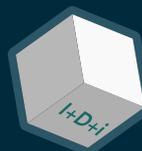
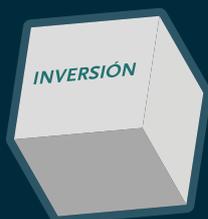


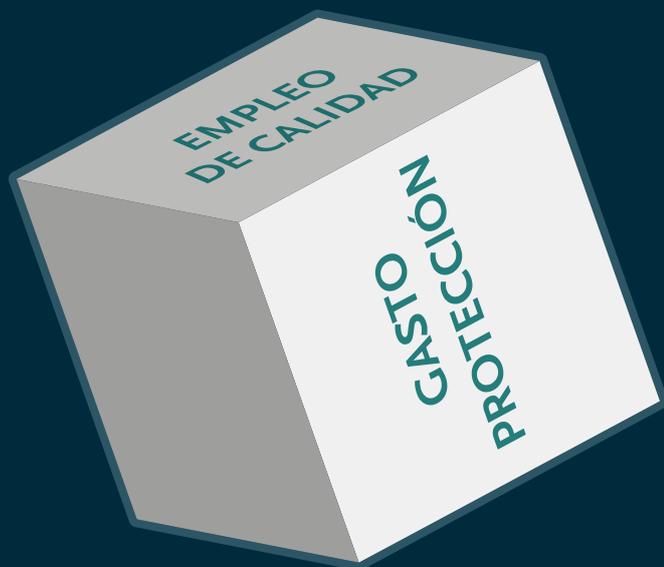
EnClave de Economía

Publicación periódica del Gabinete Económico de la C.S. de CCOO #4/2017

CCOO



SITUACIÓN ECONÓMICA DE ESPAÑA Y PGE-2017



EL CRECIMIENTO SE BASA EN LA DESIGUALDAD

SITUACIÓN ECONÓMICA DE ESPAÑA

Y PGE-2017

DOCUMENTO ELABORADO POR EL GABINETE ECONÓMICO DE CCOO

GABINETECONOMICO@CCOO.ES

AUTORES:

Carlos Martín Urriza, Responsable del Gabinete Económico de CCOO

Luis Zarapuz Puertas (Gabinete Económico de CCOO)

COLABORADORES:

Enrique Martín Serrano (Secretaría Confederal de Protección Social) y R. Modigliani (MIT). Capítulo 7 elaborado por Fernando Monge Lancho y Luis González Carrillo, Unión Comarcal Sur CCOO-Madrid

DISEÑO Y MAQUETACIÓN:

Daniela Rogoza

EDICIÓN:

María Dolores Sánchez-Horneros Gambín (Gabinete Económico de CCOO)

ÍNDICE

CAPÍTULO 1 – PRINCIPALES CLAVES DE LOS PRESUPUESTOS DE 2017	6
Introducción	6
Los efectos negativos de la reforma fiscal en el cierre de los PGE-2016 y el crecimiento económico	7
Sobre-estimación de la recaudación esperada e infra-estimación de la inflación	11
El gobierno sí “sube los impuestos” a pensionistas, parados, estudiantes, personas dependientes y empleados públicos	12
El gasto público se congela en 2017 y la administración central sigue perdiendo peso sobre el PIB	12
Los presupuestos no priorizan el empleo, ni una economía más productiva	16
Del crecimiento financiado con endeudamiento al crecimiento financiado con desigualdad	17
El recorte de plantillas públicas encubre la privatización de los servicios públicos	20
Son posibles pensiones suficientes y sostenibles	21
CAPÍTULO 2 – SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS ECONÓMICAS	23
Globalización, neoproteccionismo y debilidades del proyecto europeo	23
Perspectiva y modelo de crecimiento de la economía española	28
La recuperación que no llega a las personas	35
Desempleo estructural y estabilidad del empleo	37
Devaluación salarial	43
Siguen aumentando los riesgos en el sector financiero	49
CAPÍTULO 3 – LOS INGRESOS DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO	50
Introducción	50
Ingresos de las administraciones públicas en 2016	50
Los ingresos consolidados en 2017	51
Los ingresos del estado en 2017	53
Presupuesto de beneficios fiscales	55
CAPÍTULO 4 – POLÍTICAS DE GASTO DE LOS PRESUPUESTOS	58
Introducción	58
Principales claves del presupuesto de gasto	58
La inversión pública en los presupuestos	62
La política de infraestructuras	63
Política de investigación, desarrollo e innovación	68
CAPÍTULO 5 – PRESUPUESTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL	72
Ingresos: cotizaciones sociales y aportaciones del estado	72
Gasto en pensiones y otras prestaciones	73
Otros aspectos de la protección social	75
Saldo de las cuentas de la seguridad social	77
CAPÍTULO 6 – PRESUPUESTO DEL SERVICIO PÚBLICO ESTATAL DE EMPLEO	80
Análisis de los ingresos	80
La protección por desempleo sigue menguando	80
Políticas activas de empleo insuficientes	81
Saldo de las cuentas del SEPE	83
CAPÍTULO 7 – IMPACTO DE LA BURBUJA INMOBILIARIA EN LOS AYUNTAMIENTOS	84
Las consecuencias de la burbuja inmobiliaria para los presupuestos de las entidades locales	84
Los presupuestos locales y la burbuja inmobiliaria	85
La salud económica de los municipios	88
Conclusiones	93

Principales claves de los Presupuestos de 2017

INTRODUCCIÓN

El Proyecto de Presupuestos Generales del Estado (PGE–2017) no es lo que necesita la economía española para combatir la profunda crisis de empleo en la que se encuentra inmersa. Su prioridad no es luchar contra el paro maximizando la creación de empleo estable mediante la participación justa de los salarios en el crecimiento y el fomento de una economía más productiva e inclusiva; por el contrario, se apuesta por un Estado cada vez más pequeño, a pesar de que la Administración Pública española ya es pequeña cuando se compara con la de Europa. Tiene un peso sobre el PIB (43,8%) 4,7 puntos por debajo del de la Eurozona.

El Gobierno plantea las cuentas públicas como si de un presupuesto familiar se tratase, renunciando a su capacidad para impulsar la actividad económica. Sus objetivos son rebajar el déficit presupuestario recortando el peso de la iniciativa pública, y crecer sin saldos exteriores negativos, lo que conduce a un escenario de crecimiento débil y de rebaja lenta del paro. Y, en efecto así es, el empleo está aumentando menos que en otras salidas de crisis y se desacelerará este año, según la previsiones del propio Gobierno, sin que los presupuestos tengan la intención de evitarlo. Esta es una *política económica de vía crucis* pues retrasa la solución del desempleo de muchas personas, aumentando su sufrimiento de manera innecesaria, y cuando lo resuelve lo hace en

muchos casos con empleo precario y salarios que no sacan de la pobreza, ni permiten llevar una vida independiente.

En lugar de rebajar el déficit público impulsando el crecimiento, los presupuestos proponen congelar el gasto público y mejorar los ingresos gracias al incremento de la inflación, pero sin compensar de sus efectos negativos a los colectivos más vulnerables (pensionistas, parados, personas dependientes y estudiantes) y a los empleados públicos, que verán como las transferencias sociales y salarios que reciben de los presupuestos pierden poder de compra en 2017. En la práctica, esta manera de cuadrar las cuentas públicas supone una subida encubierta de impuestos, que es doblemente regresiva, pues la pagan personas en mala situación y con un esfuerzo mayor según baja su nivel de renta.

Al igual que ocurrió el año pasado, en 2017 es probable que la previsión de ingresos no se cumpla y el objetivo de déficit termine alcanzándose con un nuevo recorte del gasto público. La rebaja fiscal llevada a cabo para ganar las elecciones generales redujo los ingresos públicos en 12.300 millones entre 2015 y 2016, lo que, contrariamente a lo que mantiene el Ministro de Hacienda, afectó negativamente al crecimiento económico y del empleo en 2016, y terminó recortando el gasto finalmente liquidado por el Estado ese año en 7.300 millones, mediante el adelanto del cierre del presupuesto. La rebaja se

En resumen, la política económica, en general, y la presupuestaria, en particular, configuran un modelo de crecimiento financiado con más desigualdad.

concentró en el Servicio Público de Empleo Estatal, la inversión pública, las políticas activas de empleo y el gasto en I+D+i. Estas han sido las partidas fundamentalmente empleadas por el Gobierno para reducir el déficit desde 2012 y, más recientemente, para financiar la rebaja fiscal.

La renuncia a incrementar la productividad con un aumento significativo de la inversión pública y el gasto en I+D+i, circunscribe la mejora de la competitividad a la presión a la baja que la reforma de 2012 pone sobre los salarios y las condiciones de trabajo, también durante la etapa de crecimiento, impidiendo la participación de los trabajadores y trabajadoras en la prosperidad de las empresas. En paralelo, el recorte del empleo público en la prestación de servicios básicos como la sanidad y la educación, ha impulsado el crecimiento de la iniciativa privada en estos servicios debilitando la cohesión social.

En resumen, la política económica, en general, y la presupuestaria, en particular, configuran un modelo de crecimiento financiado con más desigualdad. Si antes de la crisis se creó un gigante con pies de barro basado en una burbuja del precio de la vivienda financiada con endeudamiento, ahora el aumento de la desigualdad y la rebaja de la cohesión social para aumentar la rentabilidad empresarial producen un crecimiento igualmente insostenible que, además, amenaza con rebajar el potencial

LOS EFECTOS NEGATIVOS DE LA REFORMA FISCAL EN EL CIERRE DE LOS PGE-2016 Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

de crecimiento de la economía española por la desatención de los parados de larga duración.

El análisis del Proyecto de PGE-2017 debe comenzar con el comentario de la ejecución de los PGE-2016 y de las repercusiones de la rebaja fiscal, que el Gobierno aprobó de cara a las elecciones generales de finales de 2015, tras haber perdido 2,5 millones de votos en las elecciones al Parlamento Europeo en mayo de 2014. La reforma fiscal recortó la imposición directa (IRPF e IS) en 5.902 millones de euros en 2015 y en 6.407 millones en 2016, **acumulándose una pérdida de 12.309 millones en la recaudación de esos dos años** (ver tabla 1.1). La rebaja de impuestos tuvo claros tintes electoralistas; a la postre ha servido para mantener a sus promotores en el poder, pero a costa de recortar el gasto público en 2016, reducir la creación de empleo, e incumplir el objetivo de déficit, con el que el Gobierno siempre ha mantenido una actitud implacable, excepto cuando se ha tratado de su supervivencia.

La desviación en el déficit de 2015 estuvo a punto de costarle al contribuyente una multa de 2.200 millones de euros, mientras que en 2016 el agujero en la recaudación provocado por la reforma fiscal puso, nuevamente, en peligro el cumplimiento del objetivo de déficit, a pesar de que la Comisión Europea lo había relajado de manera notable del 2,8% al 4,6% del PIB. Para evitarlo, el Gobierno se vio obligado a recuperar los pagos a cuenta

TABLA 1.1 – PÉRDIDA DE INGRESOS TRIBUTARIOS PROVOCADA POR LA REFORMA FISCAL			
MILLONES DE EUROS	2015	2016	ACUMULADO
IRPF	-4.813	-4.487	-9.300
Impuesto de Sociedades	-1.089	-1.920	-3.009
TOTAL	- 5.902	- 6.407	- 12.309

Fuente: MBHYFP

TABLA 1.2 – INGRESOS NO FINANCIEROS TOTALES ¹ Y DEL ESTADO							
MILLONES DE EUROS	A	B	C	D			
	2015 ^(E)	2016 ^(P)	2016 ^(E)	2017 ^(P)	C-B	C-A	D-C
I. Impuestos directos	96.753	103.238	97.827	106.617	-5.411	1.074	8.790
IRPF	72.346	75.432	72.416	78.027	-3.016	70	5.611
IS	20.649	24.868	21.678	24.399	-3.190	1.029	2.721
Otros	3.759	2.938	3.733	4.191	795	-26	458
II. Impuestos indirectos	82.727	86.936	86.122	91.902	-814	3.395	5.780
IVA	60.305	62.663	62.845	67.463	182	2.540	4.618
IIEE	19.147	20.053	19.866	20.770	-187	719	904
Otros	3.275	4.220	3.411	3.669	-809	136	258
III. Tasas y otros ingresos	2.529	3.558	2.300	2.444	-1.258	-229	144
INGRESOS TRIBUTARIOS TOTALES	182.009	193.732	186.249	200.963	- 7.483	4.240	14.714
I. Impuestos directos²	1.036	1.988	1.028	909	-960	-8	-119
III. Tasas y otros ingresos³	14.882	3.300	11.375	5.724	8.075	-3.507	-5.651
IV. Transferencias corrientes	10.948	8.267	8.226	5.962	-41	-2.722	-2.264
V. Ingresos patrimoniales	8.368	5.180	5.824	5.063	644	-2.544	-761
VI. Enajenación inversiones reales	184	199	184	213	-15	0	29
VII. Transferencias de capital	563	1.389	582	1.354	-807	19	772
TOTAL NO FINANCIEROS	217.989	214.055	213.468	220.188	- 587	- 4.522	6.720
PARTICIPACIÓN AATT EN RECAUDACIÓN	79.282	79.282	80.062	87.133	780	780	7.071

¹ Antes del reparto con la Administración Territorial de la recaudación.

² Cuotas de clases pasivas.

³ Diferencias entre valores de reembolso y emisión.

(E) Ejecutado.

(P) Presupuestado.

Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de información presupuestaria del MHYFP.

LA RECAUDACIÓN
TRIBUTARIA TOTAL
QUEDÓ EN 2016,
7.483
MILLONES
POR DEBAJO
DE LO PRESUPUESTADO

en el Impuesto de Sociedades (IS), lo que a finales del año pasado aumentó la recaudación en 3.000 millones. No obstante, esta medida es solo un parche temporal que no resuelve el problema de insuficiencia de recursos, en tanto que los pagos a cuenta son solo adelantos que se tendrán que devolver cuando se liquide el impuesto a mediados de 2017. Queda pendiente, por tanto, una reforma del IS que, según las previsiones presupuestarias, en 2017 recaudará un 45,6% menos que en 2007, a pesar de que ya se ha recuperado el nivel de beneficios empresariales previo a la crisis y debido a que se ha recortado su tipo nominal del 35% al 25%. En el mismo período la recaudación del IVA ha aumentado un 21%.

Pero, incluso, a pesar de la recuperación de los pagos a cuenta en el IS y de que la economía creció al 3,2%, la recaudación tributaria total¹ quedó en 2016, 7.483 millones por debajo de lo presupuestado. La caída con respecto al total de ingresos públicos no financieros (tributarios y no tributarios) no fue tan alta gracias a que se generaron 8.075 millones de ingresos adicionales no presupuestados, por la diferencia entre valores de reembolso y emisión, que es una operación con efectos neutrales sobre los ingresos en el medio plazo, pero que se está empleando para aumentar artificialmente los ingresos a corto plazo y cuadrar así las cuentas públicas. El Estado vende deuda a precios por encima del nominal (con prima de emisión), lo que supone un ingreso en sus cuentas, pero esta prima está compensada con el pago de mayores intereses en el futuro. Supuestamente se hace para dar más actividad al mercado de deuda pública, pero es una operación que hace menos fidedignas las cuentas públicas, dado el elevado monto que ha alcanzado con 8.500 millones de ingresos por este concepto en 2016 (ver tabla 1.2).

Si en lugar de comparar con lo presupuestado inicialmente se compara la ejecución de 2016 con la de 2015, los ingresos públicos

no financieros cayeron 4.552 millones, aunque el recorte se concentra en los ingresos no tributarios. En particular, se consiguieron menos ingresos por diferencia entre valores de reembolso y emisión (-3.507 millones), transferencias corrientes (-2.722 millones), e ingresos extraordinarios procedentes de la privatización de AENA (-2.544 millones). La recaudación tributaria aumentó en 1.240 millones (4.240 millones -3.000 millones del adelanto de pagos en el IS) gracias al crecimiento económico (3,2%). Pero, debido a la rebaja del IRPF y del IS, el 80% de este incremento procedió de la imposición indirecta, siendo resultado de un esfuerzo fiscal distribuido de manera regresiva, es decir, soportado en mayor medida por las personas de menos renta.

El déficit público de 2016 se logró recortando el gasto del Estado en 7.312 millones

El agujero en la recaudación producido por la reforma fiscal provocó también un recorte en el gasto no financiero del Estado liquidado en 2016 de 6.858 millones sobre lo presupuestado inicialmente, o de 7.312 millones sobre lo liquidado en 2015. El recorte se llevó a cabo mediante el cierre anticipado del presupuesto en julio y la no disposición de créditos, ante el peligro de que se volviera a incumplir el objetivo de déficit como consecuencia del fuerte efecto depresor que la reforma fiscal estaba causando sobre la recaudación.

Si se comparan los presupuestos liquidados en 2015 y 2016, la rebaja del gasto se concentró en el Servicio Público de Empleo Estatal (-6.115 millones) y la inversión pública (-3.237 millones, en inversiones reales y transferencias de capital), ver tabla 1.3. El recorte fue incluso superior al necesario y el déficit, finalmente, quedó en el 4,3% del PIB en 2016 (sin las dos décimas de ayudas a la banca) frente al objetivo del 4,6%. Las tres décimas de sobre-ajuste significaron menos crecimiento y empleo, y muy probablemente fueron producto del nerviosismo que surgió en Hacienda por el posible nuevo incumplimiento del déficit público, lo que podría

¹ La correspondiente al Estado y las Administraciones Territoriales.

TABLA 1.3 – GASTOS NO FINANCIEROS DEL ESTADO

MILLONES DE EUROS	A	B	C	D	C-B	C-A	D-C
	2015 ^E	2016 ^P	2016 ^E	2017 ^P			
I. Gastos de personal	16.088	16.839	16.205	16.371	-633	118	166
II. Gastos corrientes	3.511	3.079	3.286	3.035	207	-225	-251
III. Gastos financieros	31.744	33.514	32.063	32.230	-1.451	318	167
IV. Transferencias corrientes	91.292	88.835	87.005	85.963	-1.830	-4.287	-1.041
Al Servicio Público de Empleo	9.998	4.122	3.883	2.298	-238	-6.115	-1.585
V. Fondo de contingencias		2.508		2.382	-2.508	0	2.382
VI. Inversiones reales	5.281	3.578	3.932	5.330	353	-1.349	1.399
VII. Transferencias de capital	9.730	8.838	7.843	8.542	-996	-1.888	699
TOTAL GASTO NO FINANCIERO	157.645	157.191	150.333	153.853	-6.858	-7.312	3.520

^E Ejecutado

^P Presupuestado

Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de información presupuestaria del MHYFP.

TABLA 1.4 – OBJETIVOS DE DÉFICIT PÚBLICO

	DÉFICIT 2016	OBJETIVO 2017	DIFERENCIA
Administración Central	-2,52	-1,1	-1,42
Comunidades Autónomas	-0,82	-0,6	-0,22
Corporaciones Locales	0,64	0,0	0,64
Seguridad Social	-1,62	-1,4	-0,22
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	-4,32	-3,1	-1,22

Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de información presupuestaria del MHYFP.

haber llevado a maquillar las cuentas públicas en connivencia con grandes grupos empresariales, según algunos análisis recientemente publicados². Éstos habrían pagado impuestos de más en 2016 – que se devolverán a lo largo de 2017 – para ayudar a cuadrar las cuentas públicas.

² A este respecto véase, Santiago Carcar (17 abril 2017): *El milagro recaudatorio de Montoro contiene llamativos errores de las grandes sociedades*. Publicado en www.bez.es

La rebaja de los impuestos recortó el crecimiento, la reducción del paro y la cohesión social

La rebaja de impuestos de 12.000 millones euros se ha financiado recortando el gasto en protección por desempleo, la inversión, las políticas activas de empleo y el gasto en I+D+i. Esto ha tenido un impacto negativo sobre el crecimiento de la economía española, la reducción del paro y la cohesión social. La razón es que una bajada de impuestos tiene un efecto sobre la demanda menor que el mantenimiento y/o aumento del gasto en la misma magnitud en las políticas donde se ha recortado. En efecto, una parte de la bajada de impuestos no se transforma en demanda porque se ahorra

o se destina a saldar deuda, en particular, en una economía tan endeudada como la española. En cambio, el aumento de la protección por desempleo es más probable que se convierta en consumo por la mayor propensión a consumir de un parado frente al contribuyente medio. Asimismo, el gasto en inversión, I+D+i, y políticas activas de empleo es directamente más demanda. No solo el impacto es mayor que una rebaja de impuestos a corto plazo, sino que también sus efectos son más duraderos a largo plazo, debido a que la inversión y el gasto en políticas activas de empleo e I+D+i aumenta el potencial de crecimiento de la economía.

**SOBRE-ESTIMACIÓN
DE LA RECAUDACIÓN
ESPERADA
E INFRA-ESTIMACIÓN
DE LA INFLACIÓN**

La recaudación de ingresos prevista para este año en el proyecto de presupuestos (200.963 millones de euros), a pesar de tener el mismo nivel nominal que en 2007, tiene un poder de compra un 15% inferior, como resultado del alza de los precios a lo largo de este período. Por tanto, **no se ha alcanzado el nivel de recaudación previo a la crisis como ha sostenido el Gobierno.**

Asimismo, el fuerte aumento previsto en la recaudación para 2017 (7,9%, 14.714 millones más de los obtenidos en 2016) parece poco creíble a la vista de las previsiones del cuadro macroeconómico que acompañan a los presupuestos. La subida que se produjo en la recaudación de 2016 fue solo del 2,3% (2,5% si se descuenta la rebaja de impuestos). Este año se espera que aumente más del triple con un crecimiento de la actividad económica parecido al del año pasado.

Por tanto, si se dan por buenas las estimaciones incluidas en el cuadro macroeconómico que acompaña a los presupuestos, no se cumplirán los ingresos previstos por recaudación, lo que conducirá, como el año pasado a un fuerte recorte del gasto para cumplir con el objetivo de déficit público. Abunda en esta posibilidad que el esfuerzo de rebaja que se exige este año a la Administración Central (del -2,52% al -1,1%) y a la Seguridad Social (del -1,62% al -1,4%) para cumplir el objetivo de déficit es muy exigente, 1,64 puntos del PIB (19.016 millones de euros), ver tabla 1.4. No

obstante, la recaudación podría mejorar en el caso de que el Gobierno esté infra-estimando el crecimiento y la inflación, y si las Corporaciones Locales vuelven a registrar superávit en sus cuentas también este año, a pesar de que su objetivo para 2017 es tener las cuentas en equilibrio presupuestario.

El Gobierno prevé una desaceleración en el crecimiento de siete décimas este año (2,5%) con respecto al observado en 2016 (3,2%), aunque en la reciente actualización del Programa de Estabilidad 2007-2020 lo eleva hasta el 2,7%. Aún así algunos analistas adjetivan esta previsión de conservadora. El aumento del precio del petróleo, el final de caída de los tipos de interés y unos presupuestos que no empujan el crecimiento, abogarían por su veracidad. En cambio, la posible devaluación del euro frente al dólar (por la subida de tipos de la Reserva Federal mientras que el BCE los mantiene) y el mayor crecimiento mundial podrían hacer que la previsión se superara por la mejora del sector exterior.

Lo que sí parece claramente infra-estimado es la inflación esperada por el Gobierno para 2017 (1,5%). El consenso de los analistas prevé un alza de los precios de consumo del 2,2% para este año. Las subidas que ya se conocen de los primeros meses de 2017 (3% en enero y febrero, y 2,3% en marzo) están muy por encima de la previsión oficial, y aunque es cierto que en los primeros meses de 2016 el petróleo tocó mínimos, las propias estimaciones del Gobierno sobre la evolución del precio del barril de Brent desmienten su previsión de precios para 2017. En efecto, el 'Plan Presupuestario 2017' enviado a Bruselas en octubre de 2016, incluía un incremento del precio del barril del 13% y una inflación del 1,4%. El proyecto de presupuestos recoge ahora un aumento muy superior en el precio del petróleo (26%), pero la variación del IPC es prácticamente igual, solo aumenta una décima (1,5%).

**EL GOBIERNO
SÍ “SUBE LOS IMPUESTOS”
A PENSIONISTAS,
PARADOS, ESTUDIANTES,
PERSONAS DEPENDIENTES
Y EMPLEADOS PÚBLICOS**

El Gobierno ha mantenido que no subirá los impuestos a lo largo del año, aunque es posible que tenga que hacerlo y también recortar el gasto si, finalmente, se cumplen sus previsiones macroeconómicas, pues, en ese caso, no se alcanzará la recaudación prevista. Pero más allá de lo que suceda a lo largo del año, los PGE-2017 suben de manera indirecta, los impuestos a los colectivos más vulnerables (parados, pensionistas, personas dependientes, y estudiantes) y a los empleados públicos al no protegerlos de la inflación. La subida es, además, regresiva pues la inflación supone una carga mayor, en términos relativos, según disminuye el nivel de renta.

Los PGE-2017 fian parte de la mejora de la recaudación al aumento de la inflación y el recorte del déficit público a la no compensación de la subida de los precios en el salario de los empleados públicos y en las partidas de gasto social (pensiones, subsidios, ayudas y becas). La inflación aumentará la base imponible de los impuestos y con ella la recaudación, y el gasto público no consumirá este incremento de recursos gracias a que la inflación no se compensará en los salarios y las transferencias públicas a las personas. Es decir, la Hacienda Pública *ingresará en duros y pagará en pesetas*, lo que permitirá cuadrar las cuentas públicas a costa de la pérdida de poder de compra de los empleados públicos y las personas perceptoras de transferencias sociales: pensionistas, desempleados perceptores de subsidios, estudiantes becados, personas dependientes, etc.

Con las previsiones oficiales los empleados públicos perderán medio punto de poder de compra y los pensionistas 1,25 puntos. Si, como parece más probable, los precios terminan en el 2,2%, los empleados públicos perderán 1,2 puntos y los pensionistas 1,95 puntos, el doble de lo que han perdido a lo largo de toda la crisis.

Los PGE-2017 plantean un aumento del gasto no financiero del Estado del 2,2%, con respecto al ejecutado en 2016. No obstante, si se elimina la dotación del fondo de contingencias en el presupuesto de 2017, que no se ejecutó el año pasado, el gasto solo aumenta un 0,8%, lo que supone un recorte

en términos reales, una vez descontada la inflación (-0,7%). El gasto consolidado de la Administración General del Estado³ crecerá -también comparado con el ejecutado de 2016-, al mismo ritmo que la inflación prevista por el Gobierno (1,5%) y por debajo del incremento nominal de PIB (4,1%), con lo que la Administración Central seguirá perdiendo peso sobre el PIB, hasta quedarse en el 27,4% en 2017, ver Tabla 1.5.

Los PGE-2017 continúan recortando la aportación del Estado al SEPE (-1.585 millones sobre el ejecutado del año anterior), dejándola reducida a tan solo 2.298 millones, cuando en 2015 fue de 9.998 millones. El motivo es la mejora en los ingresos por cuotas de desempleo, y la caída en el pago de prestaciones, que cayeron en 2.509 millones comparando la liquidación de 2016 con la del año previo, y que se prevé que vuelvan a disminuir en 575 millones en el presupuesto de 2017. Pero estas rebajas no son compatibles con el elevado volumen de paro: 3.751.000 desempleados según el registro paro, o a 4.238.000 desempleados según las estimaciones de la EPA. El 18,6% de la población activa española está desempleada, la segunda tasa más alta de la UE después de Grecia.

La inversión pública del Estado perdida en 2016 (-3.237 millones sumando inversiones y transferencias de capital), se recupera solo parcialmente en 2017 (2.098 millones), a pesar de que ha caído en 18.713 millones desde 2007. La inversión y el gasto en I+D+i, desde el principio de la crisis, y el gasto en protección por desempleo, desde su reforma en 2012, son las partidas de gasto que se han empleado para ajustar las cuentas públicas y recortar el déficit público.

³ Estado, Organismos Autónomos, Agencias Estatales, otros Organismos Públicos y Seguridad Social.

**EL GASTO PÚBLICO
SE CONGELA EN 2017
Y LA ADMINISTRACIÓN
CENTRAL SIGUE
PERDIENDO PESO SOBRE EL
PIB**

TABLA 1.5 – GASTO NO FINANCIERO CONSOLIDADO DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL

MILLONES DE EUROS	2015 ^(E)	2016 ^(E)	2017 ^(P)	2016–2015	2017–2016
Estado	124.819	127.593	128.996	2.773	1.404
OO.AA.	48.156	40.442	39.017	-7.714	-1.425
AA.EE. y otras entidades	1.540	1.383	1.737	-157	354
Otras entidades	5.918	5.667	5.405	-251	-262
Seguridad Social	133.616	137.915	142.646	4.299	4.731
TOTAL CONSOLIDADO	314.049	312.999	317.800	- 1.050	4.801

(E) Ejecutado

(P) Presupuestado

Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir del Proyecto de PGE 2017.

El recorte de la protección por desempleo financia la rebaja de impuesto

El Gobierno suele atribuir, en exclusiva, a la caída del paro la reducción en el gasto en protección por desempleo, pero la realidad es que su reforma en 2012 y la reforma laboral de ese mismo año, son factores explicativos muy importantes del recorte observado. La reforma de 2012 dificultó el acceso a la protección y recortó su cuantía y duración (ver Cuadro 1 en página 14). Asimismo, la reforma laboral aumentó la rotación de los contratos temporales e indefinidos dificultando la acumulación de derechos por desempleo.

La prueba de esta influencia está en la importante y continua disminución de la tasa de cobertura de la protección por desempleo, que se sitúa en el 55,5% en febrero de 2017. Como se observa en el gráfico 1.1, la tasa de cobertura ha bajado 23 puntos desde 2010, año en el que alcanzó su máximo; -10 puntos desde el año 2012, cuando se reformó la protección por desempleo; y -3,4 puntos, desde que se inicia la recuperación del empleo en 2014. A pesar de la recuperación del empleo y de la reducción del paro, la tasa de cobertura ha seguido cayendo debido a que la bajada de beneficiarios de protección ha sido más rápida que la

de los desempleados, como consecuencia de las reformas llevadas a cabo en la protección y el mercado laboral.

Las políticas activas de empleo crecen tímidamente a pesar del elevado paro de larga duración

La caída de la tasa de cobertura también se explica por unas políticas activas de empleo insuficientes, que no han impedido que el paro de larga duración aumentara hasta representar actualmente el 56% del total. El desempleo de larga duración incrementa el riesgo de que el paro se haga estructural. El gasto ejecutado en políticas activas de empleo en 2016 fue un 40% inferior al de 2011 (-2.932 millones). Los PGE de 2017 recuperarán una parte de esta caída aumentando un 4,3% sobre lo presupuestado en 2016, y un 25% sobre lo ejecutado (1.109 millones adicionales). No obstante, el año pasado se gastaron 885 millones menos de lo presupuestado y lo mismo podría volver a ocurrir en 2017 (ver Gráfico 1.2 en página 15).

La inversión pública no se recupera

La inversión pública del Estado⁴ es, junto a la protección por desempleo, la partida que se emplea para cuadrar las cuentas públicas

⁴ La suma de la inversión real y las transferencias

CUADRO 1

RECORTE DE LA PROTECCIÓN POR DESEMPLEO EN 2012

■ **ACCESO:** El subsidio para mayores de 52 años eleva la edad a 55 años. Aumentan las exigencias de carencia de renta. Antes se empleaba el 50% del interés legal del dinero para calcular la renta derivada del patrimonio del desempleado, ahora se utiliza el 100%. Asimismo, en el subsidio para mayores de 55 años, la renta familiar tiene que estar también por debajo de umbral de acceso, antes sólo debía estarlo la renta personal. Hasta la reforma, los desempleados mayores de 45 años o menores discapacitados podía acceder a la Renta Activa de Inserción si permanecían inscritos un año ininterrumpidamente en el desempleo sin rechazar ofertas adecuadas. Tras la reforma sólo podrán acceder a la RAI si han cobrado una prestación o subsidio por desempleo después de 1994.

■ **PERMANENCIA:** Se elimina el subsidio especial de 6 meses para mayores de 45 años, al que se accedía tras haber cobrado durante 2 años una prestación

contributiva. Los beneficiarios del subsidio para mayores de 55 años antes lo percibían hasta la edad de jubilación obligatoria, tras la reforma el plazo se acorta a la primera edad a la que se pueda jubilar el beneficiario, de manera ordinaria o anticipada.

