

CUADERNOS

de información sindical

38
2013

**«Los Presupuestos Generales
del Estado y las cuentas de las
Administraciones Públicas
para 2014»**



**Los Presupuestos Generales
del Estado y las cuentas de las
Administraciones Públicas
para 2014**

Edita: Confederación Sindical de Comisiones Obreras

Elaborado por: Carlos Martín Urriza

Responsable del Gabinete Económico de CCOO

cmartinu@ccoo.es

Número 38 • Nueva etapa

© Madrid, diciembre 2013

Realiza: Unigráficas GPS

Depósito Legal: M- 33436-2013

Índice

Dimensionado el sector público	7
El empleo público	9
Contexto macroeconómico	17
Las cuentas de las Administraciones sPúblicas	23
Caracterización del sistema fiscal español	37
Presupuesto consolidado del Estado	41
Presupuesto de los Servicios Públicos de Empleo	45
Conclusiones	50

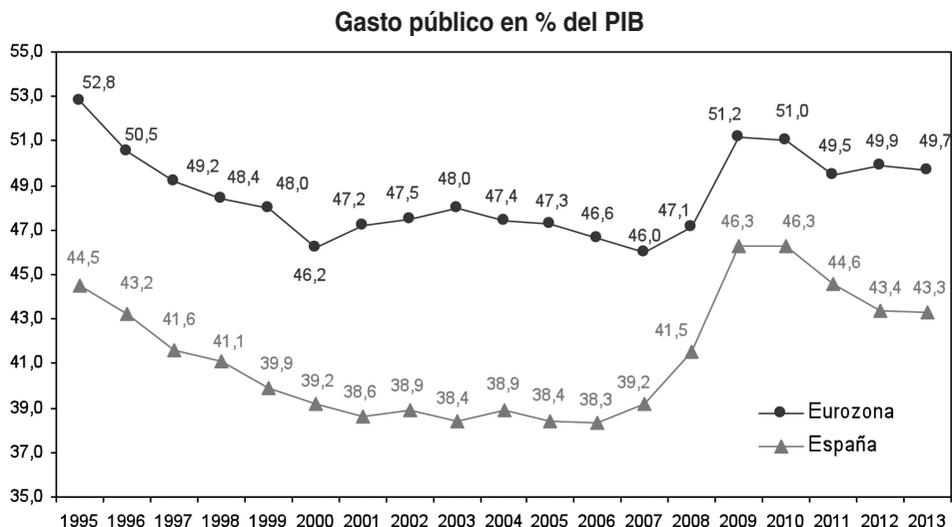
Los Presupuestos Generales del Estado
y las cuentas de las Administraciones
Públicas para 2014



DIMENSIONADO EL SECTOR PÚBLICO

El sector público español es pequeño cuando se compara con el de los países del entorno. Su poca entidad la reconoce el propio Gobierno quien, en su informe para la reforma de las Administraciones Públicas, dice que *'analizando el nivel de ingresos y gastos públicos de nuestro país se puede concluir que el sector público español es relativamente reducido en comparación con nuestros socios de la Unión Europea'*.

Gráfico 1.1



Fuente: Informe de la Reforma de la Administración Pública de la CORA

El gasto público¹ español representó en 2013, según la Comisión Europea, el 43,3% del PIB. Este porcentaje se sitúa 6,4 puntos por debajo de la eurozona y es bastante inferior al de las otras grandes economías de la Unión Europea: Francia (56,6%), Italia (50,7%), Reino Unido (48,5%) y Alemania (45%). Desde el inicio de la crisis y hasta el comienzo del ajuste de las cuentas públicas a finales de 2011, la política fiscal de España fue más expansiva que la de la eurozona. El gasto público aumentó 7,1 puntos del PIB (pasó de representar el 39,2% en 2007 al 46,3% en 2010), frente a los cinco puntos que ganó en la eurozona (del 46% al 51%). El ajuste, en cambio, está siendo más intenso en España, descontadas las operaciones extraordinarias de ayuda al sistema financiero (*one-off*)². El recorte del gasto público ha sido de 3 puntos del PIB hasta 2013, frente a los 1,3 puntos de caída de la eurozona (ver gráfico 1.1). El sector público continuará perdiendo peso en la economía en 2014. El conjunto de las Administraciones Públicas gastará 460.881 millones de euros el año que viene, ocho décimas del PIB menos que en 2013. El retroceso significa dejar de gastar 8.380 millones de euros.

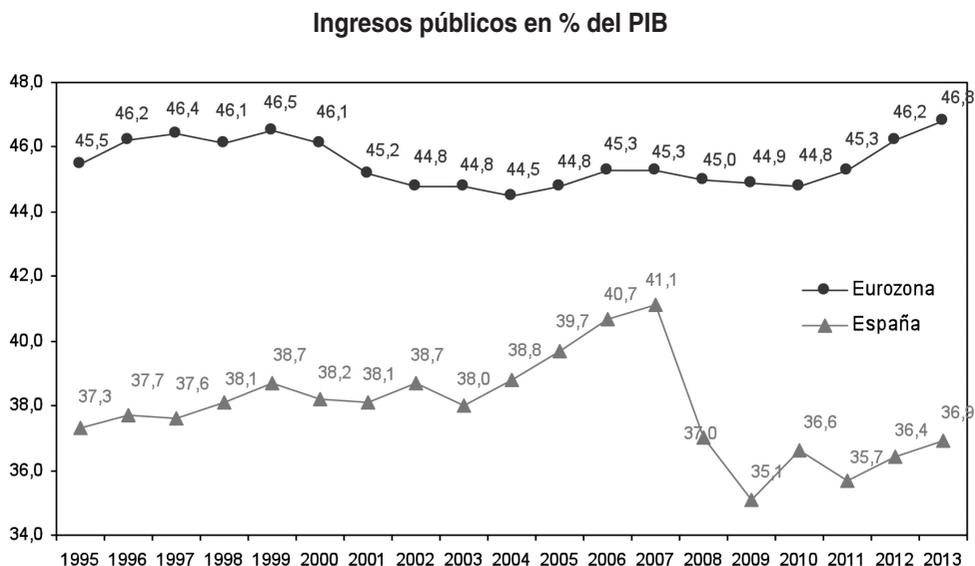
1. Se refiere al gasto público no financiero (sin movimientos de activos y pasivos financieros). Además se excluyen las ayudas directas al sistema financiero para su recapitalización.

2. Las ayudas son equivalentes al 0,48% del PIB en 2011 y al 3,65% del PIB en 2012. Si se consideran, el gasto público se eleva al 45,1% en 2011 y al 47% en 2012.



Según la OCDE, en 2012 el porcentaje que representan los ingresos no financieros sobre el PIB es el 36,3% en España, uno de los más bajos de la Unión Europea, sólo por encima de Irlanda (34,6%) y Eslovaquia (33,1%), y por debajo de la media de los países de la OCDE (37%) y la eurozona (46,2%). Hay 10 puntos del PIB de diferencia entre lo que ingresa el sector público español y el de la eurozona. Si en España se ingresara, en términos relativos, lo mismo que en Europa no habría déficit, sino un superávit del 3,2% del PIB (ver gráfico 1.2).

Gráfico 1.2



Fuente: Informe de la Reforma de la Administración Pública de la CORA

Es importante resaltar que, a diferencia de lo ocurrido en Europa, los ingresos públicos se hundieron en España durante la crisis. Si en 2007 éstos representaban el 41,1% del PIB y estaban sólo 4,2 puntos por debajo de la eurozona, en 2009 se hundieron hasta representar el 35,1%, 9,8 puntos por debajo de la eurozona, donde la rebaja fue sólo de cuatro décimas. Una parte de este hundimiento de los ingresos se explica por la caída de la actividad económica y por el tipo de crecimiento en el que se basó la bonanza: operaciones inmobiliarias que generaban ingresos fiscales extraordinarios para las arcas públicas. Pero otra parte se explica por la disfuncionalidad del sistema fiscal que no es capaz de recaudar, en términos relativos a la renta del país, lo que ingresan otros países con sistemas fiscales parecidos al español.

Otra característica del sector público español es su elevado grado de descentralización. El 46,6% del gasto se lleva a cabo por entidades regionales y locales. Este porcentaje se eleva hasta el 68,3% si se deja a un lado el gasto en Seguridad Social, dado el carácter finalista de su financiación. La descentralización ha servido para mejorar la eficiencia del gasto, gracias a la mayor proximidad del gestor al usuario, lo que permite captar mejor sus necesidades y, en consecuencia, alcanzar mayores niveles de bienestar cuando se gasta. Las posibilidades de mejorar a través de la descentralización no están agotadas en España, a pesar del elevado grado existente. Queda por localizar un mayor porcentaje del gasto en la Administración local.

España es, entre los grandes países de la Unión Europea, el que menos gasto ejecuta a través de sus gobiernos locales (12,2%). Italia localiza el 30,5%, Francia el 20,5%, el Reino Unido el 27,1% e incluso Alemania –que tiene un sistema de gobierno en tres niveles, como el español– gasta más a través de sus gobiernos locales, el 16,5%. Los países nórdicos son los más avanzados en el aprovechamiento de las mejoras de la eficiencia derivadas de la proximidad entre gestor y usuario. El gasto descentralizado a los gobiernos locales en estos países es del 40% o superior (ver tabla 1.1).

Tabla 1.1

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO POR NIVELES DE GOBIERNO			
En porcentaje sobre el total de gasto. Año 2011			
	Central	Intermedio	Local
Francia	79,5		20,5
Alemania	61,3	22,2	16,5
Italia	69,5		30,5
España	53,7	34,1	12,2
Reino Unido	72,9		27,1
Suecia	51,3		48,7
Dinamarca	37,2		62,8
Finlandia	60,0		40,0

Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de datos de la OCDE.

EL EMPLEO PÚBLICO

Al igual que ocurre con los ingresos y el gasto, el empleo público tiene un peso relativo en España inferior al de las economías desarrolladas. Según la OCDE, en 2008 el empleo público español suponía el 12,3% de la población activa, 2,7 puntos por debajo del conjunto de países que la conforman (15%). Esta brecha, con toda probabilidad, se ha ampliado como consecuencia del ajuste del empleo público al que ha abocado el proceso de consolidación fiscal.

A continuación se realiza un análisis estático sobre las características del empleo público y dinámico sobre su evolución a lo largo de la crisis. Los datos empleados para ambos análisis proceden de la Encuesta de Población Activa del INE.

Características del empleo público

La foto fija que se ofrece a continuación del empleo público corresponde al tercer trimestre de 2013 de la EPA, último disponible:

- Hay 2,8 millones de empleados públicos en toda España, contemplando los tres niveles de la Administración.

- El 53,5% son mujeres pero, como se verá a continuación, su posición en el empleo público es peor, con más temporalidad y un más alto porcentaje de trabajo a tiempo parcial.
- La presencia de jóvenes entre 16 y 25 años es marginal en el empleo público (38,4 mil). Hay 189,3 mil empleados públicos mayores de 59 años, próximos a la edad de jubilación.
- El 20,1% de los empleados públicos son contratados temporales. Las mujeres tienen una tasa de temporalidad (24,3%) muy superior a la de los hombres (15,3%).
- El 6,2% del empleo público es a tiempo parcial, siendo éste fundamentalmente femenino (74%) y temporal (57%).
- En el sector público hay 253 mil trabajadores temporales 'muy estables', con una antigüedad de 5 o más años. El 47% son interinos, trabajadores que cubren la ausencia total o parcial de otro trabajador.
- El total de interinos en el sector público es de 203 mil y representan el 35,8% de todo el empleo público temporal. Otro 23,4% del empleo público temporal se compone de trabajadores con un contrato temporal de obra o servicio.
- El 56,1% de los trabajadores temporales del sector público han visto encadenado su contrato con otro previo.
- El 92% de la plantilla indefinida del sector público tiene una antigüedad de 5 o más años.
- La plantilla del sector público tiene un elevado nivel de cualificación, el 65% tiene estudios superiores y el 54,6% ocupa puestos de dirección o técnicos.

Aproximación institucional

El sector público se subdivide en cuatro agrupaciones institucionales: Administración central y Seguridad Social, Administración autonómica, Administración local y empresas públicas y otros organismos.

- El grueso del empleo público se ocupa en las comunidades autónomas (54,8%), seguidas por los ayuntamientos (20,9%) y la Administración central (incluida la Seguridad Social, 18,6%), ambos con un nivel muy similar. En último lugar están las empresas públicas (5,7%).
- El porcentaje de empleo femenino en las autonomías (66,3%) es considerablemente superior al del conjunto del sector público (53,4%), mientras que en la Administración central (33,3%) y las empresas públicas (31,8%) se sitúa muy por debajo. En la local es el 43,5%.
- Las plantillas más envejecidas son las de las comunidades autónomas y la de la Administración central, con un 22,2% y un 20,5% de asalariados mayores de 54 años respectivamente, les siguen la empresa pública (19,3%) y la Administración local (16,5%).

- La tasa de temporalidad supera a la media del sector público (20,1%) en la Administración local (25,2%) y autonómica (22,8%) y se sitúa muy por debajo en la central (7,6%) y empresa pública (12,1%).
- La tasa de temporalidad femenina es apreciablemente superior a la de los hombres en todas las divisiones institucionales: 31,3% en los ayuntamientos, frente al 22,2% de los hombres; 25% en las autonomías, frente al 18,4% de los hombres; 20,5% en la empresa pública, frente al 8,1% de los hombres; y 11,1% en la Administración central, frente al 5,8% de los hombres.
- El porcentaje de empleo a tiempo parcial supera al del total del sector público (6,2%) en la Administración local (11,6%), siendo igual en la autonómica (6,1%) y marginal en el resto de divisiones. En las Administraciones con mayor importancia relativa el empleo a tiempo parcial es eminentemente temporal y en todas ellas es fundamentalmente femenino.
- Casi todo el empleo público temporal se localiza en las autonomías (62,1%) y los ayuntamientos (27,2%). La concentración del empleo interino es todavía mayor en las autonomías (80%) y en los ayuntamientos se ubica el 13,7%. El 60% de los trabajadores temporales ocupados en la Administración autonómica han visto su contrato encadenado con otro previo, frente al 46,1% de la Administración local.
- La plantilla de las autonomías es la más cualificada, con un 78,7% de titulados superiores, muy por encima de la media del sector público (65,7%) y del resto de Administraciones: central (50,5%), local (48%) y empresa pública (54%). En correlación con el nivel de estudios, el 70,2% de la plantilla de las autonomías se ocupa en puestos de dirección o técnicos, le sigue la Administración central con un 38,1% de su empleo en este tipo de puestos, el 32,5% en la local y el 39,8% en las empresas públicas.

Aproximación sectorial

- El 85,8% del empleo público se encuentra concentrado en tres actividades: Administración Pública (42,4%), educación (22,9%) y sanidad (20,4%). El 14,2% restante se distribuye entre servicios sociales (3,5%) y otras actividades con menor peso: investigación y desarrollo, servicio postal, transporte, etc.
- La presencia femenina es superior a la masculina en servicios sociales, (85,1%), sanidad (73,4%) y educación (66%) e inferior en la Administración Pública (39,4%).
- La plantilla más envejecida (mayores de 54 años) es la dedicada a actividades de I+D (26%), seguida de la de sanidad (24,3%), servicios sociales (23,5%) y educación (21,3). La plantilla dedicada a las actividades de Administración Pública es la menos envejecida de todo el sector público (18,4%).
- Las actividades del I+D tienen la tasa de temporalidad contractual más alta (37,9%), seguidas de los servicios sociales (35,5%), la sanidad (32,6%), educación (15,3%) y Ad-

ministración Pública (15,3%). El porcentaje de trabajadores a tiempo parcial se sitúa en los servicios sociales (21,4%) muy por encima de la educación (7,5%), sanidad (5,4%) y Administración central (4,6%). Como se observa, los servicios sociales cuentan con la plantilla más precarizada, a pesar de su relevancia en los momentos actuales de profunda crisis, lo que aconseja su reforzamiento.

- El 91,7% de los trabajadores de la educación tiene estudios superiores. Este porcentaje es del 75,6% en sanidad, del 51,9% en Administración Pública y del 41,6% en servicios sociales.

Evolución del empleo público

El empleo público creció desde el comienzo de la crisis (en el tercer trimestre de 2008) hasta el tercer trimestre de 2011 (230 mil empleos netos), jugando un papel contra-cíclico de sostenimiento del empleo frente a la caída de la actividad en el sector privado. Desde entonces y hasta el tercer trimestre de 2013 (último disponible) el sector público abandona este rol compensador y recorta en 390 mil empleos su plantilla, quedando su nivel en 2,8 millones de asalariados, por debajo del que tenía al comienzo de la crisis. La intensidad en la destrucción de empleo en este período (del tercer trimestre de 2011 al tercer trimestre de 2013) ha superado en el sector público (-12,1%) al sector privado (-8,7%), aunque, en volumen, la rebaja es mucho mayor en éste último, un millón de asalariados menos.

Las mujeres se están viendo más afectadas que los hombres por el ajuste del empleo público (-217 mil), aunque la caída de éstos también es significativa (172 mil). Si el aumento del empleo público fue mayor entre las mujeres durante la etapa contracíclica (8,1% frente a un 7,2% entre los hombres), ahora la destrucción de empleo público está siendo más intensa entre las mujeres (-12,6% frente al -11,6% de los hombres).

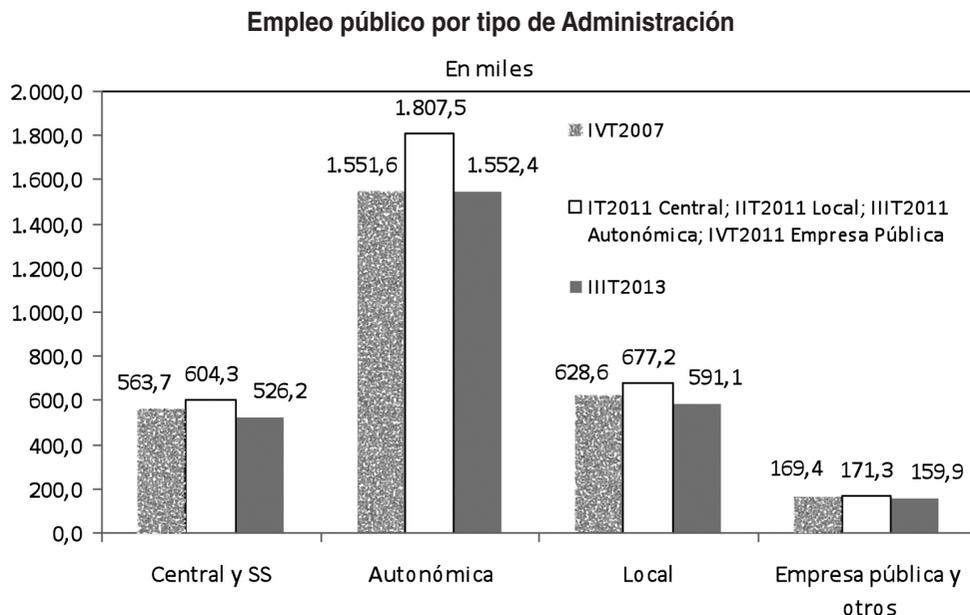
Por edades, el empleo público subió entre los mayores desde el inicio de la crisis (en el tercer trimestre de 2008) hasta el tercer trimestre de 2011 recortándose entre los menores de 30 años, lo que unido al envejecimiento de plantillas hizo que al final de esta etapa todo el aumento se concentrara entre empleados públicos de 50 o más años. Un tercio del ajuste posterior se localiza, en cambio, entre menores de 30 años, lo que acentúa aún más el envejecimiento de la plantilla pública. Si al comienzo de la crisis el 11,9% de los asalariados públicos tenía menos de 30 años, en el tercer trimestre de 2013 este porcentaje disminuye hasta el 7,4%.

