de los posibles efectos secundarios de la política expansiva, cuál es el grado de resolución del desajuste en los balances de las entidades financieras del valor de sus activos, o, lo que es lo mismo, el nivel de absorción de las voluminosas pérdidas generadas y la capacidad de volver a generar el crédito que necesita la economía. La aprobación de la Ley Dodd-Frank, en julio de 2010, pretendía poner orden en el funcionamiento de su sistema financiero para evitar fenómenos como el recientemente sufrido, pero es todavía pronto para conocer sus resultados, aunque se escuchen rumores sobre la tendencia de los bancos a volver al uso de sofisticadas operaciones para saltarse las normas y conseguir abultados beneficios.

La duda sobre la capacidad de absorción de pérdidas en el valor de sus activos es extensible a la de desapalancamiento de las sociedades no financieras y de las familias norteamericanas para recuperar un razonable nivel de consumo e inversión. Una obligación que, sin embargo, no parece haber cambiado el bajo nivel de ahorro de su economía, con la consiguiente dependencia de la financiación exterior. Una política de apalancamiento, en esta ocasión del sector público, puede tener consecuencias no deseadas cuando trata de solucionar un excesivo apalancamiento previo.

La actividad financiera debe retornar a las operaciones sencillas, alejadas de la sofisticación que casi nadie comprende al estar apoyadas en un prestigio del aparato cuantitativo (ecuaciones de tres pisos imposibles de alimentar con la información necesaria y, por tanto, imposibles de controlar) que ha mostrado una potencia destructiva brutal sobre la economía y sociedad de buena parte del mundo, no solo por su falta de solvencia intelectual sino por contar con la colaboración de un muy mal ejercicio del sector público en su función reguladora. La excesiva financiarización de la economía ha demostrado su elevada capacidad de crear burbujas a corto plazo y generar mucho daño cuando explotan. En este proceso de reflexión se debe incluir la necesidad de pensar, muy seriamente, sobre las cantidades percibidas por propietarios, gestores y ejecutivos en los momentos de bonanza y la necesidad de introducir cambios en la forma en la que se articulan los pagos. El pago de las remuneraciones apoyadas en la consecución de objetivos a corto plazo ha caminado, en demasiadas ocasiones hasta la fecha, con la acumulación de graves problemas para las empresas, aparecidos más a largo plazo, sin contar con mecanismos para reclamar la responsabilidad a quienes los generaron con su imprudente gestión. La posibilidad de incurrir nuevamente en serios problemas de riesgo moral sigue intacta al no contar con la adecuada cobertura para controlar, con las mínimas garantías, el excesivo riesgo.

La economía de los países emergentes se puede resentir por las decisiones adoptadas en los países avanzados; pero, además, planea sobre ellas la posible explosión a corto y medio plazo de burbujas de precios acumuladas en algunas áreas. La evolución de la inflación y, sobre todo, del precio de algunos activos en Argentina, Brasil y otros países de América Latina generan preocupación sobre la sostenibilidad de sus tipos de cambio, con la consiguiente repercusión sobre la actividad económica, las inversiones

foráneas y la confianza de la población. Este peligro puede estar latente también en China y algún otro país asiático, aunque en el primero también se detectan movimientos sociales de protesta por distintas causas, desde la necesidad de encontrar solución a las pésimas condiciones de vida de la población campesina, pasando por el deterioro de las condiciones medioambientales en algunas zonas del país. En todo caso, la evolución del gigante asiático sigue siendo un misterio debido a la falta de información fiable pero, sobre todo, al ser un caso único por la dimensión del país y el peculiar régimen político y económico vigente (capitalismo de estado).

10.2. La consolidación pendiente del proyecto europeo

La Unión Europea concentra la atención mundial al ser considerada el principal foco de inestabilidad en la actualidad. Después de comprobar los límites del actual modelo con la llegada de la crisis, el laberinto del proyecto europeo se mantiene sin resolver, aunque se constatan avances importantes en el último año. La intensa crisis creada como suma de los errores propios (desequilibrios internos) y aportaciones ajenas (activos tóxicos) ha sido el detonante para percibir con toda crudeza las deficiencias de una unión monetaria coja, con serios problemas para defender una moneda común en un territorio donde no solo existen marcadas diferencias culturales, sino que, además, mantiene profundos desequilibrios macroeconómicos en los países miembros.

El saldo en la balanza de pagos en la etapa 2002-2007 muestra una contrastada realidad de las amplias diferencias de competitividad dentro de la zona euro. Unos pocos países fueron capaces de vender al exterior más de lo que compraron (Alemania, Holanda, Bélgica y Finlandia), mientras que otros acumularon saldos negativos abultados en el intercambio de bienes y servicios (Grecia, España, Irlanda y Portugal), generándose un fuerte intercambio de flujos financieros desde los países con superávit hacia los que incurrían en déficits. En paralelo a la acumulación de una gran deuda externa, los países deudores crearon una importante burbuja en el precio de algunos activos y no fueron capaces, o no se plantearon implantar un control de la evolución nominal de las rentas (salarios y beneficios distribuidos), con la consiguiente repercusión sobre los precios nominales internos (inflación).

La combinación de los efectos devastadores de la crisis financiera con pérdidas en el valor de los activos y corte drástico en el crédito y la explosión de las diferentes burbujas (financiera e inmobiliaria) provocó el desastre en la zona, con especial repercusión en los países periféricos con base productiva menos sólida, que se habían aprovechado de condiciones extraordinarias para apoyar el crecimiento de la actividad en sus territorios por encima de sus posibilidades productivas. Estos países vieron muy penalizado su acceso a la financiación o, en caso de poder hacerlo, debían pagar un precio elevado (prima de riesgo). De pronto se comprobó que la unión monetaria no garantizaba financiación infinita, como tampoco era de aplicación general el tipo de interés de intervención marcado por la autoridad monetaria. La unión

monetaria no había sido capaz de generar un sistema financiero único o, por lo menos, con un grado razonable de integración, sino que se había fragmentado e, incluso, "secado" para algunos países.

Llegados a este punto aparecen diferentes perspectivas de análisis con dos posiciones extremas. Para unos, el problema radica en la avaricia de los acreedores al pretender cobrar por encima de cualquier otro criterio, a costa incluso de la ruina de los deudores, cuando la culpa la tienen quienes prestaron el dinero sin analizar adecuadamente el riesgo en el que incurrían. Una decisión, la de prestar al deudor, por otra parte, difícilmente eludible porque cualquier superávit en la balanza de pagos obliga en la práctica a la financiación del saldo de forma directa o indirecta[98]. El acreedor, por tanto, debe asumir ese riesgo si prevalece el interés de vender. La línea de explicación abarca la disponibilidad de un tipo de cambio fijo que impide la competencia del resto mediante las devaluaciones competitivas. Por último, la argumentación se extiende a los medios financieros, porque en un mundo como el actual, lleno de incertidumbre, los países acreedores se benefician de una financiación privilegiada con tipos de interés reales negativos al recibir las inversiones de quienes huyen del riesgo (el ejemplo más mencionado es el de Alemania), mientras que los países deudores sufren penalidades en el acceso y primas de riesgo muy elevadas que complican seriamente la actividad pública y privada al encarecer un coste básico.

Para otros, la culpa es del deudor, que debería haber medido más la evolución de su demanda nacional y no haber incurrido en una deuda tan grande que no podía pagar. La explicación reflexiona sobre la ausencia de obligación de aceptar los créditos que en ningún caso se pueden imponer por el prestamista. Además recuerdan el hecho de haber dirigido el dinero recibido a operaciones poco productivas más allá del corto plazo (por ejemplo la compra de viviendas de precio inflado), sin preocuparse de configurar una estructura productiva más sana y sólida con superior capacidad de generar bienes y servicios competitivos.

Hablando de culpas y responsabilidades merece mencionarse la responsabilidad de los reguladores públicos. Dado que las operaciones de financiación se realizaron a través del sistema bancario, los bancos centrales nacionales colaboraron de forma activa en el proceso al permitir un excesivo incremento del crédito (no es exagerado utilizar el calificativo disparatado en la evolución de la oferta monetaria) cuando tenían la competencia en el control y supervisión bancaria. El Banco Central Europeo tiene delegada esa función a los países, pero también podría haber hecho algo más al comprobar el fuerte crecimiento de la oferta monetaria en el periodo 2005-2008.

El origen de la mayor parte de la actual deuda tiene carácter privado, pero la llegada de la crisis la amplió al sector público (con excepción de Grecia, con amplios déficits públicos en la etapa expansiva, aunque convenientemente manipulados con la ayuda de una consultora de fama

[98] Cabe también la posibilidad de que el país deudor se endeude con un tercer país, pero es menos habitual.

internacional). La aparición de elevados déficits en las cuentas públicas debido al efecto de los estabilizadores automáticos, la ayuda al sector financiero y otras políticas discrecionales complicó, aún más, la situación a partir de constatar las dificultades para conseguir el acceso a la financiación y el aumento de su precio.