■ **CUANTÍA:** Se rebaja del 60% al 50% de la base reguladora, la prestación contributiva tras los 6 primeros meses de cobro (durante los 6 primeros se percibe el 70%). Aumenta del 65% al 100% la cuota a la Seguridad Social que tiene que pagar ahora el trabajador, lo que reduce la cuantía recibida. Antes en el subsidio para mayores de 55 años se cotizaba por el 125% del salario mínimo, tras la reforma se hace por el 100%. Disminución de la cuantía del subsidio cuando el trabajador que lo genera es a tiempo parcial. Antes se recibía por completo, ahora de manera proporcional a la jornada del último contrato. Por ejemplo, si el contrato es de 20 horas se percibe la mitad, 213 euros —

desde 2012 y también en 2016. Como se comentó, la inversión ejecutada en 2016 está 3.237 millones por debajo de la del año anterior. La inversión de la Administración Central ha caído un 43% entre 2007 y 2016, en términos de Contabilidad Nacional (-11.400 millones). El resultado es todavía más abultado si se considera la inversión del conjunto de las Administraciones Públicas que se ha reducido a algo menos de la mitad, -51,2%, en el mismo período (-33.000 millones), ver gráfico 1.3.

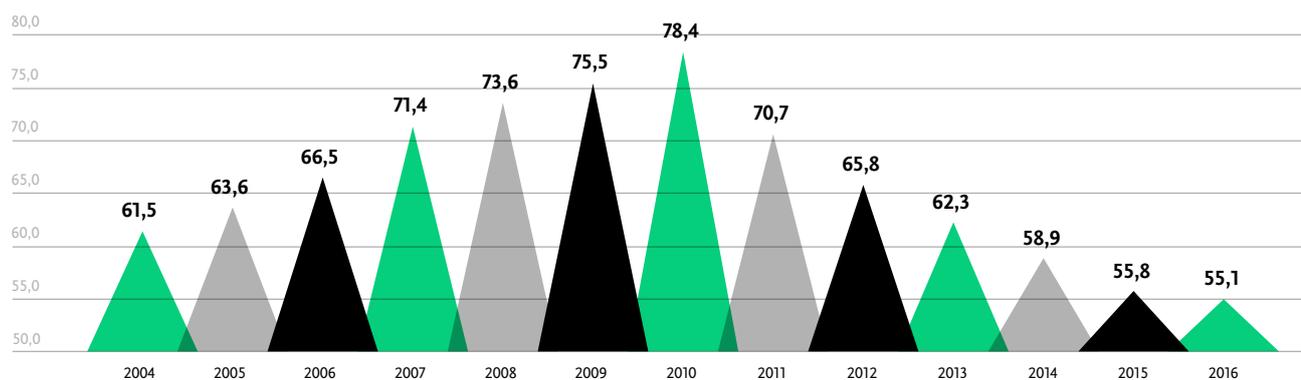
Los presupuestos continúan sin apoyar a la I+D+i

El gasto consolidado en investigación, desarrollo e innovación civil aumenta un 4,1% en los PGE-2017. Esta subida es resultado, por un lado, del recorte del gasto directo (-2,6%, -65 millones) y, por otro, del aumento de los préstamos que la Administración Central puede conceder para este fin (9,2%, 302 millones). El gasto directo sólo supone el 41% del presupuesto total. Esta configuración del presupuesto conlleva un elevado riesgo de no ejecución, como ha venido ocurriendo los últimos años. En 2015 sólo se ejecutó en el Estado el 52% de lo presupuestado, y en 2016 la caída fue aún mayor, el 38%, como consecuencia del cierre anticipado del presupuesto. Pero más preocupante es que el gasto directo ejecutado por el Estado en 2016 se haya reducido en 735 millones con respecto a 2015.

La I+D+i ha sido una de las partidas de gasto que más se ha reducido como consecuencia de la política de austeridad de los últimos años, y a la vista de su simbólica mejora en los PGE-2017 parece que su verdadera recuperación tendrá que esperar. El gasto no financiero del Estado presupuestado para este fin en 2017 está un 63% por debajo del ejecutado en 2009 (-4.229 millones). Aunque la distancia de España con Europa en gasto en I+D+i es mayor en el sector privado, parece difícil transitar a un modelo de

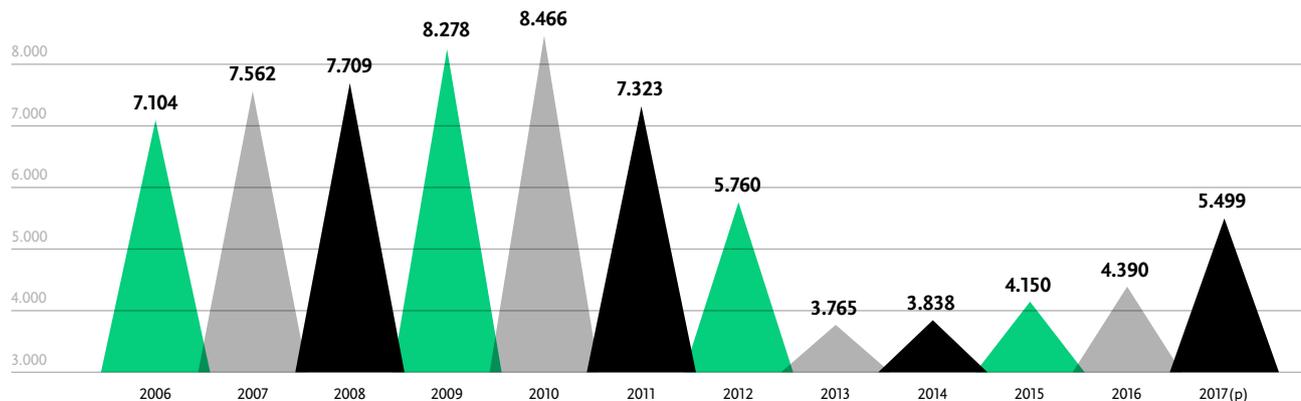
de capital.

GRÁFICO 1.1 – TASA DE COBERTURA DE DESEMPLEO
 BENEFICIARIOS/(PARADOS REGISTRADOS CON EXPERIENCIA + BENEFICIARIOS DEL SEA)



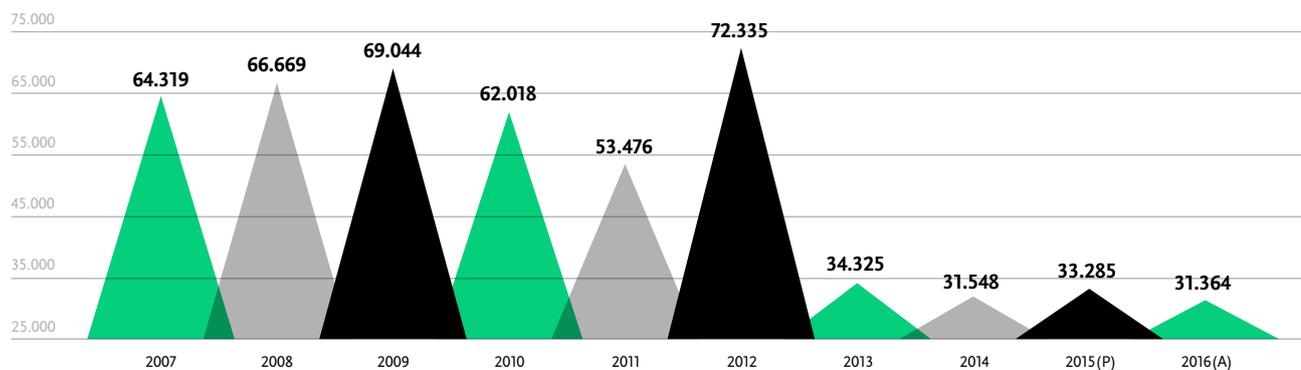
Fuente: MEYSS

GRÁFICO 1.2 – GASTO LIQUIDADADO EN POLÍTICAS DE EMPLEO
 MILLONES DE EUROS



Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de información del SEP

GRÁFICO 1.3 – INVERSIÓN DE LAS ADMON. PÚBLICAS EN TÉRMINOS DE CONTABILIDAD NACIONAL
 MILLONES DE EUROS



Fuente: MEHYFP

crecimiento de más valor añadido con una política presupuestaria que año tras año resta apoyo a la investigación.

**LOS PRESUPUESTOS
NO PRIORIZAN
EL EMPLEO,
NI UNA ECONOMÍA
MÁS PRODUCTIVA**

La prioridad de los PGE-2017 son dos: (1) seguir recortando el déficit público para reducir el peligro de aumento de la prima de riesgo, ante la eventual aparición de turbulencias en los mercados financieros internacionales, y (2) crecer de manera “sana”, sin generar déficits en la balanza comercial. Con estos fines en el horizonte, los PGE-2017 plantean alcanzar el objetivo de déficit público (3,1%), mediante un crecimiento extraordinariamente alto y poco creíble de la recaudación (7,9%), y con la práctica congelación del gasto público en términos reales, con lo que la iniciativa pública volverá a perder peso sobre el conjunto de la economía.

Son, por tanto, unos presupuestos que no tienen como prioridad resolver, cuanto antes, la profunda crisis de empleo que padece la sociedad española, impulsando el crecimiento económico desde las cuentas públicas. Tampoco buscan hacer el crecimiento más inclusivo y detener el aumento de la desigualdad, ni transformar el patrón de crecimiento actual por otro basado en el incremento de la productividad, el empleo estable y el pago de salarios justos que ganen poder de compra participando en la prosperidad de las empresas.

Rebaja prioritaria del déficit público: la carreta delante de los bueyes

La rebaja del déficit público debería ser la consecuencia de una política económica que persiguiera rebajar rápidamente el desempleo a corto plazo y transformar el modelo de crecimiento en el medio plazo. Si se impulsa el crecimiento del PIB desde los presupuestos, el peso del déficit sobre la economía se reduce sin necesidad de recortarlo en términos absolutos. Sin embargo, la política económica actual invierte el orden de prioridades y transforma el recorte del déficit en el objetivo primero y fin último de su política económica, aunque -como se ha

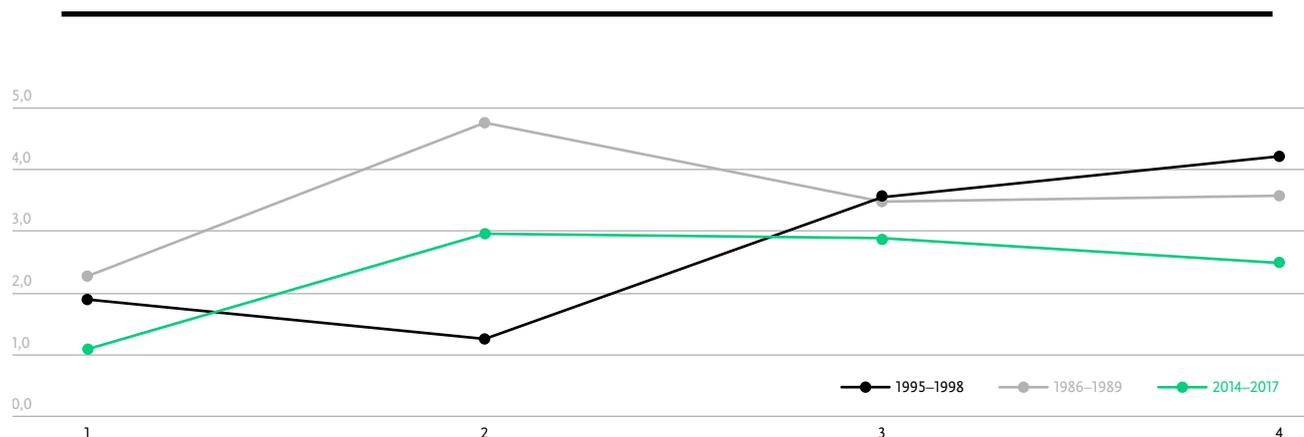
apuntado- cuando ha necesitado relajar su cumplimiento en beneficio propio lo ha hecho sin ningún pudor, y a costa de los más vulnerables y de la creación de empleo.

Esta política económica supone poner la “carreta delante de los bueyes”, dilatando la solución de los problemas de la economía española y generando otros nuevos. En efecto, el crecimiento insuficiente que provoca un presupuesto con objetivos equivocados prolonga el sufrimiento de los más vulnerables y reduce el potencial de crecimiento futuro de la economía española, al aumentar el riesgo de que el desempleo se torne estructural, inutilizando una parte de los recursos disponibles para el crecimiento.

Hay que reducir el déficit público impulsando el crecimiento desde los presupuestos y no mediante la rebaja de impuestos y el recorte del gasto público. Algo muy parecido se puede decir de la deuda pública, cuya disminución no pasa por saldar deuda sino por aumentar el crecimiento para hacerla cada vez menos relevante en relación al PIB. Ahora, cuando la economía crece, es el momento adecuado del ciclo económico para reducir la importancia del déficit público sobre el PIB. No lo era, en cambio, en 2012 y 2013, cuando la economía estaba en caída libre. Entonces una política fiscal pro-cíclica contribuyó a un hundimiento aún mayor de la actividad económica, que hizo desaparecer empresas competitivas y, junto a la reforma laboral, provocó una mayor destrucción de empleo. También contribuyó a elevar el coste de la crisis, una política monetaria insuficiente que fue incapaz de resolver la fragmentación financiera de la Unión Monetaria hasta principios de 2015, con la puesta en marcha de la política de compra de deuda pública en el mercado secundario.

Las consecuencias de esta política presupuestaria insuficiente son que la demanda interna y el empleo están creciendo menos que en otras salidas de crisis, y que el mercado de trabajo se ha hecho más pequeño. El empleo equivalente a tiempo completo creció en media un 3,5% en los cuatro años

GRÁFICO 1.4 – EL EMPLEO CRECE MENOS EN ESTA SALIDA DE CRISIS
VARIACIÓN ANUAL EN %



Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de la CN del INE

siguientes a la crisis que terminó en 1985, y un 2,7% tras la recesión que acabó en 1994. En cambio, desde 2014 el empleo crece a un ritmo medio del 2,4%, inferior al de las dos salidas de crisis previas (ver gráfico 1.4).

El motivo es la fuerte reducción de la inversión pública que se recorta en 33.000 millones entre 2007 y 2016, y que tiene un importante efecto multiplicador sobre la economía. Asimismo influyen la menor presencia en esta salida de crisis del empleo del sector de la construcción (lastrado por la burbuja inmobiliaria) y del empleo público, que se ha reducido mediante la introducción de límites a la reposición de las bajas por jubilación, lo que a su vez ha provocado la progresiva sustitución del sector público por el privado en la prestación de servicios básicos como la educación o la sanidad, como se detalla más adelante.

Unos presupuestos que impulsaran la actividad económica permitirían reducir el desempleo a un ritmo razonable y contribuir a la transformación del tejido productivo en otro de más valor añadido, al tiempo que ayudarían a rebajar el peso del déficit público sobre la economía. En cambio, unos presupuestos que sólo persiguen recortar el déficit público sin pensar en la actividad económica, impiden rebajar el desempleo con la intensidad necesaria y comprometen la estabilidad futura del crecimiento y

su potencial. Prueba de esto es que los PGE 2017 no frenarán la desaceleración de la actividad prevista en su cuadro macroeconómico para este año, cuya tasa de crecimiento bajará del 3,2% de 2016 al 2,5% (2,7% según la nueva actualización del Programa de Estabilidad 2017-2020). Asimismo, caerá el ritmo de creación de empleo del 2,9% al 2,5% (previsión que no varía en la actualización del Programa de Estabilidad 2017-2020), y la tasa de paro, que en 2016 se redujo 2,6 puntos porcentuales y este año caerá 2,1 puntos, hasta el 17,5%. Pero a este ritmo no se alcanzará la tasa de paro de 2007 hasta el año 2022. En la recesión anterior la economía tardó cuatro años en recuperar la tasa de paro previa a la crisis desde que empezó a crecer nuevamente el empleo, al ritmo actual se tardarán nueve años en volver a la tasa de paro de 2007. El motivo es una política presupuestaria equivocada, que destruyó tejido productivo sano durante la crisis y ahora no está ayudando a recuperarlo.

DEL CRECIMIENTO FINANCIADO CON ENDEUDAMIENTO AL CRECIMIENTO FINANCIADO CON DESIGUALDAD

El modelo de crecimiento anterior a la crisis resultó ser un gigante con pies de barro, basado en una burbuja del precio de la vivienda financiada con endeudamiento, que condujo a una situación insostenible que ha dejado importantes secuelas. Pero a pesar de esta reciente lección, la actual política económica ha inscrito, nuevamente, a la economía española en una senda poco

sostenible donde ahora los factores que lo financian son la inestabilidad del empleo y el aumento de la desigualdad. A este respecto, el FMI ha advertido que la elevada desigualdad hace el crecimiento insostenible y reduce su potencial⁵. Y, concretando para el caso español, la OCDE ha apuntado en su reciente informe de país de marzo de 2017, que el crecimiento de la economía española es poco inclusivo y poco productivo.

La persistencia de la desigualdad y la pobreza son el mejor indicio de que el crecimiento no está llegando a las personas y que, tanto el ajuste como la recuperación se han concentrando, la primera, en los más vulnerables y, la segunda, en los más privilegiados, dualizando la sociedad. El 27,7% de la población mayor de 15 años estaba en España en riesgo de pobreza en 2014, último dato disponible comparable con Europa. Un porcentaje que se sitúa cinco puntos por encima de la media de la Eurozona. No solo preocupa su elevado nivel sino, además, que sea España uno de los países de la UE donde más ha crecido el riesgo de ser pobre entre 2007 y 2014, solo superado por Grecia y Chipre; colocándose a la cabeza del aumento entre 2012 y 2014, cuando se aplicaron las políticas más duras. El último dato de tasa de riesgo de pobreza para España corresponde al año 2015 y se sitúa en el 22,3% para el conjunto de la población, dos décimas más que el año anterior.

El mismo relato se obtiene si el análisis se limita a los ocupados, lo que indica que el problema no es solo de desempleo, como pretende el Gobierno, sino también de la política económica que se ha puesto en práctica para reducirlo y que se basa en el impulso de la rentabilidad empresarial a costa de la rebaja de los salarios y las condiciones de trabajo. Como resultado de la crisis, pero también de la equivocada política económica aplicada aquí y en Europa, España se ha convertido en el país donde más grande es la brecha de renta entre ricos y pobres en

2014 (solo superada por Rumanía), y donde más rápidamente se ha ampliado. Ese año el 10% más rico acumula una renta 14,6 veces superior al 10% más pobre.

El aumento de la desigualdad no se produce solo entre los extremos de la distribución de la renta, sino también en su conjunto. Así, el índice Gini de España en 2014 (que vale cero si la renta se reparte equitativamente y cien si la acumula un único individuo) es de los más altos de Europa (34,6%) situándose 3,8 puntos por encima del de la Eurozona. Y, además, ha experimentado uno de los mayores crecimientos, ampliándose la brecha con la Eurozona. **Curiosamente, la distancia entre el Gini español y el de la Eurozona es menor antes de las transferencias sociales (tanto si se incluyen las pensiones, como si no), lo que indica que el sistema fiscal y el presupuesto español son mucho menos redistributivos que los europeos.**

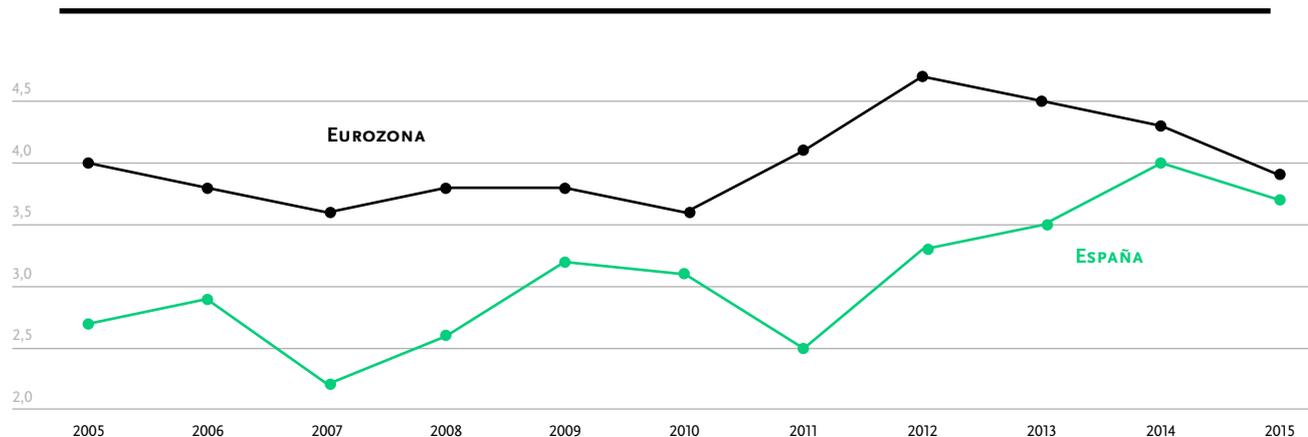
El Gobierno suele justificar estas cifras diciendo que los datos solo llegan hasta 2014, pero hay también cifras para 2015 y 2016, que indican que la desigualdad sigue creciendo o se reduce a un ritmo que no va parejo con la mejora de la actividad económica, ni de los beneficios empresariales que ya han recuperado e, incluso, superado su nivel de pre-crisis. Por ejemplo, el porcentaje de trabajadores pobres mayores de 17 años de España (aproximado por la carencia material severa⁶) que estaba por debajo del de la Eurozona, se ha ido aproximando

6 Carencia en al menos cuatro conceptos de la siguiente lista de nueve:

- 1) No puede permitirse ir de vacaciones al menos una semana al año.
- 2) No puede permitirse una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días.
- 3) No puede permitirse mantener la vivienda con una temperatura adecuada.
- 4) No tiene capacidad para afrontar gastos imprevistos (de 650 euros).
- 5) Ha tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal (hipoteca o alquiler, recibos de gas, comunidad...) o en compras a plazos en los últimos 12 meses.
- 6) o puede permitirse disponer de un automóvil.
- 7) No puede permitirse disponer de teléfono.
- 8) No puede permitirse disponer de un televisor.
- 9) No puede permitirse disponer de una lavadora.

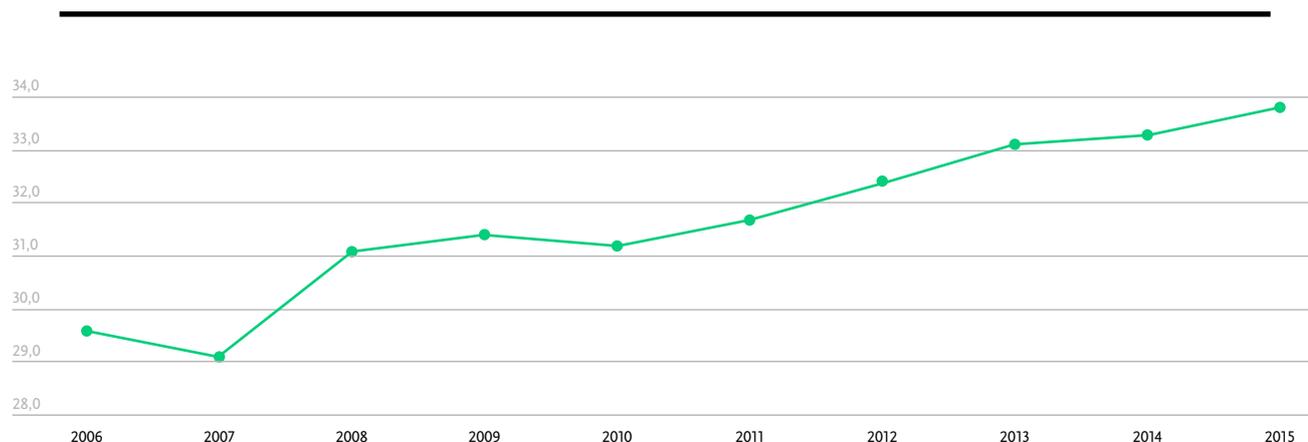
⁵ Dabla-Norris, E. *et al.* (2015): *Causes and consequences of income inequality: a global perspective*. Staff discussion note, FMI. SDN/15/13.

GRÁFICO 1.5 – PORCENTAJE DE TRABAJADORES POBRES



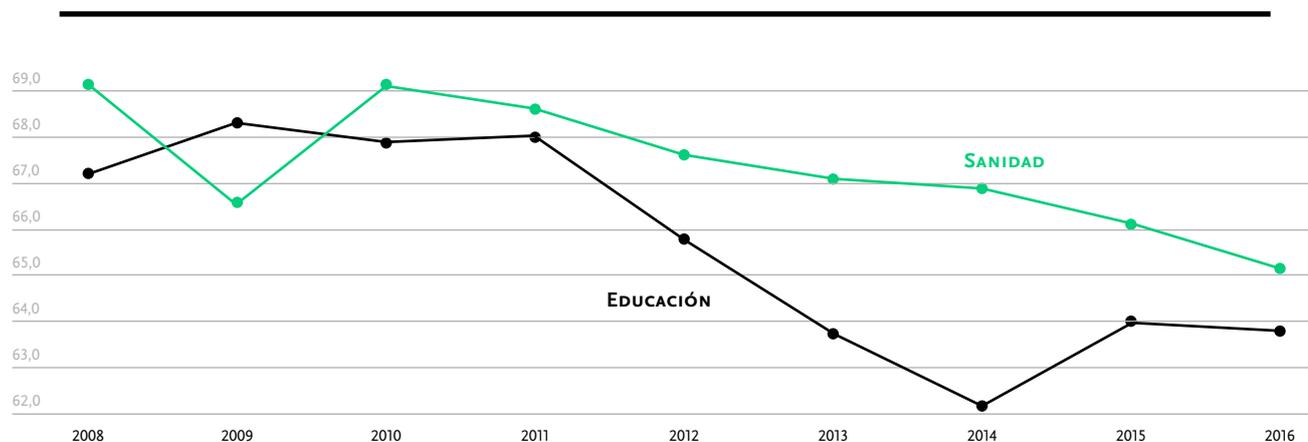
Fuente: Gabinete Económico de CG.OO. a partir del EU-SILC Survey de Eurostat

**GRÁFICO 1.6 – AUMENTA LA DESIGUALDAD ENTRE LOS ASALARIADOS
ÍNDICE GINI DE LA DISTRIBUCIÓN SALARIAL**



Fuente: Explotación especial del INE para el Gabinete Económico de CGOO del decil salarial de la EPA

**GRÁFICO 1.7 – EMPLEO PÚBLICO EN EDUCACIÓN Y SANIDAD
% SOBRE EL TOTAL DE EMPLEO EN EL SECTOR**



Fuente: Gabinete Económico de CGOO a partir de microdatos de la EPA del INE

progresivamente hasta que la diferencia es sólo de dos décimas en 2015. En ese año, el porcentaje flexionó ligeramente a la baja pero menos que en Europa, a pesar de que el crecimiento español (3,2%) superó al de la Eurozona (1,9%) (Ver gráfico 1.5).

Otro dato más, el índice Gini de la distribución de los salarios de los trabajadores por cuenta ajena, que se puede calcular hasta el año 2015 a partir de los microdatos del decil salarial de la EPA, muestra que la desigualdad en el mercado de trabajo ha venido creciendo a lo largo de toda la crisis entre los asalariados y no se ha detenido con la recuperación (Ver gráfico 1.6).

La recuperación está permitiendo reducir el paro, pero no, de manera significativa, la desigualdad en el conjunto de la sociedad, mientras que ésta sigue subiendo entre quienes tienen empleo. El motivo es que la rebaja del paro se consigue a través de empleos precarios e inestables y que no se está recuperando tampoco el poder de compra perdido por los trabajadores que, aunque conservaron su empleo a lo largo de la crisis, sufrieron recortes en sus salarios y condiciones de trabajo.

Por tanto, el origen de la desigualdad no es solo el paro provocado por la crisis, como mantiene el Gobierno, sino también la política económica seguida y la calidad del empleo resultante. Ésta ha introducido, a través de las reformas laboral, fiscal y de la protección por desempleo, factores que permanentemente presionan a la baja la renta de los trabajadores y las personas más vulnerables, e impiden que participen del crecimiento económico de la manera a como lo hacían antes. La reforma laboral, por ejemplo, ha trasladado aún más el riesgo de crear un nuevo puesto de trabajo del empresario al trabajador, lo que ha facilitado su aumento pero a costa de hacer más inestable el empleo y la renta que obtiene el trabajador.

La retahíla de dispositivos introducidos por la reforma laboral para que los trabajadores y trabajadoras sean los paganos de la crisis,

y participen menos del crecimiento, es larga. Por ejemplo, la nueva redacción del artículo 41 del Estatuto de los Trabajadores, permite recortar los salarios –prácticamente de manera unilateral-, incluso cuando la empresa tiene beneficios, siempre que con ello se mejore su competitividad, productividad u organización técnica. Las facilidades introducidas para que desaparezca un convenio, para descolgarse del mismo, o la prevalencia del convenio de empresa sobre el de sector, fomentan unas relaciones laborales cada vez más atomizadas e individualizadas, que debilitan la posición de los trabajadores para disputar su participación justa en la renta generada en las empresas.

También han contribuido al aumento de la desigualdad el recorte de la protección por desempleo de 2012, y una política fiscal y presupuestaria que no sólo renuncia a impulsar el crecimiento sino que, como se vio, en 2016 contribuyó a recortarlo, reduciendo el gasto público en inversión y protección para financiar la rebaja de impuestos.

EL RECORTE DE PLANTILLAS PÚBLICAS ENCUBRE LA PRIVATIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

La oferta extraordinaria de empleo supone una reacción a la presión sindical y a la reciente sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que obliga a dar un trato de igualdad a los trabajadores interinos que trabajan en las Administraciones Públicas. La oferta tiene por finalidad estabilizar el empleo de aquellos interinos con más de tres años de antigüedad que trabajen en áreas específicas (docencia no universitaria, sanitarios no estatutarios, administración de justicia, servicios sociales en atención al público, policía, gestión tributaria y recaudación, e inspección). Su objetivo es reducir la tasa de temporalidad contractual hasta el 8% en estos colectivos en el plazo de tres años, lo que puede conducir a que la tasa de temporalidad general del sector público se sitúe en torno al 14,4%.

La estabilización de plantillas es una buena noticia, pero no resuelve el problema de fondo al que se enfrenta el sector público, que es la progresiva pérdida de relevancia frente al privado en la prestación de servicios básicos como la sanidad y la educación.

En estas actividades la iniciativa privada ha venido ganando terreno, como resultado de la congelación y recorte de plantillas de empleados públicos llevadas a cabo desde 2012. También por la activa política de conciertos –muchas veces opacos-, llevada a cabo por Comunidades Autónomas y Ayuntamientos gobernados por opciones políticas que defienden que la gestión privada es superior a la pública. La educación pública explicaba el 67,2% del empleo del sector en 2008. Ocho años después, en 2016, ya solo explica el 63,6%, 3,6 puntos porcentuales menos. Igualmente la sanidad pública ha perdido 4,1 puntos en el mismo período y en 2016 representa el 65% del empleo total del sector (ver gráfico 1.7).

La falta de personal ha provocado el deterioro de la calidad de los servicios públicos (por aumento de las listas de espera), animando la huida hacia alternativas privadas de los usuarios más acomodados. Muchos de ellos, a continuación, han optado por votar a opciones que prometían rebajas de impuesto, cerrándose el círculo que activa la semilla que puede terminar transformando los servicios universales en asistenciales.

**SON POSIBLES
PENSIONES
SUFICIENTES
Y SOSTENIBLES**

Los ingresos por cotizaciones de la Seguridad Social estuvieron en 2016, 13.680 millones por debajo de lo presupuestado. Este importante incumplimiento de las expectativas tiene su origen, por un lado, en la sobre-estimación de los ingresos presupuestados y, por otro, en una política económica que limitó las cotizaciones obtenidas por la Seguridad Social. La reforma laboral, por ejemplo, ha fomentado una mayor concentración del empleo en actividades de poco valor añadido, ha impulsado el empleo precario (tiempo parcial y mayor inestabilidad de los contratos indefinidos) y ha promovido la devaluación permanente de los salarios. Todos estos factores han erosionado las bases de cotización, recortando los ingresos de la Seguridad Social. Asimismo, la política de recortes presupuestarios desarrollada a lo largo de los últimos años -en particular en el apartado de inversión y de políticas activas de empleo- ha limitado el crecimiento y la creación y

mejora de la calidad del empleo. Por último, el fomento de la contratación indefinida mediante la reducción de cotizaciones puesta en práctica (y que solo ha empezado a revisarse simbólicamente en los PGE-2017), ha contribuido, igualmente, al recorte de las cotizaciones.