Por tipo de Administración (central –incluida la Seguridad Social–, autonómica, local, empresas públicas y resto de organismos), aunque para el conjunto del sector público la destrucción de empleo comienza en el cuarto trimestre de 2011, este período sólo es referente para la Administración autonómica. El recorte se adelanta en la Administración central (II trimestre 2011) y local (III trimestre de 2011), y se retrasa en la empresa pública (I trimestre de 2012), ver gráfico 2.1.

Las autonomías crean 256 mil empleos netos durante el período contracíclico y destruyen 255 mil en lo que va de período de ajuste, con lo que su empleo actual se sitúa en el mismo nivel que al comienzo de la crisis. La Administración central crea 40,6 mil y ha destruido 78,1 mil y

la empresas públicas recortó tres mil empleos durante la etapa contracíclica y posteriormente lo redujo en ocho mil más. La Administración local es junto a la Administración central la que ha rebajado más su empleo considerando todo el periodo. Antes del ajuste creó 48,6 mil empleos, pero después recortó 86 mil. Por tanto, son la Administración local y central las que se están viendo más afectadas por la rebaja del empleo público, aunque en volumen el recorte actual del empleo sea mayor en las autonomías.

Gráfico 2.1



Fuente: Gabinete Económico de CCOO del EPA del INE.

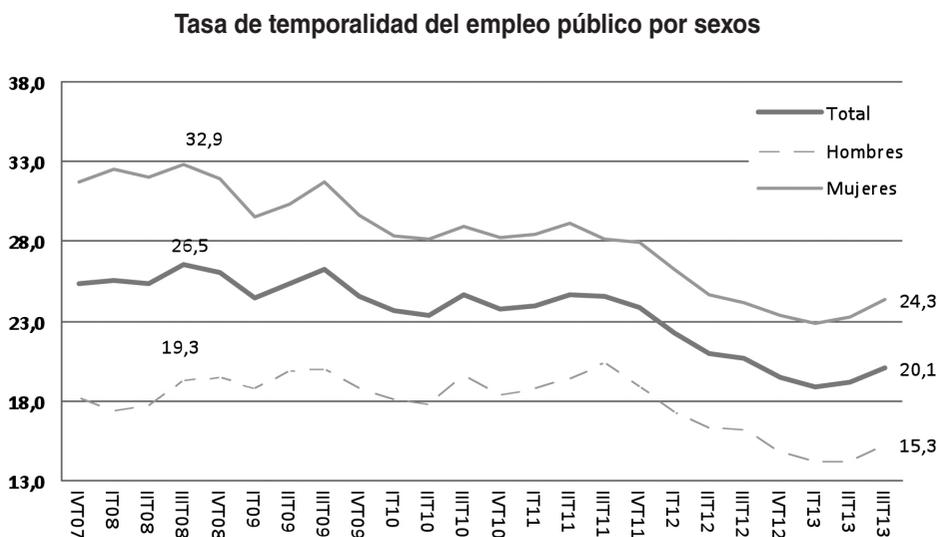
Si se analiza por territorios la rebaja del empleo en la Administración autonómica y local, el trimestre de inflexión (de crecimiento a caída del empleo) varía, adelantándose en unas el inicio de la crisis y retrasándose en otras. La crisis del empleo, que tiene su punto de inflexión general en el tercer trimestre de 2011, se adelanta en Extremadura (IT11), Castilla y León (IIT11), Galicia (IIT11) y Madrid (IIT11), y se retrasa en Aragón (IVT11), Asturias (IIT12), Canarias (IVT11), Cataluña (IT12) y Comunidad Valenciana (IVT11), ajustándose el resto de comunidades al patrón general, excepto Navarra, País Vasco y La Rioja, donde la inflexión a la baja todavía no se ha producido.

El empleo de la Administración local tenía su período de inflexión general en el segundo trimestre de 2011, un trimestre antes del ajuste autonómico. Se adelantan a esta pauta Cataluña (IT11) y Murcia (IT11), se retrasan Asturias (IT12), Comunidad Valenciana (IIT12) y Madrid (IVT11), acomodándose el resto al período general, excepto Cantabria, Castilla-La Mancha, Galicia, Navarra y La Rioja, donde la inflexión no se ha producido por el momento.

Temporalidad contractual del empleo público

La tasa de temporalidad contractual del empleo público creció durante la bonanza hasta alcanzar su punto más alto en el tercer trimestre de 2008 (26,5%), desde entonces la temporalidad se ha recortado de manera significativa 6,4 puntos porcentuales, hasta quedar en el 20,1% en el tercer trimestre de 2013. La rebaja es resultado del recorte del empleo temporal (-224 mil) a lo largo de dicho período, mientras que aumenta el empleo indefinido (64,8 mil). El recorte de la tasa de temporalidad es mayor en las mujeres (-8,5 puntos porcentuales) que en los hombres (-4 pp). Esto es debido a que entre las mujeres se recorta significativamente el empleo temporal, al tiempo que sube, también de manera importante, el empleo indefinido. Mientras, entre los hombres se produce un recorte del empleo temporal sin que el indefinido crezca. Mirando el gráfico 2.2, se aprecia un cambio de tendencia en el recorte de la tasa de temporalidad, tanto en el total como por sexo, observándose un repunte al alza durante los dos últimos trimestres disponibles.

Gráfico 2.2



Por tipo de Administración, la mayor caída de la tasa de temporalidad desde el tercer trimestre de 2008 al tercer trimestre de 2013 la registra la Administración local (-11 puntos porcentuales), seguida por la empresa pública (-7,1 pp), Administración autonómica (-5,3 pp) y, por último, la Administración central (-4,1 pp). Ver gráfico 2.3.

Gráfico 2.3

Temporalidad contractual por tipo de Administración

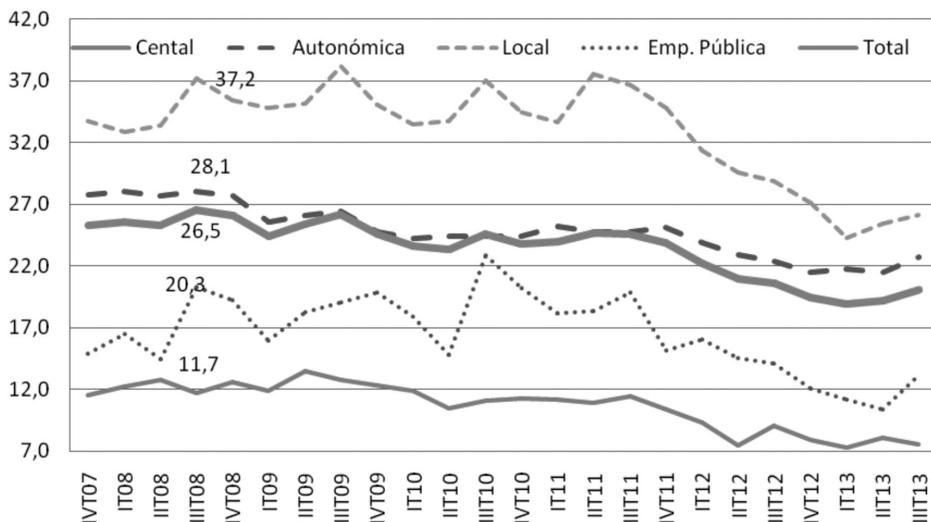
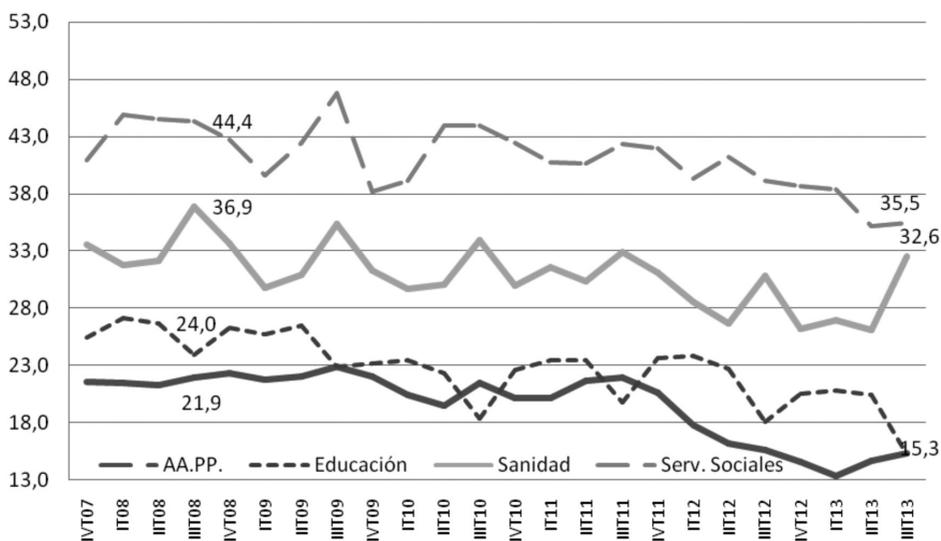


Gráfico 2.4

Tasa de temporalidad del empleo público por ramas



Por ramas de actividad, la mayor rebaja de la tasa de temporalidad entre el tercer trimestre de 2008 y el tercer trimestre de 2013 se produce en los servicios sociales (-8,9 puntos porcentuales) y educación (-8,7 p.p.), seguidas de la Administración Pública (-6,6 p.p.) y sanidad (-4,3 p.p.), ver gráfico 2.4.

Administraciones Públicas

El empleo de la rama de actividad de Administraciones Públicas se empieza a recortar en el tercer trimestre de 2011. El empleo se reduce en 160.000 asalariados entre el segundo trimestre de 2011 y el tercero de 2013, concentrándose toda la caída en la actividad de Administración Pública y Seguridad Social (que representa el 65% de la ocupación de esta rama), mientras que en la actividad de servicios prestados a la comunidad se mantiene el empleo.

Educación

La caída del empleo comienza en la rama de educación en el tercer trimestre de 2012. La ocupación cae en 117.000 empleos entre el segundo trimestre de 2012 y el tercero de 2013. La rebaja se concentra en la enseñanza secundaria (-72.000) y primaria (-37.000), que respectivamente representan el 34% y 35% del empleo público total en educación. La postsecundaria, con un 21% de empleo del sector educativo público, recorta en 10.000 empleos su ocupación.

Sanidad

El empleo público sanitario crece hasta el tercer trimestre de 2011 y a partir de ahí empieza a recortarse. Entre ese trimestre y el tercero de 2013 se reduce en 55.000 asalariados, concentrándose toda la caída en los hospitales (donde se localiza el 75% del empleo sanitario público), mientras que la ocupación se mantiene entre los médicos y otras actividades sanitarias.

CONTEXTO MACROECONÓMICO

Conocer el escenario macroeconómico es básico, pues sobre él se construyen los presupuestos, las previsiones de ingresos y gastos públicos, y los márgenes para el cumplimiento de los objetivos de déficit comprometidos con los socios comunitarios de España. El Gobierno inscribe estos presupuestos en un contexto donde prevé un ligero crecimiento económico para 2014 (0,7%), que cambia, de negativo a positivo, el signo que ha tenido la actividad económica en los últimos ocho trimestres. La previsión de cierre para este año es una caída del -1,3% del producto real, ligeramente menor a la observada en 2012 (-1,5%). La previsión para 2014 se sitúa en la media de las previsiones que publican los analistas nacionales, por encima de la realizada por el FMI en octubre (0,2%) y la OCDE en junio (0,4%) para la economía española, y por debajo de la apuntada por la Comisión Europea en su *Spring forecast* (0,9%). Ver tabla 3.1.

Más allá de la diferencia entre unas y otras, todas coinciden en que la economía española dejará de destruir Producto Interior Bruto y que éste aumentará ligeramente en 2014. Sin embargo, el crecimiento será tan débil que el propio Gobierno reconoce que, en el conjunto de 2014, se continuará destruyendo empleo (-0,2%), aunque durante la segunda mitad se esperan tasas de variación positivas. A pesar de que la ocupación seguirá cayendo, la tasa de paro se reducirá en siete décimas quedando en el 25,9%, debido a una reducción aún mayor de la población activa (ocupados + desempleados) que ya se viene observando en 2013. Los motivos de este recorte son: el desánimo (sobre todo entre las mujeres, que abandonan la búsqueda de empleo debido a la falta de ofertas adecuadas), la emigración (sobre todo de la población inmigrante que regresa a sus países de origen), el adelanto de la jubilación, impulsado por el ajuste del empleo fijo y la baja natalidad, que hace que las cohortes que replazan a las que se retiran de la actividad laboral sean menos numerosas.

La ligera recuperación del PIB se basa en la mejora del consumo privado, que supone el 59% del PIB, y que pasa a crecer dos décimas en 2014, cuando durante el año en curso se reduce un -2,6%. El consumo privado deja de caer por el importante recorte en la destrucción de empleo; su incremento, sin embargo, no se explica por un aumento de la renta real disponible de los hogares pues, según el cuadro macroeconómico, la remuneración de los asalariados (masa salarial) no crecerá en 2014 y los precios de consumo aceleran su ritmo de crecimiento (1,5%) con respecto a la tasa de inflación con la que se cerrará 2013 (1,3%). El Gobierno parece cifrar el ligero aumento del consumo en 2014 en la mejora de las expectativas futuras de los hogares, que espera materialicen el año que viene los consumos de bienes duraderos que han venido aplazando, como consecuencia de las malas perspectivas económicas y cuya financiación procedería del ahorro. Sin embargo, el Gobierno prevé también que el sector privado continúe aumentando su ahorro en 2014, lo que cuestiona la coherencia del cuadro macroeconómico y arroja más sombras sobre la, ya de por sí, dudosa recuperación del consumo privado. El sector privado ahorrará en 2014 un 9,2% del PIB, volumen suficiente para compensar las necesidades de financiación del sector público (-5,8% del PIB) y tener todavía un saldo global positivo como país que servirá para recortar el elevado nivel de endeudamiento. La capacidad de financiación de España será equivalente al 3,4% del PIB en 2014 y procederá principalmente del turismo y de un saldo positivo en la balanza comercial.

Tabla 3.1

ESCENARIO MACROECONÓMICO DEL GOBIERNO							
Valores reales, descontado el efecto de la variación de precios							
	Unidades	2012	2013 (p)	2014 (p)	2014		
					Comisión Europea (Spring forecast)	OCDE (junio 2013)	FMI (oct. 2013)
Consumo	variación						
Consumo privado	variación	-2,8	-2,6	0,2	-0,1	-1,5	-0,4
Consumo público	variación	-4,8	-2,3	-2,9	-0,4	-1,4	-2,9
Inversión	variación	-6,9	-6,1	0,2	-1,1	-2,9	-2,8
Demanda nacional	aport. PIB	-4,1	-3,2	-0,4	-0,4	-1,7	-1,4
Exportaciones de bienes y servicios	variación	2,1	5,7	5,5	4,1	6,7	5,8
Importaciones de bienes y servicios	variación	-5,7	-0,3	2,4	2,0	0,8	1,8
Demanda externa	aport. PIB	2,5	1,9	1,2	1,3	2,1	1,6
Producto Interior Bruto (PIB)	variación	-1,6	-1,3	0,7	0,9	0,4	0,2
PIB nominal	variación	-1,7	-0,3	2,1			
Otras variables macroeconómica							
Tasa de desempleo	%	25,0	26,6	25,9			
Empleo ptect (*)	Miles	-824,2	-552,0	-39,0			
Empleo ptect (*)	variación	-4,8	-3,4	-0,2			
Coste laboral unitario	variación	-3,0	-1,6	-0,6			
Remuneración de asalariados	variación	-5,6	-3,0	0,0			
Remuneración por asalariado	variación	0,2	0,5	0,3			
Deflactor del PIB (precios de consumo e inversión)	%	0,0	1,0	1,3			
IPC (precios de consumo)	%	2,5	1,3	1,5			
Capacidad (+) necesidad (-) de financiación RM (**)	% PIB	-0,6	2,3	3,4			
Déficit público (excluidas ayudas al sect. financiero)	% PIB	-6,8	-6,5	-5,8			
Déficit primario (sin intereses por la deuda pública)	% PIB	-7,6	-3,5	-2,2			
Ratio Deuda pública / PIB	% PIB	85,9	94,2	98,9			
(*) : Puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo							
(**) : Frente al resto del mundo							

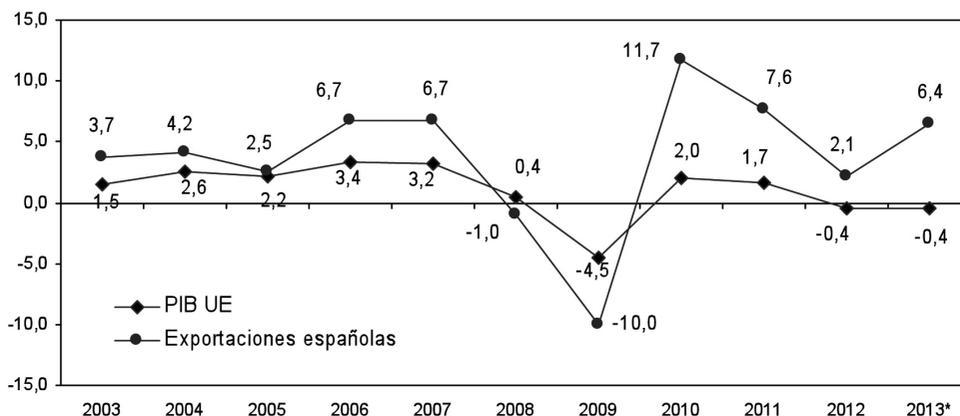
Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad, Comisión Europea, OCDE y FMI.

La remuneración por asalariado aumentará un 0,3% en 2014, según el Gobierno. Esto no significa que los salarios no puedan crecer por encima, pues su mayor incremento se compensaría por la sustitución de trabajadores con salarios altos (indefinidos que se jubilan o son despedidos) por trabajadores con salarios bajos (contratados temporales), que promueve la reforma laboral mediante la flexibilización del despido. Desde el año 2007 y hasta 2013, los salarios han perdido punto y medio de poder adquisitivo, debido a su moderada evolución por debajo de la variación de precios. La pérdida es aún mayor en los últimos años. El poder de compra cae un 3,5% si se mide con respecto a su nivel en 2009.

El consumo público caerá en 2014 (-2,9%) más que en 2013 (-2,3%), como consecuencia de la profundización en el proceso de ajuste de las cuentas públicas; cuestión que se analiza en detalle en los siguientes apartados. La inversión, en cambio, remonta mucho más que el consumo privado, aunque su peso en la demanda interna es también mucho menor: el 20%, habiendo llegado a representar el 31% en 2007. Pasaría a crecer, como el consumo privado, dos décimas, pero desde una caída prevista en 2013 del 6,1% real. Su mejora está relacionada con el sector exportador que viene aumentando sus ventas en el extranjero de manera intensa desde antes, incluso, del comienzo de la crisis. Ventas que sólo cayeron durante 2008 y 2009, años en los que la recesión fue internacional, afectando a una mayoría de países.

Gráfico 3.1

Exportaciones españolas y demanda internacional



Fuente: Gabinete Económico de CCOO.