De tal manera que la acumulación de sucesos marca el límite del actual modelo de funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria. Los países deudores demandan ayuda para financiar su deuda, en especial la soberana nominada en una moneda sobre la que no tienen control en la emisión de dinero, y los acreedores son reticentes a facilitar el uso de mecanismos comunes, sobre todo la emisión de nueva masa de dinero por el Banco Central Europeo, al no fiarse de la capacidad de los países deudores de reducir, en el futuro próximo, el crecimiento de su deuda. Los países deudores se sienten abandonados ante el esfuerzo de consolidación fiscal, impuesto en un corto periodo de tiempo que les ahoga la actividad y el crecimiento, y la opinión pública de los países acreedores se cansa, también, de los requerimientos continuos de aportaciones y asunción de riesgos adicionales, dirigidos a países que consideran no han gestionado adecuadamente su destino de acuerdo a sus posibilidades reales.

Difícil solución para un problema cuando ambas posturas mantienen argumentos contundentes, mientras se reduce la confianza en el euro como proyecto de futuro. Las instituciones comunitarias han logrado avances significativos para cubrir parte de las deficiencias del área monetaria única, siempre, por supuesto, con su habitual lentitud desesperante. El de mayor amplitud se localiza en el ámbito fiscal, donde se han adoptado múltiples medidas en dirección de una política común (Pacto Fiscal), pero se ha encontrado con una limitación importante: combinar un proceso de consolidación fiscal creíble con un plazo de tiempo adecuado para evitar la recesión.

Este asunto remite a otro de los grandes debates actuales sobre la conveniencia de aplicar políticas económicas expansivas o de austeridad. La teoría económica refleja la posibilidad de influir en la demanda interna de una economía mediante impulsos fiscales y monetarios, siempre y cuando el efecto de mejora (o menor reducción) del consumo y la inversión sea superior a un posible efecto expulsión de la inversión privada y no tenga repercusiones nocivas sobre los precios a corto plazo. La intensidad e impacto temporal de los efectos determina, por tanto, el acierto de las medidas que en gran parte están condicionadas por las características específicas del lugar en el que implantan. La experiencia de Estados Unidos se pone como ejemplo de acierto, dado que de no haber contado con estos estímulos habría sido difícil conseguir reducir el efecto de la depresión en el primer año y conseguir una recuperación en los siguientes. La economía de Estados Unidos no ha tenido repercusiones sobre precios a corto plazo y, aunque se ha producido un elevado aumento del saldo de la deuda pública, hasta la fecha no ha repercutido sobre los tipos de interés al mantener una fuerte demanda, incluso, con tipos de interés reales negativos. Una parte de la experiencia es extrapolable al Reino Unido, donde un proceso de intensa monetización del

déficit por parte del Banco de Inglaterra ha permitido acceder a financiación a los inversores públicos y privados con un precio bajo, y la única repercusión percibida es una cierta tensión en el crecimiento de los precios. Ya se han comentado las condiciones especiales de Estados Unidos, que no solo sigue siendo el país más poderoso del planeta, sino que cuenta con la inestimable colaboración china en la adquisición de la deuda. En el caso de Reino Unido, además de tener en su territorio el mercado financiero más activo del mundo, ha comenzado un proceso de consolidación fiscal bastante intenso en el último año.

Los defensores de la austeridad concluyen que el saneamiento de las cuentas públicas mejora la confianza de los inversores nacionales y extranjeros en la economía al limitar el crecimiento de la deuda pública en circulación y de los medios de pago. En el último aspecto no parece haber problema a corto plazo, porque las abultadas pérdidas en el valor de los activos han implicado una destrucción de la oferta monetaria que permite inyecciones de liquidez sin apenas riesgo sobre los precios. La cuestión de la deuda pública es diferente, porque su proliferación nacional y agregada no solo provoca serios incrementos de costes a corto (intereses) y largo plazo (devolución del principal), sino que también puede influir en la capacidad de acceso a financiación por los distintos agentes económicos. La emisión de deuda pública de los países del G7 supera los 15,4 billones de dólares desde el inicio de la crisis. De igual forma que el efecto de los tipos de interés cercanos al 0% reduce significativamente los efectos positivos de una política monetaria, la emisión de deuda acrecienta el peligro mencionado.

El efecto nacional tampoco es el mismo que el agregado. Una política fiscal expansiva aplicada a nivel mundial puede favorecer la demanda agregada mundial, pero serán los países más competitivos los que consigan mayores aumentos en la producción. Puede darse el caso que otros países, aquellos que mantienen déficit en su balanza de pagos, no se beneficien de esa política y, sin embargo, deban asumir las desventajas del déficit fiscal o la elevación de impuestos en los que ha tenido que incurrir para sostener su parte de la política fiscal expansiva. El mismo razonamiento es aplicable a una política de austeridad desarrollada en todos los países, porque se producirá una contracción de la demanda en términos agregados, si bien el impacto será diferente también según la posición competitiva de cada país.

Más allá de los criterios explicitados por las distintas interpretaciones de la teoría económica, convendría encontrar una solución intermedia con posibilidad de éxito para la mayoría de la población. Las dificultades de unos y la ralentización de la actividad en la zona euro recomiendan a corto plazo una política fiscal y monetaria que, en conjunto, tengan un perfil expansivo, o como mínimo neutral. Una política de estas características beneficia a todos, porque los países periféricos con más problemas pueden aplicar una política de mejora de la competitividad (devaluación interna), a la vez que mejoran su tasa de actividad económica y los acreedores, con posiciones macroeconómicas más sólidas, refuerzan sus posibilidades de cobro de la deuda. La apuesta del Eurogrupo por la rápida consolidación fiscal para evitar el aumento descontrolado de la deuda pública presenta en su aplicación

práctica unos plazos temporales demasiado cortos para alcanzar el 3% del PIB de déficit máximo y, por tanto, parece oportuno resolver su ampliación hasta 2016. De igual forma, un proceso de unión fiscal debe contemplar un presupuesto comunitario más ambicioso con capacidad de dar cobertura a más políticas comunes, entre las que se pueden encontrar la defensa y la representación exterior, pero también la financiación de proyectos para mejorar la convergencia territorial (la política de I+D+i es un ejemplo); al igual que alguna figura tributaria común, como puede ser el Impuesto sobre Transacciones Financieras.

Alcanzar un nivel mínimo suficiente de unión fiscal común; es decir, una mutualización de las decisiones con la participación efectiva de todos, abre la posibilidad de profundizar en una política monetaria más agresiva donde el Banco Central Europeo o, en su defecto, un mecanismo de estabilidad europeo con licencia bancaria camine hacia cumplir con la función de prestamista de último recurso de los países miembros. Las decisiones adoptadas por el nuevo gobernador, Dragui, van en esa dirección, con la posibilidad de ser más útiles en el caso de contar con la aludida ampliación temporal en el proceso de consolidación fiscal que abra más posibilidades de intervención, al combinar la intervención de la autoridad monetaria en el mercado de deuda soberana con el más fácil cumplimiento de la condicionalidad macroeconómica exigida. A la vista de la distancia en las posiciones dentro de la zona euro, se antoja muy difícil mejorar a corto plazo un escenario como el comentado.

La decisión de crear una unión bancaria mejora la situación para evitar los problemas acontecidos en la última etapa expansiva. A pesar del reciente diferimiento en el tiempo para la entrada en vigor de alguna de sus partes, hay mimbres para pensar que se ha alcanzado un mínimo suficiente para llevar a buen puerto una unión bancaria sobre cuatro pilares: supervisión única a nivel europeo en manos de una autoridad supranacional (como el Banco Central Europeo); una regulación bancaria también única; la creación de un fondo de garantía de depósitos (FGD) europeo, y la armonización de los mecanismos de resolución bancaria.

En definitiva, se trata de caminar hacia la consolidación del proyecto de integración europeo a nivel fiscal, bancario, monetario y político para ganar la confianza de todos en el objetivo de compartir las ventajas de un proyecto común. En este terreno, las decisiones se enfrentan con algunos problemas derivados de la asimetría en la que los diferentes países soportan la crisis; pero, además, hay que tener en cuenta la incidencia de una restricción grave generada por la falta de responsabilidad y compromiso demostrada durante demasiado tiempo por diferentes gobiernos, al mostrarse más preocupados en su tarea de gobierno por la rentabilidad electoral propia que por los intereses de los ciudadanos.

La difícil solución de los problemas generales cuenta a corto plazo con el inconveniente adicional de buscar una solución estable a Grecia, cuya actual deuda parece insostenible, incluso a corto plazo, por lo que puede necesitar de una nueva quita que, en esta ocasión, también afecte a los

inversores públicos institucionales. La salida del euro de Grecia sería muy perjudicial para el país pero, además, aceleraría la actual crisis obligando a la aplicación de medidas más agresivas en un periodo más corto de tiempo para defender la zona euro.