Por otro lado, el Gobierno no se ha preocupado hasta ahora de mejorar significativamente los ingresos del sistema, centrándose en garantizar su viabilidad financiera a costa de dañar su capacidad para proporcionar pensiones suficientes durante la jubilación. Por el contrario, lo que haría falta es otra política económica que promoviera un crecimiento inclusivo (con más empleo estable y salarios que participen en la prosperidad de las empresas), lo que aumentaría de manera sostenida los ingresos del sistema. También habría que incrementar las cotizaciones hasta homologarlas con la UE en el peso que representan sobre la productividad, destapar las bases máximas de cotización manteniendo la contributividad, hacer que los autónomos coticen por sus ingresos reales, financiar los gastos de gestión de la Seguridad Social con el presupuesto del Estado, aumentar la aportación de los impuestos al presupuesto de la Seguridad Social, y combatir el fraude fiscal y la economía sumergida.

En 2017 se espera ingresar 6.920 millones más por cotizaciones sobre el presupuesto ejecutado de 2016. Se trata de una estimación razonable, que contrasta con la incluida en el presupuesto de 2016 y que denunciamos en el anterior **EnClave de Economía**, dedicado a comentar los PGE-2016. La previsión parece alcanzable porque, aunque el ritmo de creación de empleo caiga del 2,9% al 2,5%, según el cuadro macroeconómico que acompaña a los presupuestos, la inflación se acelerará del -0,2% al 1,5%, aunque, probablemente, termine situándose por encima del 2%. **Sin embargo, aunque se cumpla la previsión de ingresos por cotizaciones, no se recuperará el nivel previo a la crisis, como está anunciando el Gobierno.** En efecto, la recaudación estará aún entre

un 5,7% y un 6,3% por debajo de la de 2007, dependiendo de que la inflación quede finalmente este año en el 1,5% o en el 2,2%.

Los gastos no financieros de la Seguridad Social han quedado en 2016, 1.094 millones por encima de lo presupuestado inicialmente, y 5.197 millones por encima de lo ejecutado en 2015. Para 2017 se prevé un incremento de 4.709 millones. El déficit no financiero de la Seguridad Social fue de 18.519 millones en 2016, 2.831 millones superior al de 2015. Para 2017 se prevé un

déficit de 16.679 millones, 1.840 millones por debajo de ejecutado el año pasado. El nuevo déficit se prevé financiar, en parte, con endeudamiento, es decir, trasladando su coste a las generaciones futuras. El préstamo del Estado a la Seguridad Social ascenderá a 10.193 millones. El resto se sufragará con cargo al Fondo de Reserva, del que se podrá disponer de hasta 7.000 millones, con lo que quedaría reducido a casi la mitad. Esto obliga, asimismo, a levantar nuevamente en el proyecto de ley de PGE-2017, el límite anual de disposición de recursos del Fondo, establecido en su regulación y que está fijado en el 3% del gasto en pensiones contributivas.

Situación y perspectivas económicas

GLOBALIZACIÓN, NEOPROTECCIONISMO Y DEBILIDADES DEL PROYECTO EUROPEO

El mundo mejora y Europa sigue estancada

El PIB mundial ralentizó su crecimiento en una décima en 2016 (3,1%), según las estimaciones del FMI de abril, pero se espera que se acelere hasta el 3,4% en 2017 impulsado por la mejora de Estados Unidos (2,3%), que representa el 15,5% del PIB mundial, y de las economías emergentes (4,5%) que suponen el 58,1%, y que se estarían beneficiando del alza en el precio del crudo y, en menor medida, de otras materias primas sin que, por el momento, se estén viendo afectadas por la subida de tipos de interés iniciada por la Reserva Federal a finales del año pasado. Lo más destacado de las economías emergentes en 2017 es la aceleración esperada en el crecimiento de India (7,2%) que representa el 7% del PIB mundial, y que Rusia y Brasil dejarán atrás la recesión creciendo un 1,4% y un 0,2%, respectivamente (ver tabla 2.1)

El crecimiento en la Eurozona sigue siendo débil y desigual

La Eurozona creció un 1,8% en 2016, dos décimas menos que en 2015 según la previsión de primavera de la Comisión Europea (CE), que prevé también una ligera desaceleración de una décima en su ritmo de crecimiento para 2017, mientras que el crecimiento se mantendrá en el 1,8% en el conjunto de la UE-28. Todas las economías importantes del área euro se desaceleran, excepto Francia cuyo ritmo se incrementa

dos décimas hasta el 1,4% gracias, muy posiblemente, al aumento del gasto público propiciado por el año electoral, e Italia que lo mantiene en el 0,9% pero manteniendo el perfil más débil entre las grandes economías de la Eurozona. Por su parte, Alemania recortará su crecimiento en tres décimas hasta el 1,6%. Fuera de la Eurozona pero dentro aún de la UE, el Reino Unido mantendrá su crecimiento en el 1,8%, una décima por encima de la Eurozona y una décima por debajo de la UE-28.

La previsión de la CE para España (2,8%) se sitúa tres décimas por encima de la estimación incluida en el cuadro macroeconómico que acompaña a los PGE-2017 (2,5%), y una por encima de la posterior revisión realizada por el Gobierno en la actualización del Programa de Estabilidad 2017-2020 (2,7%). Con todo, la economía española sufre la mayor desaceleración de la Eurozona, cayendo su tasa de crecimiento tres décimas. Y aunque sigue siendo el crecimiento más alto de las grandes economías europeas su tasa de desempleo (18,6%) casi duplica la de la Eurozona (9,6%) y su PIB en 2016 aún está medio punto por debajo del de 2007, mientras que la UE-28 y la Eurozona no sólo lo han recuperado sino que éste se sitúa un 5,3% y un 3,2% por encima, respectivamente.

A LA MAYORÍA
DE PAÍSES DE LA UE
Y DE LA EUROZONA
LES VALE CON UN
CRECIMIENTO DÉBIL,
PUES SUS TASAS
DE PARO NO SON ALTAS
Y YA HAN RECUPERADO
Y SUPERADO SU NIVEL
DE PIB PREVIO
A LA CRISIS

Por qué la respuesta tiene que ser más Europa

Europa continúa, por tanto, con un crecimiento débil, sobre todo dentro de la Eurozona. A pesar de ello, la presión para que se apueste por una política económica que anime el crecimiento sigue siendo baja en Europa, pues en una mayoría de países la tasa de paro se sitúa por debajo de la media de la UE-28, no siendo ésta muy elevada, 8,5%. Como se observa en el gráfico 2.1, que recoge la tasa de desempleo en 2016 para los países de la Eurozona (en verde) y los que solo pertenecen a la UE-28 (en negro), en 17 de los 28 países de la UE-28 la tasa de desempleo está debajo del 8%, y en 10 de los 19 de la Eurozona ocurre lo mismo.

Este reparto asimétrico del nivel de paro y que los países en mejor situación teman más un repunte de la inflación que del paro, explica que la política fiscal europea se mantenga plana. La iniciativa del Plan Juncker es más una maniobra de distracción (para que parezca que la Comisión hace algo), que un instrumento capaz de provocar un impulso apreciable sobre la inversión de la UE. En primer lugar porque apoyar la financiación tiene poco recorrido en un contexto de bajos tipos de interés como el actual y, en segundo lugar, porque gran parte del estímulo público muy posiblemente sea “peso muerto” y solo beneficie a los bancos, es decir, se financian inversiones que en ausencia de ayudas también se hubieran llevado a cabo. Explica también la atonía general de la política fiscal europea que los países sujetos a procedimiento de déficit excesivo continúan recortando el peso del sector público sobre sus economías.

Por tanto, a la mayoría de países de la UE y de la Eurozona les vale con un crecimiento débil, pues sus tasas de paro no son altas y ya han recuperado y superado su nivel de PIB previo a la crisis. En estos países menos golpeados por la recesión el problema no proviene de la falta de una política económica expansiva, sino de las consecuencias que sobre sus mercados de trabajo y el ahorro de sus ciudadanos, tiene el vínculo que genera la libre circulación de personas y el

euro entre todas las economías de la UE, en el primer caso, y de la Eurozona, en el segundo.

Para entender esto hay que recordar el relato de lo ocurrido en Europa desde el inicio de la crisis, que tiene dos partes. En una primera etapa, la desaparición de importantes instrumentos nacionales para amortiguar las crisis (devaluación de la moneda y recurso al Banco Central como prestamista de última instancia) por la introducción del euro y la falta de un desarrollo, en paralelo, de mecanismos europeos para suplirlos y posibilitar un reparto de sus costes entre el nivel nacional y supranacional, tuvieron graves consecuencias en los países más golpeados por la recesión. Estos problemas se agravaron, además, por la política de reducción acelerada del déficit público acordada en el Pacto por el Euro en 2011. El resultado fue que los países del sur e Irlanda tuvieron que pagar una factura mayor a la que les correspondía, como consecuencia de las carencias en la arquitectura institucional de la UE y de un discurso político que simplificó la realidad hasta dejarla reducida a un asunto moral entre acreedores y deudores, y que aún sigue atrapado en la fábula de la cigarra y la hormiga.

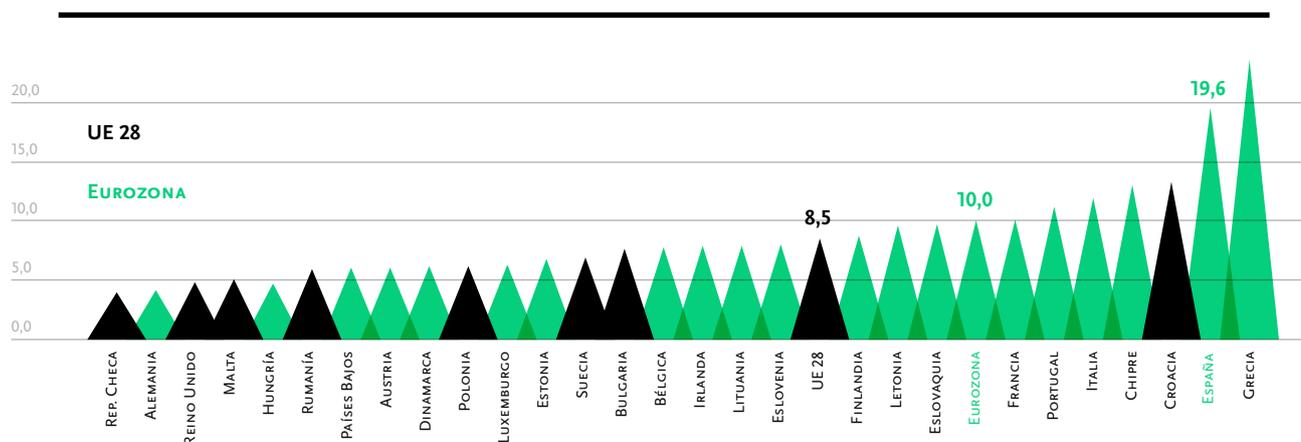
Pero en una segunda etapa, la vinculación que genera el euro y la libre circulación de personas entre todas las economías de la Unión, empezó a provocar costes también en el norte, en forma de menor remuneración para sus probos ahorradores y de movimientos migratorios procedentes de las economías en peor situación. No obstante, los bajos tipos de interés también beneficiaron a los endeudados del norte, grupo que encabeza el Estado alemán, y que en los momentos de mayor incertidumbre ha conseguido incluso cobrar por endeudarse. Esto ha puesto de manifiesto dos cosas: 1) lo falaz del discurso maniqueo de *buenos* y *malos*, y 2) la profunda contradicción para una Unión Monetaria de que unos Estados tuvieran que pagar un sobre-coste por financiarse, mientras que otros cobraban por endeudarse.

TABLA 2.1 – PERSPECTIVAS DE LA ECONOMÍA MUNDIAL

VARIACIÓN ANUAL EN %	% PIB MUNDIAL	2015	2016	2017 (p)
Economías avanzadas	41,9	2,1	1,7	2,0
Estados Unidos	15,5	2,6	1,6	2,3
Eurozona	11,8	2,0	1,7	1,7
Alemania	3,3	1,5	1,8	1,6
Francia	2,3	1,3	1,2	1,4
Italia	1,9	0,8	0,9	0,8
España	1,4	3,2	3,2	2,6
Japón	4,4	1,2	1,0	1,2
Reino Unido	2,3	2,2	1,8	2,0
Canadá	1,4	0,9	1,4	1,9
Resto	6,5	2,5	1,8	2,6
Economías emergentes	58,1	4,2	4,1	4,5
China	17,8	6,9	6,7	6,6
India	7,2	7,9	6,8	7,2
Emergentes europeas	6,1	4,7	3,0	3,0
Rusia	3,2	-2,8	-0,2	1,4
Brasil	2,6	-3,8	-3,6	0,2
México	1,9	2,6	2,3	1,7
ECONOMÍA MUNDIAL	100,0	3,4	3,1	3,5

Fuente: WEO abril de 2017, FMI

GRÁFICO 2.1 – TASA DE PARO
% AÑO 2016



Fuente: Labor Force Survey, Eurostat

En cualquier caso, los costes en el norte han sido mucho más leves que los asumidos en el sur e Irlanda, a pesar de lo cual las consecuencias institucionales han sido muchísimo mayores. Quien pensó que la Unión se rompía por el eslabón más débil con el *Grexit*, se equivocó, sólo ha hecho falta el pronóstico del aumento de la presión migratoria y el órdago de un político imprudente convocando un referéndum del que preveía sacar ventajas, para que el Reino Unido abandonara la Unión Europea. Los motivos detrás del *Brexit*, el triunfo de Donald Trump en Estados Unidos y que Le Pen llegara a la segunda vuelta de las presidenciales francesas deberían alertar sobre la fuerza electoral de los discursos que señalan a un enemigo exterior, y sobre la importancia de desactivarlos si se quiere preservar la Unión Europea, redistribuyendo entre los perdedores de la globalización los beneficios que de ella obtienen las empresas multinacionales.

A esta estrategia se ajustó, como anillo al dedo, el discurso que permitió a Trump ganar la presidencia de los Estados Unidos. Frente a la política del presidente Obama de redistribuir dentro del país de arriba a abajo, desde los que más tienen hacia los más vulnerables (mediante la subida del salario mínimo o el *Obamacare*¹); el *America first* de Donald Trump propone un reparto distinto, de fuera a dentro. El conflicto interno se sustituye por otro donde el adversario es ahora China, Alemania o México, y donde los instrumentos para el reparto ya no son un sistema fiscal justo y un presupuesto redistribuidor, sino la obtención de ventajas comerciales frente a terceros países.

En el nuevo orden mundial de Trump los enemigos ya no son ideológicos sino comerciales, de ahí la nueva relación con Rusia. En tanto que ya no existe la amenaza de que el comunismo se exporte (la principal arma del desaparecido bloque soviético), se debilita la contención y la aceptación de la

economía mixta² (como mal menor) de las grandes corporaciones y los mejor posicionados. Sin ayuda de la amenaza ideológica externa, pierde apoyos el discurso en favor de la redistribución interna frente al discurso del enemigo exterior, mucho más transversal. El multilateralismo comercial, que hasta ahora garantizaba una cierta igualdad de trato para todos los países en los intercambios internacionales de bienes y servicios, se vuelve un impedimento para transitar hacia este nuevo orden mundial, donde los tradicionales enemigos ideológicos se vuelven socios y los antiguos aliados se tornan adversarios comerciales.

Pese a estos importantes cambios en el contexto internacional, Europa sigue estancada y sin un rumbo claro, debido a una desafortunada confluencia de intereses cortoplacistas que han llevado a adoptar un discurso fácil e ingenuo de buenos y malos. Paradójicamente, a la larga esta estrategia se ha vuelto contra muchos de sus promotores debilitándolos e incluso sacándolos de los Parlamentos. Se adoptó un discurso fácil porque a todos les venía bien, a unos porque casaba con la narrativa de la herencia recibida y la necesidad de sacrificio, lo que les ha permitido introducir profundos cambios impensables en otras circunstancias; a otros porque les facilitaba ponerse de perfil mientras la prima de riesgo y el rescate financiero de otros pagaban el pato; y a los menos afectados por la crisis porque les posibilitaba responsabilizar a otros de los costes comunes que hay que asumir cuando se vive en una Unión Monetaria con libre circulación de personas.

Este ejercicio de ceguera colectiva deliberada ha impedido que se explicara a los ciudadanos que las economías de la Unión están vinculadas en las duras y en las maduras, y que en el largo plazo los beneficios superan a los costes, pero que hay que

¹ *Affordable Care Act*.

² En las economías mixtas conviven el mercado libre junto a un Estado con un importante peso económico, que provee servicios básicos universales (sanidad y educación) y protección social (pensiones y protección por desempleo), y actúa como contrapeso de los intereses privados de las grandes corporaciones.

estar dispuestos a pagar la cuota de pertenencia al club para disfrutar de los réditos. De hecho, la UE se ha construido históricamente sobre esquemas de reparto entre sus Estados miembros, compartiéndose beneficios y riesgos. Primero se acordó distribuir una parte de los beneficios generados por la Unión Aduanera a través de los Fondos Estructurales. Después, con el euro, se han compartido los riesgos de las posiciones deudoras y acreedoras que mantienen los distintos países en el *Eurosistema*. Ahora toca construir mecanismos supranacionales para amortiguar los costes de las crisis. Esto permitirá con toda seguridad, rebajarlos pues la dimensión de la UE facilita diluirlos en su conjunto. No haber querido ver que la solución es más Europa ha aumentado la factura de la crisis en todos los países de la Unión y ha elevado el riesgo de desintegración hasta provocar la salida de un valioso miembro. La derrota de los populismos de extrema derecha en Francia, Países Bajos y Austria debería servir de punto de inflexión para sacar al proyecto europeo de su estancamiento.

La política monetaria europea no tiene más recorrido

La política fiscal, como se ha dicho, sigue teniendo un papel neutral en el conjunto de la Unión y contractivo en los países que han sufrido más la crisis, pues su gasto público pierde peso en sus economías. En cambio, la política monetaria continúa teniendo un perfil expansivo que ha impulsado el crecimiento, aunque su finalidad no ha sido ésta, sino restituir la igualdad de tipos que debe existir en todo el territorio de una Unión Monetaria. Actualmente, la política monetaria no tiene más recorrido, pues intervenciones más heterodoxas, como el helicóptero monetario³, no parecen factibles

³ Éste propone que el BCE, en lugar de invertir en bonos de los Estados, bancos y grandes empresas, entregue el dinero que invierte a las familias, con el fin de provocar un mayor efecto sobre la demanda agregada y evitar los problemas que genera la actual expansión cuantitativa de inflación en el precio de los activos financieros y de desigualdad, en tanto que se beneficia a los propietarios de estos activos.

en un contexto donde la fragmentación monetaria se ha atemperado y el peligro de deflación se disipa.

Los precios repuntaron hasta el 1,8% en la Eurozona en el primer trimestre del año (2,2% en España), 0,8% de inflación subyacente⁴ (0,9% en España), y parece que mantendrán su tendencia al alza impulsados por los precios de la energía, sobre todo en un nuevo contexto en el que EE.UU. parece no perseguir una estrategia de confrontación total con Rusia, cuyo bienestar económico es muy dependiente de los precios de la energía. Las previsiones apuntan a una retirada progresiva de los estímulos monetarios (en abril las compras de activos se redujeron de 80.000 millones de euros mensuales a 60.000 millones), aunque los tipos de interés permanecerán sin grandes cambios en 2017 y 2018, y tal vez después, dependiendo del acuerdo que finalmente se alcance para el abandono del Reino Unido de UE a principios de 2019.

El cepo de la política económica promovida por el Gobierno alemán

Hasta ahora el Gobierno alemán ha impuesto una política macroeconómica en la Eurozona basada en tres pilares: superávit comercial, reformas estructurales para ganar competitividad, y reducción del déficit público por debajo del 3%. Este esquema ha dado grandes réditos al Gobierno alemán, que ha aumentado su superávit por cuenta corriente hasta el 8,4% del PIB en 2016 (frente al 3,4% de la Eurozona, y el 1,9% de España); ha incrementado el superávit de sus cuentas públicas desde 2014 hasta alcanzar el 0,8% del PIB en 2016 (-1,5% en la Eurozona y -4,5% en España, con ayudas a la banca); ha recortado su deuda pública -que ha llegado a financiar incluso a tipos negativos-, hasta el 68,3% del PIB a finales de 2016, al tiempo que aumentaba en la Eurozona hasta el 93% del PIB (99,4% en el caso de España); ha conseguido alcanzar el pleno empleo (frente a una tasa de paro del 10% en la Eurozona, y del 19,6% en España

⁴ Sin alimentos no elaborados y energía.

en 2016); y que el endeudamiento de sus empresas no financieras cayera hasta el 61,8% del PIB a finales de 2016 (107,5% en la Eurozona y el 102,5% en España).

Frente a todos estos beneficios, el Gobierno alemán solo ha tenido que asumir algún coste en términos de la presión migratoria (que ha resuelto, en gran parte, acordando con Turquía una política de “país interpuesto”, a cambio de no cuestionar los asuntos internos de este país), y de la caída del rendimiento del ahorro de sus ciudadanos, que, no obstante, sí ha beneficiado al Estado por su importante endeudamiento.

El Gobierno alemán ha presionado para que la Comisión Europea fuera muy celosa en el cumplimiento de las sendas de rebaja del déficit público en los países sometidos a procedimientos de déficits excesivo. Sin embargo, no ha visto ninguna necesidad en cumplir la recomendación de la Comisión Europea de rebajar su superávit por cuenta corriente, dictada al amparo del Procedimiento de Desequilibrios Macroeconómicos (PDM). Si los países con mejores fundamentos gastaran una parte de su superávit exterior, incrementando su inversión y gasto públicos, con el fin de mejorar el bienestar de sus ciudadanos y su potencial de crecimiento futuro, esto aumentaría el comercio exterior y mejoraría las balanzas exteriores de los países en peor situación, ayudándoles a salir de la crisis. A corto plazo conseguir que se cumpla el PDE parece más sencillo que crear un Tesoro europeo que permita amortiguar una parte de los costes de la crisis en el ámbito supra-nacional, diluyéndolos, aunque, a medio plazo, ésta sea la pieza que tiene que completar la arquitectura institucional europea.

Desgraciadamente el cambio de política exterior norteamericana parece haber anegado esta posibilidad. El Secretario de Estado de Estados Unidos, en su reciente visita a Alemania, ha tenido más éxito que la Comisión Europea en convencer al Gobierno alemán sobre la conveniencia de rebajar su superávit exterior. Bajo la amenaza de un menor compromiso estadounidense

con la OTAN, los gobiernos europeos -con Alemania a la cabeza- comparten la necesidad de incrementar el gasto militar lo que beneficiará a la industria de armamento norteamericana. Tristemente “más Europa” puede terminar significando más gasto militar para constituir un ejército europeo, y una política común de fronteras reforzadas frente a la migración exterior.

PERSPECTIVA Y MODELO DE CRECIMIENTO DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

Una economía a medio gas explica el crecimiento “sano” del Gobierno

La economía mejoró en 2016 lo mismo que en 2015 (3,2%), pero con importantes cambios en la composición del crecimiento que han provocado un peor reparto del mismo. Mientras el ritmo de aumento de la demanda interna caía medio punto en 2016, la aportación del saldo exterior al crecimiento, en puntos del PIB, aumentaba de -0,1 puntos en 2015 a medio punto en 2016 (ver tabla 2.2). Esta mejora se explica, a su vez, por la pérdida de fuelle de la demanda interna (sobre todo de la inversión), que provocó una desaceleración de las importaciones superior al de las exportaciones, cuyo ritmo también cayó -aunque menos- por la ralentización de la economía mundial. El crecimiento tuvo un peor reparto porque la mejora del sector exterior se filtra menos al conjunto de la sociedad que el crecimiento de la demanda interna. Esto se debe a la alta concentración del sector exportador en pocas empresas, a que son intensivas en capital y a que se trata de grandes empresas, que desarrollan estrategias de planificación fiscal agresiva para pagar pocos impuestos, con lo que los beneficios que obtienen de las exportaciones y la globalización revierte poco en la sociedad (ver Cuadro 2 y Cuadro 3).

El otro cambio relevante fue la fuerte caída en la tasa de crecimiento de la inversión, tanto en bienes de equipo como en construcción, que se redujo a menos de la mitad, pasando del 6,5% en 2015 al 3,1% en 2016 (ver tabla 2.2). El recorte del ritmo inversor es una muy mala noticia para la economía española, pues la inversión se encuentra

TABLA 2.2 – ESCENARIO MACROECONÓMICO DE LOS PGE-2017

VARIACIÓN ANUAL EN %	2015	2016	2017 ^(P)
PIB real	3,2	3,2	2,5
PIB nominal	3,7	3,6	4,1
Consumo privado	2,8	3,2	2,6
Consumo AA.PP.	2,0	0,8	0,8
Inversión	6,5	3,1	2,6
En bienes de equipo y otros	8,8	5,0	3,5
En construcción	4,9	1,9	1,9
Demanda interna¹	3,3	2,8	2,1
Exportaciones de bienes y servicios	4,9	4,4	5,1
Importaciones de bienes y servicios	5,6	3,3	4,3
Saldo exterior¹	-0,1	0,5	0,4
PRECIOS			
IPC	-0,5	-0,2	1,5
MERCADO DE TRABAJO			
Empleo ²	3,0	2,9	2,5
En miles	484	490	434
Tasa de paro EPA (% población activa)	22,1	19,6	17,5
SECTOR EXTERIOR			
Saldo por cuenta corriente (% PIB)	1,4	2,0	1,9
Capacidad o necesidad de financiación	2,1	2,4	2,3

¹ Contribución al crecimiento del PIB.

² Puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo de la CN.

^(P) Previsión

Fuente: Ministerio de Economía, Industria y Competitividad.

aún muy por debajo de su nivel previo a la crisis. El volumen inversor, excluyendo la vivienda y expresada en términos reales, estaba en 2016, 39.282 millones por debajo de su nivel en 2007. La rebaja de la inversión, junto a los despidos y el recorte de los salarios, ha sido uno de los principales mecanismos de ajuste empleados por las empresas y el sector público para enjugar la caída de la demanda y el incremento del coste de la financiación durante la recesión.

El Gobierno, obviando lo que está pasando con la inversión, afirma que ésta es la manera sana de crecer, sin déficit exterior. Atribuye, además, el éxito a su política económica y, en concreto, a la devaluación salarial que según el Ejecutivo está permitiendo que nuestros productos sean más competitivos fuera y dentro, lo que fomenta la exportación y permite sustituir importaciones. Sin embargo, **el signo positivo del saldo exterior no es suficiente para afirmar que una economía crece sobre bases sanas.** Ya se ha visto

que si la aportación positiva del sector exterior al crecimiento no va acompañada de una mejora de la demanda interna suficiente, el crecimiento estará poco repartido. Si además está impulsado por la devaluación de los salarios y la precarización del empleo, como en España, será un crecimiento empobrecedor, que no ayudará a resolver los problemas de las personas.

Pero es que, además, es posible crecer sobre bases sanas con déficit exterior, si éste se debe, por ejemplo, al

CUADRO 2
EL SECTOR EXPORTADOR
NO PUEDE SER EL MOTOR
DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

■ El sector exportador español no es grande (el valor de lo que se exporta, en términos relativos, es de los más pequeños de la UE, representa el 33,1% del PIB frente al 45,7% de la Eurozona), y es muy dependiente (el valor de las importaciones que incorporan las exportaciones es alto, debido a la dependencia energética y en materias primas, y a la colonización de la industria y los servicios por multinacionales extranjeras). Esto hace que sus aportaciones al crecimiento económico no puedan ser muy grandes. Asimismo, sus mejoras se filtran poco a la sociedad porque está muy concentrado (menos del 4% de las empresas exportadoras concentran casi el 90% del valor de las exportaciones), es poco intensivo en trabajo (aunque el empleo que genera suele ser estable), y la mayor parte de los beneficios que obtienen las grandes empresas exportadoras no tributan en España —

significan que la economía española está financiando a otras economías, cuando lo que debería hacerse con esos recursos es impulsar al máximo el crecimiento para reducir lo más rápidamente el desempleo. Como mucho, debería buscarse el equilibrio comercial con el exterior. El discurso gubernamental defiende que esos superávits sirven para desendeudar a la economía que se encuentra muy apalancada, pero la manera de rebajar la deuda no es devolviendo el capital sino aumentar el crecimiento y la creación de empleo para diluir el peso de la deuda sobre el PIB. Ésta es la manera sana de crecer, la propuesta del Gobierno dilata innecesariamente el sufrimiento de las personas en paro, en exclusión social o con empleos precarios.

En conclusión, la economía española tiene superávit con el exterior porque la demanda interna no crece lo suficiente, y no lo hace porque el Gobierno la sujeta con una política presupuestaria restrictiva, lo que dilata la solución de los problemas (ver gráfico 2.2). La mejora de la aportación del saldo sector exterior al crecimiento del PIB se explican fundamentalmente por esta contención, por el aumento de la demanda de las economías emergentes y, en menor medida, por la devaluación salarial y del euro.

aumento de las importaciones de bienes de equipo o de bienes y servicios destinados a la inversión en infraestructuras productivas. En este caso el déficit generará a medio plazo réditos que lo compensarán y producirán dividendos adicionales, como una mayor creación de empleo. En cambio, el déficit no será sano si se explican por la inversión en un bien poco productivo como la vivienda y está impulsado por una burbuja en su precio y el endeudamiento exterior. Pero, entonces, la clave no está en mirar el dedo que apunta a la luna (el déficit exterior) sino en fijarse directamente en la luna, es decir, en el modelo o patrón de crecimiento.

El modelo de crecimiento con superávit por cuenta corriente que promueve el Gobierno no es sano para una economía con una tasa de paro tan elevada, porque esos superávits

La devaluación salarial tiene un efecto limitado sobre el saldo exterior

La narrativa oficial señala, asimismo, a la devaluación salarial como el factor determinante del impulso de las exportaciones y la rebaja de las importaciones, pero esto no se sostiene con los datos. La mejora de las exportaciones a lo largo de toda la recesión (2008–2013) y durante la recuperación (2014–2016) se explica fundamentalmente por un aumento de la demanda externa, más que por un abaratamiento del precio de las exportaciones propiciada por la devaluación salarial o del euro, cuya caída se produjo en 2015. Las empresas españolas, en general, exportan un producto de alto valor añadido cuya demanda es poco elástica a las variaciones del precio. Como se observa en el gráfico 2.2, las exportaciones han

CUADRO 3

GLOBALIZACIÓN E IMPUESTO DE SOCIEDADES

■ Un mundo más global y abierto amplía los intercambios comerciales, la rentabilidad de las inversiones, las posibilidades de negocio e innovación, así como las oportunidades de empleo. La globalización ha impulsado la actividad en economías emergentes como China, India, Brasil o México, extendiendo y elevando el nivel de vida de sus clases medias. Estas mejoras han sido importantes en términos relativos, pues se partía de niveles de vida muy bajos. Sin embargo, en términos absolutos, las principales beneficiarias de la globalización han sido las grandes empresas multinacionales. Pruebas de esto se encuentran en los libros de Thomas Piketty, *El Capital* en el siglo XXI y, más recientemente, de Branko Milanovic, *Desigualdad Global: una nueva aproximación a la era de la globalización*, donde se calcula que el 62% del incremento de la renta mundial acumulada entre 1988 y 2008 se ha concentrado en el 5% de la población más rica. En paralelo, una parte de la clase media de las economías avanzadas no ha participado de estas mejoras, entre otras causas, por la deslocalización industrial y la competencia de productos más baratos procedentes de economías emergentes.