Como se observa en el gráfico 3.1, las exportaciones reales han logrado crecer muy por encima de la demanda externa (aproximada por la evolución del PIB de la UE). El Gobierno prevé una desaceleración de las exportaciones en 2014, en parte afectadas por la ligera apreciación del euro prevista; a pesar de lo cual seguirán manteniendo un ritmo vigoroso (5,5%), alentadas por el aumento previsto en el ritmo de crecimiento mundial (4,5%) y de la Unión Europea, que pasará de estar en recesión en 2013 (-0,1%) a crecer un 1,2% en 2014. Las importaciones se recuperan también el año que viene (2,4%) tras caer durante los tres último años, incluido 2013. Esto provocará que la aportación en puntos porcentuales al cre-

cimiento del PIB de la demanda externa se reduzca siete décimas, hasta 1,2 puntos, mientras que la demanda nacional restará cuatro décimas al crecimiento en 2014; un apreciable recorte considerando los 3,2 puntos que restarán este año al crecimiento del PIB. Como resultado, las bases del crecimiento empezarán a vascular de la demanda externa hacia la interna, movimiento inevitable para consolidar la recuperación.

En efecto, a pesar del buen comportamiento de las ventas en el extranjero, el sector exportador no tiene dimensión suficiente para reactivar la economía española y sacarla de la crisis. Si la demanda externa está teniendo aportaciones significativas al crecimiento, no es sólo por la mejora de la exportaciones sino también por el hundimiento de la importaciones; lo que a su vez está relacionado con la debilidad de la demanda interna que, cuando se recupere, recortará la aportación de la demanda exterior al crecimiento, como ocurre en el escenario macroeconómico previsto para 2014. La demanda interna representa en todos los países el grueso de su economía (también en Alemania); sin su reactivación no existe recuperación posible. La recuperación pasa, por tanto, por la reactivación de la demanda interna.

En este sentido, la productividad real crecerá el año que viene un 1% gracias, en un 80%, al aumento del PIB (productividad activa) y, en menor medida, a la destrucción de empleo (productividad pasiva); y los precios de consumo aumentarán un 1,5%, lo que unido a la rebaja de los costes financieros definen un contexto nuevo para la negociación salarial. El Gobierno prevé una caída de los tipos de interés a largo plazo del 4,6% al 4,3% en 2014 y un ligero aumento de los tipos a corto (del 0,2% al 0,4%). Hasta ahora las ganancias de productividad (logradas en gran medida por el ajuste del empleo), la moderación y los recortes salariales se han empleado por las empresas, en gran parte, para desendeudarse, dado el contexto de restricción del crédito y aumento de los costes de financiación.

El alivio de la restricción de la financiación avanza. Hoy la prima de riesgo se sitúa en el entorno de los 250 puntos básicos muy por debajo del nivel, por encima de 600 puntos, que llegó a alcanzar. Curiosamente, las políticas lideradas por la Reserva Federal a nivel mundial, están siendo más efectivas a corto plazo para las empresas españolas en el proceso de relajación de la restricción financiera, que la respuesta construida por la Unión Europea a través de la unión bancaria, cuyo impacto positivo se sitúa en el largo plazo. La unión bancaria tiene como objetivo acabar con la fragmentación bancaria que se ha dado en la Unión entre los países del norte y del sur, como resultado de la desconfianza generada por la crisis. Se construye sobre una regulación común (elaborada por la Autoridad Bancaria Europea), un supervisor único (Banco Central Europeo), un procedimiento único de actuación común frente a crisis en instituciones bancarias y un esquema de protección de depósitos común pero no único; es decir, financiado por cada país individualmente.

Todo ello aportará transparencia al sistema bancario europeo, ayudando a recomponer la confianza entre sus integrantes, lo que facilitará el flujo de crédito y abaratará la financiación. Ahora bien, los riesgos seguirán siendo asumidos individualmente por cada país, sin que esté prevista la creación de un Tesoro europeo que, a través de la emisión de euroletras y/o eurobonos, pueda acudir al rescate del sistema bancario de un Estado miembro en dificultades, mancomunando el riesgo de la operación entre los Estados y distribuyendo sus posibles costes entre todos los contribuyentes de la Unión. Los países en dificult-

tades tendrán que seguir dirigiéndose al Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) que limita la responsabilidad al país donde se produce la crisis, aunque los fondos que facilita los aportan todos los países miembro. De él, España recibió 41.000 millones entre 2011 y 2012 para recapitalizar y sanear su sistema bancario, aunque la línea de crédito concedida ascendía a 100.000 millones.

Las acciones llevadas por la Reserva Federal están teniendo, en cambio, importantes repercusiones en el corto plazo sobre las condiciones de financiación de la economía española. La Reserva Federal ha empezado a cambiar las expectativas de los agentes financieros (*forward guidances*) anunciando la retirada futura de sus estímulos monetarios (*quantitative easing*); esto dificultará el acceso a la financiación de los países emergentes reduciendo sus tasas de crecimiento y recortando sus importaciones, lo que, en mayor o menor medida, afectará al sector exportador español. Pero, por otro lado, supondrá una relocalización de capitales desde las economías emergentes hacia los países desarrollados, fenómeno que ya se aprecia en el aumento de la Bolsa española y de inversión extranjera directa, que está ayudando a relajar las condiciones de financiación de las empresas españolas.

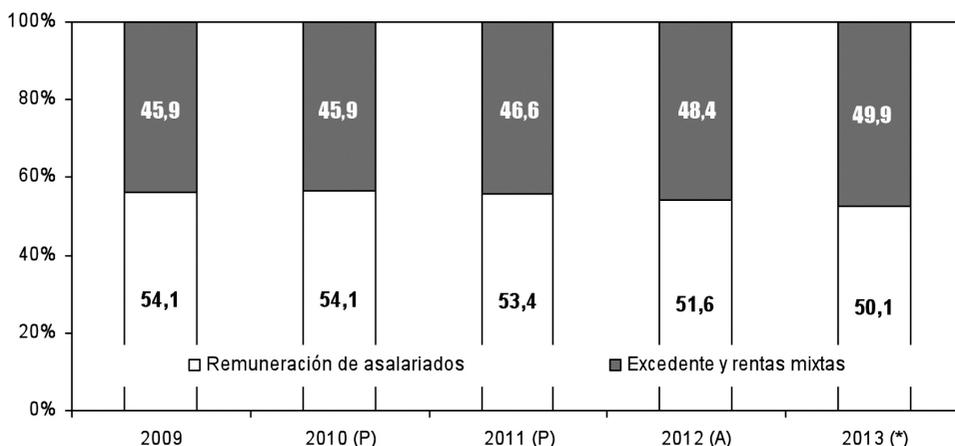
Sin embargo, no puede dejar de mencionarse que aunque la economía española mejora una de sus principales restricciones, la financiera, esto se consigue a costa de un importante sacrificio laboral, que se traduce en una menor participación de los trabajadores en el reparto de la renta nacional, en el recorte del poder de compra de los salarios, y en la herida abierta por la importante destrucción de empleo y el espectacular aumento del paro. Contemplando la distribución de la renta al coste de los factores³, entre 2009 y el primer semestre de 2013, la remuneración de asalariados ha perdido cuatro puntos porcentuales en favor del excedente empresarial y las rentas mixtas (de los trabajadores autónomos), ver gráfico 3.2. Esto ha supuesto la cesión de 30.538 millones de euros de los asalariados a los empresarios a lo largo de este período, gracias al recorte y moderación de los costes laborales, y a la asignación agregada de la mayor parte de las ganancias de productividad pasivas (por pérdida de empleo) y activas (por generación de nuevo valor) al excedente empresarial.

3. Se aproxima descontado del PIB a precios de mercado el efecto de los impuestos y las subvenciones sobre la producción.

Gráfico 3.2

Distribución de la renta al coste de los factores

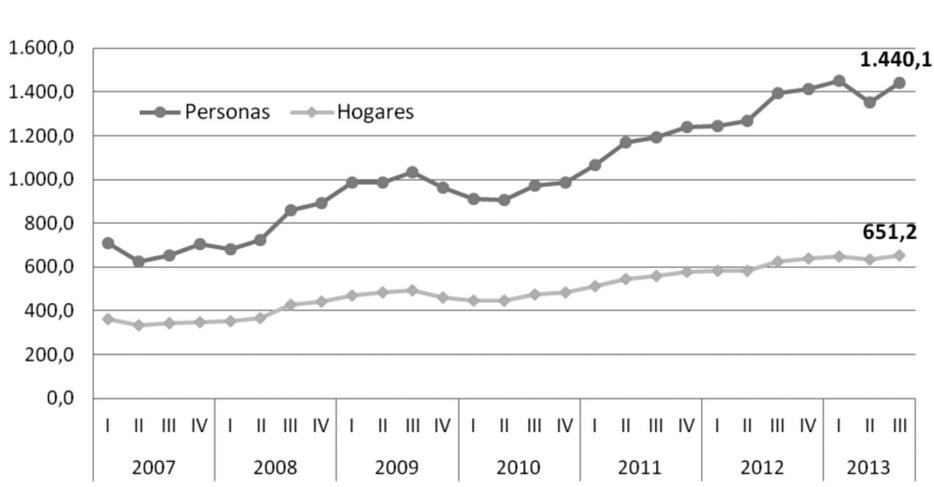
En porcentaje sobre el total



Las heridas de la crisis tienen su expresión más palpable en la abultada cifra de desempleados y la elevada tasa de paro, que han provocado que el colectivo de personas no ya en “posible riesgo de pobreza” sino en situación de verdadera necesidad se incremente de manera alarmante. Según la Encuesta de Población Activa, en el tercer trimestre de 2013 el número de hogares donde ninguno de sus miembros tiene ingresos laborales (procedentes de una ocupación o de una pensión, prestación o subsidio) es de 651.200, aumentando desde que empezó la crisis en 307.900. Paralelamente, el número de personas que viven en estos hogares suman 1.440.100 personas, habiendo aumentando en 785.000 desde el inicio de la crisis. Este colectivo ha crecido, casi de manera constante, desde que comenzó la crisis, como se observa en el gráfico 3.3, resultado del modelo de crecimiento seguido durante los años de bonanza, cuando era muy fácil ‘colocarse de cualquier cosa’ gracias a un crecimiento basado en la inflación del precio de la vivienda e intensivo en mano de obra poco cualificada. Todo ello animó a muchos jóvenes a abandonar sus estudios y a fundar hogares vulnerables, porque también era fácil conseguir un crédito hipotecario. Son precisamente estas personas, que pasados los años ya no son tan jóvenes, las que ahora engrosan las cifras del paro y el colectivo de personas en situación de verdadera necesidad. Todavía esperan que el Ministerio de Empleo ponga en marcha alguna política dirigida a ayudarles a superar su difícil situación.

Gráfico 3.3

Hogares y personas sin ingresos laborales



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

LAS CUENTAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Gracias a la Unión Europea⁴, los ciudadanos españoles disponemos de una estimación oficial del presupuesto de 2014 y de su liquidación en 2013 para el conjunto de las Administraciones Públicas, así como del impacto presupuestario de las medidas adoptadas por el Gobierno desde 2012. Pero antes de entrar a comentar esta interesante información, en la tabla 4.1 se recogen los límites de déficits presupuestarios comprometidos por España con la Unión Europea. Éstos y el escenario macroeconómico definen el terreno de juego sobre el que se construyen los presupuestos. Hay que resaltar que los compromisos de déficit no son inamovibles y que han sido adaptados en el pasado varias veces. La última con el Programa de Estabilidad 2013-2016 que retrasó en dos años la senda previa para alcanzar un nivel de déficit no excesivo (por debajo del 3%); que, posteriormente, el Consejo de la Unión Europea ratificó e incluso amplió en algunas décimas para cada año.

4. En concreto gracias a la entrada en vigor el pasado 30 de mayo de 2013, del paquete legislativo sobre supervisión presupuestaria, denominado 'two-pack', se dispone del 'Plan Presupuestario 2014'.

Tabla 4.1

COMPROMISOS DE DÉFICIT DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CON EUROPA						
En porcentaje sobre el PIB						
	2011 ¹ y ²	2012 ¹ (p)	2013 ¹ (p)	2014 (p)	2015 (p)	2016 (p)
Administración central	-5,20	-4,24	-3,8	-3,7	-2,9	-2,1
Comunidades autónomas	-3,41	-1,84	-1,3	-1,0	-0,7	-0,2
Corporaciones locales	-0,39	0,22	0,0	0,0	0,0	0,0
Seguridad Social	-0,07	-0,99	-1,4	-1,1	-0,6	-0,5
Total Administraciones Públicas	-9,07	-6,84	-6,5	-5,8	-4,2	-2,8
(1) No se incluye el impacto de las ayudas al sistema financiero (one-off) estimado en: 0,49% del PIB en 2011; 3,65% del PIB en 2012 y 0,3% del PIB en 2013.						
(2) Antes del efecto de las liquidaciones negativas del sistema de financiación territorial: 2,17% del PIB a favor del Estado, de los cuales: -1,78 puntos corresponde a CCAA. Y -0,39 puntos a CC.LL.						

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

En principio, si se restan los objetivos de déficit de cada año se observa que los recortes más importantes se producen en 2012 (-24.502 millones), 2015 (-15.521 mill.) y 2016 (-14.081 mill.), siendo más suaves en 2013 (-3.425 mill.) y 2014 (-6.260 mill.). Sin embargo, estas diferencias no muestran la verdadera dimensión del ajuste, pues no es lo mismo recortar el déficit cuando la economía crece que cuando cae. Si la economía se contrae, el recorte de los gastos no solo tiene que atender el objetivo de déficit comprometido, sino también compensar el crecimiento de aquellas partidas de gasto que crecen de manera “automática”, como el desempleo o las pensiones. Esta compensación se puede lograr también con el aumento de los ingresos, pero, nuevamente, los ingresos se reducirán de manera automática si cae la actividad, lo que obligará a subir aún más los tipos impositivos para obtener la misma recaudación.

Tabla 4.2

DÉFICIT E IMPACTO DE LAS MEDIDAS PRESUPUESTARIAS DEL GOBIERNO EN LAS AA.PP.					
En millones					
	2011	2012	2013	2014	2015
PRESUPUESTOS					
Ingresos presupuestarios	378.461	382.326	389.324	400.101	
Gastos presupuestarios	478.496	491.400	459.410	460.849	
Son ayudas al sist. financiero	5.127	39.102	3.078	0	
Déficit con ayudas al sist. financiero	-100.035	-109.074	-70.086	-60.748	
En porcentaje del PIB	-9,6	-10,6	-6,8	-5,8	
Déficit sin ayudas al sist. financiero	-94.935	-70.433	-67.008	-60.748	-45.228
En porcentaje del PIB	-9,1	-6,8	-6,5	-5,8	-4,2
Diferencias anuales					
Ingresos presupuestarios		3.865	6.998	10.777	
Gastos presupuestarios		12.904	-31.990	1.439	
Déficit sin ayudas al sist. financiero		-24.502	-3.425	-6.260	-15.521
MEDIDAS DEL GOBIERNO					
Recorte de los gastos		26.342	14.982	7.122	9.046
Paga extra 2012		5.042	-5.028		
Medidas de personal		206	3.489	1.676	1.077
Políticas de mercado de trabajo		1.029	2.771	314	
Gasto dependencia		206	1.231		
Otros gastos PGE (incluidas CORA)		8.747	4.310	1.362	969
Medidas CC.AA. (sin medidas empleo público)		9.570	7.080	1.676	1.831
Medidas EE.LL. (sin medidas empleo público)		1.544	1.129	2.095	5.169
Seguridad Social				1.152	1.292
Aumento de los ingresos		18.008	22.678	8.693	3.446
Impuestos totales		12.142	17.034	4.713	538
IRPF e impuestos sobre no residentes		3.602	3.489	105	108
Impuesto Sociedades		4.631	103	2.933	-646
Regularización DTE y lucha contra el fraude (*)		1.235	103	1.047	
Imposición medioambiental y canon hidráulico			2.155	105	
IVA		1.544	8.414	105	969
Impuestos especiales		309	2.463	419	
Otros (tasas)			308		
IBI		926		105	108
Medidas CC.AA.		3.807	3.797	2.095	2.369
Medidas EE.LL. (sin medidas empleo público)			308	1.047	215
Cotizaciones Seguridad Social			1.642	733	323
Lucha contra el fraude Seguridad Social		1.955			
Impacto total		44.350	37.763	16.968	13.784

Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir del Plan Presupuestario de 2014

Así, por ejemplo, como se comprueba en la tabla 4.2, los cambios fiscales introducidos por el Gobierno y el resto de Administraciones en 2012 y 2013 supusieron un aumento de los ingresos de 18.008 y 22.678 millones, respectivamente, que compensaron la caída provocada por la reducción de la actividad económica (un 1,5% y un 1,3% respectivamente). El incremento final de los ingresos fue de 3.865 millones en 2012 y de 6.998 millones en 2013. De igual forma, el incremento de los ingresos en 2014 (10.777 millones) se espera que supere al derivado de las medidas fiscales adoptadas por el Gobierno (8.693 millones), en este caso gracias a la mejora nominal de la actividad (2,1%), que aumenta la recaudación al ampliar las bases impositivas.

En la otra cara del presupuesto, en 2012 se adoptan medidas de recorte del gasto por una cuantía de 26.342 millones, pero éste termina aumentando en 12.904 millones por efecto de los estabilizadores automáticos. En 2013, en cambio, sí se produce un significativo recorte del gasto (-31.990 millones) que supera, incluso, a las medidas de ajuste adoptadas (-14.982 millones) debido fundamentalmente a la rebaja de los intereses de la deuda y al gasto en protección por desempleo. En 2014 la evolución del gasto se espera que compense al recorte de 8.693 millones inducido por las medidas adoptadas y crezca ligeramente (1.439 millones) gracias al margen que se abre desde el lado de los ingresos (10.777 millones) con la recuperación económica que impulsa el aumento de la recaudación.

En resumen, en 2014 se espera que el gasto se incremente en 1.439 millones, un 0,3%, lo que supone una caída real del 1%. Y que los ingresos aumenten en 10.777 millones un 2,8%, 1,5% en términos reales. Con ello el déficit se recortará en 6.260 millones, siete décimas del PIB, consiguiéndose la rebaja fundamentalmente por el aumento de los ingresos, mientras que en los años precedentes el protagonista ha sido el ajuste del gasto.

Si fijamos ahora la atención en las medidas adoptadas por las Administraciones Públicas sobre ingresos y gastos entre 2012 y 2015, incluidas también en la tabla 4.2., el impacto global (ingresos + gastos) fue de 40.350 millones en 2012 y 37.763 millones en 2013, y será de 16.968 millones en 2014 y de 13.784 millones en 2015. Las medidas de recorte del gasto son más importantes en cuantía que las de aumento de los ingresos en 2012 (8.335 millones por encima) y en 2015 (6.892 millones), mientras que en 2013 los ingresos adicionales superan al recorte del gasto (7.799 millones), y en 2014 tienen un nivel similar.

Es de interés observar la evolución de los ingresos y los gastos de estas dos maneras (en el presupuesto y como medidas de impacto). Se advierte claramente cómo las medidas de impacto tienen un mayor volumen durante los años de crisis y pierden importancia cuando mejora la actividad, pues ya no hay que compensar el crecimiento del gasto producido por los estabilizadores automáticos o las caídas de recaudación inducidas por la disminución de las bases imponibles. Mirando sólo a las cifras de ingresos y gastos del presupuesto, el mayor recorte del gasto se habría producido en 2013 (-31.990 millones), pero en realidad el mayor esfuerzo de ajuste se produce en 2012 (-26.342 millones) puesto que una parte de la rebaja de 2013 se explica por el recorte del servicio de la deuda y la caída de la tasa de cobertura del desempleo.