La ruptura del consenso para consolidar el proyecto europeo tendría repercusiones muy negativas para Europa, pero también para el resto del mundo que debería asumir una muy grave crisis provocada por la pérdida de valor de activos en billones de euros. La recesión global durante un largo periodo de tiempo estaría servida.

10.3. La economía española permanece en estado crítico

La economía española sufre el cuarto año de la severa crisis iniciada el segundo trimestre de 2008, con la fatalidad de comprobar cómo se agrava su principal problema, el desempleo. El número de personas en situación de paro muy posiblemente alcanzará los 6 millones a final de 2012, después de asistir a un fuerte incremento en este año (+798.800). La tasa de destrucción de empleo en 2012 vuelve a repuntar (4,5% anual) a un nivel muy superior a la de los dos años precedentes, a la vez que se reduce significativamente el número de personas ocupadas (-837.000, de las que -200.000 corresponden al sector constructor y -228.800 corresponden a empleo público).

La ocupación se ha reducido durante los últimos 16 trimestres y, a pesar de todo, su destrucción continúa a un ritmo intenso, sin que en el tercer trimestre de 2012 se aprecien indicios de que se haya tocado fondo. La menor ocupación en la construcción –que debería ser un indicador adelantado del punto de inflexión– se ha desacelerado a lo largo de los últimos doce meses, pero continúa a un ritmo muy elevado. La creación de empleo por cuenta propia a lo largo de 2012, aunque novedosa respecto a ejercicios anteriores, parece obedecer más al deterioro de las condiciones de trabajo que a un aumento real del empleo, y se explicaría por un trasvase desde el empleo asalariado a los "falsos autónomos". Algo parecido se puede decir del incremento observado en el empleo a tiempo parcial masculino, que responde a situaciones de subempleo, de trabajadores que aceptan una jornada parcial por no haber podido encontrar un trabajo a tiempo completo. Un dato optimista en el último año es que se deja de recortar la ocupación en la construcción y la industria entre las mujeres, y crece en la agricultura.

La crisis de empleo es cada vez más profunda. Si en un principio empezó afectando a los hombres en la construcción y a los contratados temporales, ahora concierne a todos los sectores, a las grandes empresas que presentan cada vez más expedientes de extinción, y a los trabajadores indefinidos, entre los que comienza el despido entre los veteranos que acumulan años de antigüedad en la empresa. Las mujeres habían sufrido menos los rigores de la crisis, gracias a que esta recayó principalmente en sectores masculinizados como la construcción y la industria; mientras que los servicios mostraban un comportamiento más resistente, sobre todo por el

papel anticíclico jugado por el empleo público hasta que comenzó el ajuste del gasto público. La incidencia diferencial de la crisis entre sexos ha sido tal que se ha producido un apreciable fenómeno de "mujeres incorporadas" desde la inactividad al mercado de trabajo, ante la pérdida de empleo de sus cónyuges y compañeros, en un contexto de mejor comportamiento de la demanda de empleo femenina.

La pérdida de empleo ha sido mucho más severa (puede finalizar en un -16% al final de 2012 sobre 2008) que el descenso de la producción interna (-3,3% nominal y -4,65% real en el mismo periodo), con la consiguiente intensa mejora en la productividad aparente del factor trabajo (13,3% acumulada). Esta evolución provoca una reflexión sobre las características de la estructura productiva de la economía española porque, en este momento, se produce casi lo mismo que en la etapa expansiva con 3 millones de personas menos. Es conocida la reducida evolución de la producción española en el pasado reciente, pero la diferencia parece excesiva de forma que puede ser que haya algún problema de medición de la producción nacional, las empresas estén ahora exprimiendo a las personas ocupadas y/o se haya incrementado sensiblemente la economía sumergida.

En todo caso, la gran pregunta a responder es qué se debe hacer para crear empleo y reducir sensiblemente la abultada cifra de paro, que supone un drama individual para quien lo sufre y colectivo para toda la sociedad española por el agravamiento de la desigualdad y el fracaso de haber llegado a una situación con estas características tan lamentables.

La renta disponible de los españoles ha disminuido por la destrucción de empleo, la subida de impuestos y los nuevos precios públicos (copago). La situación castiga, en especial, a los más débiles, las personas con menor renta y, dentro de estos, la población inmigrante; pero, además, muestra una cara desconocida, también golpea a una parte de la denominada clase media. La intensa destrucción de empleo y el agotamiento de las prestaciones económicas por desempleo no solo han hecho retroceder la renta media disponible en términos nominales y reales sino que, además, ha debilitado las líneas de defensa de la sociedad española que protegían la caída al pozo de pobreza extrema. Un motivo adicional para buscar solución a la crítica situación alcanzada o, como mínimo, evitar su deterioro.

Desde el punto de vista de la demanda, la actividad de una economía se impulsa cuando se es capaz de ampliar o, como mínimo, mantener la dimensión de su mercado interior, a la vez que se producen mejoras en la competitividad del tejido productivo propio que permita aumentar la cuota de mercado nacional (reducir las importaciones) y mejorar la participación en el mercado exterior (aumentar las exportaciones). Desde una perspectiva de oferta, la actividad aumenta cuando las empresas residentes en el país son capaces no solo de producir más bienes y servicios, sino también de venderlos en el mercado, para lo cual suelen ayudar bastante las mejoras en la productividad (valor añadido), aunque también se puede conseguir una mejora en el precio mediante una inferior retribución a los factores (salario y los beneficios distribuidos).

La economía española ha conseguido mejorar en la segunda parte de la ecuación, como demuestra la previsión de saldo positivo en la balanza de bienes y servicios en 2012 (0,9% del PIB) después de muchos años acumulando amplios déficits (equivalente a un saldo primario positivo con el exterior). El previsible descenso en el producto interior bruto (alrededor de -1,3% real) se debe a la continuación del desplome de la demanda nacional, en su doble componente de consumo e inversión. En un ejercicio de síntesis se podría decir que el tejido productivo español se ha reducido mucho (la mitad de la ocupación destruida corresponde al sector de la construcción: -53,1% del total; -1.560.600) y ha quedado lo más competitivo por cualquiera de las formas posibles (valor añadido, precio o una combinación de ambas variables). El problema viene dado por su insuficiente dimensión en relación con la población activa española.

El tejido productivo español debe aumentar en cantidad, sin abandonar la calidad, para abrir la posibilidad de crear empleo; porque, de otra manera, un posible aumento del consumo y la inversión nacional no garantizaría una mejora de la actividad, al volver el riesgo de transferir riqueza a terceros países (déficit de balanza de pagos) e incurrir en nuevos problemas de deuda con el exterior.

10.4. Severas restricciones para articular la política económica

Para abordar esta dura y difícil tarea de crear empleo, la economía española mantiene importantes restricciones en varios frentes, entre los que merecen especial reseña: el difícil acceso y coste de la financiación, el exigente ritmo del proceso de consolidación fiscal y la aversión al riesgo de las empresas. Como factor adicional aparecen las deficiencias en la articulación y gestión del modelo de estado, que llega incluso a ser radicalmente cuestionado desde algunos sectores de opinión y territorios.

Todo ello, en un contexto de elevado endeudamiento de los agentes económicos (2,8 billones de euros; 269,8% del PIB) que limita seriamente su capacidad de consumo e inversión, al estar obligados a reducir su deuda y asumir los correspondientes intereses (mínimo del 12% del PIB anual). Los cuatro años transcurridos no han reducido la gravedad del problema. Las sociedades no financieras son las que más han aminorado el saldo deudor desde la llegada de la crisis pero, en su mayor parte, se debe al hecho de considerar como fallido una parte del crédito inmobiliario de promotores, aunque también han contado con la ayuda de destinar al pago de la deuda una buena porción de los beneficios de explotación. Aun así, mantienen una deuda todavía muy pesada (1,1 veces el PIB anual). Las familias han reducido también su deuda en los dos últimos años, pero con un ritmo más lento que conlleva mantener todavía una carga importante (0,8 veces el PIB anual), en su mayoría concentrada en hipotecas por compra de vivienda. De mantener el actual ritmo de amortización, la vuelta al nivel de 2003 (1,3 veces el PIB) absorberá diez años adicionales a las sociedades no financieras y doce años a las familias. En sentido contrario a empresas y familias, el sector público ha

aumentado el saldo de deuda en circulación desde el inicio de la crisis con bastantes posibilidades de superar el 80% del PIB al final de 2012 (+39,5 puntos del PIB desde 2007), muy cerca de la media de la zona euro.

Con este elevado volumen de deuda, las empresas, familias y sector público se encuentran con muchos problemas para conseguir financiación en el mercado, como consecuencia de la debilidad del sistema financiero español y la insuficiente confianza de los inversores extranjeros. El sector financiero español mantiene el bloqueo crediticio de años anteriores al prevalecer la vía de absorción de pérdidas de su balance, obligada por el menor valor de sus activos, es decir, dirigir a provisiones el dinero obtenido mediante la cancelación de crédito dirigido a financiar el circulante de las empresas, los beneficios de explotación obtenidos mediante operaciones de trading y el fuerte aumento de las comisiones cobradas a los clientes y la mayor parte de los nuevos depósitos conseguidos en el mercado.