■ Recientemente, el ministro Montoro ha señalado que, precisamente, las principales beneficiarias de la globalización, las empresas multinacionales españolas, tributan al 7%, menos que cualquiera de nosotros. La CEOE y algunos asesores fiscales de empresa han salido a corregir al Ministro con dos argumentos. El primero señala que ese tipo efectivo se ha calculado mal, dividiendo el impuesto pagado (cuota líquida) por el resultado contable en lugar de entre la base imponible del impuesto de sociedades, en cuyo caso el tipo sube al 19,2% en 2014. El segundo apunta que el cálculo no considera, en la cuota líquida, los impuestos pagados en el extranjero por las empresas

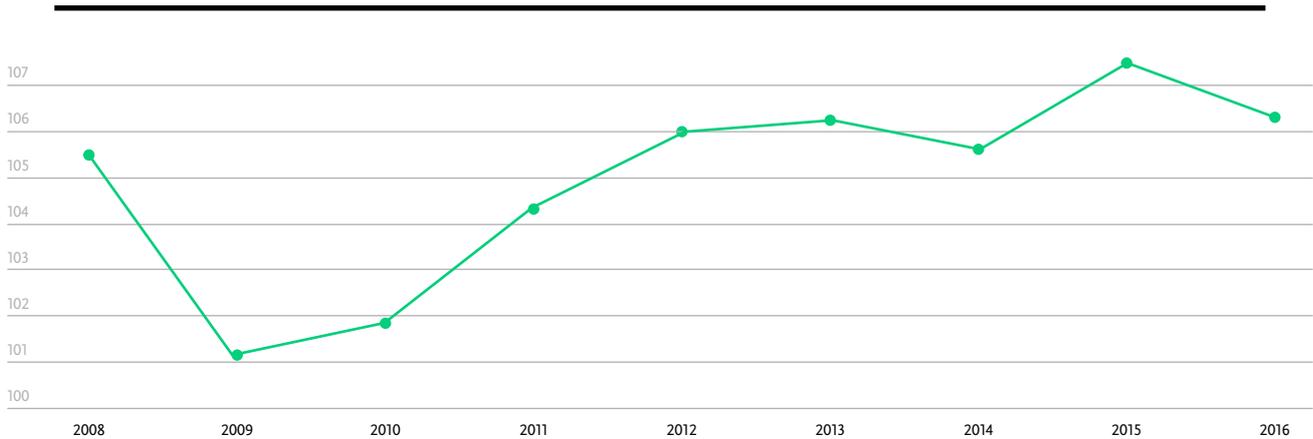
multinacionales, mientras que sí incluye los beneficios obtenidos fuera en el resultado contable. Respecto al primero de los argumentos hay que aclarar que la base imponible del impuesto está sujeta a importantes ajustes que, en principio, tienen la finalidad de adaptar el resultado contable a la capacidad económica del contribuyente. Sin embargo, a estos ajustes técnicos se han ido sumando cada vez más medidas de política fiscal (libertad de amortización, reinversión de beneficios extraordinarios, aportaciones a entidades sin fines de lucro, inversiones en Canarias, etc.), que recortan la base imponible. Como resultado de los ajustes y beneficios fiscales, los grupos empresariales consiguen reducir su base imponible un 57% con respecto a su resultado contable, frente al 22% de rebaja que consiguen las empresas individuales. La disminución es mayor entre los grupos empresariales porque se benefician más de las ventajas fiscales, destacando la posibilidad de compensar beneficios con pérdidas dentro del grupo, lo que rebaja de manera muy importante su base imponible. Por estos motivos es más aconsejable emplear el resultado contable positivo como denominador del cálculo del tipo efectivo, que en 2014 fue del 13,8% para las empresas individuales y del 7% para los grupos empresariales.

■ Respecto al segundo argumento lo que están diciendo los representantes empresariales y sus asesores fiscales es que las multinacionales ya pagan impuestos fuera de España, y que si éstos se suman a la cuota líquida que abonan aquí el tipo efectivo aumenta. Y, en efecto, así ocurre pero sólo sube hasta el 8,7%, si se calcula correctamente, es decir, restando del resultado contable los beneficios conseguidos en el extranjero. No obstante, lo que pone de manifiesto este segundo argumento es una cuestión más de fondo, y es que, con el diseño

actual del impuesto de sociedades, las ganancias de la globalización sólo benefician a los accionistas y los ejecutivos de las multinacionales, pero no al resto de la sociedad española, pues los beneficios repatriados no tributan en España si soportan un tipo nominal mínimo de tan solo el 10% en el país donde se originan, o si existe un convenio de intercambio de información con ese país, en cuyo caso ni siquiera es necesario el requisito de tributación mínima. Por otro lado, las multinacionales financian preferentemente en España las inversiones que realizan en las economías emergentes, debido a que la deducción de los costes financieros es mayor en el impuesto de sociedades español. El resultado es que los costes de las inversiones internacionales de las multinacionales españolas están socializados, mientras que los beneficios procedentes del exterior están privatizados y no revierten a la sociedad.

■ En conclusión, hay que arreglar que la recaudación del impuesto de sociedades esté aún un 54% por debajo de su nivel de 2007, a pesar de que el resultado contable ya se haya recuperado. Los motivos de esta divergencia son una rebaja fiscal inadecuada, unas ganancias de la globalización que benefician a unos pocos, una coordinación tributaria internacional insuficiente, y un diseño del impuesto que socializa en exceso las pérdidas permitiendo, por ejemplo, que las empresas puedan deducirse los resultados negativos de los 18 ejercicios anteriores, o que los grandes grupos puedan compensar beneficios con pérdidas entre empresas. Un impuesto de sociedades bien diseñado es una de las piezas clave para hacer compatibles los beneficios de la globalización con el mantenimiento de los niveles de igualdad y cohesión en las economías desarrolladas, evitando que nadie se quede descolgado de la prosperidad —

GRÁFICO 2.2 – PRECIO DE LAS EXPORTACIONES NO ENERGÉTICAS
 % DE VARIACIÓN ANUAL DEL ÍNDICE DE VALORES UNIARIOS



Fuente: Ministerio de Economía, Industria y Comercio

funcionado bien durante la recesión, incluso, en un contexto de precios crecientes de productos exportados. El incremento de la demanda exterior se fundamenta en el buen comportamiento de las economías emergentes durante la crisis (que afectó más a las economías desarrolladas) y ahora también en la recuperación, así como en el mantenimiento de las economías centrales de la UE y la mejora de Estados Unidos.

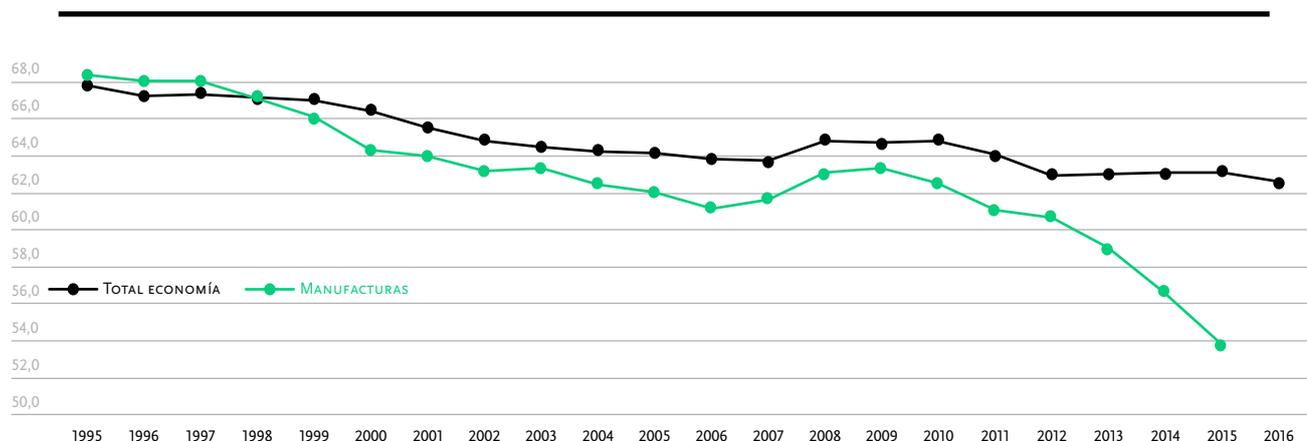
En cuanto a la caída del crecimiento de las importaciones en 2016, se concentra en los bienes de equipo y está relacionada con la caída del ritmo inversor que se produjo en la segunda mitad de año. A esta caída contribuye la incertidumbre creada por la falta de un gobierno hasta principios de 2017 y al recorte de la inversión pública que se produjo. La supuesta sustitución de importaciones por producción nacional más barata tras la devaluación no parece posible en muchos casos, pues lo que se importa es resultado de la especialización productiva internacional y, o no se produce en España, o no tiene la misma calidad. Los bienes de equipo o el crudo son un buen ejemplo de este comercio unidireccional.

El verdadero papel de la devaluación salarial y de las condiciones de trabajo

La devaluación salarial no ha servido para restaurar la competitividad internacional perdida en los costes laborales durante la etapa de crecimiento porque ésta nunca se perdió. Su objetivo ha sido, sin embargo, elevar el margen empresarial por unidad de producto en todas las empresas, exportadoras o no, es decir, conseguir que el empresario ampliase su beneficio por cada unidad producida a costa de rebajar la participación de los salarios en el valor de la producción. Una primera prueba de que no hubo pérdida de competitividad internacional durante la etapa de auge la proporciona que el *boom exportador* se desata tras el inicio de la crisis en 2008, antes de que se produjera una devaluación salarial amplia y profunda. Cuando se hundió la demanda interna las empresas multinacionales españolas no tuvieron ningún problema en colocar su producción en el exterior, lo que desmiente que la evolución salarial previa les hubiera restado competitividad.

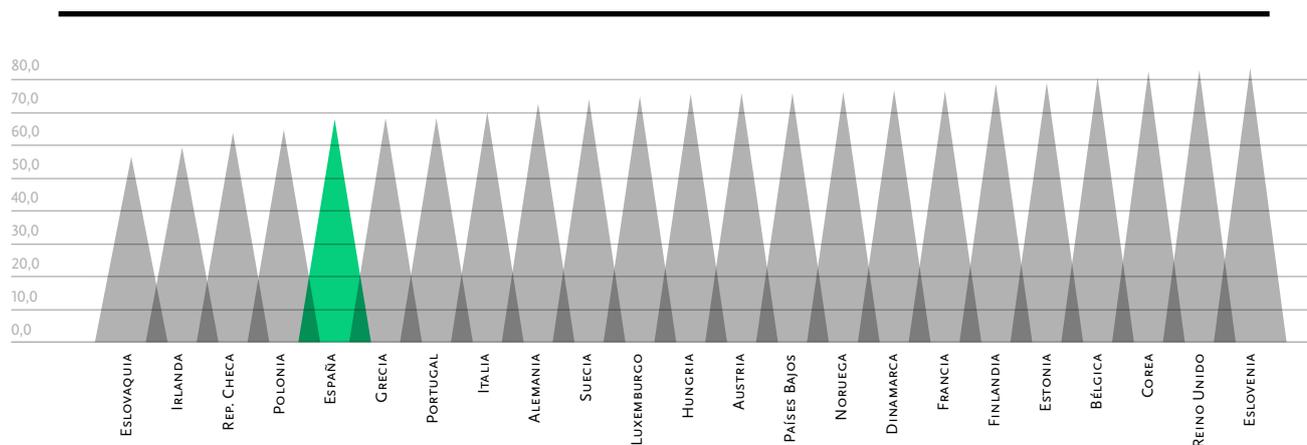
Una segunda prueba se encuentra en la Contabilidad Nacional elaborada por el INE. Como se observa en el gráfico 2.3, el coste laboral por unidad de producto por hora trabajada, CLU, (es decir, el porcentaje que representa la remuneración por asalariado y hora sobre el valor de los que produce cada trabajador por hora) ha estado

GRÁFICO 2.3 – COSTE LABORAL UNITARIO POR HORA TRABAJADA
% QUE SUPONE LA REMUNERACIÓN POR ASALARIADO Y HORA SOBRE LA PRODUCTIVIDAD POR HORA



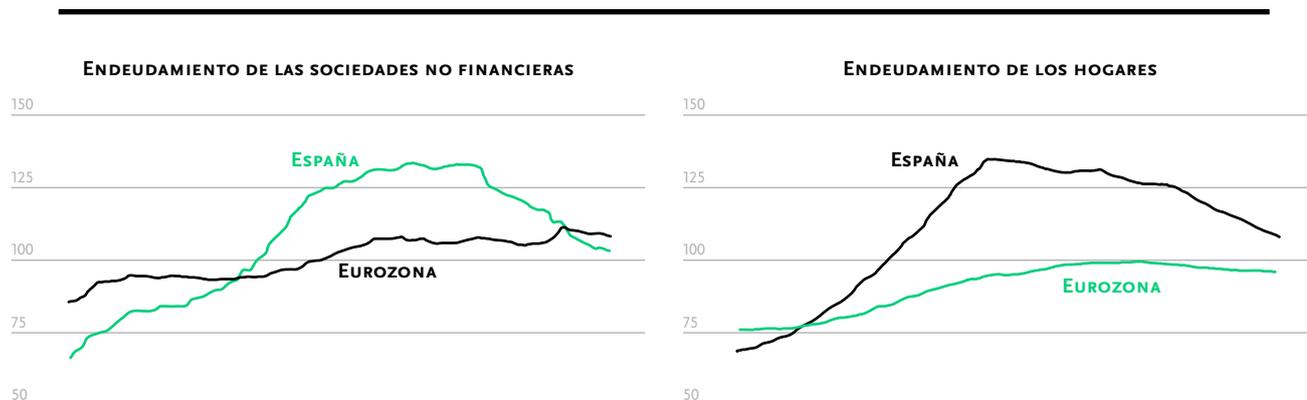
Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de la CN del INE

GRÁFICO 2.4 – COSTES LABORALES POR UNIDAD DE PRODUCTO. TOTAL ECONOMÍA
COSTE LABORAL POR UNIDAD DE PRODUCTO REAL. AÑO 2012



Fuente: Elaborado por el Gabinete Económico de CCOO a partir de estimaciones de la OCDE

GRÁFICO 2.5 – ENDEUDAMIENTO
% DEL PIB



Fuente: BCE

cayendo desde 1995 en el conjunto de la economía y en el sector manufacturero, el más abierto a la competencia internacional. El motivo es que la productividad por trabajador (los ingresos que cada trabajador genera para la empresa) ha crecido por encima del coste por trabajador, ampliándose el margen empresarial y disminuyendo la participación de los asalariados sobre la renta. En 2008 se produce un repunte del CLU por un efecto composición, debido al despido masivo de trabajadores temporales posterior al estallido de la burbuja inmobiliaria, que provoca un incremento matemático del CLU medio. Pero tras éste las reformas laborales de 2011 y, sobre todo, de 2012 generan una profunda caída del CLU, sobre todo en las manufacturas, como se observa en el gráfico 2.3. Por tanto, las reformas laborales no sirven para restaurar la competitividad internacional perdida, sino para profundizar en la pérdida de participación de los trabajadores y trabajadoras en la renta que se genera en las empresas.

La tercera prueba la proporciona la estadística de nivel del coste laboral por unidad de producto de la OCDE. Como se observa en el gráfico 2.4, España tiene uno de los costes laborales por unidad de producto más bajos de los países de la OCDE, solo superior al de Eslovaquia, Irlanda, República Checa y Polonia.

El aumento de los márgenes empresariales ha significado un reparto injusto de las cargas de la crisis y ha permitido que los beneficios ya se hayan recuperado e incluso se sitúen en 2016, en términos reales, 5.051 millones por encima de su nivel de 2007, mientras que la inversión y la remuneración de los asalariados están 95.904 millones y 16.267 millones por debajo, respectivamente, también en términos reales. También ha permitido un fuerte *desapalancamiento* de las empresas no financieras, cuyo nivel de

endeudamiento ha caído 30,5 puntos del PIB y ya se encuentra por debajo (102,5% del PIB) del de la Eurozona (107,3%). No ocurre lo mismo con los hogares, donde el desendeudamiento también ha sido importante (-27,8 puntos), pero menor y sigue por encima (106,9%) del nivel de la Eurozona (95,2%), (ver gráfico 2.5).

¿Qué modelo de crecimiento tenemos?

El diseño actual de la política económica es muy simplista y tras él no hay un proyecto de país. Se guía por dos objetivos: rebajar el déficit público y crecer sin incurrir en déficit exterior. Para ello utiliza como instrumentos, por un lado, unos PGE para 2017 que congelan el gasto, lo que no ayuda, en particular, a recuperar la inversión. Esta estrategia reduce el déficit de la Administración y contiene el desequilibrio exterior pero a costa de retrasar la rebaja del paro y la exclusión social, y de recortar el potencial de crecimiento futuro. **Son unos presupuestos familiares, como le gusta decir al Presidente del Gobierno, que renuncian a impulsar el crecimiento a pesar del 18,8% de desempleo.**

La reforma laboral y del desempleo son otros de los instrumentos centrales de la actual política económica. Éstos funcionan como mecanismos de presión permanente a la baja de los salarios y las condiciones de trabajo con el fin de mejorar la rentabilidad empresarial y animar así la creación de empleo. Su efecto colateral negativo es que fomentan el aumento de la desigualdad entre los asalariados, y no la recortan de manera apreciable en la sociedad porque la precariedad en el empleo es muy alta. Esta política económica genera un crecimiento poco inclusivo, que no llega a las personas, y poco productivo, donde las mejoras no se consiguen aumentando el valor de la producción sino empobreciendo a los trabajadores. Se

trata de un modelo de crecimiento tan poco sostenible a largo plazo como el de la burbuja inmobiliaria, en tanto que se apoya en el incremento de la desigualdad.

La buena noticia es que existe un modelo de crecimiento alternativo y con futuro, basado en la mejora de la productividad mediante el impulso de la inversión pública y privada, el gasto en I+D+i, la mejora de las políticas activas de empleo (en particular para los jóvenes y los parados de larga duración), el incremento del tamaño de las empresas, y la puesta en práctica de una política industrial y sectorial activas, que permita mejorar la calidad del tejido empresarial encarando los grandes retos de futuro a los que se enfrenta el país (dependencia energética y en materias primas, sequía y desertización, digitalización y robotización, envejecimiento de la población, mejora de la calidad del sistema educativo, inmigración ordenada y con derechos, etc.).

Este nuevo modelo de crecimiento tiene que financiarse con un sistema fiscal justo y progresivo, y desarrollarse bajo el principio de eficiencia del gasto público y la evaluación de las políticas públicas. Respecto a este último punto es necesario que todos los niveles de la Administración lleven una contabilidad de costes bajo criterios comunes para que se puedan realizar comparaciones homogéneas entre servicios similares, que eviten posibles despilfarros y promuevan el ahorro, lo que, a su vez, ayudará a crear una mayor conciencia fiscal entre los contribuyentes y reducir los niveles de fraude fiscal.

Previsiones para 2017: cae el ritmo de creación de empleo y aumenta el de los precios

El Gobierno prevé un crecimiento del 2,5% para la economía en 2017 en el escenario macro que acompaña al proyecto de presupuestos. No obstante,

pocos días después se ha presentado la actualización del Programa de Estabilidad 2017–2020 que ha elevado en dos décimas esta previsión (2,7%). El Banco de España, por su parte, lo eleva hasta el 2,8%. El aumento se reparte a partes iguales entre la demanda interna (que aportará 2,2 puntos al crecimiento) y el saldo exterior (que contribuirá con medio punto). A pesar de la mejora, la demanda interna seguirá recortando su contribución al crecimiento: en 2015 fueron de 3,3 puntos; 2,8 en 2016 y 2,2 puntos se prevé para 2017. Como resultado continuará la preocupante desaceleración en el ritmo inversor desde el 6% de 2015 hasta el 2,8% previsto para 2017.

La rebaja en el impulso de la demanda interna provoca la caída en las tasas de creación de empleo: 3,0% en 2015, 2,9% en 2016 y 2,5% para 2017; en términos absolutos: 484.000, 490.000 y 434.000 puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo, respectivamente. Según la actualización del Programa de Estabilidad en 2020 todavía se estará 727.000 empleos por debajo de su nivel en 2007, y la tasa de desempleo se situará en el 11,9%, 3,7 puntos por encima de la de 2007. Es decir, **trece años después del inicio de la recesión de 2008 y siete después del inicio de la recuperación, no se habrá recobrado el empleo perdido con la crisis, ni vuelto al nivel previo de paro.** Dos de las razones más importantes de esta lenta recuperación son una política presupuestaria que renuncia a impulsar la actividad económica y un reparto desigual del crecimiento, lo que termina limitándolo.

Con todo, una de las principales novedades en la coyuntura económica es el repunte de los precios esperado en 2017. Si el año pasado cayeron un -0,2%, el Gobierno espera un incremento del 1,5% para éste; previsión que no se ha cambiado en el Programa de Estabilidad, a pesar de que la mayoría de analistas de coyuntura prevén una inflación por encima del 2% en 2017; el Banco de España la sitúa en el 2,2%.

LA RECUPERACIÓN QUE NO LLEGA A LAS PERSONAS

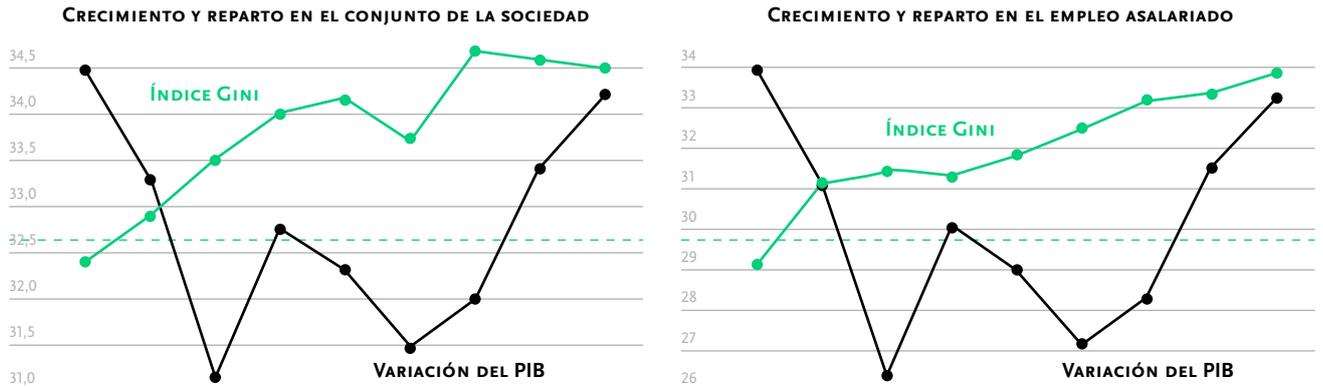
El crecimiento económico no se está trasladando a las personas. Los motivos son el debilitamiento de la capacidad de negociación de los trabajadores de sus condiciones de trabajo y salarios provocada por la reforma laboral, el recorte de la protección por desempleo, la pérdida de capacidad redistributiva de los presupuestos públicos resultado de la rebaja fiscal y del, primero recorte y después congelación, del gasto público, y un crecimiento basado más en el sector exterior y menos en la demanda interna.

La pobreza y la desigualdad se están reduciendo en el conjunto de la sociedad, pero de manera prácticamente inapreciable en el segundo caso y a un ritmo más lento que en Europa en ambos casos. La pobreza, aproximada a través de la carencia material severa, afectaba en 2016 a 2.600.000 personas, el 5,6% de la población, un punto menos que en 2014, pero aún 1.071.000 personas más que en 2007. El porcentaje de pobres mayores de 18 años siempre ha estado en España por debajo del de la Eurozona pero la diferencia casi ha desaparecido como resultado de un aumento mayor en España durante la crisis y de una rebaja menor en la recuperación.

El porcentaje de personas en riesgo de pobreza (que es más un indicador de desigualdad que de exclusión) ha vuelto a aumentar en 2016, después de reducirse en 2015, hasta alcanzar al 22,3% de la población. El índice Gini que mide la desigualdad en toda la distribución de la renta (y vale cero si se reparte de manera equitativa entre la población, y uno si un solo individuo acumula toda la renta) solo ha caído una décima en 2015 y otra en 2016, mientras que la economía ha crecido un 3,2% en ambos años, lo que es indicativo de los importantes problemas de reparto que conlleva el modelo de crecimiento promovido por la actual política económica (ver gráfico 2.6 izquierda).

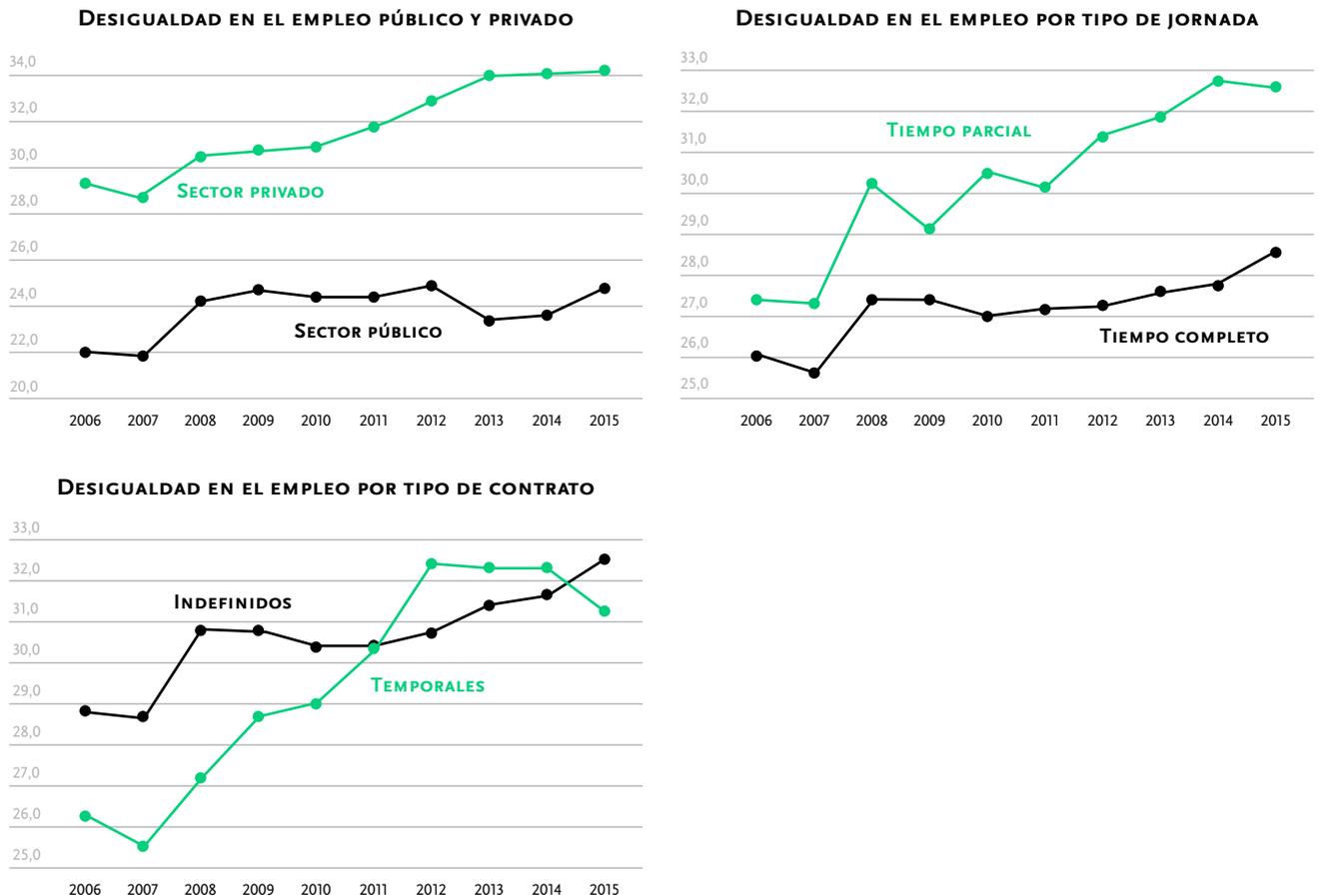
Otra prueba de la precariedad del modelo de crecimiento es el aumento de la pobreza laboral, que aunque se ha recortado hasta el 3,1% en 2016 (568.000 ocupados), sigue

GRÁFICO 2.6 – CRECIMIENTO Y REPARTO



Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida y la Contabilidad Nacional del INE

GRÁFICO 2.7 – DESIGUALDAD EN EL EMPLEO
ÍNDICE GINI DE LA DISTRIBUCIÓN SALARIAL



Fuente: Decil salarial de la EPA

afectando a 157.000 ocupados más que en 2007. El porcentaje de ocupados pobres mayores de 18 años también ha estado tradicionalmente por debajo del de la Eurozona, pero la diferencia se ha ido cerrando hasta prácticamente desaparecer en 2016. En cambio, el porcentaje de asalariados pobres ya supera al de la Eurozona desde 2014 y en 2015 la diferencia se amplía: 4,1% en España y 3,8% en la Eurozona.

La desigualdad se reduce muy ligeramente en el conjunto de la sociedad porque la rebaja se consigue mediante empleos muy inestables y remunerados con bajos salarios que, como se ha visto, en no pocos casos ni siquiera sacan de la pobreza. Pero, además, este empleo precario está provocando que la desigualdad siga creciendo de manera alarmante tras el inicio de la recuperación. Como se observa en el gráfico 2.6 derecha, el índice Gini de los trabajadores asalariados (calculado a partir del decil salarial de la EPA) ha estado creciendo a lo largo de toda la crisis y no ha dejado de hacerlo en 2014 y 2015, años de recuperación del empleo y la actividad económica.

Como se observa en el gráfico 2.7, la desigualdad ha estado aumentando en la distribución salarial del sector privado a lo largo de todo el período recesivo y durante la recuperación (2007–2015). El nivel de desigualdad es menor en el sector público, pero también ha aumentado a lo largo de todo el período considerado, aunque de manera menos intensa (gráfico superior derecho). La desigualdad es mayor entre los asalariados a jornada parcial que a jornada completa, y ha crecido a lo largo de todo el período para ambos tipos de jornada, aunque más en el tiempo parcial (gráfico superior derecho). La desigualdad salarial entre los contratados indefinidos está por encima de la de los contratados temporales. La razón de esto es que la dispersión de la distribución salarial es mayor entre primeros, estando más comprimida entre los temporales. A pesar de ello, la desigualdad de estos últimos supera a la de los indefinidos de 2012 a 2014, debido a la fuerte rebaja de los salarios de entrada en los contratos temporales que se

produce en este período. La desigualdad ha crecido más intensamente entre los contratados temporales a lo largo de la recesión y la recuperación (ver gráfico inferior).

DESEMPLEO ESTRUCTURAL Y ESTABILIDAD DEL EMPLEO

El mercado de trabajo encoge

La crisis, las reformas laborales y, en general, la política económica seguida han sumado a los problemas tradicionales del mercado de trabajo español (como tener la segunda tasa de paro más alta de la UE, y un empleo dual y precario) el que éste, además, esté menguando, lo que resta potencial de crecimiento a la economía del país. Si en el primer trimestre de 2012 había 23.433.000 de personas laboralmente activas, en el primer trimestre de 2017 había 740.000 activos menos. Un tercio de este recorte se explica por la pérdida de población mayor de 16 años, personas que, en su mayoría han abandonado el país por la falta de oportunidades. Los dos tercios restantes se componen de personas que se jubilan o prejubilán, algunas anticipadamente acuciadas también por la falta de oportunidades laborales.

Como resultado, más de la mitad de la reducción del volumen de paro y de la tasa de desempleo entre el primer trimestre de 2012 y el primer trimestre de 2017 se explica por la caída de la población activa, es decir, por el encogimiento del mercado de trabajo. Así, de las 1.413.000 personas en las que bajó el paro en este período, el 52% se explica por el recorte de la población activa. Si estas personas no se hubieran ido del país o hubieran sido sustituidas por inactivos desanimados o dedicados a tareas del hogar manteniéndose el tamaño del mercado de trabajo, la tasa de paro en lugar de estar hoy en el 18,8% estaría en el 21,3%.

Una política económica atrapada en la “trampa de la flexibilidad precarizadora”

España, con un 18,8% de paro, es el segundo país de la UE con la tasa de desempleo más elevada. Como se observa en el gráfico 2.8, la tasa de desempleo ha sido cada vez

ESPAÑA, CON UN
18,8%
DE PARO,
ES EL SEGUNDO PAÍS
DE LA UE CON LA TASA
DE DESEMPLEO
MÁS ELEVADA

más elevada en las sucesivas crisis y, durante éstas, las tasas altas han persistido cada vez más en el tiempo. En la crisis de la segunda mitad de los setenta y primera mitad de los ochenta, que fue una depresión tan larga como la actual, la tasa de paro escaló en 1985 hasta el 20,6%, su punto álgido, y en dos años de este período de crisis se observaron tasas de desempleo del 20% o por encima. En la siguiente crisis (1993–1994) la tasa de desempleo alcanzó su registro más alto en 1994 (22,1%), y hubo tres años con tasas del 20% o superiores. En la crisis actual la tasa de paro más alta se observó en 2013 (26,1%) y hubo cinco años con tasas de desempleo en el 20% o mayores.