Por tipo de Administración, desde el punto de vista del gasto y dejando a un lado los gastos de personal, el ajuste gravitó, principalmente, sobre la Administración central y autonómica

en 2012 y 2013, pero a partir de 2014 las entidades locales (ayuntamientos y diputaciones) se hacen protagonistas del recorte y se suma al mismo la Seguridad Social, que hasta entonces no habían participado en el ajuste.

El ajuste del déficit para la Administración central será sólo de una décima en 2014, hasta el -3,7% del PIB. El recorte fuerte de las seis décimas restantes, hasta alcanzar el -5,8% de déficit para el conjunto del sector público, lo tendrán que hacer las Administraciones territoriales y la Seguridad Social, de ahí el tipo de reformas de recorte (de ahorro según la terminología del Gobierno) puestas en marcha recientemente en las pensiones públicas y entidades locales.

Tabla 4.3

OBJETIVO DE LA DEUDA PÚBLICA 2014-2016			
Porcentaje del PIB			
	2014	2015	2016
Administración Central y Seguridad Social	72,8	75,3	76,4
Comunidades Autónomas	20,0	20,5	20,3
Corporaciones Locales	4,0	4,0	3,9
Total Administraciones Públicas	96,8	99,7	100,6

Fuente: Proyecto de PGE 2014.

La deuda pública ha aumentado de manera espectacular desde el inicio de la crisis. Si en 2007 representaba el 36,3% del PIB, en agosto de 2013 supone el 90%. El aumento se explica por la profundidad y persistencia de la crisis, el hundimiento de la recaudación tributaria vinculada al *boom* inmobiliario y las ayudas al sistema financiero. El endeudamiento de las Administraciones Públicas aumentará como resultado de la acumulación de déficits hasta representar el 100,6% del PIB en 2016, según las previsiones del Gobierno. A pesar de su importante volumen, su nivel no es insostenible si las condiciones de financiación de la deuda soberana mejoran. España tenía un nivel de endeudamiento en 2012 (85,9%) por debajo de los países de la eurozona (90,6%), similar al de Alemania (81,2%) e inferior al del Reino Unido (90%), Francia (90,2) y, sobre todo, al de Italia (127%). Por tipo de Administración es la central la que incrementará su endeudamiento, mientras que las comunidades autónomas lo mantendrán en torno al 20% del PIB y las entidades locales en el 4% (ver tabla 4.3).

En cuanto al cumplimiento del objetivo de déficit en 2013 (-6,5%), está medio punto por debajo del registrado el año anterior (-7%), excluidas las ayudas extraordinarias a la banca, que representaron 3,6 puntos del PIB. Hasta finales de septiembre el déficit del Estado se estimó por la Intervención General de la Administración del Estado en el -3,58% del PIB en términos de Contabilidad Nacional, el mismo nivel que tenía en 2012. Dado que fue en la segunda mitad del pasado año donde el Ejecutivo concentró importantes medidas presupuestarias (como la subida del IVA, la eliminación de la paga extra de Navidad de los funcionarios y la recaudación por la amnistía fiscal) que no se producirán en 2013, crecen las dudas sobre su cumplimiento. Sin embargo, el Gobierno cuenta con el margen de la

rebaja de los costes financieros que se “sobre presupuestaron” gracias a la evolución a la baja de la prima de riesgo. Este ahorro se puede estimar en unos 5.000 millones de euros⁵. Adicionalmente, Eurostat acaba de cambiar los criterios para contabilizar las devoluciones de impuestos, lo que ha supuesto una reducción adicional del déficit contabilizado en 2013. Por último, el déficit del conjunto de las Administraciones Públicas acumulado en el primer semestre del año representa el 3,09% del PIB, situándose apreciablemente por debajo del registrado en 2012 (3,53%).

Los análisis de las cuentas de las Administraciones Públicas para 2014, de su cierre en 2013 y del impacto presupuestario de las medidas adoptadas por los distintos ámbitos de gobierno, se ordenan a continuación en un apartado de gastos y otro de ingresos. La evolución de los gastos, a su vez, se analiza desde tres perspectivas: la económica (¿cómo se gasta?), la funcional (¿en qué se gasta?) y la orgánica (¿quién gasta?).

Gasto público

A continuación, allí donde se puede y es de interés, se diferencia entre tres perspectivas en cada partida de gasto: 1) El impacto de las medidas de ajuste adoptadas por los distintos niveles de la Administración; 2) La evolución de la partida en las cuentas del conjunto de las Administraciones Públicas (y que puede compensar o ampliar el impacto de las medidas reseñadas en el punto 1); y 3) La variación de la partida en un subconjunto de las cuentas de las Administraciones Públicas: el presupuesto consolidado del Estado, que en sus políticas de gasto se analiza en detalle en el apartado 6.

Clasificación económica del gasto (tabla 4.4)

Las Administraciones Públicas gastarán 460.801 millones en 2014. Los gastos de personal, que representan el 25% del total (115.200 millones en 2014), han sido una de las principales partidas sobre las que ha girado el ajuste de las cuentas públicas. El 10,8% del recorte inducido por las medidas de ajuste adoptadas por las distintas Administraciones entre 2012 y 2015 provendrá de la remuneración de empleados públicos, aunque en algunos años el volumen de recursos detraídos se eleva hasta el 20%, como en 2012 y 2014. Esta rebaja se consigue tanto congelando y reduciendo los salarios, como disminuyendo el empleo.

5. Los gastos financieros son la mayor partida de gastos de los presupuestos del Estado con 38.597 millones consignados en 2013, por encima de los 30.900 millones que se pagan en prestaciones por desempleo.

Tabla 4.4

OBJETIVO DE INGRESOS Y GASTOS PARA EL CONJUNTO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS						
Ingresos y gastos no financieros	2013		2014		Diferencia 2014-2013	
	Miles	% Total	Miles	% Total	Miles	%
Objetivo de ingresos totales	388.821	100,0	400.129	100,0	11.308	2,9
Impuestos sobre producción e importaciones (IVA)	114.902	29,6	118.363	29,6	3.460	3,0
Impuestos sobre la renta y riqueza (IRPF, I. Sociedades)	108.747	28,0	114.173	28,5	5.426	5,0
Impuestos sobre el capital	4.104	1,1	4.190	1,0	86	2,1
Cotizaciones sociales	129.265	33,2	130.932	32,7	1.667	1,3
Rentas de la propiedad	10.259	2,6	10.475	2,6	215	2,1
Otros	21.544	5,5	21.997	5,5	452	2,1
Presión fiscal (% ingresos fiscales sobre el PIB)		33,3		33,5		
Objetivo gastos totales	459.609	100,0	460.881	100,0	1.272	0,3
Remuneración de empleados	116.954	25,4	115.220	25,0	-1.734	-1,5
Consumos intermedios	56.425	12,3	54.468	11,8	-1.957	-3,5
Transferencias sociales	199.027	43,3	202.159	43,9	3.132	1,6
Prestaciones por desempleo	30.777	6,7	29.329	6,4	-1.449	-4,7
Intereses	34.881	7,6	37.708	8,2	2.827	8,1
Subvenciones	11.285	2,5	11.522	2,5	237	2,1
Inversión	14.363	3,1	14.664	3,2	302	2,1
Transferencias de capital	12.311	2,7	10.475	2,3	-1.836	-14,9
Otros	14.363	3,1	13.617	3,0	-746	-5,2
Saldo de las cuentas públicas (miles y % sobre el PIB)	-70.788	-6,8	-60.753	-5,8	10.035	-14,2

Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir del Plan Presupuestario 2014 del Reino de España.

En 2010 los salarios de los empleados públicos se recortaron un 5% de media y entre 2011 y 2013 se congelaron, estando prevista también su congelación en 2014. Adicionalmente, en 2012 se suprimió la paga extra de diciembre, lo que supuso una rebaja salarial media del 7% y una disminución de los gastos de personal de 5.042 millones en el conjunto de las Administraciones. De ellos, dos tercios son atribuibles a las comunidades autónomas. Como resultado los empleados públicos acumulan una pérdida de poder adquisitivo del 14,7% con respecto a su salario en 2009. Ver tabla 4.5.

En 2013 el impacto de las medidas de recorte sobre personal adoptadas ha sido de 3.489 millones en el conjunto de las Administraciones Públicas, correspondiendo el 20% al Estado, otro 20% a las entidades locales y el 60% restante a las comunidades autónomas. En 2014,

el impacto se estima en 1.676 millones (ver tabla 4.2). No obstante, el recorte es incluso mayor en el presupuesto, 1.734 millones (ver tabla 4.4), mientras en el presupuesto consolidado del Estado la reducción es de 111 millones. El recorte del empleo público es el otro gran mecanismo de ajuste de los gastos de personal, analizado en detalle en el segundo apartado.

Tabla 4.5

EVOLUCIÓN DEL PODER DE COMPRA DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS			
	Variación anual en %		Variac. acumulada del poder de compra
	Salarios	Precios	
2010	-5,0	1,8	-6,7
2011	0,0	3,2	-9,6
2012 (*)	-7,0	2,4	-17,9
2013 (*)	7,0	1,7	-13,6
2014	0,0	1,3	-14,7

(*) Efecto de la eliminación de la paga extra de diciembre de 2012 y posterior recuperación. Durante estos años también se congelaron las retribuciones.

Fuente: Gabinete Económico de CCOO

Además de las medidas mencionadas sobre salarios y plantillas se adoptan estas otras con incidencia sobre los gastos de personal: congelación de la oferta de empleo público y no reposición de efectivos, que se limita a un máximo del 10% de las bajas en los denominados sectores prioritarios (educación, sanidad, cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, policía autonómica y local, fuerzas armadas, control y lucha contra el fraude fiscal, laboral, de subvenciones públicas y en materia de Seguridad Social); incremento de la jornada de los empleados públicos a 37,5 horas semanales; reducción de los créditos y permisos sindicales; establecimiento de un máximo de 3 días de libre disposición; supresión de los días de libre disposición adicionales y días adicionales de vacaciones por antigüedad; y modificación del régimen retributivo durante la situación de incapacidad temporal.

Los consumos intermedios son la otra gran partida por volumen (representan el 11,8% del total) en la clasificación económica de gasto del conjunto de las Administraciones Públicas. Se recorta en las cuentas de éstas para 2014 en -1.957 millones, algo por encima de la rebaja apuntada en los gastos de personal (ver tabla 4.4). En el Presupuesto consolidado del Estado aumentan, en cambio, en 434 millones. Los consumos intermedios incluyen todos aquellos gastos que no son de personal o inversión, y que se emplean como inputs intermedios en la producción final de los bienes y servicios públicos: suministros, proveedores, comunicaciones, transporte, etc.

La inversión pública, instrumentada a través de transferencias de capital⁶, sufre un recorte de 1.836 millones de euros en el presupuesto de 2014 del conjunto de las Administraciones Públicas. La suma de inversión directa más transferencia de capital representa el 5,5% del gasto público y el 2,4% del PIB, lo que es una proporción pequeña, aunque su impacto real es mayor dado el carácter impulsor del crecimiento de estas inversiones. La inversión directa ha sido la gran partida empleada para ajustar el presupuesto, junto con los gastos de personal, aunque ésta última en menor cuantía. Desde el año 2009, las retribuciones de los empleados públicos se han recortado en 10.490 millones (-8,3% nominal y -10,5% real), mientras que la inversión pública lo ha hecho en 32.099 millones. Ahora se invierte un tercio de lo que se invertía en 2009 (ver tabla 4.4). En 2014 se invertirán 1.534 millones menos en el conjunto de las Administraciones y 515 millones menos en el presupuesto consolidado del Estado.

El pago por intereses de la deuda pública aumenta en 2.827 millones en 2014, hasta situarse en 37.708 por encima del pago en prestaciones por desempleo, 29.329 millones.

Clasificación funcional del gasto (tabla 4.6)

Las Administraciones Públicas gastarán 460.881 millones en 2014. El 41,1% del gasto público se destina a protección social (189.590 millones): fundamentalmente protección por desempleo y pago de pensiones. El gasto presupuestado para el desempleo en 2014 es de 29.329 millones, 1.449 millones menos que en 2013 y 4.716 menos que en 2010. La rebaja se debe a la contención en la destrucción de empleo (por el final de la caída de la actividad económica), la reducción de la tasa de cobertura⁷ (consecuencia del agotamiento de las prestaciones por la larga duración de la crisis) y el recorte de la prestación por desempleo que el Gobierno realizó a mediados de 2012.

El resto de gasto en protección social (fundamentalmente pensiones) crecerá 5.348 millones, a pesar del recorte de 1.152 millones que, según el Gobierno, supondrán las medidas adoptadas en el ámbito de la Seguridad Social, entre las que destaca su revalorización en 0,25% en 2014, a pesar de que la previsión de precios es del 1,5%; lo que, en la práctica, supone el recorte *de facto* de su poder adquisitivo. En concreto, esta medida supondrá una rebaja de 809,6 millones de euros del presupuesto de gasto de la Seguridad Social. Los recortes en el gasto en dependencia ascienden a 1.437 millones en 2012 y 2013, sin que el Gobierno prevea ningún ahorro adicional como consecuencia de las medias adoptadas en los años precedentes.

6. Se trata de inversiones que no realizan directamente las Administraciones Públicas, sino que se instrumentan a través de sociedades que no se consolidan en su presupuesto.

7. Porcentaje de desempleados cubiertos por la protección por desempleo. Este porcentaje mengua como consecuencia de la dilatada duración de la crisis que provoca que los beneficiarios agoten la protección sin haber abandonado la situación de desempleo.

Tabla 4.6

GASTO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS POR FUNCIONES						
Función	2013		2014		Diferencia 2014-2013	
	Miles	% Gto Total	Miles	% Gto Total	Miles	%
Servicios públicos generales	65.658	14,3	69.132	15,0	3.474	0,7
Defensa	10.259	2,2	9.427	2,0	-832	-0,2
Orden público y seguridad	20.518	4,5	20.949	4,5	431	0,1
Asuntos económicos	43.088	9,4	39.803	8,6	-3.285	-0,7
Protección del medio ambiente	8.207	1,8	8.380	1,8	172	0,0
Vivienda y servicios comunitarios	5.130	1,1	5.237	1,1	108	0,0
Sanidad	61.555	13,4	60.753	13,2	-802	-0,2
Activ. recreativas, cultura y religión	13.337	2,9	13.617	3,0	280	0,1
Educación	45.140	9,8	45.041	9,8	-100	0,0
Protección social	185.690	40,4	189.590	41,1	3.899	0,7
Gasto total	459.609	100,0	460.881	100,0	1.272	0,0
Empleo	35.907	7,8	33.519	7,3	-2.388	-0,5

Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir del Plan Presupuestario 2014 del Reino de España.

La sanidad (con el 13,2% del gasto público) y la educación (con el 9,8%) son las otras dos grandes funciones de gasto por volumen. Junto a la protección social (18,1%) y los intereses de la deuda (37.780 millones, 8,2%) suponen el 72,3% de gasto público. El gasto sanitario se reduce en 832 millones en 2014 con respecto a 2013 y en 100 millones el educativo, con ello se acumula un recorte en sanidad de 10.686 millones desde 2009 y de 7.894 millones en educación.

Las medidas restrictivas han supuesto una reducción de 3.800 millones en las políticas de empleo durante 2012 y 2013, previendo el Gobierno un impacto adicional de 314 millones en 2014 derivado de las medidas adoptadas, acumulándose un recorte total de 4.114 millones en estos tres años. Estas medidas han sido:

- Supresión de gran parte de las bonificaciones a la contratación.
- Eliminación del subsidio especial para mayores de 45 años que agotan la prestación contributiva.
- Recorte del subsidio para mayores de 52 años.
- Exigencia de haber trabajado anteriormente para recibir la Renta Activa de Inserción.

- Eliminación de una parte del pago de las cotizaciones de los desempleados a la Seguridad Social en el período de desempleo por parte del Estado.
- Rebaja de la prestación por desempleo, 70% de la base reguladora (durante los primeros seis meses) y rebaja del 60% al 50% en esa base a partir del sexto mes.
- Modificación de prestaciones y subsidios ligados a los contratos a tiempo parcial.
- Continuidad del programa PREPARA. Esta decisión, a diferencia de las otras, ha tenido un impacto expansivo sobre el gasto.

Clasificación orgánica

La ejecución del gasto público, como ya se comentó, está muy descentralizada en España, aunque está pendiente la transferencia a las entidades locales de un mayor volumen de gasto, con el fin de aprovechar las mejoras de eficiencia que se derivan de la proximidad del gestor al usuario. En oposición a este criterio, el Gobierno ha puesto en marcha una reforma de la Administración local que pretende lo contrario, reubicar el gasto de las entidades locales a las comunidades autónomas, bajo el lema de 'una competencia una Administración; criterio de carácter ordinal que nada tiene que ver con garantizar lo importante: una gestión eficaz y eficiente de los servicios públicos. A tal fin, el proyecto de ley de reforma plantea la devolución de las denominadas 'competencias impropias' de educación y sanidad a las comunidades autónomas a un *coste estándar* que, dada su indefinición, promueve el recorte y no el ahorro (un uso más eficiente de los recursos).

En particular, es preocupante la propuesta del Gobierno de eliminar las competencias en asuntos sociales de los ayuntamientos (excepto en la atención a personas en riesgo de exclusión social), cuando la lógica hubiera aconsejado lo contrario, particularmente ahora que se atraviesa una dura crisis donde los servicios sociales juegan un papel asistencial importante.

El proyecto reserva los puestos de control económico de las corporaciones locales a funcionarios con habilitación nacional, ajustándose, esta vez sí, a un criterio de eficiencia que recomienda la proximidad del gestor al usuario en los servicios de prestación directa y la lejanía del supervisor con el gestor en las actividades de control.

El Gobierno espera recortar el gasto de las entidades locales en 680 millones en 2014 por competencias impropias y en 450 millones por el resto de medidas incluidas en el proyecto de ley, lo que suma un total de 1.145 millones en 2014. No obstante, el grueso del recorte se producirá en 2015 (5.128 millones), extendiéndose los efectos de la reforma hasta el año 2019 y esperando el Gobierno un impacto total de 8.024 millones entre 2014 y 2019 (ver tabla 4.7).

Tabla 4.7

IMPACTO ECONÓMICO DEL PROYECTO DE LEY DE REFORMA LOCAL							
Millones de euros							
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Gasto impropio	680,2	2.601,6	453,4				3.735,2
Traspaso sanidad, educación y serv. sociales		473,0	91,0	91,0	91,0	91,0	837,0
Gestión integrada de serv. básicos y fusiones		1.036,8	566,8	302,9	64,0		1.970,5
Entidades locales menores	13,9						13,9
Redimensión del sector público local	381,0	1.016,6					1.397,6
Personal eventual y régimen de exclusividad	70,4						70,4
Recorte total	1.145,5	5.128,0	1.111,2	393,9	155,0	91,0	8.024,6

Fuente: Plan Presupuestario 2014.