Afortunadamente, las entidades financieras españolas –quienes prestaron a familias y empresas– han podido refinanciar la mayor parte de sus vencimientos correspondientes en su mayoría a activos hipotecarios vendidos a extranjeros (388.736 millones de euros en agosto) gracias a la ayuda del Banco Central Europeo, que ha aceptado como garantía el resto de los activos en poder de estas entidades. De no haber contado con este apoyo, se hubieran producido procesos de quiebra de entidades sin posibilidad de hacer frente a sus obligaciones, con un serio impacto en el conjunto de la economía española.

Las decisiones adoptadas por el nuevo Gobierno del Partido Popular salido de las elecciones de final de 2011 han acelerado el proceso de provisión y han aprobado la creación de un "banco malo" (SAREB). Opción esta última que podría mejorar la situación de las entidades nacionalizadas, pues al limpiar su balance de los peores activos podrían retomar su actividad principal de intermediario financiero con la vuelta a la concesión de nuevos créditos. Una situación no extensible al resto de las entidades, las sanas, que van a continuar su proceso de saneamiento por lo menos durante un año más.

Transcurridos cuatro años desde el inicio de la crisis, se puede realizar una valoración muy negativa de todo el proceso de saneamiento aplicado al sector financiero español. Superado el inicial ridículo causado al afirmar ante el mundo la máxima solvencia del sistema financiero español, la opción elegida (vía lenta) de facilitar el provisionamiento progresivo de los créditos dudosos o fallidos (178.579 millones de euros hasta agosto) ha provocado un gran coste a la sociedad por el bloqueo de los canales de crédito durante varios ejercicios (*credit crunch*), a la vez que se incurría en una gran dosis de riesgo moral al no penalizar y/o castigar a los responsables del desastre. La inhibición del regulador durante la etapa expansiva en su tarea de controlar la cantidad y calidad de la generosa cantidad de medios de pago creados permitió a las entidades financieras obtener grandes beneficios sin tener que dar cuenta posteriormente de los malos resultados. A diferencia de la falta de penalización de propietarios, gestores y todas aquellas personas que participaron en el proceso de gestión o control de las entidades, el coste para

el erario público, es decir, los contribuyentes, asciende a 20.000 millones hasta la fecha, pero habrá que sumar el saneamiento de las entidades renacionalizadas (antiguas cajas de ahorros) que difícilmente será inferior a 40.000 millones de euros. El "banco malo" tendrá coste para los contribuyentes, como su propio nombre indica, la única duda es el momento en el que se producirá. Inmediatamente, si se valoran a bajo precio los activos traspasados al banco malo porque lo exigirá la recapitalización de la entidad financiera o, más tarde, si se valoran con un precio más alto, porque es previsible que se produzcan pérdidas directas del banco malo al no poder vender el activo a ese precio. Por este motivo, causa sorpresa el planteamiento sostenido por el Gobierno al declarar que la operación no tendrá coste para el contribuyente, porque de ser así es menos lógico ceder al sector privado la mayoría del capital social del "banco malo". Desgraciadamente, parece que el objetivo de no aumentar la deuda pública a corto plazo va a priorizar las decisiones porque, cuando dentro de quince años se pueda realizar un balance completo, los actuales dirigentes estarán fuera de sus actuales puestos y la opinión pública tendrá menos interés en el asunto.

Los problemas de financiación del sector público tienen su origen en la mayor posición de fuerza de los inversores privados cuando no se dispone de de un prestamista de último recurso. Este escenario incrementa la prima de riesgo exigida al evaluar de forma muy rígida los fundamentos económicos del país desde su posición dominante en la oferta de dinero. A pesar de los problemas, el Tesoro Público va a ser capaz de colocar deuda en 2012 por un valor cercano a los 170.000 millones de euros (16% del PIB) con un precio muy similar al del año precedente (4,12%). La posición de las Administraciones territoriales es bastante peor, con graves problemas para conseguir financiación incluso pagando un tipo de interés muy elevado (emisiones con tipo de interés del 7%), como demuestra la solicitud de varias comunidades autónomas para acogerse al Fondo de Liquidez Autonómico creado por el Gobierno de la nación.

El sector público español se enfrentará con condiciones muy difíciles en 2013 al contar con una necesidad de financiación cercana a los 250.000 millones de euros (207.174 millones de euros de la Administración central). Una prueba muy dura que se puede complicar mucho con la aparición de alguna variable distorsionadora (incumplimiento del objetivo de déficit, salida de Grecia o falta de avances en el proyecto europeo). Este reto abunda la idea de la solicitud de un crédito precautorio ante el Mecanismo de Estabilidad Europeo que permita la entrada en funcionamiento del mecanismo de compra de deuda soberana en el mercado primario por este organismo y en el secundario por el Banco Central Europeo. La lógica lleva a pensar en negociar unas condiciones favorables para que la suma de actuaciones dé como resultado un coste de financiación (prima de riesgo inferior a 100 puntos básicos en la deuda con vencimiento inferior a tres años) con la posibilidad de ampliar hasta 2015 el plazo de cumplimiento del 3% del déficit público.

Como se ha comentado, una parte considerable de la teoría económica recoge la conveniencia de aplicar políticas fiscales expansivas a corto plazo para recuperar la demanda agregada en momentos de crisis, para, conseguida esta, fijar un proceso de saneamiento fiscal más acentuado que evite incurrir en un volumen excesivo de deuda, el efecto expulsión sobre la inversión privada y las tensiones inflacionistas. Esta posibilidad de política económica no está disponible en España debido al elevado déficit alcanzado y el calendario de consolidación obligado por la pertenencia a la moneda única. Más al contrario, la política fiscal aplicada desde 2010 mantiene el carácter procíclico exhibido en la etapa expansiva, de manera que el esfuerzo para reducir el déficit y, por tanto, limitar el crecimiento de la deuda pública en circulación y los consiguientes gastos financieros contrae la actividad a corto plazo con un efecto multiplicador mayor al ser utilizada en un momento de recesión, tal y como ha admitido el Fondo Monetario Internacional en su último informe de coyuntura y algunos otros informes publicados en su ámbito.

En el terreno fiscal aparecen muchas declaraciones sobre los defectos de funcionamiento del sector público español; ciertos algunos, en términos de eficiencia. Pero a la hora de establecer las políticas fiscales pertinentes merece comentario destacado el menor tamaño del sector público español en relación con la media de la Unión Europea y los países de la zona euro. Menor dimensión en el gasto público (previsión de -6,5% puntos del PIB en 2012) y, sobre todo, menor tamaño en los ingresos públicos (previsión de -8,4 puntos del PIB en 2012). La distancia es tal en el capítulo de ingresos que las cuentas públicas españolas tendrían superávit de ser igual a la media de los países de la zona euro.

A falta de un mayor protagonismo del sector público, imposible a corto plazo en las actuales condiciones, la inversión privada debería jugar un papel más predominante. En España hay unas pocas empresas muy grandes, de reconocido prestigio internacional, pero destaca el fuerte protagonismo de la empresa de muy pequeña dimensión. Para explicar las dificultades del tejido productivo español hay que reconocer la fuerte restricción que juega la falta de crédito, su excesivo endeudamiento o las excesivas barreras administrativas, pero no se debe minusvalorar la histórica aversión al riesgo de una parte demasiado grande del empresariado español, acostumbrado a buscar opciones de alta rentabilidad a corto plazo y poca reinversión de beneficios. La experiencia del anterior ciclo expansivo es un claro ejemplo de esta forma de actuar. Sería conveniente ajustar más el concepto emprendedor para no amparar bajo su paraguas actividades poco útiles a la sociedad, al estar apoyadas tan sólo en condiciones de trabajo deplorables, falta de cumplimiento de las obligaciones fiscales y corta duración en el tiempo del proyecto empresarial.

10.5. Presupuesto restrictivo en 2013 para un objetivo de déficit muy difícil de cumplir

El principal objetivo explicitado por el Gobierno de España para 2013 en materia económica es alcanzar el déficit máximo autorizado por el Eurogrupo: 4,5% del PIB (3,8% del PIB la Administración central y 0,7% del PIB las comunidades autónomas). La previsión más favorable manejada por los analistas, incluidos los autores de este trabajo, sitúan el saldo negativo en 2012 de las cuentas públicas españolas por operaciones correspondientes a ese año alrededor del 7% del PIB. Muy posiblemente se deba sumar como déficit del ejercicio las ayudas concedidas al sector financiero que se consideran pérdidas irrecuperables (alrededor del 1% del PIB adicional), pero como único consuelo cabe considerarlas como extraordinarias y, por tanto, no repetidas en ejercicios posteriores. La confirmación del déficit en las cuentas de la Seguridad Social (alrededor del 0,6% del PIB sobre un objetivo del 0%) anunciado en el momento de presentar los PGE 2012[99], desde la premisa de no revalorización de las pensiones por la desviación entre la subida inicial y el IPC, añade un hándicap al cumplimiento del objetivo marcado para la Administración central (4,5% del PIB). La posibilidad de alcanzar el objetivo de las Administraciones territoriales genera todavía dudas, aunque es previsible que las comunidades autónomas incurran en alguna desviación.