La razón de estos resultados crecientemente peores es que las crisis se han resuelto tradicionalmente aumentando la precariedad de las condiciones de trabajo, es decir, trasladando el riesgo que implica crear un nuevo puesto de trabajo del empresario al trabajador. Esto ha animado la creación de empleo a costa de hacerlo más inestable, y no sólo durante la crisis sino también a lo largo de todo el ciclo de crecimiento. Como se verá a continuación, el mercado de trabajo español se caracteriza también por una elevada rotación laboral tanto en la contratación temporal como en la indefinida, tras los cambios introducidos por la reforma laboral de 2012.

La elevada rotación laboral genera un mercado de trabajo cada vez más convulso, que impide la acumulación de conocimientos y habilidades a muchos trabajadores atrapados en la inestabilidad, e incentiva los negocios de bajo valor añadido cuya rentabilidad se basa en la presión a la baja de las condiciones de empleo. La inestabilidad del empleo tiene muchos otros efectos colaterales negativos: aumenta los accidentes de trabajo, provoca vidas inestables al principio y al final de la vida laboral de las personas, lo que recorta la natalidad y adelanta la edad de jubilación, haciendo menos sostenible el sistema de pensiones públicas; incrementa el gasto por desempleo, produce una sociedad más desigual y menos cohesionada, etc.

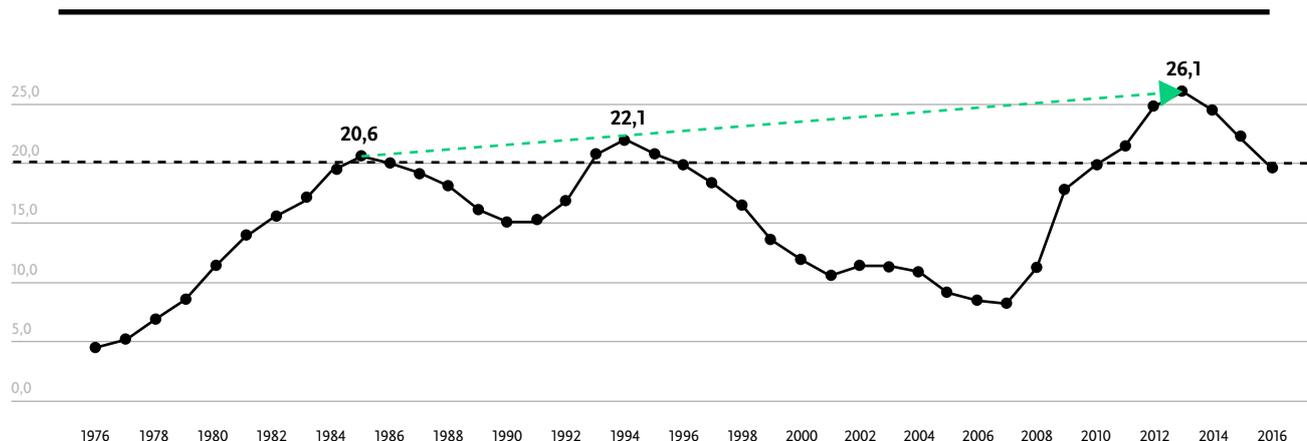
La flexibilidad es buena cuando aumenta la capacidad de adaptación a los cambios de las personas sin menoscabo del status económico o incluso mejorándolo; se trata de una *flexibilidad empoderativa*. En cambio, es mala cuando la adaptación se consigue mediante la degradación de las condiciones económicas de las que se disfruta; se trata entonces de una *flexibilidad precarizadora*. La flexibilidad buena se logra mejorando el sistema educativo, la formación para ocupados y desempleados, las políticas activas de empleo, la inversión productiva pública y privada, la investigación, el desarrollo y la innovación, es decir, ampliando las bases para el aumento de la productividad.

La *flexibilidad empoderativa* tiene efectos en el medio y el largo plazo, y su puesta en marcha exige una política económica especializada que se mantenga en el tiempo, independientemente de los cambios políticos. La *flexibilidad precarizadora*, en cambio, tiene efectos sobre el empleo en el corto plazo y su puesta en práctica es sencilla, sólo requiere cambiar el Estatuto de los Trabajadores. No obstante, a largo plazo produce una mayor caída del empleo y una degradación progresiva del tejido empresarial que conduce a una economía cada vez menos productiva. La política económica de las últimas décadas ha estado atrapada en la trampa de la *flexibilidad precarizadora*, que permite a los políticos decir que las cosas van bien cuando en realidad no es así.

El ritmo de creación de empleo se desacelera ligeramente

La ocupación se está desacelerando ligeramente. Como se observa en el gráfico 2.9, las tasas trimestrales de variación anual se están reduciendo, aunque en el conjunto de 2016 se consiguió un crecimiento muy similar al de 2015, debido a que la caída en el ritmo de la ocupación se concentra en el empleo a tiempo parcial. Según la Contabilidad Nacional, el empleo equivalente a tiempo completo aumentó un 2,9% en 2016, una décima menos que el año anterior. La rebaja se explica por la caída del empleo a tiempo parcial, mientras que el empleo a jornada

GRÁFICO 2.8 – TASA DE DESEMPLEO
SERIE HOMOGÉNEA



Fuente: INE

completa siguió incrementándose. Según la EPA, la creación de empleo se desaceleró de manera importante en el primer trimestre del año, pero esto se debe a que este año la Semana Santa cayó en el segundo trimestre y el año pasado se localizó en el primero; si se elimina este efecto estacional el ritmo de creación de empleo se reduce ligeramente. Aun así, en el primer trimestre de 2017 aún quedaban por recuperar 2.182.000 empleos con respecto a su nivel en el primer trimestre de 2008 (ver tabla 2.3).

Antes de continuar es de interés señalar que, como se observa también en el gráfico 2.9, mientras que la ocupación, estimada por la EPA, está dando signos de ligera desaceleración, la afiliación, en cambio, muestra un perfil de ligera aceleración. El motivo de esta contradicción es estadístico, aunque los responsables de la Seguridad Social, de momento, no lo están apuntando en su publicación mensual de datos, lo que sería muy conveniente para evitar equívocos en la interpretación. También para presentar los registros de una forma que fueran fácilmente comprensibles. Desde el año 2010 todas las nuevas altas de empleados públicos (funcionarios o personal laboral) se dan en el Régimen General, de tal manera que las clases pasivas de funcionarios están abocadas a desaparecer. Cuando una baja en clases pasivas se cubre con una nueva

contratación, esto tiene un efecto nulo sobre el empleo y la EPA, pero el Régimen General aumenta por la reclasificación de afiliados que se produce. Esto se ve claramente en el gráfico 2.10, mientras ocupación y afiliación evolucionan de la misma manera en el sector privado en los últimos trimestres, en el sector público la ocupación se desacelera mientras que la afiliación se acelera.

Mucho desempleo de larga duración

El 54,4% de los parados llevan más de un año buscando empleo, y el 40% más de dos años en el primer trimestre de 2017. Estos porcentajes se han recortado desde que empezó la recuperación del empleo (eran el 61,6% y el 40,8%, respectivamente, en el primer trimestre de 2014), pero siguen siendo muy altos. El paro de larga duración plantea problemas para el conjunto de la economía, en tanto que si se enquistaba y estructuraliza se recorta el potencial de crecimiento económico. Las políticas activas de empleo son el instrumento específico básico para evitar este peligro. Sin embargo, su papel está siendo muy limitado debido al importante recorte de sus créditos presupuestarios durante la crisis, a su tímida recuperación actual, y al escaso alcance del Programa de Activación para el Empleo dirigido a los parados de larga duración con cargas familiares.

Más empleo a tiempo parcial involuntario

La ocupación se ha precarizado a lo largo de la recesión y durante la recuperación el empleo que se está creando es más inestable. **El empleo a tiempo parcial ha ganado peso a lo largo de la recesión animado por la fuerte flexibilización introducida en 2012 y 2013**, aunque su crecimiento se ha moderado con la recuperación de la ocupación. La regulación considera que un contrato es a tiempo parcial cuando dura menos que un contrato a tiempo completo equivalente. Es decir, con que dure una hora menos ya es un contrato a tiempo parcial, y puede aprovechar las ventajas de distribución irregular de la jornada que permite. Sus sucesivas reformas lo han convertido prácticamente en un “contrato a llamada”, con un preaviso solo de 3 días para anunciar el cambio en la jornada y “neto de tiempos muertos” gracias al importante aumento de las horas complementarias de distribución irregular: hasta el 60% de la jornada ordinaria en los contratos temporales y hasta el 90% en el de los indefinidos (ver Cuadro 4 en página 42).

Esto ha hecho que el empleo a tiempo parcial aumentara durante la recesión, a pesar de que el empleo a tiempo completo se estaba recortando. Como resultado, el empleo a tiempo parcial aumenta su peso sobre la ocupación del 11,5% al 15,9% entre 2007 y 2014, y empieza a perder peso con la recuperación del empleo a tiempo completo en 2015, hasta representar el 15,2% en 2016. Este porcentaje se sitúa por debajo de la media de la Eurozona (19,5%) y todavía más por debajo de los Países Bajos (49,4%), Austria (28%), Alemania (26,5%), Dinamarca (26,1%) o Reino Unido (25,1%). Hay que advertir, no obstante, que estos países tienen una tasa de temporalidad más baja que la de España (26,5%): Países Bajos (21,3%), Austria (8,9%), Alemania (13,7%), Dinamarca (13,1%) y Reino Unido (5,9%), incluso ahora, cuando la tasa española es extraordinariamente baja debido a la doble recesión y a la importante destrucción de empleo temporal que ha habido, aunque ha vuelto a repuntar en cuanto se ha empezado a recuperar el empleo. Digamos que

la flexibilidad que obtienen las empresas españolas a través de la contratación temporal en Europa se consigue mediante la contratación a tiempo parcial. Por ello, el discurso gubernamental sobre la conveniencia de homologar nuestro nivel de empleo a tiempo parcial con el europeo no parece posible si previamente no se reduce la tasa de temporalidad.

Otra importante diferencia con Europa es el elevado carácter involuntario del empleo tiempo parcial en España, lo que está relacionado con la escasez general de trabajo y con una regulación laboral excesivamente flexible, lo que impide que el contrato a tiempo parcial pueda emplearse para compatibilizar la vida personal con el trabajo. En España el 62% de los trabajadores a tiempo parcial dicen que trabajan de manera involuntaria bajo esta modalidad por no haber podido encontrar un trabajo a tiempo completo (en la UE es solo un 28%). Por el contrario, los que declaran trabajar a tiempo parcial como medio para compatibilizar el empleo con su vida personal (por cuidado de niños o personas dependientes, o por estar formándose) son el 16,4% frente al 32,7% de la UE.

Aumenta la temporalidad en la contratación y la rotación laboral

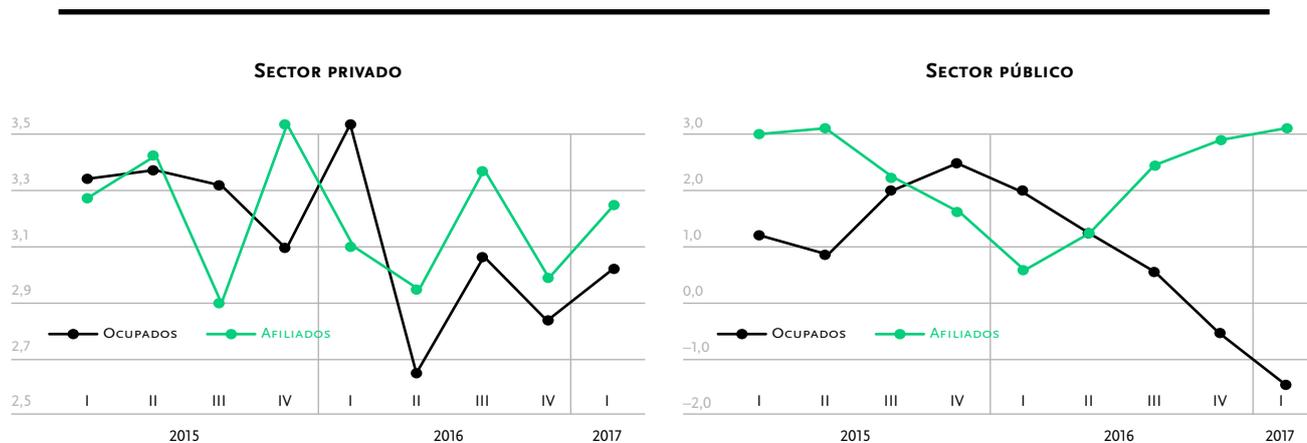
La recuperación del empleo ha traído el aumento de la tasa de temporalidad contractual, reproduciéndose el patrón tradicional de recuperación de la ocupación de la economía española desde 1984 (con la descausalización de la contratación temporal) y en tanto que las reformas laborales llevadas a cabo recientemente no han tenido como objetivo –a pesar de la propaganda oficial- estabilizar el empleo y terminar con la dualidad contractual; su fin ha sido inducir una mayor devaluación salarial y de las condiciones de trabajo mayor a la que ya estaba provocando la crisis, con el fin de abrir los márgenes de supervivencia para las empresas con dificultades, en un contexto en el que la política fiscal y monetaria los estaban cerrando.

GRÁFICO 2.9 – OCUPACIÓN Y AFILIACIÓN
VARIACIÓN ANUAL EN %



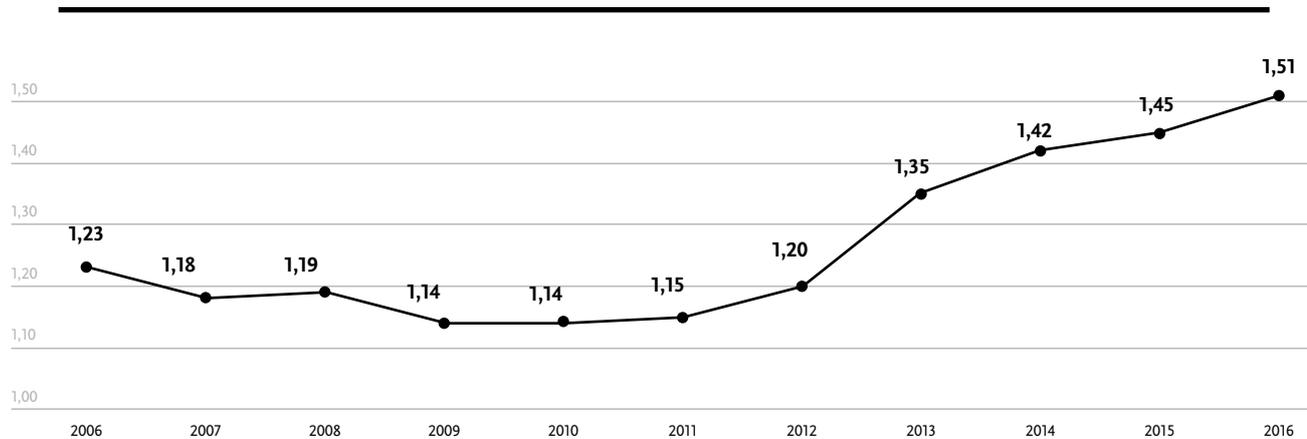
Fuente: Gabinete Económico de CCOO

GRÁFICO 2.10 – EVOLUCIÓN COMPARADA DEL EMPLEO
VARIACIÓN ANUAL EN %



Fuente: Gabinete Económico de CCOO

GRÁFICO 2.11 – LA REFORMA LABORAL AUMENTA LA INESTABILIDAD DE LOS CONTRATOS INDEFINIDOS
Nº DE CONTRATOS INDEFINIDOS NECESARIOS PARA GENERAR UN PUESTO DE TRABAJO ESTABLE



Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir del registro de contratos del SEPE y la EPA del INE

CUADRO 4
CAMBIOS INTRODUCIDOS
EN EL CONTRATO A TIEMPO PARCIAL

■ Las horas complementarias obligatorias, que pueden distribuirse de manera irregular a lo largo del año a voluntad del empresario, pasan a ser realizables también en los contratos temporales. Estos contratos, al igual que los indefinidos, deben tener una jornada de más de 10 horas semanales en cómputo anual. Se incrementa el porcentaje de horas complementarias realizables del 15% hasta el 30% de la jornada ordinaria, o hasta el 60% si así lo establece el convenio colectivo.

■ Se reduce el plazo de preaviso para la realización de horas complementarias de 7 a 3 días, pudiendo rebajarse este plazo por convenio.

■ Como novedad, se pueden realizar horas complementarias voluntarias, adicionales a las obligatorias, en contratos indefinidos de menos de 10 horas semanales en cómputo anual. En este caso, las horas complementarias pueden llegar a suponer hasta el 15% de la jornada ordinaria, o hasta el 30% si lo establece el convenio colectivo. Las horas complementarias voluntarias no computan a efectos de los límites de las horas complementarias obligatorias, por lo que la jornada irregular puede llegar a suponer el 90% de la jornada ordinaria.

■ Se suprime el modelo oficial para suscribir por escrito el pacto de horas complementarias.

■ Se elimina el derecho preferente del trabajador que haya convertido su contrato en parcial a retornar a la situación anterior ocupando la correspondiente plaza.

■ Desaparece también la preferencia a cubrir vacantes a tiempo completo a quienes hayan trabajado a tiempo parcial durante al menos tres años.

■ Se suprime la llamada a la negociación colectiva para que contemple la conversión de tiempo completo en parcial por motivos familiares o formativos.

■ Se introduce la obligación para el empresario –excepto en el trabajo del hogar– de llevar un registro diario de la jornada y entregar al trabajador el acumulado personal —

La tasa de temporalidad alcanzó su mínimo en 2013 (23,1%), y ha aumentado tres puntos desde entonces hasta llegar al 26,1% en 2016. Este aumento de la temporalidad viene acompañado de un aumento de la rotación tanto de los contratos indefinidos como de los temporales. La reforma laboral de 2012 y las bonificaciones han hecho a la contratación indefinida más inestable. La reforma rebajó la indemnización por despido, amplió las causas de despido procedente y creó un nuevo contrato indefinido para empresas de menos de cincuenta trabajadores con un período de prueba de un año. Todo esto ha provocado que la contratación indefinida sea cada vez más inestable. Si antes de la reforma eran necesarios 1,2 contratos indefinidos para generar un empleo estable que, al menos, durase un año, después de 2012 este ratio empieza a aumentar, y en 2016 ya son necesarios 1,5 contratos indefinidos para crear un empleo estable (ver gráfico 2.11). Lo mismo sucede en la contratación temporal, donde ha aumentado el peso de los contratos de corta duración. Si en 2007 el 15% de los contratos temporales duraba menos de tres meses, en 2016 el porcentaje se eleva al 17%.

El empleo público pierde terreno

Otro de los aspectos reseñables de la coyuntura de la ocupación, es el recorte del empleo público en los dos últimos trimestres, acumulándose una pérdida de 44.000 empleos a principios de 2017. Este recorte se concentra en el empleo indefinido y ahonda la pérdida de relevancia del empleo público sobre el empleo total que se viene produciendo desde el año 2012 en los servicios básicos (educación y sanidad), como consecuencia de la política de recorte o congelación de las plantillas públicas. Al principio de la crisis en 2008, el empleo público representaba el 67,2% del total del empleo en educación y el 69,1% del empleo sanitario. En 2016 estos porcentajes han descendido 3,6 y 4,1 puntos, respectivamente, hasta el 63,6% en el caso de la educación y el 65% en la sanidad (ver gráfico 1.7). En la educación, el empleo privado creció entre 2011 y 2013 mientras que el empleo público se recortaba. En la sanidad

las plantillas públicas han permanecido congeladas mientras que las del sector privado crecían de manera sostenida desde el segundo semestre de 2012, impulsadas por el aumento de las listas de espera públicas y el aumento de las subcontrataciones desde la iniciativa pública.

DEVALUACIÓN SALARIAL

La devaluación salarial ha sido, junto al recorte de la inversión y la destrucción de empleo, uno de los principales mecanismos empleados por las empresas para ajustar sus cuentas de resultados frente a la crisis que se inicia en 2008. La devaluación salarial ganó protagonismo en esta recesión frente a las anteriores por los cambios introducidos por la reforma de 2012. La reforma no sólo facilitó el despido de trabajadores indefinidos, lo que indirectamente aumentó la presión sobre las retribuciones salariales, sino que también permitió, por primera vez, recortar el salario de los trabajadores que conservaron su empleo y que hasta entonces había sido una condición sustancial del contrato de trabajo inalterable. Asimismo, se facilitó el “descuelgue” temporal por debajo de los suelos salariales fijados en el convenio colectivo, y se debilitó la posición negociadora de los trabajadores haciendo prevalecer el convenio de empresa sobre el de sector y facilitando la desaparición o inaplicación de los convenios colectivos.

La devaluación salarial ha sido muy intensa y superior a la que se puede deducir de la evolución del salario medio, cuya variación está condicionada por cambios en la composición del empleo. Precisamente, como resultado de estos cambios, el salario medio aumentó considerablemente al principio de la crisis, en 2008 y 2009. Como resultado de un efecto matemático: el despido masivo de trabajadores temporales con salarios por debajo de la media empujó al alza el salario medio al comienzo de la recesión. Sin embargo, a pesar de tratarse de un efecto puramente matemático se aprovechó para acusar a los salarios de tener un comportamiento contrario a la evolución de ciclo y de estar promoviendo la destrucción de empleo.

Felizmente, el INE ha publicado recientemente el Índice del Precio del Trabajo (IPT) que permite separar la variación del salario en nómina de los cambios en la composición del empleo que están agregados en la variación del salario medio. El IPT es como el IPC, mide la variación pura del salario (salario en nómina) en lugar de los precios, manteniendo fija una cesta de puestos de trabajo representativos de la estructura ocupacional del país, mientras que el IPC emplea una cesta de bienes y servicios representativa del consumo familiar. Como se observa en el gráfico 2.12, el salario medio por hora ha aumentado a lo largo de toda la recesión, excepto en el año 2012 que cayó un 0,4%, mientras que el salario en nómina se recorta desde el año 2011 para recuperarse ligeramente en 2014, año en el que aún está por debajo de su nivel de 2008, un -0,7% en términos nominales y un -8,5% en términos reales.

En paralelo a la caída del salario en nómina, los ingresos por trabajador (productividad) han seguido aumentando, lo que ha permitido que las empresas aumentaran sus beneficios mientras que la remuneración de asalariados se recortaba por la destrucción de empleo y la devaluación salarial. **En 2016, el excedente bruto de explotación se encuentra 3.542 millones por encima de su nivel de 2007, mientras que la remuneración de asalariados está 22.862 millones por debajo.**

A pesar de las limitaciones apuntadas sobre el salario medio (o de la remuneración por asalariado), éste constituye una fuente de información más actual (las estimaciones del IPT solo llegan a 2014) y permite hacer comentarios sobre toda la distribución salarial. Así el cambio del salario medio se puede analizar por deciles de la distribución salarial, donde cada uno de los diez deciles reúne al 10% del total de asalariados ordenados de menos a más salario. En el primer decil se localiza el 10% de los que menos ganan y, en el último, el 10% que más salario ingresan. Como se observa en el gráfico 2.13, el salario medio se recorta el 15,1% en el primer decil si se expresa en términos reales

(descontando el crecimiento de los precios) entre 2007 y 2011, y un 14,7% entre 2011 y 2014. La rebaja salarial es más intensa en los primeros deciles, donde se concentran los trabajadores menos cualificados, donde el ejército de reserva desempleado ejerce más presión y donde la capacidad de protección de los sindicatos es más baja.

La devaluación salarial como objetivo de la política económica

La crisis presionó los salarios a la baja fundamentalmente a través de dos vías: el aumento del paro y el incremento de la intensidad del trabajo entre los que conservan su empleo. La destrucción de puestos de trabajo aumenta la oferta de mano de obra para una demanda en retroceso, lo que en muchos casos obliga a las personas que buscan trabajo a aceptar salarios más bajos. En paralelo, la ocupación cae más que la producción incrementando la productividad del trabajo. Estos aumentos suelen calificarse de “mejoras pasivas” pues no se explican por un aumento del valor de la producción, sino del número de despidos. No obstante, se olvida que también se consiguen gracias al incremento de la intensidad del trabajo -o tasa de explotación- de los que conservan su empleo, constituyendo por tanto otra forma de la devaluación salarial, de hecho la más generalizada, pues supone cobrar menos o igual por trabajar más.

Pero al Gobierno no le ha bastado con la moderación y los recortes salariales que ya estaba operando el mercado, sino que ha adoptado medidas para inducir una rebaja más profunda, es decir, ha convertido la devaluación salarial en un objetivo de la política económica. Esta apuesta ha estado inducida por la pérdida de instrumentos de amortiguación de las crisis tras la adopción del euro (como la devaluación del euro, o la posibilidad de monetizar el

déficit público), pero también por el acuerdo entusiasta del Gobierno con la idea de que el ajuste debía ser exclusivamente nacional, a pesar de las importantes repercusiones negativas que ha tenido para la economía y la sociedad española. Como resultado, la mitad de las empresas que invertían en I+D desaparecen a lo largo de la crisis debido a los excesos de la austeridad presupuestaria, y a la insuficiente política monetaria hasta principios de 2015, cuando comienza la expansión cuantitativa. La intensidad de la destrucción de empleo en relación a la caída del PIB aumenta a partir de 2012, lo que ha elevado la tasa de desempleo española hasta los niveles más altos observados en la Eurozona.

Como se apuntó, la reforma laboral ha sido el instrumento empleado por el Gobierno para provocar una devaluación salarial mayor a la que estaba produciendo el mercado. Su objetivo final es aumentar la rentabilidad empresarial para animar la inversión, la entrada de capital extranjero y la creación de empleo. Como se observa en el gráfico 2.13, la reforma amplía e intensifica la devaluación salarial a lo largo de la distribución salarial. El salario medio se reduce en términos reales en ocho de los diez deciles de la distribución tras la reforma (de 2011 a 2014), mientras que sólo lo hizo en tres, en el período de crisis previo a la reforma (de 2007 a 2011). Sólo en el primer decil el salario medio cae más (-15,1%) en el período de crisis previo a la reforma, que en el posterior (-14,7%). No obstante, si la variación se expresa como variación anual acumulativa, la caída en el primer decil es también mayor en el período posterior a la reforma (-5,1% anual), que en el previo (-4% anual). El motivo es que de los dos períodos considerados (2007 a 2011, y 2011 a 2014), el primero es un año más largo que el segundo, con lo que hay más tiempo el salario se recorte.

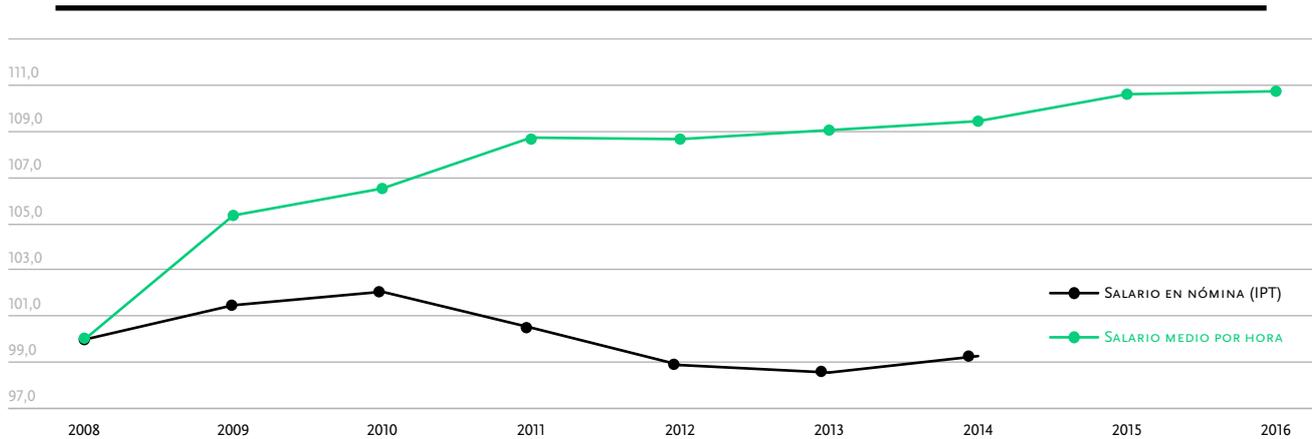
El análisis se puede repetir sólo para los trabajadores indefinidos a tiempo completo, para evitar el efecto sobre el salario medio de los cambios que se producen a lo largo de la crisis, en el empleo temporal (que al caer incrementa las medias salariales) y en el tiempo parcial (que produce el efecto contrario al aumentar). En el gráfico 2.14 se observa que las conclusiones son las mismas si el análisis se circunscribe a los asalariados indefinidos a tiempo completo: la reforma laboral intensifica la devaluación salarial y la extiende a un mayor número de deciles. Nuevamente aquí la caída en el primer decil es mayor tras la reforma si se normaliza el número de años y se expresa como variación anual acumulativa.

Despidos más fáciles

La reforma laboral de 2012 rebaja la indemnización por despido, suprime los salarios de tramitación, amplía las causas justificativas del despido procedente, elimina la autorización administrativa previa en los despidos colectivos y crea un nuevo contrato indefinido para empresas de menos de 50 trabajadores. Todos estos cambios normativos provocan un aumento de los despidos y de la rotación de los contratos indefinidos, lo que eleva el número de parados aumentando la presión sobre los salarios y las condiciones de trabajo.

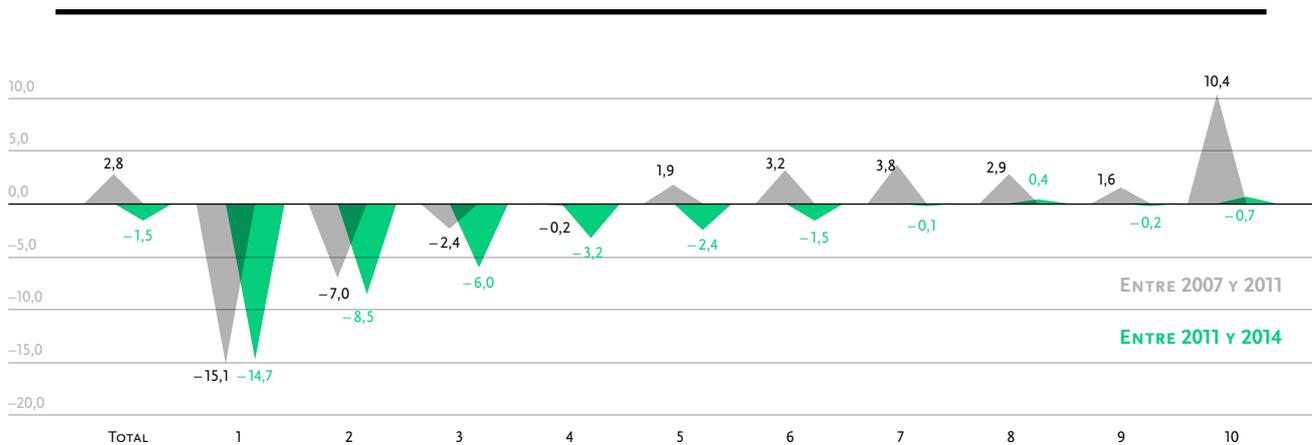
La caída de los *salarios de entrada* es una muestra del aumento de esta presión. Los salarios de los trabajadores que llevan menos de un año en la empresa, se han recortado un 13,5% real entre 2007 y 2014, frente a un aumento del 1,2% del salario medio total (ver gráfico 2.15). La rebaja del salario de entrada es del 5,2% entre los trabajadores indefinidos, y del 11,3% entre los contratados temporales. Asimismo, por deciles, la rebaja del salario medio ha sido más intensa tras la reforma de 2012 que durante el período previo de crisis.