En paralelo a la reforma de la Administración local, el Gobierno creó una Comisión para la Reforma de la Administración Pública (CORA), cuyo fin era eliminar duplicidades entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas; simplificar procedimientos administrativos; desarrollar centrales de compras públicas para abaratar costos; y suprimir organismos o entidades públicas disfuncionales. El Gobierno espera que estas medidas tengan un impacto neto de 1.987 millones, de manera incremental entre 2014 y 2016. Nuevamente, el fondo de estas medidas es el recorte y no la introducción de procedimientos que promuevan el uso eficiente de los recursos públicos por las distintas Administraciones.

Por otro lado, las medidas adoptadas por las comunidades autónoma tienen un hito en las reformas de la sanidad y la educación iniciadas en 2012 y que han tenido un mayor impacto en 2013 por estar vigentes todo el año. El conjunto de medidas adoptadas supusieron una rebaja del gasto de 9.570 millones en 2012, descontando el impacto de las medidas específicas sobre gastos de personal ya mencionadas. Van a suponer un recorte de 7.080 millones en 2013 y de 1.676 millones en 2014.

Ingresos públicos

El Gobierno prevé que el conjunto de las Administraciones Pública ingrese 400.129 millones en 2014, 11.308 más que en 2013. El aumento se debe, fundamentalmente, a la ligera mejora de la actividad económica (el PIB crecerá un 2,1% en términos nominales), lo que aumenta las bases imponibles sobre las que giran los impuestos. La mayoría de las medidas fiscales adoptadas durante los años precedentes ya no tendrán impacto en 2014. Sin embargo, el Gobierno estima ingresos adicionales por un monto de 4.758 millones procedentes, principalmente, de la eliminación de la deducción por pérdidas de sociedades participadas en el Impuesto de Sociedades (3.650 millones) y de la lucha contra el fraude fiscal y en las cotizaciones sociales (1.000 millones).

El proyecto de Presupuestos Generales del Estado no introduce cambios fiscales significativos, posiblemente a la espera de las conclusiones del informe que durante el primer trimestre del próximo año emitirá la comisión de expertos creada por el Gobierno para reformar el sistema fiscal. A la espera de las mismas, por el momento, ha trascendido que los cambios se focalizarán en el IRPF (anunciándose un impuesto completamente nuevo) y el Impuesto de Sociedades, mientras que la configuración del IVA se mantendrá, una vez que los últimos cambios normativos lo han homologado con el panorama europeo. Adicionalmente, se anuncia la introducción en 2014 de nuevos impuesto medioambientales (sobre gases fluorados) y para la sostenibilidad energética.

El incremento de ingresos previsto para 2014 se reparte en: 5.426 millones procedentes de la imposición directa (IRPF, Impuesto de Sociedades), 3.460 millones de la imposición indirecta (IVA e Impuestos Especiales) y 1.667 millones de cotizaciones sociales por la mejora de las bases de cotización y del empleo que se espera para la segunda mitad del año, y el aumento de las bases máximas de cotización en 2014 (733 millones).

Medidas fiscales adoptadas en 2012:

- En el IRPF se establece un gravamen complementario temporal y progresivo en la cuota íntegra⁸; se sube el tipo de retención a las actividades económicas; se suprime la deducción por adquisición de vivienda habitual a partir del 1 de enero de 2013 y se empiezan a gravar los premios de lotería hasta ahora exentos. El impacto estimado de estas medidas es de 6.843 millones, concentrándose su efecto en 2012 y 2013.
- En el IVA, desde septiembre de 2012, se amplía su base imponible mediante la reclasificación de los bienes y servicios incluidos en los tipos reducido y súper reducido. Además, el tipo reducido se eleva del 8% al 10% y el general del 18% al 21%⁹. El impacto de esta medida se espera en 10.884 millones entre 2012 y 2014, concentrándose su efecto durante los dos primeros años.
- En el Impuesto de Sociedades se limita la compensación de las bases negativas y la deducibilidad de los gastos financieros, se aumentan los pagos fraccionados y se limita parcialmente la amortización fiscalmente deducible para las grandes empresas. Las medidas sobre pagos fraccionados adelantan abonos a 2012 que se restan de los ingresos de 2013 (-2.222 millones).
- Se incrementa la tributación de los impuestos especiales (hidrocarburos, alcohol, tabaco y carbón). El Gobierno estima que la subida de la tributación sobre el tabaco provocará un incremento de ingresos de 1.035 millones, distribuidos entre 2012, 2013 y 2014; mientras que la de los hidrocarburos supondrá 1.768 millones, concentrados en 2013.

8. El porcentaje oscila entre el 0,75% para las rentas más bajas y el 7% para las rentas superiores a 300.000 euros.

9. Los tipos del IVA ya subieron en julio de 2010, cuando pasaron el 16% al 18% en el régimen general y del 7% al 8% en el reducido.

La mayoría de las decisiones fiscales de 2013 dan continuidad a las adoptadas en 2011 y 2012, y seguirán vigentes en 2014. En este año entra en vigor la Ley de Apoyo a los Emprendedores, que introduce algunas novedades fiscales. Así, en 2013 y 2014 tienen relevancia los siguientes eventos fiscales:

- En el IRPF se da continuidad al gravamen complementario de la cuota íntegra estatal que se estableció inicialmente para 2012 y 2013.
- En el IVA se posibilita, a partir del 1 de enero de 2014, evitar ingresar el IVA hasta que no se cobre la factura (criterio de caja) para las empresas que no facturen más de 2 millones de euros. El nuevo régimen restará 983 millones de ingresos en 2014, que se recuperarán en 2015.
- En el Impuesto de Sociedades se mantiene la limitación sobre compensación de bases, la deductibilidad de ciertos activos intangibles (como el fondo de comercio), el aumento de los pagos fraccionados y los límites para el fomento de ciertas actividades. Como novedades se introduce en 2013 una deducción por inversión de beneficios para las empresas de reducido tamaño, se amplían las posibilidades de deducción de los gastos e inversiones en I+D y de la deducción en la base de las rentas procedentes de determinados activos. Asimismo, se mejora del régimen fiscal de inversión y desinversión del 'capital semilla'. En 2013 aumentan los ingresos en 2.671 millones como resultado de la deducibilidad de los gastos de amortización de las grandes empresas y el gravamen establecido sobre la revalorización de activos (actualización de balances). En 2014 se producirá un incremento de los ingresos estimado en 3.650 millones por la supresión de la deducibilidad de las pérdidas en entidades participadas, tanto residentes como no residentes¹⁰.
- En el Impuesto de Bienes Inmuebles, que financian las entidades locales, se da también continuidad al incremento del tipo impositivo establecido en diciembre de 2011, que es básico en la financiación de las Haciendas locales.
- Asimismo, se prorroga el Impuesto sobre el Patrimonio, figura impositiva que proporciona recursos a las comunidades autónomas.

Según el Gobierno hay margen para que las comunidades autónomas recauden más haciendo uso de su capacidad normativa en tributos cedidos y propios (en particular lo medioambientales), y, en este sentido, estima un aumento de los ingresos de 3.797 millones de 2.095 millones en 2014.

En 2013 se produjo un incremento de 1.642 millones por las medidas introducidas en las cotizaciones a la Seguridad Social y en 2014, como consecuencia del aumento en un 5% de la base máxima de cotización, se estima un incremento de 733 millones.

Por último, el Gobierno estima que ingresó 1.000 millones en 2013 como resultado de su lucha contra el fraude fiscal y en las cotizaciones sociales, y espera ingresar la misma cantidad en 2014.

10. En las que se participe en al menos un 5% durante más de un año.

CARACTERIZACIÓN DEL SISTEMA FISCAL ESPAÑOL

Presión fiscal

El conjunto de las Administraciones Públicas se prevé que obtengan 400.128 millones de ingresos no financieros en 2014, lo que representa el 38,2% del PIB, tres décimas más que en 2013. Según los últimos datos comparables con Europa, correspondientes al año 2013, el sector público español obtiene diez puntos menos en relación al PIB que los países de la eurozona en ingresos no financieros. Si se analiza sólo la recaudación en relación a la renta, que se obtiene de impuestos y cotizaciones sociales, dejando a un lado los ingresos procedentes de las plusvalías y rentas del patrimonio público, la presión fiscal estaba en España 7,8 puntos por debajo de la eurozona en 2011. El 70% de esta diferencia se explica por una menor presión impositiva y el 30% restante por menores cotizaciones sociales (ver tabla 5.1).

Tabla 5.1

PRESIÓN FISCAL						
Porcentaje de recaudación sobre el PIB en 2011						
	Alemania	España	Francia	Italia	Reino Unido	Eurozona
Impuestos indirectos	11,5	10,4	15,5	14,4	13,4	13,0
IVA	7,3	5,5	7,0	6,2	7,2	6,9
Impuestos especiales ¹	1,9	2,2	2,2	2,1	3,4	2,1
Impuestos sobre productos	1,6	1,2	1,9	3,1	1,2	2,0
Otros impuestos sobre la producción	0,7	1,5	4,4	3,0	1,6	2,1
Impuestos directos	11,4	9,7	11,3	14,3	15,5	11,9
IRPF	8,4	7,6	7,8	11,5	9,9	8,8
Impuesto de Sociedades	2,5	1,9	2,3	2,3	3,1	2,4
Otros impuestos sobre ingresos	0,5	0,3	1,1	0,5	2,5	0,7
Impuestos sobre el capital	0,2	0,4	0,5	0,4	0,2	0,3
Total impuestos	23,0	20,5	27,3	29,1	29,1	25,2
Cotizaciones de los empleadores	6,7	8,7	11,5	9,2	4,4	8,2
Cotizaciones de los empleados	6,3	2,0	4,1	2,4	3,1	4,3
Cotizaciones de los autónomos	2,7	1,7	1,3	1,9	0,2	2,0
Total cotizaciones sociales	15,7	12,3	16,8	13,4	7,7	14,5
Cotizaciones sociales imputadas	1,1	1,1	2,2	0,3	0,6	1,2
Ingresos por impuestos y cotizaciones	38,7	31,9	44,1	42,5	36,8	39,7
Ingresos por impuestos y cotizaciones (tb imputadas)	39,7	33,0	45,7	42,8	37,4	40,8

(1): Impuestos especiales sobre los hidrocarburos, alcohol y tabaco

Fuente: Elaborado por el Gabinete Económico de CCOO a partir de información de Eurostat.

En 2011 la presión impositiva (sin cotizaciones sociales) estaba en España 2,5 puntos por debajo de Alemania, 6,8 puntos de Francia, 8,6 puntos de Italia y el Reino Unido y 4,7 puntos de la eurozona. No obstante, estos resultados probablemente han cambiado, pues en 2012 y 2013 se producen importantes cambios fiscales en España: se establece un gravamen sobre el IRPF, se elevan los tipos y se cambia la composición la base del IVA, y se introducen cambios relevantes en el impuesto de sociedades. Como resultado, la recaudación fiscal (procedente de impuestos y cotizaciones sociales) aumenta su peso sobre el PIB en tres puntos entre 2011 y 2013. Los impuestos directos elevan su peso en siete décimas, en un punto los indirectos y en medio punto las cotizaciones sociales (tabla 5.2). Según el Gobierno, la presión fiscal se incrementará en dos décimas entre 2013 (33,3%) y 2014 (33,5%).

Tabla 5.2

INGRESOS TRIBUTARIOS						
En % del PIB						
	Eurozona 17		España			
	2007	2011	2007	2011	Ranking descendente EU 27	2013
Impuestos indirectos	13,8	13,2	11,9	10,2	27	11,2
IVA	7,5	7,3	6,0	5,4	27	
Impuestos especiales ¹	2,8	3,0	2,2	2,1	25	
Otros impuestos sobre productos (aranceles)	1,9	1,4	2,6	1,2	11	
Otros impuestos sobre la producción	1,6	1,5	1,1	1,5	12	
Impuestos directos	12,2	11,5	13,5	9,9	15	10,6
IRPF	7,7	7,7	7,8	7,4	13	
Impuestos de Sociedades	3,7	2,9	4,8	1,9	22	
Otros	0,8	0,9	0,9	0,6	17	
Contribuciones sociales	11,4	12,0	12,2	12,1	12	12,6
Del empleador	6,5	6,8	8,9	8,5	7	
De los asalariados	3,6	3,8	1,9	1,9	23	
De los autónomos	1,3	1,4	1,4	1,7	9	
Menos (cantidades de recaudación improbable)			0,5	0,8		
Total impuestos y contribuciones sociales	37,3	36,7	37,1	31,4	21	34,4

Fuente: Taxation Trends in European Union, Eurostat, 2013 y Plan Presupuestario 2014.

Reparto de la carga tributaria

El peso de la carga tributaria recae en España más sobre el trabajo que en los países de la eurozona en 2011, último año sobre el que realizar comparaciones internacionales. El 53,4% de los tributos se obtienen en España gravando el trabajo, el 26,1% gravando el consumo y el 20,5% restante gravando el capital. En cambio, en la eurozona el peso recae menos sobre el trabajo (48,5%) y el capital (19,6%) a costa de una mayor incidencia sobre el consumo (31,9%). Ver tabla 12.

Aunque estos pesos han variado en España después de los últimos cambios normativos, al menos hasta 2011 la crisis ha redistribuido las cargas fiscales en contra del trabajo. En efecto, en 2007 el capital aportaba el 30,1% de la recaudación, habiendo recortado su contribución en 9,6 puntos hasta 2011. En cambio, el consumo¹¹ y el trabajo han incrementado su aportación en 1,4 y 8,2 puntos respectivamente (ver tabla 5.3).

Tabla 5.3

DISTRIBUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA POR PROCEDENCIA ECONÓMICA				
En porcentaje				
	Eurozona 17		España	
	2007	2011	2007	2011
Consumo	31,6	31,9	24,7	26,1
Trabajo	45,3	48,5	45,2	53,4
Asalariados	41,8	44,7	42,8	49,4
Trabajadores por cuenta propia	3,5	3,8	2,1	4,3
Capital	23,1	19,6	30,1	20,5
Rentas del capital	17,2	14,4	20,7	13,0
De empresas	10,2	8,2	12,8	5,9
De hogares	2,4	1,6	3,2	2,5
De trabajadores autónomos	4,6	4,6	5,1	5,0
Riqueza	5,9	5,2	9,6	7,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: *Taxation Trends in European Union*, Eurostat, 2013.

Beneficios fiscales

Los beneficios fiscales (deducciones) que, se estima, se aplicarán en la imposición directa (IRPF e impuesto de sociedades) ascienden a 20.247 millones. Este monto supone una rebaja de 518 millones con respecto a los aplicados en 2013. La rebaja es, sin embargo, mayor en el IRPF (-852 millones) debido al aumento de los beneficios fiscales en el impuesto de sociedades (225 millones) y el impuesto sobre la renta de las personas no residentes (109 millones). El recorte de las deducciones en el IRPF se explica por la desaparición progresiva

11. Recuérdese que en julio de 2010 se subieron los tipos del IVA, el general del 16% al 18% y el reducido del 7% al 8%.

de algunos beneficios fiscales: deducción por inversión en vivienda habitual (-103 millones) y exención sobre premios de lotería (-608 millones). Ver tabla 5.4.

Descentralización de los ingresos

Al igual que ocurría en la ejecución del gasto, desde el punto de vista de los ingresos, la española es una Administración muy descentralizada. En 2011 el 33,6% de los ingresos estaba asignado a entidades territoriales (autonómicas o locales) frente al 28,6% de la eurozona. La descentralización de los ingresos ha aumentado con la crisis. En 2007, el porcentaje asignado a las entidades territoriales era menor, el 29,1%. La descentralización del ingreso debe acompañar a la del gasto para reforzar el principio de corresponsabilidad fiscal: quien gasta debe ser responsable de los ingresos que financian los servicios públicos (tabla 5.5).

Tabla 5.4

BENEFICIOS FISCALES PRESUPUESTADOS PARA 2014			
Millones de euros			
	2013	2014	Diferencia
IRPF	16.366,0	15.513,7	-852,3
Reducción por rendimientos del trabajo	6.848,6	6.932,5	83,8
Reducción por tributación conjunta	1.824,3	1.804,7	-19,6
Deducción por inversión en vivienda habitual (*)	1.889,2	1.785,4	-103,8
Reducción por aportación a sist. de previsión social	1.112,3	1.086,9	-25,4
Deducción por maternidad	806,7	759,4	-47,3
Deducción por rend. del trabajo o activ. económica	606,0	575,5	-30,5
Reducción por arrendamientos de viviendas	463,1	479,5	16,4
Exención sobre premios de lotería (*)	972,5	364,4	-608,1
Resto de incentivos	3.667,6	3.530,1	-137,6
Impuesto sobre la renta de no residentes	1.300,8	1.410,2	109,3
Impuesto de sociedades	3.084,8	3.310,0	225,1
Tipos reducidos de gravamen para PYMES	1.145,2	861,3	-283,9
Reducción por reinversión de beneficios de PYMES		547,0	547,0
Saldos pendientes de incentivos a la inversión	349,1	339,0	-10,0
Resto de incentivos	1.590,6	1.562,6	-27,9
Impuesto sobre el patrimonio	13,7	13,4	-0,2
Total impuestos directos	20.765,3	20.247,2	-518,1
(*) Desaparecen en 2012.			

Fuente: Presentación del proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2014.

Tabla 5.5

DISTRIBUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA POR NIVELES DE GOBIERNO					
En % sobre el total de la recaudación					
	Eurozona 17		España		
	2007	2011	2007	2011	Ranking descendente EU 27
Central	58,0	55,1	37,2	29,2	26
Autonómico	18,8	19,8	21,4	23,1	2
Local	8,4	8,8	8,7	9,5	14
Cotizaciones sociales	30,6	33,1	31,7	37,0	8
Instituciones comunitarias	0,9	0,8	0,9	1,1	5

Fuente: Taxation Trends in European Union, Eurostat, 2013.

PRESUPUESTO CONSOLIDADO DEL ESTADO

El presupuesto que se analiza aquí corresponde al consolidado del Estado¹², los organismos autónomos¹³, la Seguridad Social y otros organismos públicos¹⁴, quedando fuera los entes territoriales (comunidades autónomas y corporaciones locales).

12. Se integran los organismos constitucionales (Casa del Rey, Cortes Generales, Tribunal de Cuentas, Tribunal Constitucional, Consejo de Estado y Consejo General del Poder Judicial) y los departamentos ministeriales.

13. Como el Servicio Público Estatal de Empleo, el Fondo de Garantía Salarial, el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, el Instituto Nacional de Estadística, etc.

14. Como el Consejo Económico y Social, el Consejo de Seguridad Nuclear, el Instituto Cervantes, el Centro Nacional de Inteligencia, el Museo Nacional del Prado, la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, etc.

Tabla 6.1

INGRESOS PÚBLICOS					
Millones de euros					
Concepto	2013		Ppto 2014 (3)	Variación relativa %	
	Ppto (1)	Recaudación (2)		(3)/(1)	(3)/(2)
(1) Ingresos tributarios antes de cesión a EE.TT.¹	177.860	175.520	179.750	1,1	2,4
IRPF	74.215	71.982	73.196	-1,4	1,7
Impuesto de Sociedades	19.012	21.181	22.326	17,4	5,4
IVA	54.657	53.397	54.849	0,4	2,7
Impuesto Especiales	21.096	20.344	20.453	-3,0	0,5
Otros ingresos tributarios	8.879	8.616	8.935	0,6	3,7
(2) Ingresos tributarios después de cesión a EE.TT.¹	107.994	105.543	107.412	-0,5	1,8
(3) Ingresos no tributarios	19.031	20.943	20.747	9,0	-0,9
Total ingresos no financ. después de cesión a EE.TT. (2+3)	127.025	126.486	128.159	0,9	1,3
(1) Comunidades autónomas y corporaciones locales.					