De cumplirse la previsión, la aplicación de una larga batería de medidas por los sucesivos gobiernos habrá permitido reducir el déficit público en 4,2 puntos desde el punto máximo alcanzado en 2009 (-11,2% del PIB). En contrapartida se ha reducido la renta disponible de la mayor parte de los españoles mediante la combinación de una subida de impuestos (IVA, IRPF y en menor medida Impuesto sobre Sociedades), aumento en el copago de prestaciones (la de mayor impacto los medicamentos, aunque también se han aumentado las tasas universitarias) y la reducción de políticas de gasto, donde destaca el capítulo de sueldos y salarios de los empleados públicos mediante la rebaja de salarios (unas permanentes y otras coyunturales, según las declaraciones oficiales), la no renovación de plantillas y los cambios en la normativa de algunas políticas que reducen el empleo (educación).

La suma de actuaciones aplicadas desde 2009 ha reducido el gasto público en 3,1 puntos del PIB (previsión de 43,1% del PIB en 2012), aunque todavía es superior en 4 puntos sobre el existente en 2007 (39,1% del PIB). El efecto sobre los ingresos públicos es menos evidente al ser en 2012 todavía inferiores en 5,7 puntos del PIB sobre el máximo alcanzado en 2007 (35,5% del PIB frente a 41,2% del PIB).

Como elemento adicional de capital importancia cabe reseñar que la dimensión estructural del déficit de las cuentas públicas españolas es como mínimo inferior en 1,5 puntos del PIB, como consecuencia del impacto de los estabilizadores automáticos sobre los ingresos y gastos de las Administraciones Públicas españolas. A falta del estudio en profundidad, el saldo negativo

[99] Recogido en *Situación de la economía española y PGE 2012*. García, M.A; Martín, C. y Zarapuz, L. Edita CS de Comisiones Obreras.

estructural del sistema fiscal español en 2012 estaría alrededor del 5,5% del PIB y, por tanto, más cerca del déficit máximo permitido por el Eurogrupo (3% del PIB).

En el actual contexto marcado por las condiciones enumeradas, la reducción del déficit de las cuentas públicas en 2,7 puntos en 2013 se antoja un ejercicio hercúleo, casi inalcanzable para las posibilidades de la sociedad española. Una opinión, sin tener en cuenta el brutal impacto que tendría sobre la actividad económica, en el hipotético caso de conseguirlo. Por este motivo, la evolución oficial prevista del producto interior bruto de la economía española en 2013 es muy poco creíble (-0,5% real), aunque cuenta a su favor con un menor descenso sobre el anunciado oficialmente en 2012 (alrededor del -1,2%). Una política fiscal tan restrictiva como la necesaria para reducir el déficit público en las magnitudes anunciadas implicaría una caída de la actividad muy superior (el consenso de expertos la sitúa en el −1,5% del PIB).

De no producirse drásticos cambios en el calendario de saneamiento, 2013 volverá a ser un ejercicio muy duro para una parte de la población debido a la nueva destrucción de empleo (en especial público) y reducción de la renta real. La tasa de desempleo volverá a crecer, salvo cambios en los flujos de emigración, con la pésima noticia de superar los 6 millones de parados.

Los Presupuestos Generales del Estado presentados para 2013 recogen tan solo una parte de las cuentas públicas (cerca del 55% del total después de deducir las transferencias a las Administraciones territoriales y la Unión Europea) y su estructura concentra la mayor parte del gasto en las políticas de Seguridad Social (60,2% del total) tomadas en sentido amplio, es decir, incluida la prestación económica por desempleo. Dentro de estas últimas, la política de pensiones y prestación por desempleo son el destino de la mayor parte de los recursos (89% del gasto de la Seguridad Social).

La Administración central −sería más adecuado denominarla administración común− tiene que dedicar obligatoriamente más de una tercera parte de sus recursos al pago de los gastos financieros de la deuda pública común en circulación (38.660 millones de euros; 3,6% del PIB). Con esta estructura del gasto, la posibilidad de incidir drásticamente en el resultado final sin modificar las grandes partidas es muy difícil.

Con esa estructura, los PGE 2013 recogen un incremento tan solo en dos políticas: gastos financieros y pensiones. Los primeros crecen mucho (40,4% nominal), sobre todo, por el aumento de la deuda en circulación (alrededor del 90% del PIB al final del año) y las pensiones debido a la presión de un mayor número de beneficiarios con pensiones medias más elevadas que las que se dan de baja, porque la subida inicial se limita al 1%. El resto de las políticas ven reducidos en distintos porcentajes sus modestos recursos, que en ningún caso supera el 0,7% del PIB y solo siete políticas superan el 0,5% del PIB (seguridad ciudadana, agricultura, servicios de carácter general, defensa, I+D+i y AEAT). Una de ellas, la agricultura, al incluir los pagos realizados por

la Política Agrícola Común sobre los que no tiene competencia en su cálculo y asignación territorial.

El intenso proceso de descentralización para construir el actual modelo de estado implica que la acción de los Presupuestos Generales del Estado se concentre en las políticas de Seguridad Social, la articulación de las políticas territoriales de nivelación y la gestión de la deuda pública común. Esta distribución obliga a un nivel de recursos muy inferior para dar cobertura a la defensa nacional, los Cuerpos de Seguridad del Estado con excepción de los territorios forales, una parte de las infraestructuras y la política de I+D+i. No es arriesgado afirmar que estas políticas disponen de dotaciones claramente inferiores a sus necesidades para cumplir con los objetivos marcados.

Para dar cobertura a la mayor parte de las políticas de gasto, los Presupuestos Generales del Estado dispondrán de ingresos (la otra parte se paga con el déficit previsto del -3,8% del PIB) donde son mayoría las cuotas sociales (48,4% del total) por encima de la recaudación tributaria (23,9% del total en impuestos directos y 14,9% del total en impuestos indirectos) y tasas (2,9% del total). Los autores del presupuesto manejan una previsión en 2013 bastante optimista en el caso de las cuotas sociales, incongruente con la destrucción de empleo y la posible evolución de las bases de cotización (ver capítulo específico). La recaudación impositiva puede también incurrir en una desviación a la baja en caso de mayor descenso de la actividad económica sobre el incluido en el cuadro macroeconómico oficial, sin cambios en el grado de cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Los ingresos públicos en los PGE 2013 crecerían, de ser ciertas las previsiones oficiales, solo tres décimas del PIB, a pesar de disponer de dos cuatrimestres más que en el ejercicio anterior de fuerte elevación en los tipos de gravamen del IVA; mientras que el gasto se reduciría en un punto del PIB, aunque en la práctica son 2 puntos sin tener en cuenta los gastos financieros. La política fiscal propuesta en los PGE 2013, por tanto, es claramente restrictiva en un proceso de disminución de su peso dentro de las relaciones económicas españolas. A pesar del esfuerzo, la posibilidad de cumplir el objetivo marcado de déficit para este nivel de gobierno (-3,8% del PIB) es reducida, entre otras cuestiones porque el saldo de la Seguridad Social a final del ejercicio es muy improbable que mejore el -0,4% del PIB cuando tiene previsto un saldo equilibrado.

Esta propuesta para la Administración central y Seguridad Social se complementa con una reducción del déficit en las Administraciones territoriales (-1,1% del PIB) que recae en mayor medida en las comunidades autónomas (-0,8% del PIB) que en las corporaciones locales (-0,3% del PIB). La política fiscal planteada en términos agregados es también contractiva sin conocer la distribución entre ingresos y gastos públicos, más allá de la congelación por tercer año consecutivo del salario de los empleados públicos, una más que probable ampliación del impago de la extra de Navidad y la aplicación durante el ejercicio completo de las medidas en materia de educación (ampliación del número de niños por clase) y sanidad (copago y limitación de medicamentos financiados).

10.6. Propuesta de algunos cambios para ayudar a la salida de la crisis

La delicada situación de la economía española provocada al haber exprimido todos los márgenes durante la etapa expansiva por la conjunción de muchas decisiones irresponsables, 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 duramente para hacerlo en el menor plazo posible con un reparto equilibrado de los esfuerzos entre todas las personas y los niveles de renta, a la vez que se camina hacia un modelo productivo más sano y se trabaja en definir un modelo social con posibilidad de reforzar la cohesión entre las personas y los territorios.