GRÁFICO 2.12 – LA INTENSA DEVALUACIÓN SALARIAL
ÍNDICE 2008=100



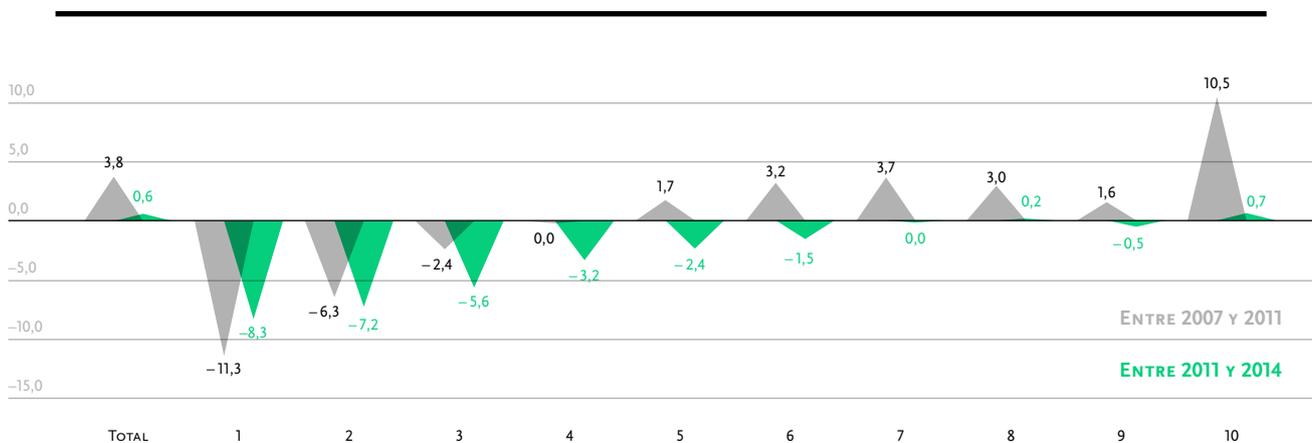
Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir del IPT y la ETCL del INE

GRÁFICO 2.13 – LA REFORMA LABORAL DE 2012 INTENSIFICA LA DEVALUACIÓN SALARIAL
VARIACIÓN REAL DEL SALARIO MEDIO EN PORCENTAJE POR DECILES



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

GRÁFICO 2.14 – LA REFORMA LABORAL DE 2012 INTENSIFICA LA DEVALUACIÓN SALARIAL
VARIACIÓN REAL SALARIO MEDIO EN % POR DECILES DE ASALARIADOS INDEFINIDOS A TIEMPO COMPLETO



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

Por primera vez el empresario puede recortar el salario

La reforma introduce la posibilidad de reducir el salario y de hacerlo de manera casi unilateral (artículo 41 del Estatuto de los Trabajadores). Ésta es una de las medidas introducidas más dañinas y que más está contribuyendo al recorte de los salarios y su devaluación. Frente a la alternativa de inaplicar el convenio colectivo, las empresas prefieren recurrir al artículo 41 por varios motivos: en primer lugar, los salarios efectivos se sitúan por encima de los mínimos establecidos por el convenio colectivo, con lo que es posible recortar los salarios sin necesidad de romper los suelos del convenio. En segundo lugar, el “descuelgue” del convenio es temporal, mientras que la rebaja lograda a través del artículo 41 es permanente. Por último, la negociación de la rebaja del salario es más sencilla que la inaplicación del convenio⁵. En el gráfico 2.16 se observa cómo la devaluación salarial no sólo afecta a los salarios de entrada sino también a los trabajadores con años de antigüedad que se localizan en los cinco primeros deciles de la distribución salarial.

Una devaluación salarial permanente

Los cambios introducidos por la reforma laboral de 2012 en la negociación colectiva buscan debilitarla recortando su cobertura (fin de la ultraactividad), rebajando el carácter vinculante de los convenios (facilitando las inaplicaciones), y devaluando su contenido (haciendo prevalecer del convenio de empresa sobre el de sector, en un país donde el 45% de

los asalariados trabajan en una empresa de menos de 50 trabajadores). El debilitamiento de la negociación colectiva no sólo facilita que el ajuste recaiga sobre las espaldas de los trabajadores y trabajadoras durante las crisis, sino que también disminuye sus posibilidades de participar en la prosperidad de las empresas durante la etapa de crecimiento. Los cambios introducidos en la regulación de la negociación colectiva hacen de la devaluación salarial un fenómeno permanente.

Por el momento, estos cambios no han tenido el recorrido que se podía esperar de ellos, pero esto no significa que estemos ante una reforma de la negociación colectiva fallida o ‘detenida’ por los sindicatos. Se trata más bien de que, por el momento, las empresas han empleado otras vías más fáciles para conseguir rebajar sus costes laborales. Pero esto no quiere decir que en el futuro no vayan a recurrir a vías que pone en sus manos la reforma, y transformen la fisonomía de la negociación colectiva tal y como la conocemos hoy.

Las empresas han recurrido preferentemente a los despidos para rebajar sus costes laborales, mediante la compresión de los salarios de entrada, y al recorte unilateral del salario de los trabajadores en plantilla, que habilita el nuevo redactado del artículo 41 del Estatuto de los Trabajadores. Por este motivo las inaplicaciones de los convenios en materia salarial han afectado, por el momento, a pocos trabajadores.

El peso de los convenios de empresa no ha crecido tras la reforma, aunque sí el número de nuevas unidades de negociación de este ámbito. Si su *stock* no ha aumentado es porque las bajas de convenios de empresa han superado al flujo de nuevos convenios. Pero, nuevamente, esto puede cambiar en el futuro si, por ejemplo, las gestorías laborales deciden hacer del *diseño a*

medida del convenio colectivo una nueva línea de negocio que ofrecer a las PYMES, como hicieron en su día con la contratación temporal, lo que contribuyó a aumentar su rotación. De momento, el *dumping competitivo* que permite la prevalencia del convenio de empresa sobre el de sector, ha sido aprovechado por grandes corporaciones para crear *empresas multiservicios* con convenios de empresa a la baja, para competir en actividades donde el convenio de sector establece mejores condiciones de trabajo. Pero las perspectivas de aumento de la inflación pueden suponer un incentivo creciente al abandono del convenio de sector por el de empresa.

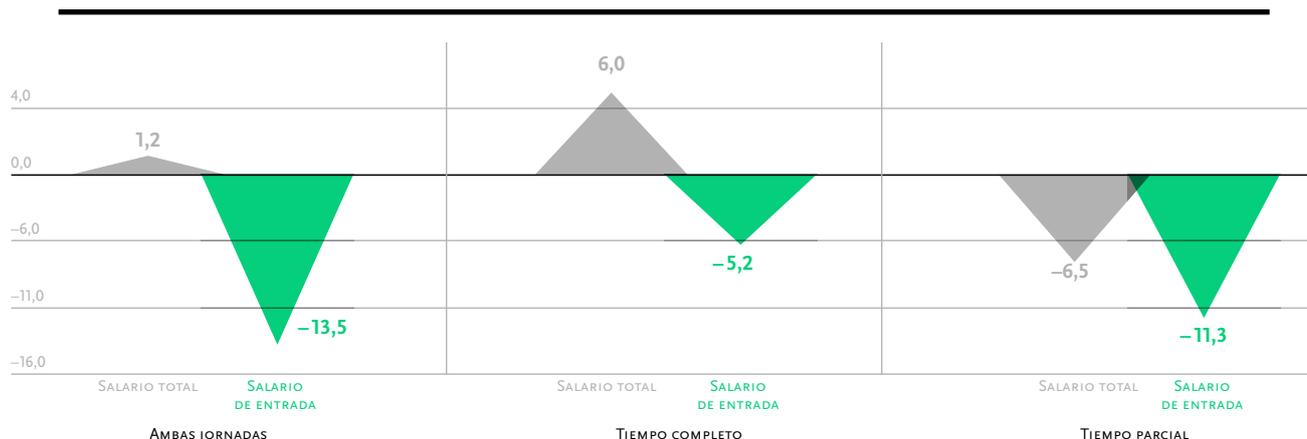
La precarización del contrato a tiempo parcial también contribuye a la devaluación salarial

Una parte de la caída salarial observada en la distribución salarial por deciles, obedece a un aumento del empleo a tiempo parcial que reduce las medias salariales. Esta rebaja puede no significar un recorte del salario que se venía abonando por hora (devaluación salarial pura), pero sí de los ingresos salariales totales de los trabajadores que ocupan estos empleos, que antes trabajaban a tiempo completo y ahora ven cómo se recortan sus recursos (devaluación de los ingresos salariales).

Pero la reforma del contrato a tiempo parcial también induce un aumento de la rentabilidad empresarial a costa de un empeoramiento de las condiciones de empleo (devaluación salarial pura). El cambio normativo lo convierte en un *contrato a llamada*, donde el trabajador o trabajadora tienen que estar permanentemente disponibles, lo que impide compatibilizarlo con la vida personal (estudio, cuidado de personas, etc.) y permite al empresario aumentar su rentabilidad gracias a la reducción de

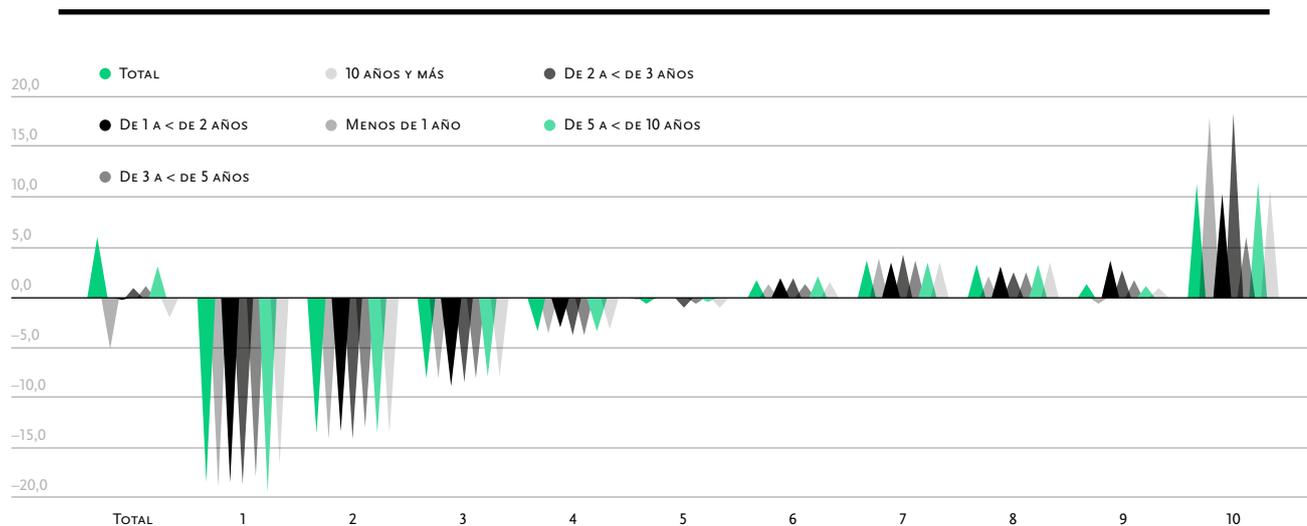
⁵ Artículo 41.1 del E.T. La dirección de la empresa podrá acordar modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo cuando existan probadas razones económicas, técnicas, organizativas o de producción. Se consideraran tales las que estén relacionadas con la competitividad, productividad u organización técnica o del trabajo en la empresa.

GRÁFICO 2.15 – MAYOR CAÍDA EN LOS SALARIOS MEDIOS DE ENTRADA
VARIACIÓN REAL EN % ENTRE 2007 Y 2014



Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir del decil de salarios de la EPA

GRÁFICO 2.16 – LOS TRABAJADORES CON ANTIGÜEDAD TAMBIÉN SUFREN LA DEVALUACIÓN SALARIAL
VARIACIÓN REAL DEL SALARIO MEDIO DE LOS ASALARIADOS A JORNADA COMPLETA
POR DECILES, ENTRE 2007 Y 2014



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

los tiempos muertos sin actividad y al aumento de la intensidad del tiempo de trabajo.

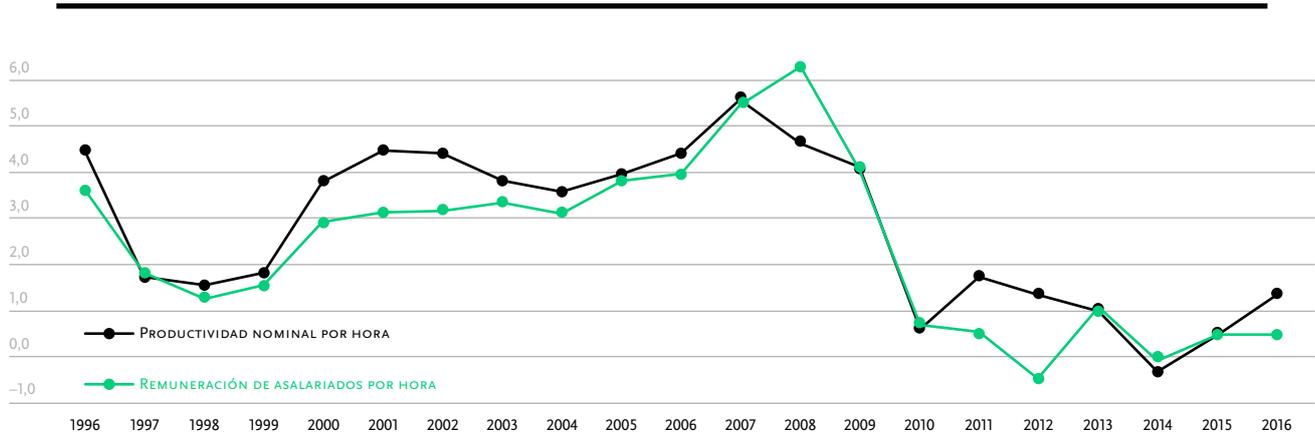
La recuperación reduce el salario medio

Al igual que al principio de la crisis la destrucción de empleo temporal elevó matemáticamente el salario medio, ahora con la recuperación parte de

la flexión a la baja que se observa en las medias salariales se explica por la ubicación de una parte importante del nuevo empleo en actividades poco productivas (que pagan salarios por debajo de la media), y por su materialización fundamentalmente a través de contratos temporales. Esta tendencia al aumento del empleo poco productivo es resultado de los incentivos que introduce la reforma laboral a favor

del empleo inestable, y de la política económica del Gobierno, que sigue apostando por un modelo de crecimiento de bajo valor añadido, donde están ausentes el impulso público a la investigación, desarrollo e innovación, y el desarrollo de una política industrial y sectorial activas.

GRÁFICO 2.17 – REMUNERACIÓN POR ASALARIADO Y PRODUCTIVIDAD
VARIACIÓN ANUAL EN %



Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de la CN del INE

Este nuevo empleo temporal produce una devaluación de los ingresos laborales de los trabajadores que ocupan estos puestos de trabajo. Pero también una devaluación (pura) de los salarios, pues los contratados temporales cobran, en media, un 18% menos que los contratados indefinidos equivalentes. La rebaja se consigue gracias a la elevada rotación laboral que cortocircuita la posibilidad de que estos trabajadores reivindiquen el mismo salario por un trabajo de igual valor. Éste es, precisamente, uno de los impulsores de la contratación temporal. El empresario no sólo prefiere el empleo temporal al indefinido porque permite un ajuste rápido de los costes laborales cuando cae la demanda, sino también porque, gracias a la elevada rotación de la contratación temporal, los costes laborales también se pueden ajustar a lo largo de las etapas de crecimiento.

Las consecuencias de la devaluación salarial

La política de devaluación salarial consigue que la remuneración por asalariado crezca por debajo de la productividad, incluso cuando la economía vuelve a crecer, lo que hace que el coste laboral pierda peso sobre la producción o, dicho a la inversa, que aumente el margen empresarial por unidad de

producto, ver gráfico 2.17. Este proceso está siendo más intenso en las manufacturas, como se observa en el gráfico 2.18.

Gracias a esta política, las sociedades no financieras ya han recuperado su nivel de beneficios anterior a la crisis. El excedente bruto empresarial se sitúa en 2015 un 4,1% por encima del nivel de 2008. Esto se logra a pesar incluso de que la producción está aún un 5,1% por debajo del nivel previo a la crisis, y gracias a un fuerte recorte de la remuneración de asalariados (-12%), debido a la destrucción de empleo y la devaluación salarial. A pesar de las pretensiones del Gobierno, las empresas no han empleado la mejora de sus beneficios para aumentar la inversión (que se sitúa en 2015 casi un 14% por debajo de su volumen de 2008), sino para reducir su endeudamiento, que en 2008 representaba el 132% del PIB, y en el primer trimestre de 2016 disminuye hasta 102%, siendo incluso inferior al de la media de la Eurozona (109%). El proceso de *desapalancamiento* de las sociedades no financieras debería terminar ya, y su capacidad de financiación tendría que destinarse a aumentar la inversión y crear más empleo. Su nivel, como se ha dicho, está por debajo de la media de la Eurozona y de otros países con mejores fundamentos económicos:

GRÁFICO 2.18 – MANUFACTURAS · REMUNERACIÓN POR ASALARIADO Y PRODUCTIVIDAD
VARIACIÓN ANUAL EN %



Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de la CN del INE

Luxemburgo (364%), Bélgica (172%), Francia (128%), Países Bajos (124%), y Finlandia (113%).

SIGUEN AUMENTANDO LOS RIESGOS EN EL SECTOR FINANCIERO

Un año más los problemas de fondo del sector financiero español siguen sin resolverse:

- **Excesiva concentración**, lo que menoscaba la competitividad y aumenta el riesgo de exclusión financiera, así como el riesgo sistémico. De producirse otra crisis, el aumento del carácter sistémico de algunas entidades que ha producido la concentración obligaría al contribuyente a socializar, nuevamente, las pérdidas del sector. Las entidades saneadas serían, muy posiblemente, privatizadas a precio de saldo una vez saneadas, como en la crisis actual, sin que el contribuyente recupere si quiera el dinero desembolsado para su recapitalización.
- **El crédito se sigue reduciendo tras tres años de recuperación**, a pesar de que existe una demanda insatisfecha de financiación, al tiempo que aumentan las nuevas

altas de préstamos, sobre todo, para el consumo de los hogares. El 31,6% de las pequeñas y medianas empresas españolas de nueva creación (con menos de dos años de antigüedad) declaran que el acceso a la financiación es su principal problema, en la Encuesta de Acceso a la Financiación de Empresas del BCE, correspondiente al segundo semestre de 2015. Este porcentaje está 14,2 puntos por encima del de la Eurozona (17,5%). Las entidades financieras españolas han recortado preferentemente el crédito para cumplir con los nuevos requisitos de solvencia, frente a la posibilidad de ampliar capital, pues esto recortaba el valor para el accionista.

- **Falta de independencia** de las cúpulas directivas de los organismos supervisores financieros (Banco de España y Comisión Nacional del Mercado de Valores). Asunto sobre el que la comisión parlamentaria que investigará la crisis bancaria debería aportar soluciones.

Los ingresos de los Presupuestos Generales del Estado

INTRODUCCIÓN

El proyecto de PGE para 2017 estima que los ingresos consolidados no financieros del Estado serán 280.212 millones, lo que supone un descenso nominal del 2,6% (-7.421 millones) sobre el presupuesto de 2016 y se sitúa en un nivel similar al de los ingresos presupuestados en 2015. Este descenso no obedece a un nuevo recorte de los ingresos públicos originado por la última reforma fiscal de 2015 y 2016, sino que se explica porque el presupuesto de 2016 sobreestimó los ingresos (sobre todo las cotizaciones sociales de la Seguridad Social) y el presupuesto de 2017 se ha construido a partir del dato real de ingresos por cotizaciones de 2016. El cuadro macroeconómico sobre el que se asienta el proyecto de presupuestos para 2017 contempla un crecimiento nominal del PIB del 4,1%.

INGRESOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN 2016

Los ingresos públicos alcanzaron su nivel máximo en 2007 con 442.300 millones, lo que supuso el 40,9% del PIB (1.080.807 millones). En 2008 el PIB todavía siguió creciendo y alcanzó su máximo nominal (1.116.207 millones) pero los ingresos de las Administraciones Públicas ya habían empezado a caer con fuerza. En 2009, ya en recesión y con un PIB cayendo hasta un nivel similar al de dos años antes (1.079.034 millones), los ingresos públicos se habían derrumbado 66.672 millones hasta quedarse en 375.628 millones, el 34,8% del PIB. A partir de entonces, y en un contexto de fuerte recesión económica fue necesario acometer diversas reformas fiscales que revirtieran las

bajadas procíclicas de impuestos adoptadas durante el ciclo alcista de la economía y de la burbuja inmobiliaria, y que agudizaron la profunda crisis económica y fiscal de estos últimos años¹.

En 2014, en el inicio de la actual recuperación, los ingresos públicos se habían recuperado hasta 403.431 millones y suponían ya el 38,9% del PIB (1.037.025 millones). Desde entonces, una reforma fiscal procíclica y con claros fines electorales del gobierno del PP e implantada en dos fases (2015 y 2016) ha supuesto una pérdida acumulada de ingresos tributarios de 12.309 millones entre IRPF e Impuesto sobre Sociedades, como ya se comentaba en el capítulo 1. Desde 2014, la recuperación de la economía ha sido mucho más intensa que la recuperación de los ingresos públicos, que han empezado de nuevo a perder peso en relación al PIB. En 2016, el PIB nominal ha crecido un 3,6% y alcanza ya 1.113.851 millones, mientras que los ingresos públicos solo subían un 1,5% hasta 421.672 millones (ver tabla 3.1). Los ingresos públicos totales han vuelto a perder peso durante la recuperación, bajando al 38,6% del PIB en 2015 y el 37,9% en 2016. De cumplirse las previsiones presupuestarias para 2017, los ingresos públicos

¹ Toda la etapa de crecimiento económico al calor de la burbuja inmobiliaria y su estallido posterior y la grave crisis y recesión económica que se produjeron están analizadas en los documentos sobre los Presupuestos Generales del Estado elaborados anualmente por el Gabinete Económico de CGOO.

TABLA 3.1 – INGRESOS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CONTABILIDAD NACIONAL 2016

	MILLONES DE EUROS			% DEL PIB	
	2015	2016	VAR %	2015	2016
Impuestos:	243.036	247.160	1,7	22,6	22,2
Imp. sobre producción e importaciones	127.578	129.532	1,5	11,9	11,6
Imp. sobre la renta y patrimonio	109.107	111.273	2,0	10,1	10,0
Impuestos sobre el capital	6.351	6.355	0,1	0,6	0,6
Cotizaciones sociales	132.290	136.341	3,1	12,3	12,2
Transferencias entre AAPP	0	0	0,0	0,0	0,0
Resto de recursos	40.213	38.171	-5,1	3,7	3,4
INGRESOS NO FINANCIEROS	415.539	421.672	1,5	38,6	37,9

Fuente: Cierre presupuestario de 2016, Ministerio de Hacienda y AAPP.

seguirán perdiendo peso en relación al PIB, y en lugar de converger, nos alejarán todavía más del promedio de ingresos públicos de la Unión Europea.

Los ingresos del conjunto de las Administraciones Públicas proceden de tres fuentes principales, por son este orden, cotizaciones sociales (32% de los ingresos), impuestos indirectos (31%) e impuestos sobre la renta (25%). En 2016 los ingresos públicos han aumentado el 1,5%, dos puntos por debajo del crecimiento nominal de la economía. Las cotizaciones sociales han crecido un 3,1%, los impuestos indirectos sobre la producción y las importaciones han crecido el 1,5% y los impuestos directos sobre la renta y el patrimonio han crecido el 2% en 2016, lastrados todavía por la última reforma fiscal del PP. El resto de ingresos públicos (impuestos sobre el capital, tasas, transferencias,...) suponen el 12% de los ingresos totales, los impuestos sobre el capital apenas han mejorado su recaudación (0,1%) durante 2016 y el resto de recursos públicos han caído un 5,1%.

Los ingresos consolidados no financieros del Estado caerán un 2,6% (-7.421 millones) si se compara el Proyecto de Presupuestos de 2017 con el presupuesto de 2016. De cumplirse las previsiones del Gobierno, los ingresos consolidados del Estado bajarán

hasta situarse en 280.212 millones, y seguirían en 2017 perdiendo peso en relación al PIB, cuyo crecimiento se estima en el 4,1% nominal en 2017, agrandando la ya elevada brecha que nos separa de la media de la UE en materia tributaria y fiscal. Es llamativo el recorte presupuestado de los ingresos públicos en un contexto de elevado crecimiento real y nominal de la economía y de las bases imponibles.

Como muestra la tabla 3.2, el descenso de los ingresos presupuestados en 2017 se explicaría por la caída de las cotizaciones sociales (-5.531 millones), de las transferencias corrientes (-2.475 millones y una caída del -17,4%), de los impuestos directos (-1.627 millones) y los ingresos patrimoniales (-669 millones). Estos descensos se verían parcialmente compensados por el aumento en la recaudación prevista por impuestos indirectos (1.056 millones) y por tasas y otros ingresos (1.764 millones). También se espera un aumento de los ingresos por activos financieros (479 millones), aunque esta partida no computa a efectos del cálculo del déficit público.

La caída de los ingresos presupuestados por cotizaciones sociales para 2017 se debe a que la previsión de 2016 fue demasiado optimista y sobreestimó el crecimiento de las cotizaciones, muy superior a los ingresos

LOS INGRESOS CONSOLIDADOS EN 2017

TABLA 3.2 – PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE INGRESOS DEL CONJUNTO DEL SECTOR PÚBLICO ESTATAL

					2017/2016		DISTRIBUCIÓN
		2015	2016	2017	M€	%	2017
1.1	Impuestos directos	67.444	68.481	66.854	-1.627	-2,4	24%
1.2	Cotizaciones sociales	132.827	141.400	135.869	-5.531	-3,9	48%
2	Impuestos indirectos	44.156	43.476	44.532	1.056	2,4	16%
3	Tasas y otros ingresos	7.049	10.158	11.923	1.764	17,4	4%
4	Transferencias corrientes	16.357	14.192	11.717	-2.475	-17,4	4%
5	Ingresos patrimoniales	8.690	6.941	6.273	-669	-9,6	2%
6	Enajenación inversiones reales	294	364	338	-26	-7,1	0%
7	Transferencias de capital	2.926	2.621	2.708	87	3,3	1%
INGRESOS NO FINANCIEROS		279.742	287.632	280.212	-7.421	-2,6	100%
8	Activos financieros	18.577	11.400	11.879	479	4,2	
TOTAL INGRESOS		298.319	299.032	292.091	-6.941	-2,3	

Fuente: Gabinete Económico a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

por cotizaciones finalmente obtenidos. Además caen los ingresos previstos por impuestos directos, a pesar de que en 2017 ya no se produce el impacto negativo sobre la recaudación derivado de la reforma fiscal del PP sobre el IRPF y del Impuesto sobre Sociedades. La razón del descenso de los ingresos presupuestados por impuestos directos se debe a que también fueron sobrestimados en 2016 y la recaudación final quedó un 10,6% por debajo de la previsión, ingresando 7.271 millones menos de lo previsto, por el “pinchazo” en la recaudación tanto del IRPF como del Impuesto sobre Sociedades, lastrados por la reforma fiscal del PP.

Según el presupuesto consolidado de 2017 (ver Tabla 3.2) la mitad de los ingresos no financieros del Estado serán cotizaciones sociales (48%), superando ampliamente a los impuestos directos (24% de los ingresos previstos) y los impuestos indirectos (16% del total). Las cotizaciones sociales y los impuestos directos e indirectos concentran el noventa por cien de los ingresos consolidados de la Administración General del Estado. Cualquier modificación o reforma –al alza o a la baja– que afecta a alguna de

las principales figuras de los ingresos tiene un impacto muy relevante sobre la cuantía y composición de los ingresos públicos.

En los últimos años (2014, 2015, 2016) el Gobierno ha aprovechado los bajos tipos de interés de financiación de la deuda pública para mejorar artificialmente sus ingresos no tributarios a corto plazo, recurriendo en mucha mayor medida de la presupuestada a los ingresos generados por las diferencias entre los valores de reembolso y emisión. Esta mayor obtención de ingresos generada por diferencias entre los valores de reembolso y emisión de la deuda ha servido para paliar/compensar los 12.309 millones de impacto negativo sobre la recaudación del IRPF y del Impuesto sobre Sociedades acumulados entre 2015 y 2016 por la contrarreforma fiscal del PP.

Aunque no computa a efectos del déficit público, el Gobierno ha dispuesto además durante estos años del colchón del Fondo de Reserva de la Seguridad Social y ha recurrido sobremedida a amortizaciones de dicho fondo de reserva para generar ingresos de activos financieros con los que financiar el déficit de sus cuentas sin recurrir a un

mayor endeudamiento. El Fondo de Reserva ya se ha agotado casi en su totalidad y en 2017 la Seguridad Social deberá recurrir a un préstamo del Gobierno para hacer frente a sus obligaciones.

Las cuentas (ingresos y gastos) de la Seguridad Social y del Servicio Público de Empleo Estatal disponen de sus propios capítulos en este informe, por lo que este capítulo se concentra en analizar los ingresos del Estado.

LOS INGRESOS DEL ESTADO EN 2017

Los ingresos previstos en 2017 caen el 0,3% respecto a los obtenidos en 2016

El cuadro macroeconómico de los Presupuestos Generales del Estado prevé un crecimiento del PIB del 2,5% real y del 4,1% nominal para 2017 y que la demanda interna nominal acelere su crecimiento respecto a 2016, lo que generará un aumento de las bases impositivas del 5,5%. Con esas previsiones el Gobierno aspira lograr un crecimiento de los ingresos impositivos del Estado del 7,8% –antes de descontar la participación de las administraciones territoriales en la recaudación– que duplican el crecimiento nominal de la economía, lo cual parece complicado de alcanzar. El Gobierno prevé para 2017 un aumento de los ingresos del 7,7% en el caso del IRPF, del 12,6% en el Impuesto sobre Sociedades, del 7,3% en el IVA o del 4,6% en los Impuestos Especiales.

En 2017 crecerán los ingresos impositivos vinculados al IRPF y el Impuesto sobre Sociedades al rebufo del aumento de sus bases impositivas, tras haberse absorbido ya el impacto negativo de la última reforma fiscal que lastró la recaudación en 2015 y 2016 y haber desaparecido algunas bonificaciones fiscales temporales que estaban vigentes en 2016 en el Impuesto sobre Sociedades. La modificación de los pagos fraccionados del Impuesto sobre Sociedades en el último trimestre de 2016 supuso casi 3.000 millones adicionales no previstos en los ingresos de 2016, pero al ser un mero adelanto a cuenta de las obligaciones tributarias, no supone una mejora real de la recaudación por el

Impuesto sobre Sociedades, que todavía sigue muy por debajo de los niveles de recaudación previos a la crisis

En los últimos años la elaboración de los presupuestos se ha caracterizado por el elevado margen de error que incorporan al sobreestimar los ingresos públicos e incumplir los objetivos de déficit, lo que llevó a que en 2016 hubiera que adelantar al verano el cierre presupuestario para poder cumplir con los objetivos de déficit público.

Sin embargo, los datos disponibles del primer cuatrimestre de 2017, así como las estimaciones de diferentes organismos nacionales e internacionales (FUNCAS, FMI) indican que las previsiones oficiales de crecimiento del PIB real y de los precios pueden estar infraestimadas para este año y superar las reflejadas en el cuadro macroeconómico, lo que propiciaría un mayor aumento de los ingresos públicos obtenidos.

A pesar del crecimiento económico el Estado prevé ingresar 350 millones menos

En 2017 el Estado prevé recortar sus ingresos un 0,3% hasta 133.055 millones, 350 millones menos que los finalmente ingresados en 2016, como se muestra en la tabla 3.3. Este descenso no se debe a una menor recaudación tributaria, ya que el Gobierno estima que los ingresos impositivos del Estado crecerán en 2017 a un ritmo elevado: 8,9% los impuestos directos y cotizaciones sociales y 4,3% los impuestos indirectos. El descenso se debe a la fuerte caída que registran en el presupuesto de 2017 los recursos obtenidos por tasas y otros ingresos (-40,3%) por el fuerte recorte que se prevé obtener por la diferencias entre los valores de reembolso y emisión de deuda, así como el acusado descenso de los ingresos por transferencias corrientes (-27,5%), debido a la caída de las transferencias procedentes de las Comunidades Autónomas y las entidades locales ligadas al sistema de financiación territorial (Fondo de Suficiencia Global, contribuciones concertadas del País Vasco y Navarra).