Fuente: Información presentada en rueda de prensa por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Ingresos consolidados

El IRPF es el principal instrumento de financiación del Estado. Los presupuestos para 2104 prevén obtener 73.196 millones en 2014 con esta figura impositiva, un 1,7% más que la recaudación prevista para 2013. El incremento se consigue de la ligera mejora de la actividad prevista para el año que viene (2,1% de crecimiento nominal de PIB). Le sigue el IVA con 54.849 millones previstos, un 2,7% más. El impuesto de sociedades recaudará 22.326 millones, incrementándose un 5,4% y los impuestos especiales 20.453 millones, un 0,5% de incremento, lo que en términos reales se traduce en una caída de ocho décimas, con un deflactor del PIB estimado por el Gobierno del 1,3% para 2014 (tabla 6.1).

No se prevé, en principio, ningún aumento ni rebaja significativa de impuestos, más allá de los incrementos esperados por la eliminación en 2013 de deducciones que afectan a las grandes multinacionales, y el coste debido a algunas medidas de estímulo fiscal: liquidación del IVA por sistema de caja, bonificaciones por reinversión y beneficios fiscales para la inversión en I+D+i de nuevos emprendedores. No obstante, está prevista, como ya se comentó, la emisión del informe de expertos sobre la reforma del sistema fiscal para el primer trimestre del año que viene, lo que podría adelantar decisiones en el área tributaria, donde las subidas llevadas a cabo por el Gobierno han sido duramente criticadas por el ala del PP que pregona el reparto de los costes de la crisis a través del mercado, sin las interferencias redistributivas del Estado.

El principal problema en el apartado de ingresos está, como ya se comentó, en la baja recaudación general del sistema tributario español, a pesar de tener unos tipos impositivos

homologables a los de otros países europeos con mayor presión fiscal (=ingresos públicos/ PIB). La presión fiscal se sitúa en España, como se analizó en el apartado anterior, por debajo de la media europea. El sistema fiscal tiene un problema de definición adecuada de las bases sobre las que giran los impuestos y de persecución del fraude. Es necesario hacerlo más transparente a los contribuyentes y justo, acercando los tipos nominales a los efectivos, y eliminando para ello la maraña de deducciones que cuelga de cada impuesto.

Casi la mitad del incremento de los ingresos previsto para 2014 (5.426 millones) se conseguirá con impuestos directos que gravan la renta (IRPF e Impuesto de Sociedades) y la riqueza (Impuesto sobre Bienes Inmuebles). Los impuestos indirectos sobre la producción (IVA) e importaciones incrementan su recaudación en 3.460 millones. Las cotizaciones sociales, que ingresarán 130.932 millones el año que viene en la Seguridad Social, incrementan su recaudación en 1.667 millones, en parte debido a la mejora esperada del empleo y al aumento de las bases máximas en un 5%, anunciado por el Gobierno.

Gastos consolidados por políticas

El gasto público que aquí se analiza, a través del presupuesto consolidado, no considera el 46,5% del gasto que gestionan las comunidades autónomas y los entes locales (fundamentalmente para educación y sanidad). El 66,5% del gasto consolidado está asignado a protección social (pensiones y protección por desempleo), el 8,2% del gasto se emplea en el pago de interés de la deuda y el 5,2% son gastos de personal. Resumiendo, quedan poco más de 24.000 millones para el desarrollo de políticas.

La variación del gasto por políticas se recoge en la tabla 6.2 y a continuación se comentan los cambios más relevantes. El gasto en Justicia cae un 4% real, recorte que no contribuye a resolver la situación de saturación y falta de modernización de esta importante área de gobierno, que nunca ha llegado a ser un contrapeso real al poder Ejecutivo y Legislativo, entre otros aspectos, por la infradotación estructural de recursos que padece. Al recorte se suma el alza en las tasas judiciales que pueden limitar el acceso a la justicia de los menos favorecidos. El gasto en pensiones aumenta en cerca de 6.000 millones, pero la introducción del nuevo índice de revalorización en 2014 (0,25%) por debajo del índice de precios previsto (1,5%) supone *de facto* su recorte. Los servicios sociales y de promoción social reducen su gasto un 36,4%, a pesar del aumento de las personas en riesgo de pobreza que provoca la larga duración de la crisis. El gasto en vivienda presupuestado es testimonial, 800 millones. El gasto en sanidad y educación que se vehicula a través de los Presupuestos Generales del Estado es menor, estando el grueso en los presupuestos de las comunidades autónomas, por lo que se remite al lector a lo dicho previamente sobre estas políticas en el apartado de las cuentas de las Administraciones Públicas. El 72% del gasto en Industria y Energía se destina a financiar el déficit tarifario y el resto son ayudas al sector minero y a la compra de coches, esa es –si se puede denominar así– la política industrial del Gobierno. En Infraestructuras se remite a lo dicho sobre la inversión pública en el apartado cuatro. Por último, los presupuestos gastarán 5.633 millones en I+D+i civil en 2014, un 1,3% más de lo presupuestado en 2013, aunque en términos reales (descontada la inflación de precios) la partida no crece y se gastará un 45% menos que en 2010 (8.191 millones). Por otro lado, una parte significativa de este gasto se vehicula a través de créditos, lo que hace improbable su ejecución real.

Tabla 6.2

PRESUPUESTO CONSOLIDADO POR POLÍTICAS DE GASTO DEL ESTADO, ORGANISMOS AUTÓNOMOS, SEGURIDAD SOCIAL Y OTROS ORGANISMOS						
Políticas. Capítulos I a VIII	Ppto inicial 2013		Ppto inicial 2014		Variación 2014-2013	
	Millones	%	Millones	%	Miles	%
Justicia	1.543	0,4	1.501	0,4	-42	-2,7
Defensa	5.786	1,7	5.654	1,6	-132	-2,3
Seguridad ciudadana e Inst. penitenciarias	7.903	2,3	7.881	2,2	-23	-0,3
Política exterior	1.495	0,4	1.395	0,4	-100	-6,7
Servicios público básicos	16.728	4,8	16.431	4,6	-296	-1,8
Pensiones	121.557	35,2	127.484	35,9	5.927	4,9
Otras prestaciones económicas	11.880	3,4	11.604	3,3	-276	-2,3
Servicios sociales y promoción social ¹	2.845	0,8	1.810	0,5	-1.035	-36,4
Fomento del empleo	3.776	1,1	4.074	1,1	297	7,9
Desempleo	26.994	7,8	29.728	8,4	2.734	10,1
Acceso a la vivienda y fomento de la edificación	766	0,2	800	0,2	34	4,4
Gestión y Administración de la Seg. Social	4.436	1,3	4.377	1,2	-59	-1,3
Actuaciones de protección y promoción social (1)	172.254	49,9	179.876	50,7	7.622	4,4
Sanidad	3.856	1,1	3.840	1,1	-16	-0,4
Educación	1.945	0,6	2.150	0,6	205	10,6
Cultura	722	0,2	716	0,2	-5	-0,7
Producción de bienes públicos de carácter preferente (2)	6.522	1,9	6.708	1,9	186	2,8
GASTO SOCIAL (1+2)	178.776	51,8	186.582	52,6	7.806	4,4
Agricultura, pesca y alimentación	7.662	2,2	7.721	2,2	59	0,8
Industria y energía	4.575	1,3	5.782	1,6	1.207	26,4
Comercio, turismo y PYME	890	0,3	934	0,3	45	5,0
Subvenciones al transporte	1.180	0,3	1.614	0,5	434	36,8
Infraestructuras	5.966	1,7	5.452	1,5	-513	-8,6
Investigación civil	5.562	1,6	5.633	1,6	71	1,3
Investigación militar	363	0,1	507	0,1	143	39,5
Otras actuaciones de carácter económico	901	0,3	1.160	0,3	259	28,7
Actuaciones de carácter económico	27.099	7,8	28.803	8,1	1.704	6,3
Alta dirección	596	0,2	594	0,2	-2	-0,3
Servicios de carácter general	29.844	8,6	29.974	8,5	130	0,4
Administración financiera y tributaria	5.502	1,6	9.660	2,7	4.159	75,6
Transferencias a otras Admon. Públicas	48.317	14,0	45.988	13,0	-2.328	-4,8
Deuda Pública	38.590	11,2	36.590	10,3	-2.000	-5,2
Actuaciones de carácter general	122.847	35,6	122.806	34,6	-41	0,0
TOTAL CAPÍTULOS I A VIII	345.450	100,0	354.622	100,0	9.172	2,7

Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2014.

PRESUPUESTO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO

El Servicio Público Estatal de Empleo (SPEE) tiene un presupuesto de 33.916,8 millones de euros para 2014, un 9,7% más de lo presupuestado en 2013, sin que se disponga de un avance de liquidación del presupuesto para el año pasado. El 87% del presupuesto se destina al pago de prestaciones por desempleo, cuyo volumen se recorta un 4,9% respecto a la previsión de liquidación para 2013¹⁵ y en línea con la tendencia a la baja observada (-3,2% en 2013), que tiene su origen en la caída del número de beneficiarios desde 2010. Con respecto a ese año, hay 123.400 beneficiarios menos de prestaciones por desempleo en agosto de 2013. Este recorte se distribuye de la siguiente manera: -117.200 en la prestación contributiva y -6.100 en la protección asistencial (subsidios y renta activa de inserción). La tasa de cobertura (porcentaje de desempleados con experiencia laboral protegidos) ha disminuido en 15,6 puntos desde 2010, situándose en agosto de 2013 en el 62,9% (Tabla 7.1).

En 2013 se adoptaron medidas que afectan a la protección por desempleo. Se amplió el plazo para la reposición del derecho a prestación por desempleo en el caso de las personas afectadas por suspensiones de contrato o reducción de jornada que son finalmente despedidas, no penalizándose el consumo de desempleo durante el período de reducción o suspensión. Se adoptaron medidas para evitar la discriminación de los trabajadores y trabajadoras de 50 y más años en los despidos colectivos, estableciendo aportaciones de las empresas con beneficios para compensar el impacto sobre el sistema de protección por desempleo. Para acceder al subsidio de mayores de 55 años se estableció como prueba de rentas que ésta, en términos per cápita, no superase el 75% del Salario Mínimo Interprofesional.

Las políticas activas de empleo (formación y bonificaciones a la contratación) reciben el 12% del presupuesto de gasto, 4.078,6 millones, un 7,2% más de lo presupuestado en 2013. No obstante, la rebaja sigue siendo de un 41,9% en relación a lo gastado en 2010 (tabla 7.3). El gasto en las políticas activas de empleo se distribuye de la siguiente forma en sus partidas más significativas:

- **1.922 millones para formación.** El 50% se destina a formación para desempleo (981 millones) y el otro 50% a formación para desempleados (941 millones). La mayor parte de los créditos para la formación de ocupados se emplean en el pago de bonificaciones a las cotizaciones de las empresas a la Seguridad Social, incluidos los permisos individuales. Adicionalmente, el 20% de los recursos para formación de los desempleados podrá destinarse a acciones de fomento del empleo incluidas en el Plan Anual de Políticas de Empleo (PAPE), si en las mismas participan parados inscritos como demandantes de empleo.
- **1.222 millones para bonificaciones** (un 21,6% más que el año pasado, a fin de ajustar el crédito al nivel de gasto que, en ejecución, viene mostrando esta partida en 2013).

15. Gracias al Plan Presupuestario 2014 enviado a Bruselas se dispone de una estimación de liquidación del gasto en prestaciones por desempleo para 2014, aunque no en términos de contabilidad pública sino de contabilidad nacional.

Tabla 7.1

BENEFICIARIOS DE PRESTACIÓN SEGÚN TIPO Y TASA DE COBERTURA											
Último día e cada mes. Miles											
Años	Contributivo			Asistencial						Total beneficiarios	Tasa de cobertura (%)**
	Sectores no agrarios	Eventuales agrarios	Total	Subsidio	Renta agraria	Prog. temporal protección desempleo e inserción	Eventuales agrarios	RAI	Total		
2002	565,9		565,9	354,1			224,6	50,8	578,7	1.195,4	59,7
2003	630,4	0,1	630,4	355,4	2,5		202,0	16,3	559,9	1.206,7	59,5
2004	662,3	0,9	663,2	353,0	9,8		197,3	39,3	560,0	1.262,4	61,5
2005	684,2	2,8	687,0	352,1	15,2		191,3	49,7	558,5	1.295,2	63,6
2006	715,9	4,5	720,4	353,9	19,9		184,9	51,3	558,7	1.330,4	66,5
2007	771,6	8,6	780,2	373,9	26,6		175,2	65,6	575,7	1.421,5	71,4
2008	1.087,7	13,2	1.100,9	448,4	31,5		166,3	67,6	646,2	1.814,6	73,6
2009	1.606,4	18,4	1.624,8	764,8	37,2		158,9	95,5	960,9	2.681,2	75,5
2010	1.452,7	19,1	1.471,8	995,6	46,0	249,9	153,8	125,7	1.445,2	3.042,7	78,4
2011	1.309,0	19,0	1.328,0	1.059,5	53,8	70,8	147,2	186,3	1.331,3	2.845,7	70,7
2012	1.361,6	19,7	1.381,3	1.125,0	60,8	1,1	140,2	233,8	1.327,0	2.942,1	65,8
2012*	1.363,1	20,4	1.383,5	1.130,6	60,2	1,4	139,6	233,9	1.331,8	2.949,3	66,9
2013*	1.335,0	19,6	1.354,6	1.126,5	69,8	0,1	132,7	235,6	1.329,2	2.919,4	62,9
(**) De enero a agosto.											
(*) Total beneficiarios / (Paro registrado SISPE con experiencia laboral + beneficiarios del subsidio especial agrario).											

Fuente: Boletín de Estadísticas Laborales del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

- **935 millones para fomento del empleo**, de los cuales:
 - 357,37 millones son para el PREPARA, un programa para la recualificación de personas que agoten la prestación o subsidio por desempleo y tengan cargas familiares o sean parados de larga duración. El programa se prorroga automáticamente cada seis meses, mientras la tasa de desempleo se mantenga por encima del 20%.
 - 235 millones para generar oportunidades de empleo en colectivos con especiales dificultades.

El SPEE ingresará en 2014 unos 16.778 millones procedentes de cuotas por desempleo, 1.778 de cuotas por formación profesional y 500 millones del Fondo Social Europeo. Los ingresos por cuotas se recortan un 5% con respecto a lo presupuestado el año pasado, como consecuencia de la destrucción de empleo prevista para el conjunto de 2014 (-0,2%). El Estado aportará al SPEE 14.587 millones (12.652 millones para prestaciones por desempleo y 1.935 millones para políticas activas de empleo) lo que supone un incremento de 4.259 millones con respecto a la aportación presupuestada el año pasado. El 43% del presupuesto es aportación del Estado (ver tabal 7.3).

Tabla 7.2

GASTO EN PRESTACIONES POR DESEMPLEO								
Millones de euros								
	Contributivas			Subsidios		REASS	Renta Activa de inserción	Total
	Prestación	Cuotas	Total	Subsidios	Total			
2005	6.867,3	2.883,3	9.750,6	1.748,8	2.107,9	885,6	221,2	12.965,3
2006	7.587,1	3.013,8	10.600,9	1.800,4	2.181,4	877,8	250,0	13.910,1
2007	8.261,2	3.265,8	11.526,9	1.900,9	2.334,0	844,9	322,7	15.028,4
2008	10.245,7	4.044,7	14.290,3	2.189,1	2.703,5	830,8	337,9	18.162,5
2009	19.224,1	7.579,3	26.803,4	3.741,3	4.323,8	815,3	423,4	32.365,9
2010	17.000,5	6.786,0	23.786,5	6.874,4	7.601,0	800,0	465,0	32.652,5
2011	14.420,1	5.932,5	20.352,5	6.519,0	7.298,7	770,2	1.169,3	29.590,8
2012	16.073,3	6.393,3	22.466,7	6.225,3	7.184,0	714,0	1.200,0	31.564,7
2013	14.066,0	5.300,2	19.374,8	5.204,1	5.623,0	909,9	797,4	26.705,1
2014	15.121,0	5.920,4	21.041,0	5.792,1	6.562,0	657,0	1.169,0	29.429,0

Fuente: Presupuesto de los SPEE.

El Fondo Social Europeo se empleó preferentemente en 2013 – y previsiblemente se utilizará también en 2014– para financiar el Plan de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016, aprobado el 22 de febrero de 2013. El gran número de medidas incluidas en el mismo, cien, advierten de las dificultades del Ministerio de Empleo y Seguridad Social para atinar con una estrategia de lucha contra el paro juvenil. A esto se suma que, en el mismo, no esté incluida la ‘garantía juvenil’ recientemente aprobada por la Comisión Europea. La garantía establece que todos los jóvenes de hasta 25 años de edad recibirán una oferta de trabajo de calidad, educación continua, formación de aprendizaje o periodo de prácticas profesionales, en el plazo de cuatro meses tras quedar desempleados o finalizar su educación formal.

De entre todas las medidas, quince se denominan de alto impacto o choque y se distribuyen en cuatro bloques:

- 1. Educación y formación.** Se estimulará la obtención del título de la ESO y de certificados de profesionalidad. Dos medidas de dudosa correlación con la empleabilidad.
- 2. Emprendimiento y autoempleo.** El emprendimiento individual es el 'antídoto' del Gobierno contra el paro, aunque la realidad es contundente: el 82% de los ocupados son asalariados. Por tanto, parece más razonable pensar que la solución del paro pasa por la mejora de la competitividad de las empresas y el aumento del valor que añaden a los bienes y servicios que produce; más que por pretender que cada parado se convierta en emprendedor.
- 3. Mejora de la intermediación.** Este es uno de los problemas de fondo del mercado de trabajo español, nunca resuelto y abordado una y otra vez. Tiene que ver –entre otros aspectos– con la falta de coordinación entre los Servicios Públicos de Empleo de las comunidades autónomas y de éstos con el SPEE.

Tabla 7.3

GASTO DE LOS SPEE POR POLÍTICAS						
Millones de euros						
	Prestaciones desempleo	Fomento empleo	Formación profesional para el empleo	Escuelas taller	Otros	Total
2005	12.965,4	3.888,3	1.723,0	497,8	566,7	19.641,3
2006	13.910,1	4.550,2	1.939,4	500,6	395,6	21.296,0
2007	15.028,4	4.507,3	2.047,1	512,2	699,3	22.794,3
2008	18.160,3	4.547,7	2.073,1	529,3	704,5	26.014,8
2009	32.366,0	4.446,7	2.296,9	536,9	537,0	40.183,6
2010	32.652,5	4.719,7	2.294,9	561,0	501,7	40.729,8
2011	29.590,8	4.547,2	2.189,1	548,2	411,5	37.286,8
2012	31.564,0	3.082,7	1.800,0		428,0	36.874,7
2013	26.721,5	1.913,2	1.890,6		391,2	30.916,5
2014	29.452,8	2.227,5	1.851,1		385,5	33.916,8

Fuente: Presupuesto de los SPEE.