El sector privado español puede estar cerca de haber finalizado el proceso de redimensionamiento después del brutal impacto provocado por el estallido de la burbuja inmobiliaria a partir del segundo trimestre de 2008. El tan mencionado cambio en el tejido productivo se ha llevado a cabo en parte debido a la fuerte disminución del sector constructor, pero la dimensión resultante no es suficiente para conseguir generar empleo a las personas que lo buscan. Por otra parte, la recesión casi continuada sufrida por la economía española durante este periodo se ha transmitido a la bolsa de valores, donde las empresas cotizan a valores muy bajos, con excepción de unas pocas. Esta debilidad complica aún más la situación al poder ser objeto de compra por inversores exteriores con objeto de su desmantelamiento para reducir la competencia internacional.

La pregunta de cómo salir de la pésima situación que ha llevado la concatenación de malas políticas económicas, y culturales, durante la etapa expansiva se puede encontrar en perseguir una situación similar a la de los países medios del entorno de la Unión Europea.

Una diferencia capital se localiza en el tejido productivo, donde hay una gran distancia en dimensión de las empresas y, sobre todo, se aprecia una falta de actitud empresarial más comprometida con la duración de los proyectos empresariales. España necesita proyectos pequeños pero, sobre todo, empresas de tamaño medio con un diseño dirigido a su progresivo fortalecimiento, que le permita competir en mejores condiciones en un mundo en cambio donde los países emergentes rivalizan cada vez en más productos. Para hacerlo se necesita introducir mejoras en el acceso al crédito y reducir barreras administrativas, pero en especial se necesita una mentalidad diferente que sitúe la reinversión de los beneficios en el epicentro de la actividad empresarial, superando la actual aversión al riesgo que con carácter general campa en la sociedad española.

La evolución de la inflación de algunos activos en España en los últimos quince años refleja una conducta social muy poco comprometida con la estabilidad de precios. La excesiva remuneración nominal de los factores de producción (no confundir con evolución de los salarios en términos reales) ha generado una pérdida de competitividad-precio que todavía sufre la economía

española. La falta de compromiso con la estabilidad de precios refleja una posición dominante en múltiples sectores de actividad que esconde la venta de la producción por encima de su valor añadido, concretada en demasiadas ocasiones en una desproporcionada distribución de beneficios. Es conocida la posición dominante en el sector petrolero y eléctrico, pero el daño producido no es menor en otros como la distribución de alimentos e, incluso, en el sector del ocio y hostelería. La combinación del abultado "déficit tarifario", con un precio del producto entre los más elevados de la zona euro, muestra la gravedad del problema pero la experiencia en el presente año, con una repercusión prácticamente íntegra a precios finales de la subida del IVA, es una muestra más de la situación comentada.

El aumento de los precios en 2012 empeora todavía más las condiciones de vida de las personas con menor renta y, además, ensombrece el esfuerzo realizado por los trabajadores españoles al moderar la evolución de sus salarios de acuerdo al contenido del Acuerdo Nacional de Empleo suscrito a principios de año (AENC II). La falta de datos estadísticos recientes no impide concertar el esfuerzo, pero toda la información indirecta señala a una bajada en términos nominales de la media en España. El proceso de deflación de precios a corto plazo, como complemento de la tarea a realizar de aumentar el valor añadido de los bienes y servicios españoles para mejorar la competencia con terceros mediante precios y reinversión de beneficios, debe ser la suma de esfuerzos similares entre el factor trabajo y capital.

Un tejido productivo con ganas de ser viable en el futuro necesita de un marco laboral de mayor calidad. La última reforma laboral ha desequilibrado profundamente la capacidad de decisión a favor del empresario hasta convertirla en absolutamente dominante. La reforma no ha eliminado la dualidad de entrada al mantener la figura de la temporalidad, a pesar de haber facilitado significativamente el despido y reducido su precio. La reforma laboral promueve el enfrentamiento y desacuerdo entre trabajadores y empresarios, que cada vez pactan menos expedientes de extinción de contratos, debido a los abusos que posibilita: despidos en empresas con beneficios pero ligeras caídas en las ventas, despidos ante pérdidas previstas que finalizan con indemnizaciones de 8 meses de salario para trabajadores que han empeñado más de 20 años de su vida laboral en una empresa.

Del análisis de las diferentes formas de despido parece desprenderse el menor papel de la intervención judicial, que era uno de sus objetivos prioritarios, al restringir el margen de interpretación de los jueces en la apreciación de las causas económicas negativas de una empresa y reducir su función a simples certificadores de la caída de ventas en un período de seis meses. Así, detrás del aumento de las resoluciones voluntarias de contratos, del aumento de las conciliaciones en los despidos individuales y de la caída de las demandas judiciales por despidos improcedentes y nulos, estaría la mayor incertidumbre del trabajador sobre el resultado de emprender un proceso judicial. A su vez, detrás del incremento de los expedientes de regulación de empleo de extinción estaría la mayor capacidad de decisión unilateral del empresario por la desaparición de la intervención administrativa, ya que la

intervención judicial que se podría producir si el trabajador demandara es solo una posibilidad a medio plazo, condicionada también por la tasación en la norma de lo que los jueces deben considerar una situación económica negativa de la empresa. Bajo esta misma lógica, incluso el incremento que se observa de los expedientes de regulación de empleo no pactados podría no suponer un incremento de los procesos judiciales, cumpliéndose así el objetivo perseguido por la reforma de aumentar el poder discrecional del empresario y minimizar la interpretación de los jueces y, con ella, la tutela judicial en los despidos.

Estos son indicios de algunos de los efectos negativos de la reforma, que habrá que ir corroborando según se vayan teniendo más datos, pero hay otras prevenciones como la promoción que puede suponer esta del empleo barato y poco productivo. Mientras tanto, el repunte del empleo autónomo y del tiempo parcial observado entre los hombres, que no son otra cosa que "empleo refugio" ante la pérdida de empleo asalariado, más que una opción voluntaria o un cambio en la composición del empleo, es un mal indicio que apunta, nuevamente, hacia un mercado de trabajo en el que se puede "trabajar de cualquier cosa" sin que importe la cualificación.

La reforma laboral ha deteriorado mucho la negociación colectiva. El incentivo a negociar de la empresa se ha reducido en la misma medida que se ha reducido la capacidad sindical de intervenir en condiciones equiparables. La necesaria flexibilidad interna en las relaciones laborales para disponer de las herramientas que permitan afrontar los cambios en el ciclo económico evitando la prevalencia de la cantidad (empleo) sobre el precio (salario y condiciones de trabajo) es muy difícil de conseguir en las actuales condiciones debido al excesivo desequilibrio entre las partes y el fuerte incentivo hacia la individualización de la relación laboral. La situación creada ha llevado a que los trabajadores deban soportar los esfuerzos en los tiempos malos, incluido su despido con menor precio, sin tener capacidad de participar en las decisiones de evolución del proyecto y, sobre todo, sin ninguna garantía de acceso a las ventajas en los momentos de bonanza. La deseable democracia industrial queda todavía más lejos con el actual marco normativo.

En este contexto de destrucción de empleo y paro masivo conviene reseñar la posición desfavorable de la personas mayores con pocos estudios. Más de la mitad de jóvenes está en desempleo, pero su dimensión en volumen absoluto es menor que el grupo mencionado anteriormente, además de contar con el apoyo del hogar familiar, la capacidad de estudiar o la opción de emigrar a otros países de la Unión Europea en mejor situación. El problema es mucho mayor para quienes abandonaron los estudios cuando eran jóvenes porque el boom inmobiliario permitía "colocarse de cualquier cosa", y ahora ya maduros se encuentran en muchos casos al frente de un hogar, sin estudios y sin tiempo vital para reciclarse. El apoyo a este colectivo es prioritario porque sino seguirá en el desempleo cuando el ciclo se recupere, engrosando el paro estructural. El apoyo tiene que venir por la vía de la protección y por la vía de la inserción laboral. El sistema de protección al desempleo ha ido recortando su cobertura desde el 78,4% al 63,4% actual, y se ha mostrado

poco operante ante una crisis tan dilatada y con características distintas a las de la reconversión industrial para la que estaba diseñado. Inicialmente la ayuda de 400 euros, ideada desde Comisiones Obreras, sirvió para atender a los muchos jóvenes expulsados del mercado de trabajo, que una vez agotada la prestación no "enganchaban" con los subsidios pensados para mayores de 45 años y personas con cargas familiares. Ahora es preciso idear programas para formar y proteger a los desempleados con poca cualificación que, en muchos casos, son cabezas de familia. Posiblemente sea aconsejable subvencionar la contratación de estos trabajadores a tiempo parcial en empleos que, aunque sin interés formativo, permitan su asistencia a centros de formación donde adquirir una cualificación en profesiones de futuro, además de mantenerlos conectados con el mercado de trabajo. Esta disociación entre formación y empleo para este colectivo parece una estrategia razonable en un mercado laboral donde la sobrecualificación, a la que induce la sempiterna incapacidad del tejido productivo español para generar empleo suficiente, anega las posibilidades de conectar formación y empleo.