TABLA 3.3 – INGRESOS DEL ESTADO

	A	B	C	C-B	C/B	B/A
	2016	2016	2017	2017-2016	2017/ 2016	2016/ 2016
PGE (PRESUPUESTADO) / REC (RECAUDADO)	PGE (M€)	REC (M€)	PGE (M€)	PGE -REC (M€)	PGE /REC (%)	REC /PGE (%)
1. Impuestos directos y cotizaciones sociales	69.404	62.237	67.763	5.526	8,9	-10,3
Impuesto Renta Personas Físicas	39.610	35.799	38.264	2.465	6,9	-9,6
Impuesto sobre Sociedades	24.868	21.678	24.399	2.721	12,6	-12,8
Impuesto Renta no residentes	1.988	1.961	2.213	253	12,9	-1,4
Imp. sobre electricidad y combustible nuclear	1.864	1.574	1.772	198	12,5	-15,5
Impuesto sobre el capital y otros impuestos	151	197	206	9	4,4	30,6
Cotizaciones (cuota derechos pasivos)	923	1.028	909	-119	-11,5	11,3
2. Impuestos indirectos	43.476	42.678	44.532	1.854	4,3	-1,8
Impuestos sobre el valor añadido	31.334	31.528	33.052	1.524	4,8	0,6
Impuestos especiales:	7.923	7.739	7.811	72	0,9	-2,3
Alcohol y bebidas derivadas	361	324	373	49	15,0	-10,1
Cerveza	126	113	127	14	12,4	-10,3
Labores de tabaco	3.236	3.135	2.727	-409	-13,0	-3,1
Hidrocarburos	3.605	3.774	4.235	461	12,2	4,7
Electricidad	297	117	73	-44	-37,8	-60,5
Carbón	290	229	267	38	16,7	-21,1
Tráfico exterior (derechos aduana y otros)	1.907	1.856	1.987	130	7,0	-2,7
Impuesto sobre las primas de seguros	1.457	1.376	1.494	117	8,5	-5,5
Otros impuestos indirectos	855	178	189	11	6,2	-79,2
3. Tasas y otros ingresos	6.858	13.674	8.168	-5.507	-40,3	99,4
Tasas	980	821	898	77	9,3	-16,2
Otros ingresos por prestación de servicios	396	649	425	-223	-34,4	63,8
Reintegros de operaciones corrientes	403	1.171	1.211	40	3,5	190,7
Recargos y multas	1.403	954	1.756	802	84,1	-32,0
Diferencias valores reembolso y emisión	3.300	8.842	3.300	-5.542	-62,7	167,9
Ingresos diversos	365	496	545	49	9,9	35,9
4. Transferencias corrientes	8.267	8.226	5.962	-2.264	-27,5	-0,5
De CCAA (Fondo de suficiencia, cupo vasco,...)	7.239	6.500	5.007	-1.493	-23,0	-10,2
5. Ingresos patrimoniales	5.180	5.824	5.063	-762	-13,1	12,4
Intereses anticipos y préstamos concedidos	361	913	1.037	125	13,7	153,0
Dividendos y participaciones de beneficios	4.192	4.337	3.573	-763	-17,6	3,5
Concesiones (subasta derechos emisión ...)	505	456	400	-56	-12,3	-9,6
6. Enajenación de inversiones reales	199	184	213	29	15,9	-7,4
7. Transferencias de capital	1.389	582	1.354	773	132,8	-58,1
Fondo Europeo de Desarrollo Regional	1.349	510	1.317	807	158,1	-62,2
TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS	134.773	133.405	133.055	-350	-0,3	-1,0
Activos financieros	2.774	2.177	2.369	192	8,8	-21,5

Fuente: Gabinete Económico a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

En los últimos tres años (2014, 2015 y 2016) los ingresos obtenidos por diferencias entre los valores de reembolso y emisión de la deuda pública han superado ampliamente los inicialmente presupuestados. En estos últimos años en el presupuesto se incluían unos ingresos previstos de 3.300 millones por valores de reembolso y emisión. Sin embargo, la recaudación final ha sido muy superior: 8.454 millones en 2014, 12.259 millones en 2015 y 8.842 millones en 2016. Este mayor recurso a las diferencias entre los valores de reembolso y emisión ha permitido al Gobierno compensar los menores ingresos obtenidos en otros capítulos por debajo de los presupuestados. Es posible que si durante 2017 el Gobierno vuelve a necesitar ingresos adicionales para cuadrar sus cuentas, recurra de nuevo a generar ingresos a corto plazo si la coyuntura monetaria y los bajos tipos de interés se lo permiten. No obstante, el margen de obtención de estos ingresos adicionales se está estrechando a medida que se estrecha el diferencial de tipos entre las nuevas emisiones y las pasadas.

IRPF y Sociedades elevarán la recaudación por impuestos directos el 8,9%

Los ingresos del Estado por impuestos directos se estiman en 67.763 millones para 2017, con un aumento del 8,9% sobre el importe recaudado en 2016 debido al mayor crecimiento de las bases imponibles que se prevé por el Gobierno. El Impuesto sobre Sociedades se prevé que crezca a una tasa que casi duplica la del IRPF y encabeza la obtención de ingresos adicionales para 2017 (2.721 millones más) por encima del aporte adicional de ingresos procedentes del IRPF (2.465 millones más).

Los mayores ingresos por IVA (4,8%) tiran de los impuestos indirectos

Los ingresos del Estado por impuestos indirectos se cifran en 44.532 millones, con un aumento del 4,3% sobre lo recaudado en 2016. La mayor recaudación prevista por IVA (+4,8% y 1.524 millones adicionales) y los

mayores ingresos derivados de los derechos de aduanas del tráfico exterior y el impuesto sobre las primas de seguros compensan el leve aumento de los ingresos por Impuestos Especiales.

En el presupuesto de ingresos del Estado para 2017 las principales figuras tributarias ganan peso a costa de los menores ingresos previstos por diferencias de reembolso y emisión y por transferencias corrientes. De cumplirse el presupuesto, en 2017 el 29% de los ingresos del Estado procederá del IRPF (26% en 2015), el 25% del IVA (22% en 2015), el 18% del Impuesto sobre Sociedades (14% en 2015), el 6% de los Impuestos Especiales (5% en 2015), el 6% de tasas y otros ingresos (12% en 2015) y el 4% de transferencias corrientes (8% en 2015).

PRESUPUESTO DE BENEFICIOS FISCALES

Los beneficios fiscales siguen perdiendo peso dentro del presupuesto

El presupuesto de beneficios fiscales estima la disminución de los ingresos tributarios del Estado que se origina cada año por la existencia de incentivos fiscales (exenciones, reducciones, bonificaciones, tipos reducidos,...) en los principales impuestos. Las sucesivas reformas fiscales han ido afectando –aumentando o recortando– el presupuesto de beneficios fiscales.

El Gobierno estima que en 2017 el coste de los beneficios fiscales para el Estado se situará en 31.868 millones (equivale al 2,9% del PIB), lo que supone un descenso de 2.631 millones (-7,6%) respecto a 2016. Esta cuantía de los beneficios fiscales solo incluye la parte que corresponde al Estado, pero no contabiliza la merma de recursos para el resto de administraciones territoriales que tienen cedida gran parte de la recaudación de estos impuestos, por lo que el coste real de los beneficios fiscales para el conjunto de las Administraciones Públicas es muy superior al aquí analizado.

Durante la crisis se han suprimido una parte muy importante de los beneficios fiscales que se aplicaban en el IRPF, en el Impuesto sobre Sociedades y en el IVA, lo

TABLA 3.4 – PRESUPUESTO DE BENEFICIOS FISCALES

	2016	2017	2017/2016	
MILLONES DE EUROS	M€	M€	M€	%
Impuestos indirectos:	20.715	20.426	-288	-1%
IVA	19.241	18.945	-296	-2%
Impuestos especiales	920	901	-19	-2%
Imp. sobre primas de seguros	554	581	27	5%
Impuestos directos:	13.686	11.341	-2.344	-17%
IRPF	8.309	7.790	-519	-6%
Imp. Sociedades	3.841	2.127	-1.714	-45%
Imp. Renta no residentes	1.505	1.394	-111	-7%
Imp. sobre el capital	30	29	-1	-3%
Tasas Jefatura de Tráfico	98	100	2	2%
TOTAL	34.498	31.868	- 2.631	- 8%

Fuente: Gabinete Económico a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

que unido a la propia pérdida de recaudación de los impuestos durante la recesión, explica que el coste de los beneficios fiscales se haya reducido a la mitad, si se comparan los 61.479 millones de beneficios fiscales estimados en 2009 con el último dato presupuestado. En 2009, la mayor parte del importe de los beneficios fiscales se concentraba en los impuestos directos, especialmente en el IRPF y, en menor medida, en el Impuesto sobre Sociedades, que son los impuestos donde más se han recortado los beneficios fiscales en estos últimos años, simplificando su estructura impositiva y recuperando capacidad recaudatoria, que se había visto seriamente comprometida por una multitud de deducciones, exenciones, etc. en muchos casos de dudosa utilidad o interés general que las justificara. El IVA también ha visto reducirse durante estos años el importe de sus beneficios fiscales, y en sucesivas reformas han pasado a tributar por el tipo general (21%) algunos bienes y servicios que contaban con tipos reducidos (10%) o superreducidos (4%).

Como viene sucediendo en los últimos años, la mayor parte de los beneficios fiscales se concentra en el Impuesto del Valor Añadido

(59,4%) seguido por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (24,4%). El peso de ambos impuestos en los beneficios fiscales de 2017 se ha visto favorecida por la pérdida de relevancia del Impuesto sobre Sociedades, cuyos beneficios fiscales se han reducido casi a la mitad en 2017.

En 2017 el descenso de los beneficios fiscales se concentra principalmente en el Impuesto sobre Sociedades (-1.714 millones, un 45% menos que en 2016) debido a que caen con fuerza las reducciones de la base imponible (reserva de capitalización, reserva de nivelación) y los tipos reducidos, por la desaparición de algunos tipos transitorios aplicados a PYME y a empresas de nueva creación. Destaca también el fuerte descenso (-50%) que registran las deducciones en la cuota íntegra por actividades de investigación y desarrollo e innovación tecnológica.

El coste de los beneficios fiscales del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) en 2017 se estima en 18.944 millones, más de la mitad del importe total de los beneficios fiscales. Las exenciones recogidas en el IVA se estiman en 7.851 millones y afectan

principalmente a determinados servicios considerados prioritarios: servicios postales, sanitarios, asistencia social, educativos, entidades sin fines lucrativos, servicios deportivos, culturales, financieros y determinados servicios artístico-profesionales. El tipo superreducido del 4 por 100 tiene un coste fiscal de 2.953 millones, mientras que el tipo reducido del 10 por 100 supone un coste en la recaudación de 8.140 millones.

El coste de los beneficios fiscales recogidos en el IRPF se estima para 2017 en 7.790 millones. Los principales beneficios fiscales incluidos en el IRPF son la deducción por inversión en vivienda habitual (1.178 millones), la deducción por familia numerosa o con discapacidad (1.155 millones), la reducción por tributación conjunta (1.151 millones), la deducción por maternidad (785 millones), la reducción por aportación a sistema de previsión social (783 millones), la reducción por rendimientos del trabajo (586 millones), la exención de determinadas loterías y apuestas (383 millones) y la reducción por arrendamientos de viviendas (305 millones).

La deducción por inversión en vivienda habitual incluida en el IRPF se encuentra en un régimen transitorio que llevará a su desaparición en unos pocos años al haberse suprimido para las compras de vivienda posteriores al 1 de enero de 2013. El coste para las arcas públicas de la deducción por inversión en vivienda habitual alcanzó su máximo en 2010, cuando se estimó en 4.415 millones.

Los beneficios fiscales también se pueden desglosar según la política de gasto público a la que van destinada. Así, de los 31.868 millones estimados como beneficios fiscales para 2017, el 18% corresponde a otras actuaciones de carácter económico, el 15% a agricultura, pesca y alimentación, el 14% a comercio, turismo y PYMES, el 14% a servicios sociales y promoción social y el 11% a sanidad.

Políticas de gasto de los Presupuestos

INTRODUCCIÓN

En 2017 el gasto público del Estado cae 8.755 millones (–2,5%)

La Administración General del Estado dispondrá de un presupuesto de gasto consolidado de 343.102 millones en 2017, lo que supone un descenso del 2,5% y 8.755 millones menos respecto al presupuesto de gasto de 2016. El presupuesto de 2017 consolida el recorte extraordinario del gasto que se produjo en 2016 debido al cierre adelantado del presupuesto ante el incumplimiento de las previsiones de ingresos y que generó un recorte de 6.858 millones en el gasto no financiero respecto al presupuestado inicialmente o de 7.312 millones sobre el presupuesto liquidado en 2015.

El descenso del gasto público en 2017 y el crecimiento de la economía (4,1% nominal) agudizan la pérdida de relevancia del gasto público de la Administración General del Estado (baja del 31,6% del PIB en 2016 al 29,6% en 2017) y nos aleja todavía más del promedio de gasto público a nivel europeo y de la capacidad de los países más desarrollados de Europa de mejorar el desarrollo y bienestar de su población y atender sus necesidades a través de los bienes y servicios generados y ofrecidos a través del sector público.

El gasto público estatal se organiza en cuatro grandes grupos de políticas como muestra la tabla 4.1: gasto social (56% del total en 2017), actuaciones de carácter general (31%), actuaciones de carácter

económico (8%) y servicios públicos básicos (5%). En 2017 el recorte del gasto se concentra en las actuaciones de carácter general (–11.423 millones) y las actuaciones de carácter económico (–751 millones), que solo se ve compensado parcialmente por el aumento del presupuesto en gasto social (+3.221 millones) y en servicios públicos básicos (+198 millones). El recorte de 8.500 millones en la aportación patrimonial del Estado al Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas es la que explica la caída del gasto consolidado del Estado. Este descenso del gasto presupuestado es más teórico que real, ya que en los últimos años la dotación de este fondo de financiación territorial ha quedado una gran parte sin ejecutar.

Según el presupuesto de gasto consolidado para 2017, de cada 100 euros, 56 van destinados a gasto social: 41 euros a pensiones, 13 euros al pago de otras políticas de protección social (desempleo, otras prestaciones económicas,...) y 2 euros a bienes públicos preferentes (sanidad, educación y cultura). Los servicios públicos básicos (seguridad ciudadana, defensa, justicia y exterior) reciben 5 de cada 100 euros y otros 8 euros van destinados a actuaciones de carácter económico (agricultura, I+D+i, infraestructuras, industria y energía,...). Finalmente, las actuaciones de carácter general reciben 31 de cada 100 euros del gasto: 14 euros son transferencias a otras Administraciones Públicas, 9 euros para pagar los intereses

PRINCIPALES CLAVES DEL PRESUPUESTO DE GASTO

El gasto social crece el 1,7% por las nuevas pensiones, mientras que las pensiones ya existentes solo se revalorizan el 0,25% y cae el gasto en desempleo.

de la deuda pública y 8 euros se destinan a servicios de carácter general, administración financiera y tributaria y altos organismos del Estado.

Como en años anteriores, y cada vez de forma más acentuada, el conjunto de políticas incluidas dentro del gasto social concentran la mayor parte del presupuesto consolidado, al incluir la partida de pensiones que por sí sola supone el 41% del gasto. El presupuesto destinado a gasto social aumenta el 1,7% nominal (+3.221 millones), lo que dada la inflación prevista para 2017 supone su estancamiento o incluso caída en términos reales.

Pensiones. El aumento previsto del gasto en pensiones (3,1%, 4.198 millones más hasta un gasto total de 139.647 millones) es un deslizamiento al alza del gasto que se explica por las nuevas altas de pensiones (aumento del número de pensionistas y de la pensión media inicial) y no por su mínima subida nominal (0,25%) provocará que vuelvan a perder poder adquisitivo en 2017. La mayoría del gasto en pensiones se destina al pago de pensiones contributivas de la Seguridad Social (88%) y, en menor medida, al pago de las pensiones de clases pasivas del Estado (10%) y las pensiones no contributivas de vejez e invalidez (2%).

Desempleo. Los recursos destinados a la política de desempleo siguen descendiendo un año más y se sitúan en 18.318 millones

según el Proyecto de Presupuestos para 2017, con una disminución de 1.308 millones, un 6,7% menos. La práctica totalidad de los fondos asignados a esta política son transferencias corrientes destinadas al pago de prestaciones, tanto contributivas como asistenciales. A pesar del descenso del paro registrado, casi la mitad de los parados registrados carece de prestación por desempleo y de la mitad que sí dispone de algún tipo de protección, la mayor parte solo percibe una prestación asistencial.

La política de **otras prestaciones económicas** crecerá en 2017 un 15,5% sobre el presupuesto de 2016 hasta un total de 13.501 millones (+1.815 millones). La gran mayoría de estos recursos son transferencias corrientes, que sobre todo se destinan al pago de subsidios de incapacidad temporal (6.986 millones, aumentan un 29% tras haberse infrapresupuestado en 2016) a través de las entidades gestoras o mutuas colaboradoras con la Seguridad Social. Otros 2.450 millones (+11%) van a prestaciones de maternidad, riesgo durante el embarazo, lactancia natural y paternidad (que crece de trece a veintiocho días). Las prestaciones ligadas a la protección/apoyo a la familia dispondrán de 1.531 millones y las prestaciones derivadas del Mutualismo Administrativo dispondrán de 383 millones, un 5% más. Las prestaciones de garantía salarial, principalmente el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA) bajan un 1,4% y se sitúan en 1.072 millones.

EL GASTO SOCIAL
(191.356 MILLONES)
SUPONE EL
56%
DEL GASTO
CONSOLIDADO

TABLA 4.1 – PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO CONSOLIDADO 2017
RESUMEN POR POLITICAS (CAPÍTULOS 1 A 8) EN MILLONES DE EUROS (M€)

POLITICAS DE GASTO	PGE 2016		PGE 2017		2017/2016	
	M€	%	M€	%	M€	%
GASTO SOCIAL (1+2)	188.135	53,5	191.356	55,8	3.221	1,7
1. Protección y promoción social	180.844	51,4	183.936	53,6	3.092	1,7
Pensiones	135.449	38,5	139.647	40,7	4.198	3,1
Desempleo	19.621	5,6	18.313	5,3	-1.308	-6,7
Otras prestaciones económicas	11.686	3,3	13.501	3,9	1.815	15,5
Fomento del empleo	5.215	1,5	5.499	1,6	284	5,5
Gestión de la Seguridad Social	5.990	1,7	4.096	1,2	-1.894	-31,6
Servicios sociales y promoción social	2.296	0,7	2.408	0,7	112	4,9
Acceso a la vivienda y fomento edificación	587	0,2	466	0,1	-121	-20,6
2. Bienes públicos de carácter preferente	7.291	2,1	7.420	2,2	129	1,8
Sanidad	4.000	1,1	4.093	1,2	93	2,3
Educación	2.484	0,7	2.525	0,7	41	1,7
Cultura	807	0,2	801	0,2	-6	-0,7
ACTUACIONES DE CARÁCTER GENERAL	118.596	33,7	107.173	31,2	-11.423	-9,6
Transferencias a otras AAPP.	48.816	13,9	48.225	14,1	-591	-1,2
Deuda Pública	33.490	9,5	32.171	9,4	-1.319	-3,9
Servicios de carácter general	33.999	9,7	24.742	7,2	-9.257	-27,2
Administración financiera y tributaria	1.657	0,5	1.382	0,4	-274	-16,6
Órganos constitucionales y otros org. Estado	634	0,2	652	0,2	19	3,0
ACTUACIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO	28.405	8,1	27.655	8,1	-751	-2,6
Agricultura	7.403	2,1	7.422	2,2	19	0,3
I+D+i civil	5.793	1,6	6.029	1,8	235	4,1
I+D+i militar	632	0,2	461	0,1	-170	-27,0
Industria y energía	5.456	1,6	5.445	1,6	-10	-0,2
Infraestructuras	6.049	1,7	5.392	1,6	-657	-10,9
Subvenciones al transporte	1.424	0,4	1.414	0,4	-11	-0,7
Comercio, turismo y P.Y.M.E.S.	983	0,3	875	0,3	-108	-11,0
Otras actuaciones de carácter económico	665	0,2	617	0,2	-48	-7,3
SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS	16.720	4,8	16.918	4,9	198	1,2
Seguridad e instituciones penitenciarias	7.904	2,2	7.912	2,3	8	0,1
Defensa	5.734	1,6	5.758	1,7	24	0,4
Justicia	1.604	0,5	1.726	0,5	122	7,6
Política exterior	1.478	0,4	1.522	0,4	44	3,0
CAPÍTULOS 1 A 8	351.856	100,0	343.102	100,0	-8.755	-2,5

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Servicios sociales y promoción social dispondrá de 2.408 millones para 2017, con un incremento del 5%. La mayor parte de estos recursos son transferencias corrientes destinadas al Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia (1.355 millones, un 8% más) y a acciones a favor de los inmigrantes, cuyo importe se mantiene estancado en 313 millones.

Fomento del empleo. Esta política dispondrá de 5.499 millones en 2017, con un incremento del 5,5% y 284 millones más. La mayor parte de los recursos se destinan a actuaciones de inserción e incentivación de la contratación (3.249 millones) de los que 1.868 millones son bonificaciones a la contratación de desempleados y 130 millones para la recualificación profesional de las personas que han agotado la prestación por desempleo (PREPARA). La conversión en bonificaciones a la contratación de las reducciones en las cotizaciones a la Seguridad Social ligadas al Sistema de Garantía Juvenil explica el aumento de 233 millones del gasto en bonificaciones. El resto de los fondos de esta política se destinan principalmente a acciones de formación (2.154 millones, +3%), de los que 1.016 millones se destinan a formación de ocupados, 754 millones a formación de desempleados, 266 millones a oportunidades de empleo y 118 millones a “flexibilidad: formación y recualificación”. En 2017 se introducen nuevas formas de gestión de los recursos de formación, a través del llamado “cheque formación” que dispondrá de 1.200 millones destinados a trabajadores desempleados que realicen acciones formativas concretas que mejoren su empleabilidad. Las cifras facilitadas sobre el cheque formación en los presupuestos muestran cierta inconsistencia.

El **acceso a la vivienda** sigue perdiendo peso dentro de las políticas de gasto, evidenciando de nuevo que promover el acceso a una vivienda digna a un coste razonable no es una de las prioridades de este Gobierno. El presupuesto de la política de vivienda se recorta un 21% en 2017 y se sitúa en apenas 466 millones, destinados en su mayoría a subvencionar la compra de una vivienda. El

nuevo Plan Estatal de Vivienda que se prevé que entre en vigor en 2018 mantendrá las inercias fallidas de planes anteriores. Los primeros datos ofrecidos del nuevo plan de vivienda vuelven a reincidir en subsidiar la compra como principal medida pública para facilitar el acceso a una vivienda, una política que se ha demostrado fracasada y contraproducente y que sirvió para inflar la burbuja inmobiliaria y su crisis posterior.

Las políticas de **sanidad y educación** tienen un peso muy reducido en el presupuesto de gasto del Estado al ser competencias transferidas a las Comunidades Autónomas que son las encargadas de gestionar y garantizar estos servicios básicos a la población. El grueso del gasto de la política de sanidad va destinado a cubrir la asistencia sanitaria del mutualismo administrativo y del personal de defensa. El gasto en educación se destina principalmente al pago de becas y ayudas al estudio (1.420 millones en 2017).

Las actuaciones de carácter general suponen un tercio del gasto

Las **actuaciones de carácter general** son el otro gran capítulo de gasto dentro del presupuesto consolidado del Estado. En este capítulo se incluyen las **transferencias a otras administraciones públicas** por un importe presupuestado de 48.225 millones y un descenso del 1,2% respecto a 2016 (591 millones menos). El grueso de estas transferencias viene definido por el sistema de financiación territorial, por el que el Estado central transfiere recursos corrientes y de capital a las Comunidades Autónomas y entidades locales para financiar sus competencias y actuaciones.

La política de **deuda pública** recoge la partida destinada al pago de intereses por la deuda emitida por el Estado. En 2017 se estima que los intereses pagados se reduzcan un 3,9% y se sitúen en 32.171 millones. A pesar del aumento de la deuda pública, la favorable coyuntura financiera actual a nivel internacional ha permitido abaratar el coste medio de financiación de la deuda, gracias a

EN 2017 SE PREVÉ PAGAR

32.171
MILLONES

EN INTERESES DE DEUDA
PÚBLICA

que las nuevas emisiones de deuda pública se pueden realizar a un tipo medio inferior al de aquellas que se amortizan.

Los **servicios de carácter general** se prevé que se reduzcan con fuerza en 2017 respecto al presupuesto aprobado en 2016. Bajan de 33.999 millones presupuestados en 2016 a 24.742 millones en 2017, lo que supone 9.257 millones menos y una caída del 27,2%. Este descenso se explica porque en 2017 se prevé que la aportación patrimonial del Estado al Fondo de financiación a Comunidades Autónomas se reduzca en 8.500 millones respecto a 2016, bajando la dotación del estado a este activo financiero de 26.000 millones en 2016 a 17.500 en 2017. Este descenso es más teórico que real dado en el pasado estos fondos han quedado en gran parte sin ejecutar, de ahí que el recorte no tenga un impacto real.

(29%, 1.481 millones). En años anteriores, el grueso de la inversión pública estatal se realizaba a través del sector público empresarial, aunque financiada en gran medida con transferencias de capital y activos financieros a cargo de los presupuestos. El fuerte descenso de la inversión que realizarán las empresas públicas (Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, ENAIRE y la Sociedad Estatal de Infraestructuras de Transporte Terrestre, SEITTSA) en 2017 supone que éstas pierdan peso y solo concentren el 48% de la inversión mientras que el aumento de la inversión del sector público administrativo estatal le hace repuntar hasta el 52% del total.

En los últimos años ha sido constante el recorte de la inversión pública dependiente del Estado, que en 2017 alcanzará su mínimo, al suponer apenas el 1,1% del PIB. En el cuarto año de recuperación económica el **Gobierno sigue recortando la inversión pública para cuadrar sus objetivos de déficit.**

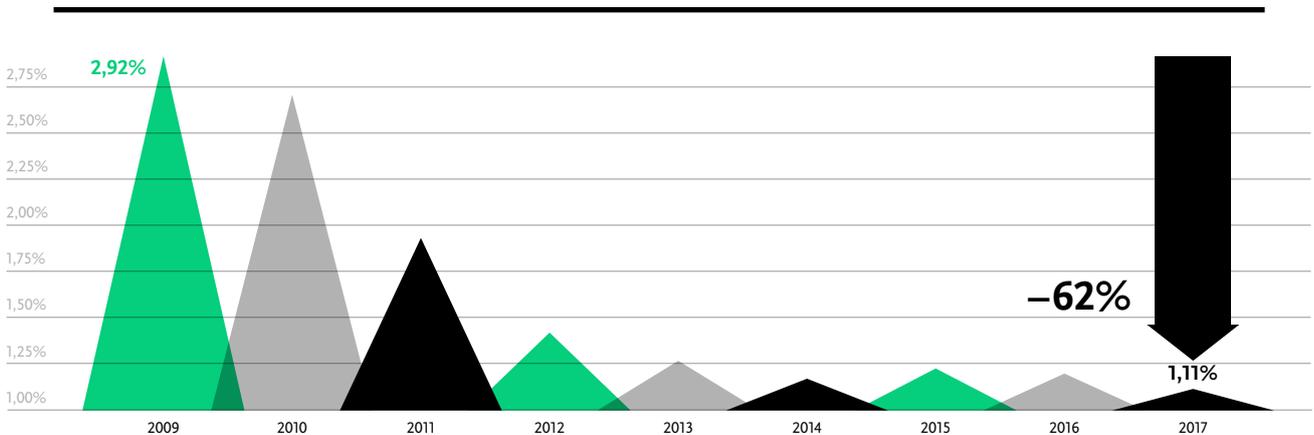
LA INVERSIÓN PÚBLICA EN LOS PRESUPUESTOS

En 2017 la inversión pública vuelve a caer (-3%) y se sitúa en mínimos

La inversión pública estatal prevista para 2017 cae un 3%, perderá 443 millones y se situará en 12.867 millones, debido al fuerte descenso de la inversión del sector público empresarial (-24%, -1.924 millones) que se realiza fuera del ámbito de consolidación del presupuesto, y que solo se ve compensado parcialmente por el aumento de la inversión dentro del presupuesto

Al igual que en años anteriores, la mayor parte del presupuesto de inversión dependiente del Estado se destina a infraestructuras. En 2017 el 59% de la inversión se destina a infraestructuras, que dispondrá de 7.540 millones, un 21% menos que el año anterior y pierde 2.006 millones respecto al presupuesto de 2016. La mayor parte de esta inversión se realiza fuera de los

GRÁFICO 4.1 – CAE LA INVERSIÓN PÚBLICA PRESUPUESTADA (% DEL PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

LA INVERSIÓN
PRESUPUESTADA
SE RECORTA UN 62%
ENTRE 2009 Y 2017

presupuestos a cargo de empresas públicas (4.841 millones) y solo una parte minoritaria se realiza por el Estado dentro de los presupuestos (2.698 millones).

El fuerte recorte de la inversión en infraestructuras se ve maquillado por el aumento de la inversión en defensa, que crece un 356% al pasar de 494 millones presupuestados en 2016 a 2.250 millones en 2017 (+1.757 millones) y que supondrá el 17,5% de la inversión del sector público estatal. Este fuerte repunte se debe a que la política de defensa incluye la dotación de recursos adicionales de 1.818 millones destinados a atender los compromisos de pago de programas especiales de armamento pendientes de años anteriores, que no tendrá impacto en el déficit público de 2017 al tratarse de entregas realizadas en ejercicios anteriores.

El resto de políticas tienen un peso minoritario en la inversión pública estatal. Las más relevantes son investigación, desarrollo e innovación que invertirá 303 millones, tras ver recortados sus inversiones un 8% y seguridad ciudadana e instituciones penitenciarias, cuyas inversiones caen un 5% hasta 258 millones. El recorte de la inversión es casi generalizado a todas las políticas: cultura (-21%), servicios generales (-20%), gestión de la Seguridad Social (-17%), comercio, turismo y PYME (-16%), agricultura, pesca y alimentación (-10%), administración financiera y tributaria (-10%). Solamente ven incrementada su presupuesto de inversión justicia (+84%) y sanidad (+12%).

LA POLÍTICA DE INFRAESTRUCTURAS

El presupuesto de infraestructuras cae un 11% respecto a 2016

La política de infraestructuras dispondrá en 2017 de 5.392 millones dentro del presupuesto, lo que supone un recorte de 657 millones (-11%) respecto al presupuesto de 2016. Este recorte se concentra sobre todo en la financiación concedida a través de activos financieros (capítulo 8) que se reducen a la mitad (-478 millones, de 1.037 a 559 millones) y en la caída del 7% de la inversión real (-214 millones, de 2.912 a 2.698 millones).

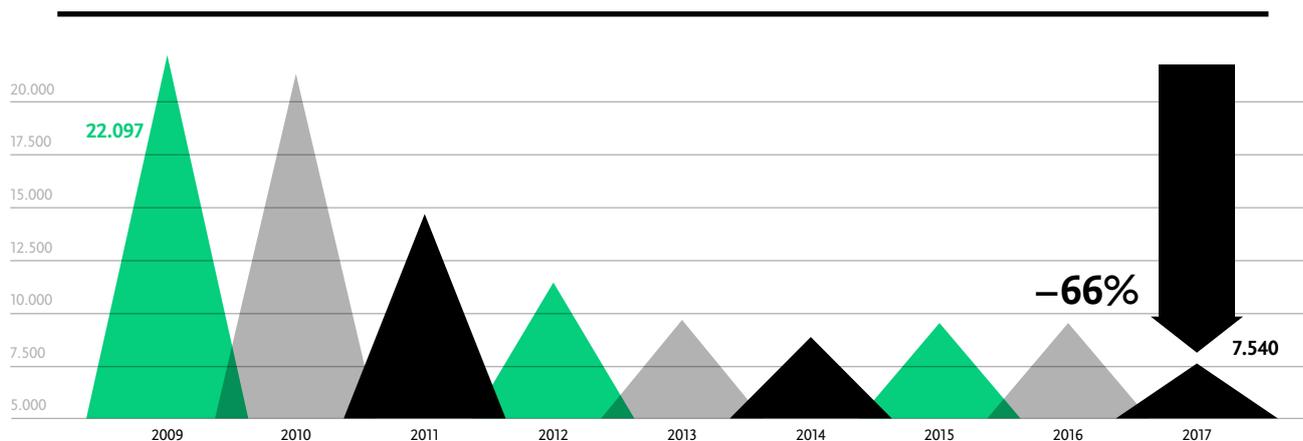
Por el contrario, se prevé un ligero aumento del gasto corriente hasta 978 millones (+0,9%) y de las transferencias de capital del 2,4% hasta alcanzar 1.157 millones.

La inversión estatal en infraestructuras dispondrá de 7.540 millones en 2017, según el Proyecto de Presupuestos, con un recorte del 21% y 2.006 millones menos. De esta inversión, solo una parte se realiza dentro del presupuesto (2.698 millones) mientras que la mayor parte se realiza fuera de mismo, ejecutada por el sector público empresarial (4.843 millones). El grueso de la inversión pública en infraestructuras sigue fuera del ámbito de consolidación de los presupuestos en 2017.