Tabla 7.4

INGRESOS DE LOS SPEE POR POLÍTICAS								
Millones de euros								
	Cuotas sociales				Aportación Estado	Otros	FSE	Total
	Desempleo	Formación	Protección por cese de actividad	Total				
2005	16.773,1	1.625,6		18.398,7	0,0	375,1	815,3	19.589,1
2006	18.245,5	1.776,0		20.021,5	6,0	754,3	905,9	21.687,7
2007	19.355,9	1.930,1		21.286,0	6,0	396,8	941,5	22.630,3
2008	19.850,2	2.004,5		21.854,7	0,1	328,2	397,5	22.580,4
2009	18.418,8	1.913,9		20.332,7	19.247,7	370,5	517,6	40.468,4
2010	18.295,0	1.900,0	1,7	20.196,8	16.414,0	303,0	0,0	36.913,7
2011	18.152,0	1.886,0	13,8	20.051,8	19.705,9	219,7	1.650,2	41.627,6
2012	17.883,3	1.834,4	14,4	19.462,3	13.287,7	390,9	650,0	30.915,8
2013	17.667,2	1.860,0	24,3	19.551,5	10.328,5	386,6	650,0	30.916,5
2014	16.778,5	1.777,7	22,0	18.578,2	14.587,6	251,0	500,0	33.916,8

Fuente: Presupuesto de los SPEE.

4. Contratación. Entre las medidas más relevantes se establece una parrilla de bonificaciones, donde se gastará la mayor parte de los recursos del plan y que puede terminar animando la sustitución de personas más vulnerables (mayores de 30 años cabezas de familia con pocos estudios) por jóvenes. Con la creación del nuevo contrato temporal de primer empleo joven se descausaliza la contratación temporal, recuperando la filosofía de 1984 responsable de la dualización actual del mercado de trabajo. Se desvirtúa aún más el *contrato en prácticas* (para trabajadores sin experiencia) que, no obstante, ya había quedado desnaturalizado tras la inclusión de los titulares de un certificado de profesionalidad (trabajadores experimentados) entre sus colectivos elegibles. La *contratación a tiempo parcial con vinculación formativa* es una buena idea que, sin embargo, no se relaciona con el nivel de cualificación del trabajador, devaluándose el contenido de la formación incorporada, que no se orienta hacia un fin profesional y que, incluso, se puede realizar con alguien que ya se ha formado. Una buena idea mal entendida y peor plasmada que, por otro lado, queda diluida en una estrategia amorfa donde caben todo tipo de propuestas, hasta las más peregrinas (como el contrato “generaciones” donde un joven autónomo contrata a un parado de larga duración mayor de 45 años y se le bonifica el 100% de la Seguridad Social), en un intento de ‘acertar’ allí donde no se tiene claro qué hacer. El plan, en el mejor de los casos, recortará la tasa de desempleo de los jóvenes a costa de aumentar la de otros colectivos más vulnerables; y, en el peor, no la reducirá y surgirán críticas sobre cómo se gasta el dinero de los contribuyentes europeos, pues los recursos que financian el plan proceden fundamentalmente del Fondo Social Europeo.

Además de las acciones dirigidas a los jóvenes, el 15 de marzo de 2013 el Gobierno aprueba favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores más mayores, de cara a promover su envejecimiento activo. En este sentido, se otorga a los trabajadores mayores de 55 años que hayan agotado la prestación por desempleo o que no tengan derecho a la misma la consideración de colectivo prioritario en la aplicación de las políticas activas de empleo.

CONCLUSIONES

Un crecimiento insuficiente y sujeto a incertidumbres

La economía española continúa en una mala situación, con algunos signos de mejora que no despejan, de momento, las dudas sobre su futuro. El INE acaba de adelantar que el PIB dejó de caer en el tercer trimestre del año, tras nueve trimestres de recorte. Sería una muy buena noticia que los próximos trimestres confirmaran que se ha dejado de destruir producto y que éste vuelve a crecer. Sin embargo, este cambio de tendencia es insuficiente por varios motivos.

En primer lugar, todos los analistas de la coyuntura, los organismos internacionales (Comisión, FMI y OCDE), y hasta el propio Gobierno, están de acuerdo en que el crecimiento será débil. El Ejecutivo prevé en su escenario macroeconómico un crecimiento del 0,7% para 2014.

En segundo lugar, el final de la caída del PIB no está acompañado, al menos de momento, por el final de la destrucción de empleo. Es cierto que ésta se está desacelerando, pero debido al comportamiento del empleo precario que compensa la falta de recorte en el ritmo de caída en el empleo estable; caída que en algunos casos incluso se intensifica, como en el sector público. Así, esta mejora relativa sólo se observa en los servicios, donde parece más relacionada con un fenómeno de reparto del trabajo (alentado por las bonificaciones a la contratación a tiempo parcial) que con un verdadero aumento del volumen de trabajo.

Dentro del empleo precario: crece el empleo a tiempo parcial en el sector privado desde el segundo trimestre de 2012 (siendo cada vez más involuntario¹⁶) y el temporal a tiempo completo recorta sus tasas de caída, aunque siguen siendo muy altas en el tercer trimestre del año (11% en el sector privado y -15,2% en el sector público). Mientras, en el empleo estable, los asalariados con contrato indefinido a tiempo completo no muestran una tendencia clara de desaceleración en el sector privado (-5,8%) y en el sector público se intensifica su recorte (-4,7%).

El crecimiento previsto para el año que viene (0,7%) no será suficiente para crear empleo, como reconoce el propio Gobierno, que prevé una caída del 0,2% de la ocupación en el conjunto de 2014, aunque espera tasa de variación positiva durante la segunda mitad del

16. El 65% declaraban en el tercer trimestre de 2013 que trabajaban a tiempo parcial por no haber encontrado un trabajo a tiempo completo.

año. El Gobierno mantiene que, como resultado de la reforma laboral, el umbral de crecimiento necesario para crear empleo se ha rebajado del 2% al 1%-1,2%. Probablemente el umbral ha disminuido, aunque no como resultado de la reforma sino por la importante ganancia de productividad acumulada en los últimos años, superior al 14%. Pero independientemente de esta rebaja, el empleo ha mostrado en el pasado una alta elasticidad de salida gracias a la contratación temporal, que también provoca que el ajuste de la actividad sea, eminentemente, vía despidos y no mediante el ajuste interno de los costes de capital y trabajo de las empresas. Para crear empleo de manera importante y comenzar a recortar el desempleo en volumen suficiente, es necesario que la economía española crezca de nuevo en el entorno del 2%.

En tercer lugar, el final de la destrucción de Producto Interior Bruto y el esperado crecimiento no va a ser, por el momento, un fenómeno generalizado a todo el aparato productivo y sus beneficios tardarán en llegar a los trabajadores. Prueba de ello es el sector exportador que viene creciendo con intensidad desde hace tiempo, y a pesar de ello la industria –donde se ubican gran parte de las empresas exportadoras– aceleró el ritmo de recorte de su ocupación en el tercer trimestre de 2013 (-6,6%). La demanda va a tener que recuperarse en una cuantía importante antes de que se vea un aumento significativo del empleo, y esto por dos motivos. El primero, la capacidad productiva instalada no utilizada, que las empresas van a agotar antes de invertir y generar nuevos puestos de trabajo. Y el segundo, un crecimiento más intensivo en capital, a pesar del abaratamiento del factor trabajo que se está produciendo. Esto requerirá una fuerza de trabajo más formada y cualificada, y un mayor incremento de la actividad para generar el mismo volumen de trabajo.

Dicho sea de paso, la evolución de las exportaciones son una buena noticia para la economía española; ahora bien, al igual que la rebaja significativa del paro, provendrá principalmente del crecimiento de las empresas y no del emprendimiento individual, como promueve el Gobierno. La recuperación de la actividad económica pasa necesariamente por la reactivación de la demanda interna, que representa el grueso de cualquier economía, incluso de las más exportadoras como la alemana. Un sector exportador grande y competitivo ayuda a amortiguar las caídas en la demanda y aumenta el crecimiento durante las etapas de auge, pero no saca a una economía de una fuerte y larga recesión como la que acontece en España. Prueba de esta realidad es que el crecimiento previsto por el Gobierno para 2014, en su escenario macroeconómico, empieza a girar sobre la demanda interna, perdiendo peso la externa. Este cambio deteriora el saldo exterior debido a que su mejora actual obedece, además de al incremento de las exportaciones, a una caída extraordinaria de las importaciones consecuencia de la atonía de la demanda.

En cuarto lugar se plantean dudas sobre el aumento previsto por el Gobierno del consumo privado para 2014 (0,2%) que, por representar el 59% del PIB, es una variable clave para el cumplimiento de su escenario macroeconómico. El escenario espera, asimismo, que la remuneración de asalariados no crezca en 2014 y que los precios de consumo se aceleren dos décimas hasta el 1,5%, lo que significa la caída real de la renta familiar disponible y deja el ahorro como única variable para financiar el posible incremento del consumo privado. Sin embargo, el ahorro de los hogares continúa creciendo por precaución ante las malas perspectivas del mercado de trabajo, o para reducir el endeudamiento. Aunque, ciertamente, existe un volumen de consumo privado en bienes duraderos aplazado, es dudoso que éste

vaya a materializarse en 2014 si no media un importante cambio de expectativas en los hogares, que pasa necesariamente por una mejora en el mercado de trabajo y en el coste y acceso al crédito.

Los atascos de la economía española y el reparto del ajuste

Cuando la economía española entra en crisis en 2008 se produce una suma de acontecimientos nacionales e internacionales que provocan que el canal del crédito se atasque, induciendo una mayor caída de la demanda. El final del modelo de crecimiento basado en la inflación del precio de la vivienda devalúa rápidamente el balance de muchas entidades financieras, que ven cómo muchos créditos concedidos a promotores inmobiliarios se vuelven incobrables, al tiempo que los inmuebles y terrenos que los respaldan pierden valor, siendo su precio de mercado insuficiente para atender los vencimientos a corto y medio plazo de la deuda que los respalda.

Ante este panorama, las instituciones financieras tendrían que haber buscado vías de re-capitalización en el mercado, pero, como consecuencia de la crisis internacional y de un empeoramiento aún mayor en otros países de la Unión (Grecia, Portugal e Irlanda), los mercados financieros internacionales se cierran, incluso, a la financiación de operaciones con garantías, bajo la desconfianza de la salud real de los balances y ante el peligro de no recuperar el capital prestado, como termina ocurriendo en Grecia con la quita sobre su deuda soberana. Por tanto, no sólo se asiste a un problema de sobrecoste del endeudamiento debido al aumento del riesgo, sino a una fragmentación del mercado por falta de liquidez, al menos en los países más directamente afectados por la crisis, que tienen que acudir al Banco Central Europeo para financiar sus economías.

El aumento del coste de la financiación y la dificultad de acceso al crédito amplifican los efectos de la crisis sobre los hogares y las empresas que han expandido su endeudamiento durante la etapa de bonanza. Los primeros para hacer frente a la compra de viviendas, más caras, pero financiadas en cómodos plazos por los bancos, y las segundas para atender el crecimiento de la demanda generado por el aumento de la actividad y el incremento de la liquidez, que facilita las subidas de precios de sus bienes y servicios por encima de su valor real (inflación monetaria). Ahora, en cambio, tanto hogares como empresas se afanan en recortar su deuda, aumentando su ahorro y provocando la rebaja de su consumo e inversión, lo que retroalimenta el ajuste de la demanda.

Al atasco financiero se suma otro fiscal. El sector público estaba poco endeudado cuando comenzó la crisis, pero pronto empieza una escalada en los niveles de deuda pública provocada por las repercusiones de la recesión sobre el gasto, que crece impulsado por los estabilizadores automáticos (protección por desempleo), y sobre la recaudación tributaria que cae arrastrada por el recorte de los ingresos obtenidos de operaciones inmobiliarias. Los ingresos no financieros se hundieron seis puntos del PIB en 2009. Adicionalmente, la deuda pública aumenta como consecuencia de la necesidad de inyectar recursos en las entidades con necesidades de capital, para evitar el colapso del sistema financiero. Las ayudas directas aportadas por los contribuyentes suman 61.366 millones en el período 2009-2013

y proceden de la línea de crédito de 100.000 millones de euros que el Mecanismo Europeo de Estabilidad concede al Estado español.

La respuesta al atasco financiero en la Unión Europea ha desencadenado un proceso que culminará a medio plazo en una unión bancaria. Se espera que ésta aporte la transparencia necesaria para terminar con la fragmentación del mercado de crédito dentro de la Unión. Sin embargo, el proceso va a ser lento, sin que ningún riesgo se asuma de manera solidaria entre los países miembros, como deja claro el mecanismo común para afrontar situaciones de crisis en instituciones financieras, donde cada país continúa haciendo frente a los costes de ajuste individualmente.

El coste de financiación de las pequeñas y medianas empresas españolas continúa siendo superior al de los países centro europeos, y el crédito sigue sin llegar de manera fluida, como confirman los informes elaborados por el Fondo Monetario Internacional que, en este punto, contradicen la posición de la banca española que atribuye la atonía del crédito a la falta de demanda solvente. Por el momento, el proceso de unión bancaria ha tenido pocas repercusiones sobre el acceso a la financiación de las empresas, habiendo sido más efectivo el anuncio por la Reserva Federal de retirada de sus estímulos monetarios, que ha provocado un flujo de capitales desde las economías emergentes hacia las economías desarrolladas, impulsando la Bolsa española y la inversión extranjera directa.

A estos atascos se suma también el laboral. La crisis ha destruido 3.687.000 puestos de trabajo desde que se inició y continúa la caída del empleo. La cifra de paro se eleva hasta los 5.900.000 desempleados en el tercer trimestre de 2013 y la tasa de paro es del 26%. La falta de oportunidades y la larga duración de la crisis han provocado que el 58% de los desempleados lleve un año o más buscando empleo (parados de larga duración) y que la tasa de cobertura de la protección por desempleo haya caído de un máximo del 78,4% en 2010, hasta el 62,3% en agosto de 2013¹⁷. La larga duración del paro y la falta de cobertura inciden directamente sobre el aumento del colectivo de personas en situación de verdadera necesidad. En el tercer trimestre del año había, según la EPA, 651.000 hogares donde no entraba ningún ingreso laboral (salario, pensión, prestación o subsidio), y en los que vivían 1.440.000 personas; 308.000 hogares más que cuando comenzó la crisis y 785.000 personas más viviendo en ellos.

Al panorama del mercado de trabajo se suma la injusta reforma laboral aprobada por el Gobierno a principios de 2012, que facilita los despidos (abaratándolos); promueve la sustitución de trabajadores con salarios altos y buenas condiciones de trabajo; dificulta la participación de los trabajadores en el reparto del valor generado por las empresas, incluso, en los contextos de crecimiento; refuerza la posición negociadora del empresario debilitando la de los trabajadores y fomenta unas relaciones laborales más conflictivas.

Por último, el atasco competitivo también formaba y forma parte del panorama económico español. El exceso de liquidez que alimentó la etapa de bonanza tuvo varios efectos negativos sobre la competitividad del aparato productivo:

17. Beneficiarios de protección contributiva y asistencial dividido entre el número de parados registrados con experiencia laboral.

- Impulsó un crecimiento monetario de los precios no basado en el aumento del valor real de la producción. Esto, además de hacer perder competitividad a las exportaciones españolas, provocaba que los sectores cerrados a la competencia internacional pudieran marcar sobrepuestos más fácilmente contaminando la inflación del conjunto del sistema, lo que en la práctica producía ganancias pequeñas de poder de compra en los salarios.
- Redujo la cualificación y el capital educativo de los trabajadores, pues la posibilidad de colocarse 'de cualquier cosa' animó a muchos jóvenes a abandonar los estudios prematuramente y a fundar hogares muy vulnerables, gracias a las facilidades para conseguir un crédito hipotecario ofrecidas por bancos y cajas de ahorro. Ahora muchas de estas personas, hoy no tan jóvenes, engrosan la cifra del paro y constituyen uno de los colectivos con mayores problemas, pues su empleabilidad es baja debido a su bajo nivel de estudios y muchos están al frente de hogares que tienen que sacar adelante.
- Aunque no faltaron recursos para invertir en ningún sector, la inversión se localizó en exceso en un bien improductivo, la vivienda, que no aumenta el potencial de crecimiento de la economía y que no genera retornos que ayuden a devolver los recursos (deuda) invertidos en su construcción.
- La inversión pública, como es tradición, siguió gravitando en exceso sobre las infraestructuras físicas que han alcanzado un nivel de saturación en muchos lugares, lo que ha llevado a despilfarros y excesos (como las autopistas de peaje o el esquema diseñado para las energías renovables).

Las políticas desarrolladas para resolver los atascos mencionados (financiero, fiscal, laboral y competitivo) están generando un reparto de las cargas del ajuste, a través de una apreciable nueva distribución (en el sector privado) y redistribución de la renta (por la acción del sector público). Por un lado, se está produciendo un ajuste laboral en puestos de trabajo y en moderación y recorte de los salarios. Los salarios moderan su crecimiento desde el año 2009, a pesar de que la evolución del salario medio no permita ver esto con claridad, por el fuerte efecto composición que tiene sobre las medias salariales la importante salida de trabajadores temporales en los albores de la crisis. En cualquier caso, el salario medio cae en 2012 y en lo que va de 2013, en parte también inducido por la sustitución de trabajadores estables, con buenas condiciones laborales, por trabajadoras y trabajadores precarios.

Todo ello provoca una fuerte distribución de la renta en los centros de trabajo desde los asalariados a los empresarios. Contemplando la distribución de la renta al coste de los factores¹⁸ se observa que, entre 2009 y el primer semestre de 2013, la remuneración de asalariados ha perdido cuatro puntos porcentuales en favor del excedente empresarial y las rentas mixtas (de los trabajadores autónomos). Esto ha supuesto la cesión de 30.538 millones de euros de los asalariados a los empresarios a lo largo de este período, gracias a la moderación de los costes laborales y a la asignación agregada de la mayor parte de las ganancias de productividad al excedente empresarial. En circunstancias normales, las empresas deberían haber empleado estas mejoras en aumentar su inversión y rebajar los

18. Se aproxima descontado del PIB a precios de mercado el efecto de los impuestos y las subvenciones sobre la producción.

precios para ganar competitividad y compensar parte o toda la moderación salarial. Pero el elevado coste del endeudamiento impuesto por la restricción financiera ha hecho que buena parte se haya empleado en reducir la deuda empresarial.

Por otro lado, la acción del sector público produce una redistribución de la renta mediante la acción individual o combinada de su política fiscal y de gasto, que lejos de compensar a los asalariados de los esfuerzos realizados en las empresas pone sobre ellos una mayor carga. Como caso particular, las sucesivas subidas del IVA del año 2010 y 2012 ahondan en la pérdida de poder adquisitivo de los salarios. Desde una perspectiva más general, la distribución de las cargas del sistema fiscal en su conjunto (incluidas las cotizaciones sociales) entre el trabajo, el capital y el consumo era más compensada en 2007 (45,3%, 23,1% y 31,6%, respectivamente) que en 2011 (48,5%, 19,6% y 31,9%, respectivamente). En parte debido al recorte de los beneficios empresariales, pero también a un diseño del sistema fiscal defectuoso que facilita el fraude y una contribución testimonial de las actividades empresariales. Defectos que la reforma fiscal prevista para el año que viene debería abordar y resolver.

Por la parte del gasto, las rebajas que afectan directamente a los trabajadores conforman una larga lista. Sin ánimo de ser exhaustivo:

- Recorte de la prestación y subsidios de desempleo en 2012.
- Las pensiones se congelaron en 2010, no se revalorizaron en 2012; previsiblemente perderán poder de compra en 2013 entre los beneficiarios de una pensión de 1.000 o más euros (pues se incrementaron un 1% y los precios subirán de media un 1,3%) y también recortarán su poder de compra en 2014, afectando esta vez a casi todos los pensionistas, pues crecerán un 0,25% con una inflación prevista del 1,5%, sin cláusula de revisión.
- Rebaja del 5% del salario de los empleados públicos en 2010; congelación entre 2011 y 2014; supresión de la paga extra de diciembre en 2012. Acumulándose una pérdida de poder de compra del 14,7% desde 2009.
- Recorte del empleo público en 390.000 empleos entre el tercer trimestre de 2011 y el tercer trimestre de 2013.