La prolongada duración de la crisis se está traduciendo en un importante aumento de la desigualdad y en una fuerte rebaja de la cohesión social. Los más ricos acumulan una renta 6,8 veces mayor que la de los más pobres en 2011, con una ampliación de la brecha de un 26% entre ambos grupos desde 2008. La desigualdad global en el reparto de la renta entre personas ha crecido un 9% en el mismo período. Hay un millón más de personas en riesgo de pobreza relativa desde el inicio de la crisis y la tasa alcanza ya el 21,8% de la población. Pero no todo el aumento de la desigualdad es consecuencia de la crisis, una parte importante se construyó durante la bonanza y el empeoramiento de las condiciones se ha encargado de desvelarla en toda su crudeza, situando a los inmigrantes entre los principales damnificados.

Los inmigrantes llegaron a España en una posición muy vulnerable, animados por los poderes públicos que actuaban de "departamento de recursos humanos" de las empresas que se beneficiaban del boom inmobiliario. Se les acogía bajo un esquema de inmigración permanente aunque, como se ha demostrado al finalizar la burbuja, atendían una punta de producción coyuntural, lo que en la práctica significaba construir parte del crecimiento sobre la desigualdad. El número de inmigrantes se mantiene constante, ya que el abandono de muchos de ellos ha sido compensado por la entrada de un número similar desde el inicio de la crisis. En saldo han abandonado el país más españoles que personas inmigrantes, a pesar que los flujos de salida de los españoles están infraestimados.

Por encima de la repetición como un mantra de algo que se ha hecho famoso de forma tardía, la definición detallada del nuevo modelo productivo no es una tarea fácil, por eso sería un avance importante saber lo que no se quiere hacer; por ejemplo, evitar las burbujas de precios provocadas por una economía monoproductiva apoyada en las operaciones inmobiliarias.

La falta de crédito para empresas y familias es una restricción fundamental. Comentada la pésima gestión de la crisis financiera en España toca ahora buscar los márgenes para aumentar, en lo posible, el acceso al crédito en lo que pueden colaborar activamente las entidades renacionalizadas (todas ellas antes cajas de ahorros de control público), no por esa condición sino por el hecho de haber saneado antes su balance con las aportaciones realizadas por todos los ciudadanos. Este proceso se debe realizar con seriedad y rigor, es decir de forma profesional, en la evaluación de las solicitudes para no caer en los problemas de la mala gestión demostrada en el pasado reciente. La colaboración del resto de la banca debe ser más activa porque, de forma directa o indirecta, la mayor parte de las entidades han recibido también ayudas públicas para sanear el balance resultante después de la integración en alguna de las antiguas cajas de ahorros.

La experiencia pasada debería ser suficiente para cambiar radicalmente las prioridades del sector productivo español y el funcionamiento del sector financiero. Las operaciones inmobiliarias deben alcanzar una dimensión razonable dentro de las relaciones económicas, entre las que se encuentra el destino del crédito. El progresivo descenso de las hipotecas dentro del balance de las entidades financieras debe dejar su lugar al resto de las actividades productivas para, entre otras cuestiones, reducir el riesgo generado por la concentración del activo en operaciones de muy larga maduración.

Este cambio cultural en un país tan apegado a la compra de viviendas en propiedad debe incluir una política pública de vivienda diferente, en la que el alquiler concentre el protagonismo. La mayoría de los gobiernos desde la restauración democrática ha realizado declaraciones grandilocuentes sobre su apoyo al alquiler para olvidarlas posteriormente, cuando no hacer lo contrario. La disminución de las dificultades para acceder a una vivienda digna debe ser el centro de la política, lo que significa buscar poner más atención en satisfacer la demanda que en complacer a la oferta constructora. Se trata de hacer solvente la demanda al fijar un esfuerzo razonable de acceso a la vivienda medido sobre su renta, mientras se aprovecha el parque disponible. Las ayudas públicas tasadas de acuerdo a la renta y condiciones familiares complementan los recursos hasta alcanzar el precio.

Algunas opiniones centran su análisis en mostrar los problemas de una deflación de precios en la vivienda, aludiendo a la pérdida de patrimonio de los actuales propietarios y la posible contaminación a otros tipos de activos. El problema, sin embargo, también sería grave cuando, después del desmesurado aumento soportado, no se abarata lo suficiente el precio de la vivienda porque significa condenar a quienes no son propietarios a no poder acceder o, como mal menor, endeudarse en una cantidad que les limita mucho su capacidad de consumo e inversión durante su ciclo vital.

Dentro de este tema merece especial reflexión el grave problema provocado por los procesos de desahucios. El deterioro de la situación

económica y la destrucción de empleo son sin duda las principales causas, pero no hay que olvidar otras, como el pérfido proceso de concesión de hipotecas que, en algunos casos, raya la ilegalidad en la forma en la que se han manejado los avales con terceros, o la muy desequilibrada normativa a favor de las entidades financieras.

La actual normativa es muy rígida en los tiempos de ejecución y favorece la acumulación de la deuda, además de alargar el problema más allá de la ejecución del bien. No es exagerado calificar de usura el elevado interés de demora aplicado en un plazo relativamente corto de tiempo desde el impago (hasta el 24% anual). Adicionalmente parece incongruente que la entidad financiera pueda subastar la vivienda en un porcentaje del precio inferior al límite máximo de valoración ordenado por la autoridad monetaria para la concesión del crédito (80% del valor de tasación). Esta diferencia elude de responsabilidad a la entidad porque el porcentaje de concesión máximo sobre el valor de tasación está precisamente fijado para dar cobertura a coyunturas imprevistas (bajada en el precio o también, por qué no, impago).

Con independencia de los cambios en la normativa hay que aplicar medidas para evitar el drama de las personas afectadas cuando la situación viene dada por la pérdida de empleo y la ausencia de rentas alternativas en su núcleo familiar directo. En este caso se corresponde con personas de muy reducida renta, en un porcentaje significativo inmigrantes. Para ellos se pueden articular fórmulas para la ampliación del plazo de vencimiento del crédito contando con un periodo razonable de carencia ligado a la duración de la actual crisis (por ejemplo, rebajar la tasa de desempleo al 15%) y, por supuesto, la paralización de los intereses de mora. A la vez cabría permitir el uso de la vivienda en régimen de alquiler con un precio asequible que pueda ser considerado a la hora de la liquidación del préstamo.

La dura experiencia sufrida debería hacer reflexionar al regulador para establecer el sistema de dación en pago dentro de la futura normativa de concesión de créditos hipotecarios. Esta medida muy probablemente redujera el número de operaciones pero, a cambio, extremaría la prudencia en la gestión del riesgo evitando situaciones tan lamentables como las actuales, no solo por el sufrimiento de las personas sino también por los costes asumidos por los contribuyentes para solucionar el desaguisado provocado en una parte importante del sector financiero español.

La iniciativa privada debe recuperar su pujanza para mejorar, en especial, las ratios de inversión, pero debe contar con la participación de la iniciativa pública. En esta materia se parte de una posición delicada. El déficit de las cuentas públicas sigue siendo elevado y, aunque no existiera obligación exterior, sería conveniente aplicar un proceso de saneamiento en un periodo de tiempo razonable. Este planteamiento, sin embargo, choca con dos elementos trascendentales. El primero tiene carácter temporal, al venir dado por una obligación impuesta por el Eurogrupo para reducir drásticamente el déficit en un periodo corto de tiempo (3% en 2014), a pesar de haber aumentado recientemente el plazo en un año. Reconocida la

conveniencia de cerrar el actual diferencial negativo en las cuentas públicas, la ampliación hasta 2016 se ajustaría, en mayor medida, a las necesidades y posibilidades de la economía y la sociedad españolas.

El segundo tiene un carácter más estructural, al estar referido a la dimensión y calidad del sector público. El Programa de Estabilidad para 2015 enviado a la Unión Europea por el Gobierno español incluye un calendario de reducción del déficit, pero también el tamaño del mismo al final de la etapa: casi nueve puntos del PIB inferior a la media de los países de la zona euro (-8,7 puntos del PIB en gasto público y -8,9 puntos del PIB en ingresos públicos). El análisis de su propuesta permite comprobar una falta de consistencia manifiesta en la forma en la que se enfoca la reducción del gasto público, al señalar los consumos intermedios como principal elemento de éxito (-39,8% de la cuantía inicial), pero es más importante su apuesta por un sector público muy diferente al existente en la zona euro. Es difícil suponer que con un tamaño tan alejado de los parámetros comunitarios pueda cumplir con funciones similares y hacerlo con la calidad suficiente.

La opción alternativa es ser como los demás y, si es posible, con mayor calidad. En esta tarea se aprecia un verdadero agujero negro en el segmento de ingresos públicos, a reducir en el menor tiempo posible. Un repaso de los impuestos en España permite comprobar una estructura normativa similar a la europea, incluso superior a la media en algunos tributos como es el IVA después de la última subida. La única explicación lógica a la menor recaudación (casi 90.000 millones en 2012) es el menor cumplimiento de las obligaciones fiscales comparado con los países del entorno. La falta de cultura fiscal o, mejor dicho, la tolerancia con el fraude fiscal en España es insostenible en términos económicos y éticos.