Unos presupuestos continuistas en un entorno más fácil

Antes de entrar en el análisis del presupuesto para 2014 y su liquidación en 2013, hay que empezar señalando que el sector público español es pequeño en comparación con el de los países de la eurozona. Esto se reconoce incluso por el Gobierno en el informe elaborado por la Comisión para la Reforma de la Administración Pública. El gasto público se situará en 2013 en el 43,3% del PIB, 6,4 puntos porcentuales por debajo del nivel que tiene en la eurozona.

Gracias a los requerimientos de Bruselas se cuenta este año con información que permite analizar no sólo el Presupuesto General del Estado y los organismos que se consolidan, sino también los estados de ingresos y gastos del conjunto de las Administraciones Públicas. Según esta información, el impacto de las medidas de ajuste presupuestario adoptadas o que adoptarán por las distintas Administraciones entre 2012 y 2014 restaron 2,61 puntos al crecimiento del PIB en 2012 y restarán 1,98 puntos en 2013, 0,93 puntos en 2014 y 0,85 puntos en 2015.

El gasto público del conjunto de la Administraciones Públicas crecerá en 2014 un 0,3% nominal, -1% en términos reales (descontado el efecto de la inflación). Mientras que los ingresos aumentarán un 2,9% nominal, 1,5% real. El efecto multiplicador¹⁹ que tendrá esta evolución del gasto y los ingresos restará 1,35 puntos al crecimiento real de la economía. Por tanto, los presupuestos para 2014 continúan siendo de carácter restrictivo (restando crecimiento), aunque, como se verá a continuación, el cumplimiento del objetivo de déficit fijado para este año es de más fácil cumplimiento por la ligera mejora esperada de la actividad económica. En efecto, para el conjunto de las Administraciones Públicas 2014 es un año menos complicado que 2013, pues la economía crecerá un 2,1% nominal mientras que el año en curso caerá un -0,3%, lo que ayudará a que crezca la recaudación y con ella los ingresos, que aumentarán en 10.777 millones (1,5% en términos reales). En 2013 éstos sólo aumentaron 6.998 millones, a pesar de que las medidas fiscales adoptadas indujeron un volumen de ingresos muy superior (22.678 millones frente a los 8.693 millones de 2014) que, no obstante, tuvo que compensar el recorte de la recaudación derivado de la caída de la actividad económica.

Por otro lado, los gastos se incrementarán ligeramente en 2014 en 1.439 millones, un 0,3% (-1% en términos reales), frente a los 31.990 millones recortados en 2013 debido a las medidas de ajuste aprobadas (14.982 millones) y a la rebaja del servicio de la deuda y el coste de la prestación por desempleo. Si se cumplen estas previsiones de ingresos y gastos, el déficit se reducirá en 6.260 millones en 2014, siete décimas del PIB, lográndose el objetivo del -5,8% fijado en el Programa de Estabilidad 2013-2016. En 2013, el mejor comportamiento señalado de algunas partidas de gasto y los nuevos criterios de Eurostat para contabilizar las devoluciones tributarias a los contribuyentes parece que harán posible alcanzar el objetivo de déficit fijado en el -6,5% del PIB.

19. Por cada euro público que se deja de gastar, el PIB se reduce en 75 céntimos y por cada euro adicional que se ingresa en el erario público, el PIB se recorta en 40 céntimos.

Tabla 8.1

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO POR ADMINISTRACIONES Y PRINCIPALES PARTIDAS		
Año 2014	Millones	%
Administración central	246.571	53,5
Pensiones	125.319	27,2
Desempleo	29.429	6,4
Intereses de la deuda	37.708	8,2
Gastos de personal	21.301	4,6
Resto de políticas	22.814	7,1
Administración autonómica	158.082	34,3
Sanidad	60.753	13,2
Educación	45.041	9,8
Resto de políticas	52.288	11,3
Administración local	56.227	12,2
Total	460.881	100,0

Fuente: Gabinete Económico de CCOO

La Administración local gana peso entre las medidas de ajuste del gasto adoptadas para 2014 y 2015, con la puesta en marcha de su reforma; y la Seguridad Social, que hasta ahora se había librado de los recortes, entra en escena con la introducción del nuevo índice de revalorización de las pensiones, a partir de 2014, que fija su revisión en el 0,25% cuando el sistema se encuentre en desequilibrio estructural, y del IPC+0,25% cuando se alcance el equilibrio o se registre un superávit. El Gobierno espera recortar el gasto en 1.130 millones con la reforma de la Administración local en 2014, aunque el grueso de la rebaja se producirá en 2015, extendiéndose sus efectos hasta el año 2019 y esperándose un impacto total de 8.024 millones.

Antes de comentar resumidamente los aspectos más relevantes de la evolución del gasto en 2014, conviene revisar su distribución por niveles de Administración y principales partidas, como se hace en la tabla 8.1, para tener una visión más clara de su alcance y reparto. El 53,5% del gasto lo ejecuta la Administración central, pero ya está asignado el 27,2% a pensiones, el 8,3% a protección por desempleo, el 8,2% al pago del servicio de la deuda y el 4,6% a gastos de personal, quedando poco más de 24.000 millones para el desarrollo de políticas discrecionales por los departamentos ministeriales. El 34,3% del gasto lo ejecutan las comunidades autónomas, estando el 13,2% asignado a sanidad y el 9,8% a educación, y quedando el 11,3% restante (algo más de 52.000 millones) para políticas discrecionales. Por último, la Administración local gestiona el 12,2% del gasto público total.

A continuación se listan los cambios que se producirán en el gasto público en 2014 en las partidas presupuestarias más relevantes, así como su evolución a lo largo de la crisis:

- Los gastos de personal representan el 25% del total de gasto de las Administraciones Públicas. Están siendo, junto a la inversión, la principal partida de ajuste empleada para alcanzar los objetivos de déficit. Desde el año 2009 se han recortado un 10,5% en términos reales, el poder de compra de los empleados públicos ha caído un 14,7% y el empleo público se ha reducido en 231.000 empleos. Los gastos de personal bajarán en 2014 en 1.734 millones en el conjunto de las Administraciones y en 111 millones en el presupuesto consolidado del Estado.
- La inversión pública ha disminuido 30.099 millones de euros desde 2009. Ahora se invierte un tercio de lo que se invertía entonces. En 2014 se invertirán 1.534 millones menos en el conjunto de la Administraciones y 515 millones menos en el presupuesto consolidado del Estado.
- El pago por intereses de la deuda pública aumentará 2.827 millones en 2014, hasta situarse en 37.708, por encima del pago en prestaciones por desempleo (29.329 millones).
- El gasto presupuestado para el desempleo se reduce nuevamente (-4.716 millones desde 2010) por la contención en la destrucción de empleo, la reducción de la tasa de cobertura y la reforma de la protección de 2012.
- El gasto en el resto de partidas de protección social (fundamentalmente pensiones) crecerá en 5.348 millones en 2014, habiéndose adoptado, no obstante, medidas de contención del gasto por monto de 1.152 millones, de los que 809 millones son atribuibles al nuevo índice de revalorización de las pensiones.
- La rebaja del gasto en dependencia, provocada por las medidas de ajuste adoptadas por el Gobierno, fue de 1.437 millones entre 2012 y 2013, agotándose su efecto en 2013.
- El gasto sanitario se reduce en 832 millones en 2014, acumulándose un recorte de 10.686 millones desde 2009.
- El gasto educativo se reduce en 100 millones en 2014, acumulándose un recorte de 7.984 millones desde 2009.
- Las medidas restrictivas adoptadas por las distintas Administraciones recortarán las políticas de empleo en 4.114 millones entre 2012 y 2014.

En cuanto a los ingresos, la presión fiscal (tributos / PIB) es en España 7,8 puntos inferior a la de la eurozona. A pesar de tener un sistema fiscal homologable en tipos al de otros países del entorno, en España se recauda mucho menos por una mala definición de las bases imponibles y una insuficiente lucha contra el fraude. En el primer trimestre de 2014, la emisión del informe de la comisión de expertos iniciará el proceso de reforma del sistema fiscal que, no obstante, estará condicionado por la situación económica. Por último, aunque la mayoría de las medidas fiscales adoptadas a lo largo de la legislatura ya no tendrán impacto en 2014, el Gobierno estima ingresos adicionales por un monto de 4.758 millones para el año

que viene, procedentes de la eliminación de la deducción por pérdidas de sociedades participadas en el impuesto de sociedades (que afecta a las grandes empresas) y de la lucha contra el fraude fiscal y en las cotizaciones sociales. No obstante, también restarán ingresos algunas medidas de estímulo fiscal, como la liquidación del IVA por el sistema de caja, bonificaciones por reinversión y beneficios fiscales para la inversión en I+D+i de nuevos emprendedores.

Perspectivas futuras: una política pública a favor de la reducción del paro

La economía española necesita estímulos que la hagan crecer a una tasa en el entorno del 2%, que se encuentra dentro de su potencial de crecimiento y que permitiría ir recortando la abultada tasa de desempleo a un ritmo razonable. Los estímulos tendrían un efecto multiplicador importante y a diferencia de los de 2009 y 2010, su efecto sería permanente, pues tras el duro ajuste la economía española se ha quedado en una estructura más productiva y competitiva.

Estos estímulos pueden venir de varios sitios. Del ámbito de la Unión Europea, lo razonable sería que los países con superávit o equilibrio en las cuentas públicas desarrollaran políticas fiscales expansivas que, al tiempo, les sirvieran para mejorar el reparto del crecimiento entre su población. Complementariamente, la Comisión Europea podría diseñar un programa de inversión plurianual comunitario, que sirviera para aumentar la interconectividad de los sistemas energéticos de los países miembros y promoviera una economía verde basada en el reciclaje y el ahorro de materias primas y energía en los procesos productivos y los hogares. Con un presupuesto anual del 2% del PIB se financiaría con cargo a una contribución especial diseñada a nivel europeo.

En este mismo orden de cosas, aunque con un recorrido menor entre las organizaciones sociales debido, posiblemente, a la autoría de la propuesta; el FMI ha planteado que la protección por desempleo se diseñe y financie en el ámbito comunitario. Como estabilizador automático, el gasto en desempleo crece cuando cae la economía, sosteniendo el consumo y ayudando a estabilizar la demanda. De igual forma, se recorta cuando repunta la actividad y se reduce el desempleo. Esta naturaleza anti-cíclica sirve, asimismo, como mecanismo de compensación fiscal ante crisis asimétricas, financiando el gasto de los países con más paro con recursos procedentes de aquellos en mejor situación, evitando así un deterioro mayor de sus cuentas públicas y ampliando las posibilidades para desarrollar políticas de estímulo.

Los estímulos no sólo pueden ser fiscales, sino también monetarios. El Banco Central Europeo tiene margen para desarrollar una política monetaria más expansiva, con una inflación del 0,7% en la eurozona, un tipo de cambio del euro con tendencia a apreciarse y una tasa de desempleo del 12,2%. Asimismo, es también responsabilidad del Banco Central generar los estímulos necesarios para que el coste de la financiación empresarial no esté fragmentado dentro de la eurozona.

En el ámbito del sector público nacional también hay margen, aunque estrecho, para los estímulos. Como se señaló más arriba, las medidas de rebaja y contención del gasto público restarán en 2014 casi un punto al crecimiento del PIB. Esto significa que, en ausencia de las mismas, la economía crecería un 1,6% el año que viene. Las cuentas públicas están inscritas en un proceso de consolidación que tiene como objetivo eliminar el déficit excesivo y colocarlo por debajo del 3% en 2016. Sin embargo, este plazo no es inamovible y, de hecho, se ha ido acomodando a la evolución de los fundamentos de la economía española.

Una de las variables que observa la Comisión para respaldar nuevos plazos es el nivel de paro estructural por su relación con el déficit estructural. La lógica es sencilla, si el déficit público es cíclico; es decir, está provocado por cambios coyunturales en la demanda, no hay motivo para promover un ajuste mayor de las cuentas públicas pues su equilibrio volverá cuando la economía vuelva a crecer. Sin embargo, si el déficit es estructural y, además, creciente habrá que promover reformas de calado que cambien los precios relativos de los factores en los mercados, con objeto de aumentar el potencial de crecimiento de la economía y rebajar el desequilibrio del sector público.

Se puede estimar desde un análisis macroeconómico que alrededor de un tercio del desempleo es cíclico en España. Un análisis más microeconómico arroja una cifra mayor, cerca de la mitad del paro sería coyuntural. De ser así, hay espacio para retrasar nuevamente el cumplimiento del compromiso de déficit excesivo y emplear los recursos liberados en desarrollar políticas que precisamente eviten el enquistamiento del desempleo y su transformación en paro estructural.

Este peligro no es insignificante. Como consecuencia de la larga duración de la crisis, el 58% de los desempleados ya lleva un año o más buscando empleo. El 54% tiene un nivel de formación académica que como mucho alcanza la ESO; y continúa creciendo el número de personas que viven en un hogar sin ingresos laborales (1.440.000), aumentando la relación entre paro y marginalidad. Son necesarias, por tanto, políticas activas de empleo dirigidas a evitar la consolidación de las situaciones de desempleo y su transformación en paro estructural. Para ello, es necesario reorientar su diseño bajo los siguientes criterios:

- Tienen que dirigirse a los desempleados con baja cualificación, evitando o, en todo caso, dejando la edad como criterio de selección secundario. Dando prioridad a los desempleados con cargas familiares y sin protección por desempleo.
- Tienen que promover la recualificación y el reciclaje profesional, a través de programas de formación específicos, dirigidos a atender las necesidades laborales de sectores dinámicos o emergentes. En este marco, los Servicios Públicos de Empleo deben ser los encargados de diseñar itinerarios laborales a medida de cada desempleado, realizar el seguimiento y evaluar su grado de éxito.
- La formación debe ir acompañada de una renta laboral o subsidio público. El diseño de las bonificaciones que hagan posible la obtención de una renta laboral debe evitar la sustitución en el empleo de colectivos no bonificados por trabajadores con bonificación.

Para llevar esto a cabo es necesario no sólo redistribuir los recursos destinados a políticas activas de empleo, sino también incrementar su cuantía, que aunque aumentará un 7,2% en 2014 se ha rebajado en un 41,9% desde el año 2010.

Las políticas activas de empleo deben acompañarse de una política empresarial activa, que ponga en el centro de la reflexión a las empresas y al modelo productivo que se desea para el país y donde el emprendimiento desempeñe un papel complementario, y no único y central como ocurre ahora en el discurso del Gobierno. En primer lugar, los poderes públicos deben trabajar para aumentar la dimensión media de las empresas españolas con el fin de aprovechar las economías de escala que se derivan del tamaño. Para ello habrá que fomentar la cooperación entre empresas e impulsar una mayor profesionalización de su *staff* directivo. En segundo lugar, desde el ámbito público se debe reflexionar sobre qué elementos hay que remover o impulsar para establecer relaciones intersectoriales e interempresariales que permitan alcanzar segmentos productivos más complejos y elevados de la cadena de producción de valor, promoviendo para ello la creación de clusters empresariales y las asociaciones de interés estratégico.

En tercer lugar, habrá que fomentar la generación y desarrollo de elementos intangibles sobre los que actualmente se desarrolla la competencia en los mercados más dinámicos (cualificación de la fuerza de trabajo, mejor educación, I+D+i, fidelización de marca, internacionalización, servicios post-venta, presencia en la red, etc.). La inversión pública puede jugar un papel clave en este proceso, como palanca impulsora del cambio y bajo la consideración de que el nivel de infraestructuras alcanzado es suficiente en España, para aprovechar el potencial de crecimiento de los recursos disponibles en el país, sin que sea necesario ampliarlo más. La inversión pública, por tanto, puede iniciar un proceso de *inmaterialización*, redirigiendo sus recursos de la inversión física hacia estos nuevos elementos de competencia. Para ello habrá también que ir recuperando los niveles de inversión pública, cuyos recursos se han reducido un tercio con respecto a 2009, y sobre todo la inversión en I+D+i, que en el presupuesto consolidado del Estado de 2014 no varía en términos reales con respecto al año anterior y que cae un 45% en comparación con su volumen en 2010.

Por último, los estímulos pueden venir también del canal privado. El Gobierno prevé para el año que viene un crecimiento de la productividad del 1% real (2,3% nominal) en 2014 para el conjunto de la economía. La novedad de este aumento es que, a diferencia de lo ocurrido hasta ahora, será en su mayoría una mejora activa (en un 80%), que se conseguirá mediante el aumento del valor y no recortando el empleo (ganancia de productividad pasiva); aunque el empleo seguirá cayendo ligeramente en 2014 (-0,2%). Esto redefine las bases sobre las que se ha podido desarrollar hasta ahora la negociación salarial en los centros de trabajo. Ahora bien, la traslación de este patrón al conjunto de sectores y empresas no es general, pues, como se señaló, el crecimiento previsto tampoco lo es, siendo la recuperación –como la crisis en la eurozona– asimétrica. Por tanto, la negociación debe especializarse, sin atomizarse; es decir, sin dejar de tener carácter colectivo. Para tal fin, debe dotarse a los negociadores de la información estadística adecuada para que puedan tomar decisiones ajustadas a la situación real de cada sector.

Esta información estadística existe y se encuentra en los registros administrativos públicos (principalmente de la Agencia Tributaria y Seguridad Social), lo que no está es procesada

para tal fin. La posibilidad de disponer de ella algún día parece remota, pues, más allá del signo político del Gobierno de turno, ha existido siempre una barrera infranqueable que ha impedido cualquier mejora estadística que buscara aportar claridad y transparencia al reparto de la renta que se produce en el seno de las empresas. Así, a pesar de las reiteradas propuestas y protestas de CCOO en el Consejo Superior de Estadística y otros ámbitos de diálogo, se ha paralizado sistemáticamente la puesta en marcha de las siguientes operaciones:

- Estadística sobre el coste del despido. Es un tema recurrente en todas las reformas laborales sobre el que, sin embargo, no se pueden hacer juicios con rigor debido, precisamente, a la falta de información comparable.
- Estadística sobre el precio del trabajo, que estime la evolución del salario efectivo en nómina y su variación pura. La información disponible actualmente sobre salario medio impide desligar la variación del salario en nómina del cambio en la composición del empleo. El registro de convenios ofrece información sobre la variación de una parte del salario en nómina (el salario base), pero no del efectivamente cobrado sino del negociado que, en muchos casos, no se plasma en la nómina por inaplicación del convenio o incumplimiento de lo pactado, en particular en las pequeñas empresas y microempresas. Debería realizarse mediante una encuesta a hogares para detectar también el pago de retribuciones en *negro*. Todas las estadísticas disponibles sobre salarios tienen como informante a la empresa.
- Índice del coste de la vida. Aunque generalmente se emplea el índice de precios al consumo para calcular la variación del poder de compra de los salarios, las pensiones o la renta familiar, lo cierto es que este índice no está diseñado para tal fin, dejando fuera importantes partidas del presupuesto familiar, como la vivienda en propiedad o el coste del endeudamiento familiar.

CUADERNOS

de información sindical