La sociedad española permite el fraude y los sucesivos gobiernos adoptan decisiones donde el rédito electoral a corto plazo prevalece sobre el resto. La sociedad no penaliza el fraude y la elusión fiscal transita por veredas demasiado limpias del acoso de la ley. La envidia al defraudador en la cultura popular prevalece sobre la búsqueda del beneficio común y, en este contexto, la economía sumergida tiene fácil su crecimiento, más en tiempos de crisis.

Los medios de comunicación aparecen llenos de críticas empresariales sobre los insostenibles e injustos impuestos soportados por su actividad. La observación de los tipos efectivos de gravamen de los impuestos relacionados con las actividades profesionales, empresariales y artísticas rechaza esa acusación de forma fehaciente. De igual forma, la enorme distancia en la recaudación comparada con el PIB demuestra la muy baja presión fiscal agregada de España. El famoso “con IVA o sin IVA” no facilita la supervivencia de un negocio, mientras quiebra la posibilidad de mantener servicios públicos que pueden mejorar la calidad de vida de las personas y las relaciones de competencia.

La lucha contra el fraude fiscal debería ser el frontispicio de las reivindicaciones y de la tarea de gobierno, como suma de voluntad política cierta, cambios en la normativa y recursos humanos para buscarlo y penalizarlo. La aprobación de una amnistía fiscal en 2012 fue un paso en la dirección inversa al discriminar negativamente a quienes cumplen con las obligaciones en contra de los defraudadores. La recientemente aprobada Ley de Lucha contra el Fraude Fiscal mejora la situación –en especial al limitar las operaciones de efectivo a 2.500 euros–, pero está lejos de cubrir los cambios normativos necesarios y de la mejora en la capacidad real de su aplicación, algo en lo que el actual presupuesto camina en dirección contraria al reducir los recursos financieros de la AEAT, cuando son inferiores en dimensión comparada con los países del entorno. La educación de la población debe caminar de la mano de la más severa penalización de los infractores.

Este cambio puede estar acompañado de algunas mejoras en determinados tributos: Impuesto sobre Patrimonio o grandes fortunas, retención en las SICAV y eliminación de deducciones en el Impuesto de Sociedades, pero estos cambios no conseguirán por sí solos recomponer la recaudación. No se trata de aumentar más los impuestos, sino de garantizar su cumplimiento.

Junto a esta ardua y dura tarea en el terreno de los ingresos es necesario mejorar la calidad de los servicios públicos y adecuar su presencia en los lugares donde se considere necesario y posible con el nivel de ingresos (principio de suficiencia). En este proceso es imprescindible integrar a los trabajadores públicos en el proyecto, pero sin olvidar que la labor principal del sector público es satisfacer la demanda de los ciudadanos, y que esta se puede realizar con diferentes combinaciones entre provisión, producción y financiación. Se trata de mejorar la eficiencia sin renunciar al nivel elegido de equidad. La producción pública ha mostrado defectos en su funcionamiento, pero esta apreciación no avala considerar que todo lo que hace la privada mejora la situación, porque no garantiza *per se* un mayor nivel de eficiencia y, sin embargo, puede impactar negativamente en la equidad de trato de las personas. Como ejemplo, el sistema público de pensiones de reparto tiene un coste de gestión bastante inferior al de capitalización privada y adecuadamente formulado genera a los beneficiarios rentabilidades, como mínimo, similares.

En la misma línea se necesita reflexionar sobre cómo mejorar la calidad de la enseñanza. Los porcentajes de abandono escolar, puntuación en el sistema PISA y la valoración externa de las universidades deben ser objeto de preocupación de todos los estamentos, organizaciones y gobiernos. La profundidad del problema merece más reflexión y valentía en las decisiones para mejorar en calidad sin penalizar la igualdad de oportunidades. Posiblemente, además de los recursos económicos hay otros factores con mucho impacto en la mejora del valor añadido de la economía española y la propia relación de convivencia (cultura del esfuerzo y superación, valoración social y remuneración económica de los profesores a partir de capacitación y desempeño de sus tareas, redimensionamiento de los centros universitarios...).

En la difícil situación actual en la que se precisa reducir el déficit público, una agresiva política de mejora de los ingresos puede caminar junto con el respeto en todo lo posible de la esencia de los servicios públicos fundamentales (educación, sanidad, servicios sociales y alquiler de vivienda) para cuando llegue la recuperación disponer de una base sólida para su posterior fortalecimiento. Dentro de la austeridad en la gestión que nunca se debe perder, el gobierno de lo público y privado, la protección de los más débiles debe ocupar un papel principal, de manera que las prestaciones económicas por desempleo, los servicios de atención social y las políticas de orientación y formación para el empleo deberían fortalecerse para dar amparo a los más desprotegidos.

El sistema de pensiones español está sufriendo también las consecuencias de la severa crisis a través del descenso de los ingresos por cuotas sociales al disponer de menos ocupados. Afortunadamente, cuenta con la ayuda de un Fondo de Reserva que le permite afrontar las dificultades de tesorería planteadas por la adversa coyuntura. La valoración de una situación coyuntural, por difícil que sea, no es motivo para introducir cambios estructurales en el sistema de pensiones; de manera que igual que en la etapa expansiva se buscó la sostenibilidad a largo plazo, también se debe seguir el mismo criterio en las etapas recesivas. Conviene recordar que se ha aprobado recientemente, con el apoyo sindical (CCOO y UGT) y de la CEOE, un profundo cambio paramétrico en la norma que profundiza en la contributividad de los trabajadores y refuerza la sostenibilidad financiera del sistema a largo plazo. Por este motivo no sería entendible la incorporación de nuevas medidas antes de comprobar la eficacia de las aprobadas, salvo en algún caso aislado donde se produzca un flagrante ataque a la equidad dentro del sistema.

La situación y el sentido común obligan a introducir también cambios en las políticas públicas distintas a las prestaciones sociales, concentrando la actuación en inversiones de necesidad contrastada por la sociedad: I+D+i, depuración de residuos, transporte de mercancías por ferrocarril y rehabilitación de viviendas.

Las medidas que buscan el recorte fácil y generalizado, como la reducción generalizada del sueldo a los empleados públicos, no persiguen ese esquema porque destroza el músculo sin enfrentarse a la presunta grasa. Tampoco lo hacen aquellas en las que se aprecia improvisación, algo que desafortunadamente se observa en exceso en las prácticas de gobierno desde hace bastante tiempo y tampoco parece el camino no discriminar entre políticas para proteger más a las que pueden aumentar la capacidad productiva del país. Conviene recordar que en cualquier momento, incluso cuando se trabaja con mucha presión, el análisis, el debate y un posterior consenso mejoran la posibilidad de acierto y es más útil si cabe en las situaciones de crisis.

La etapa de construir una estructura descentralizada en España debería dejar paso a una nueva etapa de perfeccionamiento donde se incluya detectar las cuestiones que mejoran el bienestar común mediante la cooperación de los agentes y los distintos niveles de gobierno. La utilidad de las cosas para los ciudadanos medida en la satisfacción de sus necesidades reales, dentro de conceder prioridad a quienes están en peor situación, tiene que convertirse en el elemento clave en la gestión. El legítimo ejercicio de la autonomía debería 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.

Sin embargo, lo que antes eran críticas dispersas sobre el modelo de estado ha superado un nivel donde desde algunas voces y territorios se cuestiona su propia esencia, hasta llegar a plantear la independencia. Este planteamiento legítimo siempre que se asuman las ventajas e inconvenientes, es decir, la distribución en términos iguales del activo y del pasivo, se contrapone con la propuesta de modificar el modelo hacia una estructura federal. Cabe recordar que ese modelo permite muchas interpretaciones en su concreción práctica, de manera que sería conveniente afinar en la propuesta para evitar que lo que parece la solución a un problema se convierta tan solo en ventajas adicionales para alguna de las partes y en un nuevo diferimiento de la solución permanente que tanta falta hace al país para articular unas relaciones económicas más sólidas.

Por último, la salida de la crisis será menos difícil cuando se cuente con la ilusión de las personas alrededor de un plan para asumir sacrificios durante un tiempo porque perciban el equilibrio en la distribución de esfuerzos y perciban la posibilidad de acceder a futuros beneficios. Un plan donde se identifiquen las personas, pero se articulen alrededor de objetivos comunes bien gestionados por las instituciones. La dimensión de

la política fiscal, junto a la honestidad y eficiencia en la gestión, influirán en el grado de cohesión social. Es, sin embargo, muy difícil generar ilusión cuando no hay una explicación clara de las causas que han llevado a la sociedad de una posición magnífica a otra ignominiosa, de ser rico a cargar con una ingente deuda. Un buen diagnóstico de lo sucedido, donde se puedan identificar las responsabilidades de los diferentes agentes, es el principio de la salida de la crisis porque, de otra forma, se tardará más y el coste será muy superior.



CCOO

confederación sindical
de comisiones obreras