Comparando los presupuestos de 2016 y 2017 la inversión en infraestructuras caerá un 21% y dispondrá de 2.006 millones menos para invertir. El problema es que gran parte de las inversiones previstas en 2016 no llegaron finalmente a ejecutarse. A diferencia de años anteriores, en los que el Gobierno escondía el bajo nivel de ejecución presupuestaria, este año aporta el dato de ejecución de inversiones en 2016, muy bajo por el cierre adelantado del ejercicio presupuestario que dejó numerosas partidas sin gastar. En 2016, el presupuesto finalmente ejecutado en infraestructuras del transporte se quedó en solo 5.305 millones. El presupuesto de 2017 incluye un aumento de 2.112 millones en la inversión en infraestructuras de transporte, hasta un total de 7.417 millones, lo que en el mejor de los casos solo compensa la mitad del brutal recorte de la inversión de 2016 y eso siempre y cuando se ejecute toda la inversión presupuestada, algo que no ha ocurrido en los últimos años.

La política de infraestructuras se articula en torno a dos grandes áreas de actuaciones e inversión. El área principal son las infraestructuras de transporte, que el Gobierno desarrolla mediante el Plan Estratégico de Infraestructuras, Transporte y Vivienda (PITVI) 2012-2024. El área secundaria son las infraestructuras hidráulicas, que cuentan con un volumen de inversión mucho menor.

GRÁFICO 4.2 – CAE LA INVERSIÓN ESTATAL EN INFRAESTRUCTURAS
MILLONES DE EUROS PRESUPUESTADOS



Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

El actual PITVI 2012–2024 es continuista en su planteamiento y desarrollo de los anteriores planes plurianuales de infraestructuras de transporte, con los que comparte su carácter desarrollista y “faraónico”, a pesar de que en su preámbulo pretendía romper con la lógica de planes anteriores. El único cambio relevante en la política de infraestructuras del actual Gobierno viene determinado por la menor disponibilidad de fondos públicos, lo que ha limitado su alcance y dimensión y ha obligado a redefinir a la baja tanto infraestructuras ya aprobadas o en construcción como aquellas otras nuevas que se querían incluir en los presupuestos. No hay dinero para financiar todas las infraestructuras tal cual se diseñaron hace años y el Gobierno actual está ejecutando un plan “low cost” para salvar lo que pueda de las actuaciones ya iniciadas, posponiendo o reduciendo el alcance de las obras pendientes para así abaratar la factura final, pero sin replantearse el modelo desarrollista impuesto en las últimas décadas. El PITVI 2012–2024, al igual que planes anteriores, concentra su presupuesto en las infraestructuras de altas prestaciones para el transporte de viajeros (AVE, autopistas, aeropuertos,...) muchas de ellas concurrentes, mientras sigue sin abordar algunas de las carencias más acuciantes del sistema de transporte español: mercancías, interconexiones y logística portuaria, ferrocarril convencional,...

La relevancia –y potencial- de la política de infraestructuras reside en su carácter estatal que le debiera permitir una planificación racional y óptima de la red de infraestructuras al servicio de las necesidades del conjunto del país. No obstante no siempre ha sido así y dentro de las infraestructuras estatales de transporte, junto a carencias significativas también sobresalen otras innecesarias o redundantes, construidas más por intereses clientelares que por necesidades reales. España dispone de la red de infraestructuras de transporte de alta capacidad más grande de Europa, pero una parte importante está infrautilizada. La prioridad debe ser maximizar el uso y funcionalidad de la red actual (ponerla a “trabajar” al servicio de la sociedad) más que seguir invirtiendo en nuevas infraestructuras de transporte, salvo que su rentabilidad social y económica esté claramente acreditada y justifique su necesidad, especialmente en el transporte de mercancías.

El recorte en el presupuesto de 2017 de los fondos destinados a inversión en infraestructuras es casi generalizado, aunque de intensidad desigual. Cae la inversión en su principal componente, ferrocarriles (–1.262 millones, –31%) y en infraestructuras hidráulicas (–478 millones, –30%), carreteras (–291 millones, –14%) y puertos

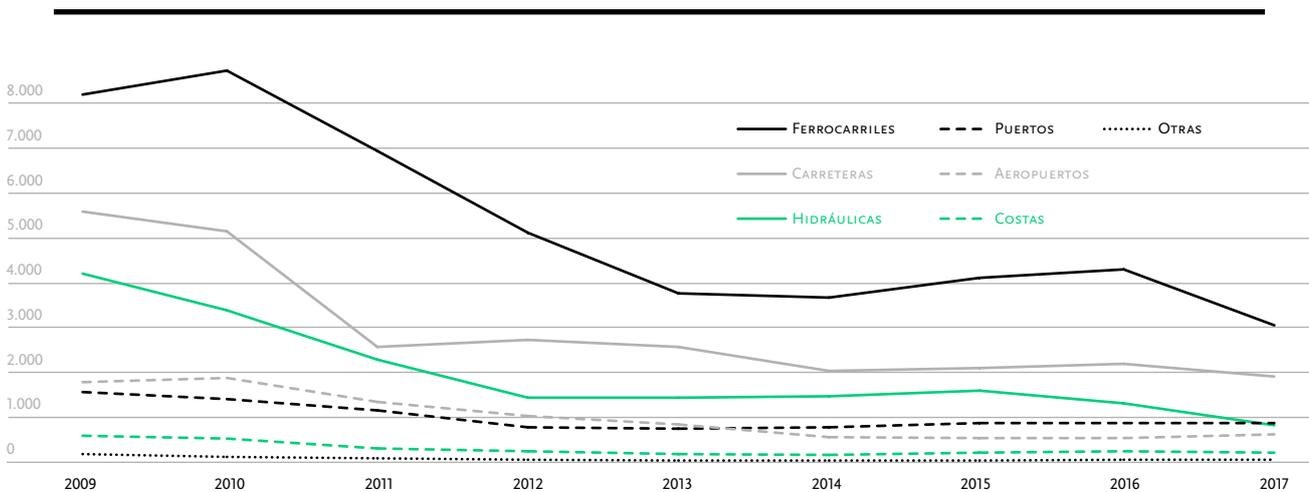
EN 2017 LA INVERSIÓN
EN INFRAESTRUCTURAS
BAJA 2.006 MILLONES

TABLA 4.2 – CAE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN INFRAESTRUCTURAS PRESUPUESTADA EN 2017

INFRAESTRUCTURAS:	ESTADO	EMPRESAS PÚBLICAS	TOTAL PGE INICIAL	VARIACIÓN 2017/2016	
				M€	%
Ferrocarriles	14	3.042	3.056	-1.262	-30,6
Carreteras	1.716	197	1.913	-291	-13,9
Puertos	4	864	868	-10	-1,2
Aeropuertos	10	605	615	71	13,2
Hidráulicas	704	122	826	-478	-29,9
Costas y medioambiente	212	0	212	-43	-19,3
Otras	37	13	50	7	16,7
TOTAL	2.698	4.843	7.540	- 2.006	- 21,2

Fuente: PGE 2016 y proyecto de PGE 2017. Datos en millones (M€).

GRÁFICO 4.3 – INVERSIÓN ESTATAL EN INFRAESTRUCTURAS
MILLONES DE EUROS



Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

(-10 millones, -1%). Para 2017 solo se prevé que aumente ligeramente la inversión en aeropuertos (71 millones, +13%)

Ferrocarriles

El Ministerio de Fomento mantiene la planificación de las infraestructuras ferroviarias de competencia estatal, mientras que su proyecto, construcción, mantenimiento y explotación corresponde a los administradores de infraestructuras ferroviarias (ADIF y ADIF-Alta Velocidad). Desde 2013 ADIF es titular de las infraestructuras que componen la red ferroviaria de interés general. Fuera

de la política de infraestructuras, RENFE-Operadora se encarga de la realización de inversiones de material móvil ferroviario y de infraestructuras vinculadas (talleres, estaciones de viajeros).

En 2017 el ferrocarril sigue concentrando la parte más relevante de la inversión pública en infraestructuras con 3.056 millones (el 41%) a pesar del fuerte recorte de su presupuesto (-31%). Como en años anteriores, la inversión en ferrocarriles se realiza fuera de los Presupuestos, principalmente a través del ADIF y ADIF-Alta

LA INVERSIÓN
EN INFRAESTRUCTURAS
CAE UN 21%
RESPECTO AL PRESUPUESTO
DE 2016 Y
UN 66%
DESDE 2009

Velocidad, y en menor medida por la Sociedad Estatal de Infraestructuras del Transporte Terrestre (SEITTSA). En 2017 ADIF prevé invertir 2.330 millones en la alta velocidad y solo 520 millones en todas las actuaciones relacionadas con el ferrocarril convencional (cercanías, mercancías, acceso a puertos,...) y SEITTSA invertirá otros 192 millones. Un año más el Gobierno concentra la inversión en los corredores de alta velocidad (Galicia, Andalucía, Eje Mediterráneo, Extremadura,...). Mientras, el ferrocarril convencional, sobre todo el transporte de mercancías, soporta unos bajos niveles de inversión que le impiden superar los graves déficits que arrastran y que explican que España sea uno de los países de Europa donde menor peso tiene el transporte de mercancías por ferrocarril, y donde sigue perdiendo cuota a favor de otras alternativas.

Aunque no figura dentro de la inversión en infraestructuras ferroviarias, el Proyecto de Presupuestos refleja que en 2017 el grupo Renfe Operadora invertirá 346 millones en diversas actuaciones: plan de grandes reparaciones, estaciones, instalaciones ferroviarias, material rodante... Cerca de la mitad de estas inversiones se concentran en las provincias de Madrid y Barcelona.

Carreteras

España dispone de una amplia y tupida red viaria de interés general (estatal). Ahora la prioridad es reorientar y concentrar la inversión hacia la conservación y el mantenimiento de las infraestructuras viarias, para garantizar su correcto funcionamiento, y reservar la inversión en nuevas infraestructuras a actuaciones puntuales de especial interés: conexiones intermodales (puertos, aeropuertos), sustitución de travesías, zonas de concentración de accidentes, puntos de congestión del tráfico,... En los últimos años (también en 2017) se está equilibrando el reparto entre los recursos destinados a la construcción de nuevas carreteras y el mantenimiento de las ya construidas, por el recorte de la inversión en

nueva infraestructura y no por la mejora de la inversión en mantenimiento de una red de carreteras cada vez más extensa.

Según el Proyecto de Presupuestos la inversión en carreteras contará con 1.913 millones en 2017 (el 25% de la inversión en infraestructuras), 291 millones menos de los presupuestados en 2016. El proyecto refleja un recorte de los fondos destinados tanto a la construcción de nuevas carreteras como, sobre todo, al mantenimiento y conservación de las ya existentes. El grueso de la inversión en carreteras depende directamente del Ministerio de Fomento y solo una parte menor se realiza fuera de los presupuestos a cargo de SEITTSA.

La inversión presupuestada para conservación y seguridad vial (884 millones en 2017) se dedica principalmente a la conservación ordinaria y actuaciones de seguridad vial (494 millones) y al acondicionamiento de autovías de primera generación (308 millones). La inversión destinada a construcción de carreteras dispondrá de 852 millones destinados al desarrollo de autovías (495 millones), actuaciones en medio urbano y acceso a puertos y aeropuertos (181 millones) y acondicionamiento de carreteras (124 millones) como ejes más relevantes. Además SEITTSA destinará otros 201 millones a la construcción de autovías.

Puertos

La red de puertos marítimos es una infraestructura clave en el funcionamiento de la economía con incidencia en sectores tan relevantes como la logística, el comercio de mercancías (importaciones, exportaciones, tránsito marítimo), el turismo de cruceros o la vinculada a la propia actividad pesquera. Según los datos de Puertos del Estado, por el sistema portuario español pasa cerca del 60% de las exportaciones y el 85% de las importaciones, así como 8,7 millones de pasajeros a través del pujante turismo de cruceros.

Las inversiones realizadas han consolidado un sistema portuario estatal –gestionado por concesionarias privadas- cuya capacidad

casi duplica el tráfico de mercancías que absorben en la actualidad, por lo que a corto plazo tiene margen de crecimiento sin necesidad de nuevos aumentos de capacidad. Las inversiones deben centrarse en las mejoras en la operatividad de las instalaciones portuarias, su capacidad logística e interconexión (ferroviaria, "autopistas del mar") que permita generar y captar mayores tráfico de mercancías con destino u origen en la Unión Europea así como fortalecer el volumen gestionado de mercancías en tránsito.

La inversión pública en infraestructuras portuarias y seguridad marítima dispondrá de 868 millones en 2017, con un descenso del 1%. La práctica totalidad de esta inversión se realiza fuera del ámbito de consolidación de los presupuestos a cargo del Ente Público Puertos del Estado. Las inversiones se concentran en la construcción y ampliación de las infraestructuras portuarias (obras de abrigo, muelles, diques, dársenas, atraques, terminales de contenedores, mejoras de accesos terrestres y marítimos, red viaria y ferroviaria,...). En 2017 Barcelona encabeza la inversión portuaria, seguida a gran distancia por los puertos de Valencia, Bilbao, Bahía de Algeciras y Santa Cruz de Tenerife-Granadilla.

Aeropuertos

La inversión pública en aeropuertos y seguridad aérea recae casi en exclusiva por el grupo ENAIRE, encargado de gestionar la navegación aérea en España y propietario del 51% del capital de AENA, el operador de la red de aeropuertos de interés general. El Gobierno privatizó en 2015 el 49% del capital de AENA, abriendo la puerta a su privatización total como ya hizo en el pasado con otras grandes empresas públicas en sectores estratégicos. La red de aeropuertos es una infraestructura clave para España tanto a nivel nacional como internacional, por la que pasaron 230 millones de pasajeros

en 2016 y fue la principal vía de acceso de los 75 millones de turistas extranjeros que nos visitaron en 2016.

La red de aeropuertos, en la península y sobre todo en los territorios no peninsulares, juega un papel clave en las comunicaciones y en la economía. No obstante dada la tupida red aeroportuaria y el escaso número de viajeros de algunos aeropuertos es necesario racionalizar y especializar la red pública existente para maximizar su uso y funcionalidad, y aplicar criterios estrictos de evaluación ante cualquier ampliación futura de su capacidad. La redundancia con la alta velocidad ferroviaria y su competencia en el tráfico de viajeros de media y larga distancia está modificando el papel de la red de aeropuertos dentro del sistema de transporte y el flujo de pasajeros.

Tras los elevados recursos destinados a las grandes obras de ampliación de los principales aeropuertos españoles (Madrid, Barcelona, Palma de Mallorca, Málaga), la inversión sigue concentrada en la actualidad en los principales aeropuertos de la península y de los archipiélagos, a través de un gran número de actuaciones inversoras de reposición y mantenimiento.

En 2017 la inversión presupuestada para aeropuertos y navegación aérea se sitúa en 615 millones, con un aumento del 13% (71 millones más) respecto al presupuesto de 2016, que sobrepasa frente al recorte de inversiones en el resto de infraestructuras. En 2017, la mayor parte de la inversión prevista va destinada a seguridad operativa, mantenimiento, remodelación, desarrollo y mejora de las infraestructuras aeroportuarias y de navegación aérea.

Además de las inversiones en infraestructuras de transporte, el Gobierno a través de diversos programas presupuestarios, dedicará en 2017 un total de 1.414 millones en **subvenciones al**

transporte, destinadas a subvencionar el uso de diversos medios de transporte y favorecer su uso y el de las infraestructuras asociadas. Así Renfe-viajeros recibirá 495 millones como compensación a las obligaciones de servicio público, así como otros 110 millones para compensar las obligaciones de servicio ferroviario prestados en Cataluña. El Consorcio Regional de Transportes de Madrid recibirá 126 millones, 108 millones la Autoridad del Transporte Metropolitano de Barcelona y 25 millones la Comunidad Autónoma de Canarias. Se bonifica igualmente el precio de los transportes aéreos y marítimos para residentes en territorios extrapeninsulares por importe de 424 millones, y de 55 millones en el caso de comercio de mercancías desde y hacia Canarias y Baleares.

Inversiones hidráulicas

El agua es un recurso escaso, imprescindible para el equilibrio ecológico y del medio ambiente y es indispensable para la población. Al mismo tiempo es recurso para múltiples actividades (agricultura, ganadería, producción de energía, uso industrial y de servicios,...). Existe un amplio margen de mejora en el uso y gestión del agua con fines agrarios y económicos y en la eficiencia en el suministro de urbano de agua, minimizando las pérdidas en su distribución, mejorando el tratamiento y depuración de las aguas,...

Al igual que en las infraestructuras de transporte, en materia hidráulica se han impulsado grandes planes de inversiones (planes hidrológicos) que siguiendo una lógica desarrollista aumentaban o redirigían la oferta de agua al servicio de la demanda (inmobiliaria, agraria,...). Los diferentes gobiernos se han distinguido básicamente por la forma de obtener esos recursos hídricos adicionales (trasvases, desaladoras) para atender una demanda creciente, sin hacer autocrítica del modelo hidráulico y de gestión

del agua que estaban impulsando. Y al igual que en las infraestructuras de transporte, también hay infraestructuras hidráulicas sin uso o paralizadas por su carestía o falta de demanda, como es el caso de algunas desaladoras construidas al calor de la burbuja inmobiliaria.

El Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente dispondrá de un presupuesto de 1.251 millones destinados a infraestructuras hidrológicas, de los que 704 corresponden a inversiones. Las inversiones en infraestructuras hidráulicas sufren un brusco recorte del 30% interanual en el presupuesto de 2017 (-478 millones) que se suma al fuerte recorte en el presupuesto de 2016 y que en apenas dos años, entre 2015 y 2017, ha reducido a la mitad el presupuesto destinado a inversiones hidráulicas.

La gran mayoría de las inversiones previstas se realizan dentro de los presupuestos (704 millones) a través de la Dirección General del Agua y de las diferentes confederaciones hidrográficas de cuenca. El grueso del recorte de las inversiones se concentra de nuevo fuera del presupuesto, entre las sociedades de aguas, que solo invertirán 122 millones en 2017, frente a los 484 millones presupuestados en 2016 y los 724 millones en 2015.

Dentro de los Presupuestos la mayor parte de las inversiones hidráulicas se concentran en la inversión de reposición de infraestructuras ya existentes (modernización de regadíos, abastecimientos, actuaciones en diferentes cuencas) y en menor medida en nueva inversión (sobre todo en presas y regulación de ríos) e inversiones de carácter inmaterial. El recorte previsto para 2017 se centra en las inversiones en seguridad y mantenimiento de infraestructuras (-59 millones), en actuaciones para la prevención, gestión y minimización de riesgos (-26 millones) y en nuevas infraestructuras y modernización de las existentes (-20 millones). Entre las inversiones destinadas a la calidad del agua (131 millones en 2017) la mayoría se concentra en la realización de nuevas infraestructuras en materia de

saneamiento y depuración, y el descenso previsto en la inversión se concentra en los recursos destinados al mantenimiento, conservación y protección del patrimonio medio ambiental.

Fuera de los Presupuestos están las menguantes inversiones a cargo de las sociedades de aguas, empresas públicas que durante años han realizado gran parte de las inversiones hidrológicas. En 2017 su inversión se reduce a 122 millones, de los que la mayor parte (71 millones) corresponde a Aguas de las Cuencas Mediterráneas (AcuaMed) destinada a obras ligadas a desaladoras y la eliminación de la contaminación química. El descenso que se acumula en los últimos años en las inversiones a cargo de las sociedades de aguas corresponde a proyectos que han ido finalizando y que no han sido reemplazados por nuevos proyectos de inversiones hidrológicas.

POLÍTICA DE INVESTIGACIÓN, DESARROLLO E INNOVACIÓN

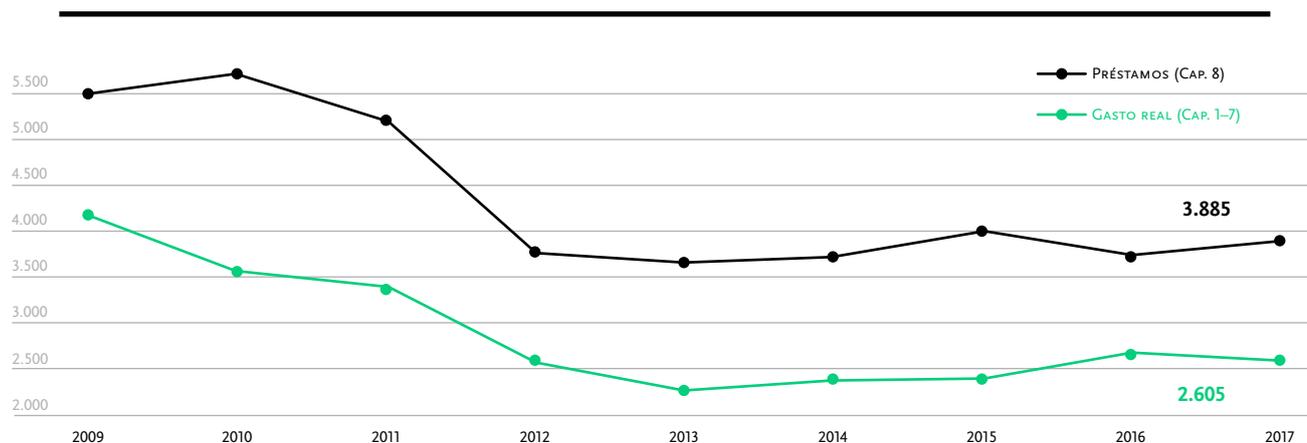
La política estatal de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) vuelve a sufrir en 2017 un nuevo recorte en su presupuesto de gasto real (-2,6%), que el Gobierno camufla bajo un aumento de los préstamos adscritos a esta política (+3,6%), préstamos que habitualmente quedan sin ejecutar.

EL GASTO PÚBLICO EN I+D+i VUELVE A CAER EN 2017 Y MANTIENE EL FUERTE RECORTE ACUMULADO CON LA CRISIS

La política de investigación, desarrollo e innovación registra un aumento mínimo (1%, 65 millones) hasta un total de 6.490 millones, según el proyecto de presupuestos de 2017. Este mínima subida nominal se convierte en bajada real si se deflacta y no compensa los abultados recortes acumulados y que se mantienen a pesar de la recuperación económica. Desde 2009 el presupuesto nominal anual de I+D+i ha descendido un 33% acumulado y dispone de 3.172 millones menos al año. Ni siquiera el ligero repunte previsto para 2017 está garantizado, ya que la política de I+D+i tiene el menor grado de ejecución de todo el presupuesto: en 2015 solo ejecutó el 60% del presupuesto y en 2016 ha sido todavía peor.

España había incrementado lentamente su esfuerzo global en investigación y desarrollo, desde el 0,79% del PIB en 1996, el

GRÁFICO 4.4 – PRESUPUESTO GASTO EN I+D+I
PGE. MILLONES DE EUROS



Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

1,06% en 2004 y llegando al 1,35% en 2009. La crisis truncó esa lenta mejora, evidenció su carácter procíclico y redujo el esfuerzo en I+D hasta el 1,22% del PIB en 2015, último dato disponible. Durante la crisis, el gasto en I+D cayó más que el PIB y ahora con la recuperación, el gasto en I+D está creciendo menos que el PIB. La brecha entre el gasto en I+D de España y el promedio de la Eurozona (2,14%) no ha dejado de crecer durante la crisis y se situaba en máximos en 2015. Mientras que España recortaba su esfuerzo en I+D, la Eurozona seguía aumentándolo, evidencia del diferente papel y relevancia que asignan a la investigación y el desarrollo. El aumento de la brecha en investigación se está produciendo incluso con países en desarrollo, que han logrado elevar su gasto en investigación muy por encima del de España: en 2015 China destinó el 2,07% de su PIB a I+D.

Un año más, la brecha de España con la UE en materia de I+D se explica por la reducida inversión del sector empresarial, que en la UE lidera claramente el esfuerzo en investigación y desarrollo mientras que en España tiene un papel menor. A la pobre inversión empresarial en I+D la crisis ha sumado en España el recorte de los fondos públicos, que además financiaban una parte relevante de la I+D privada. Según Eurostat, en 2015 el sector empresarial destinó a I+D el 1,22%

del PIB en la Eurozona y solo el 0,57% en España. En el sector público los recortes de los últimos años han vuelto a alejarnos del promedio europeo con el que casi habíamos convergido en 2009¹. El sector público destinó a I+D el 0,71% del PIB en la Eurozona y el 0,51% en España.

El marco que rige la política pública de I+D+i viene fijado por la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación 2013–2020, que se plasma en las actuaciones incluidas en el Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013–2016. Al amparo de este Plan se dota el “Fondo para la Investigación Científica y el Desarrollo Tecnológico” y la Agencia Estatal de Investigación, de reciente creación, se encarga de desarrollar y coordinar las actuaciones, ayudas y contrataciones.

La política de I+D+i impulsada en las dos últimas décadas por los sucesivos gobiernos presenta dos rasgos estrechamente vinculados: presupuestos “inflados” a base de préstamos y un bajo porcentaje de concesión de dichos préstamos. La deficiente política y gestión de los recursos públicos destinados a I+D+i seguida en la última década ha sido incapaz de incrementar de forma sostenida

¹ En 2009 el sector público en España destinaba a I+D el 0,64% del PIB, frente al 0,7% de la Eurozona.

LA BRECHA EN I+D
CON LA UNIÓN EUROPEA
SE DEBE AL BAJO GASTO
EMPRESARIAL

TABLA 4.3 – INVESTIGACIÓN, DESARROLLO E INNOVACIÓN EN LOS PGE

MILLONES DE EUROS (M€)	PGE		2017/2016		2017/2009	
	2017	M€	%	M€	%	
PRESUPUESTO I+D+i	6.490	65	1	- 3.172	- 33	
1.1 Gasto real (capítulos 1-7)	2.605	-71	-3	-1.571	-38	
1.2 Préstamos (capítulo 8)	3.885	135	4	-1.601	-29	
2.1 I+D	5.533	373	7	-1.439	-21	
2.2 Innovación ¹	957	-308	-24	-1.733	-64	
3.1 I+D+i civil	6.029	236	4	-2.174	-27	
3.2 I+D+i militar	461	-171	-27	-998	-68	
3.1.1 Civil: gasto real (cap 1-7)	2.446	-66	-3	-1.421	-37	
3.1.2 Civil: préstamos (cap 8)	3.583	301	9	-753	-17	
3.2.1 Militar: gasto real (cap 1-7)	159	-5	-3	-150	-49	
3.2.2 Militar: préstamos (cap 8)	302	-166	-35	-848	-74	

¹ Innovación militar, en telecomunicaciones y en sociedad de la información

Fuente: PGE aprobados de cada año y proyecto de PGE 2017

la débil apuesta por la investigación en España, especialmente la que depende del sector empresarial.

Presupuestos “inflados” a base de préstamos que no se conceden

Desde 1999 la mayor parte de los fondos incluidos cada año en el presupuesto de I+D+i no es gasto real (sueldos, transferencias, inversiones,...) sino activos financieros (préstamos, aportaciones reembolsables) fondos que en gran medida deben devolverse al sector público y no debieran suponer, por tanto, un gasto real. En 2017 la mayoría del presupuesto de I+D+i son activos financieros (60%) y solo el 40% corresponde con gasto real.

Un alto porcentaje del presupuesto de I+D+i queda sin ejecutar año tras año debido al elevado volumen de préstamos que quedan sin concederse cada año. El nivel de ejecución presupuestaria ha bajado según avanzaba la crisis (84% en 2009, 60% en 2015) y ha sido

más evidente en los fondos gestionados directamente por los ministerios, que es donde se concentran los préstamos, y cuya ejecución ha bajado del 79% al 52%. Por el contrario, se ejecuta la práctica totalidad del menguante presupuesto anual de las agencias y organismos públicos de investigación (CSIC, Carlos III, CIEMAT, INTA, etc.) cuyos recursos se dotan como gasto real y apenas incluyen préstamos. La creación de la Agencia Estatal de Investigación no ha servido para mejorar la dotación de la política de I+D+i, que en 2017 ha sufrido un nuevo recorte del gasto real presupuestado.

Los activos financieros incluidos en la política de I+D+i se han utilizado recurrentemente durante años para financiar operaciones no vinculadas a la investigación y el desarrollo, y en ocasiones ni siquiera con la innovación tecnológica. Un ejemplo histórico ha sido la inclusión de la financiación a cargo del Ministerio de Industria de miles de millones destinados a los grandes proyectos de adquisición

de armamento que el Ministerio de Defensa no podía afrontar o la inversión en equipos de telecomunicaciones con un nulo o reducido componente de I+D+i.

Préstamos y aportaciones destinadas a I+D+i

Según el Proyecto de Presupuestos de 2017, los préstamos y aportaciones patrimoniales alcanzarán los 3.885 millones, con un crecimiento del 4% y 135 millones más (Ver tabla 4.3). Estos fondos se dotan para financiar las actividades de I+D+i de agentes públicos y privados a través de préstamos o aportaciones de capital. En 2017, el 52% serán préstamos al sector privado (2.016 millones), el 39% préstamos al sector público (1.518 millones) y el 9% (350 millones) aportaciones patrimoniales a entidades públicas como Red.es o el Centro para el Desarrollo Tecnológico e Industrial (CDTI). El desglose de los principales activos financieros es el siguiente:

Préstamos al sector privado (2.016 millones):

- 480 millones en préstamos de nueva dotación a la Red CERVERA de transferencia tecnológica.
- 453 millones para el fondo para la investigación científica y el desarrollo tecnológico.
- 365 millones en préstamos a largo plazo para innovación tecnológica de las comunicaciones.
- 309 millones en préstamos a largo plazo para fomento y coordinación científica.
- 135 millones para financiar proyectos estratégicos de desarrollo del sector público investigador, y además, también se utilizan para subvencionar la investigación e innovación empresarial. El gasto real en I+D+i vuelve a caer en el presupuesto de 2017 (-3%, -71 millones) y se sitúan en 2.605 millones, de los que más de la mitad (1.516 millones) son inversiones y transferencias de capital. Esta caída es un dato negativo que prolonga los fuertes recortes acumulados durante la crisis y que se mantienen con la recuperación. En 2017 el recorte del gasto en I+D+i afecta tanto al gasto corriente (sueldos, proveedores, transferencias,...) como a las operaciones de capital.
- 100 millones para actuaciones de transformación digital de la industria.
- 100 millones en aportaciones reembolsables para el desarrollo de proyectos tecnológicos industriales cualificados relacionados con programas de defensa. Se reduce en 166 millones respecto al presupuesto de 2016.
- 68 millones en préstamos a largo plazo a empresas para la sociedad de la información.
- 7 millones para el programa nacional de observación de la Tierra por satélite.

Préstamos al sector público (1.518 millones):

- 1.209 millones para el fondo para la investigación científica y el desarrollo tecnológico.
- 203 millones en aportaciones reembolsables para el desarrollo de proyectos tecnológicos industriales cualificados relacionados con programas de defensa.

- 106 millones en préstamos a largo plazo para fomento y coordinación científica.

Aportaciones patrimoniales (350 millones):

- 243 millones para el CDTI (127 millones menos que en el presupuesto de 2016).
- 107 millones para Red.es, que sufren un recorte de 110 millones respecto a 2016.

Gasto real destinado a I+D+i

Los capítulos de gasto real (sin operaciones financieras) son los que sostienen el funcionamiento del sector público investigador, y además, también se utilizan para subvencionar la investigación e innovación empresarial. El gasto real en I+D+i vuelve a caer en el presupuesto de 2017 (-3%, -71 millones) y se sitúan en 2.605 millones, de los que más de la mitad (1.516 millones) son inversiones y transferencias de capital. Esta caída es un dato negativo que prolonga los fuertes recortes acumulados durante la crisis y que se mantienen con la recuperación. En 2017 el recorte del gasto en I+D+i afecta tanto al gasto corriente (sueldos, proveedores, transferencias,...) como a las operaciones de capital.

Las transferencias de capital destinadas a I+D+i caen un 1% en 2017 y se sitúan en 1.212 millones. La mitad de estas transferencias (597 millones) corresponden a la Agencia Estatal de Investigación, que las dedica al Fondo para la Investigación Científica y el desarrollo tecnológico, mediante transferencias a Comunidades Autónomas, instituciones investigadoras y empresas privadas. También se incluyen 152 millones para financiar la participación española en programas espaciales internacionales,

131 millones en investigación sanitaria para proyectos, recursos humanos y estructuras estables de investigación cooperativa. El CDTI recibe 113 millones para la cobertura de sus actividades de financiación y para proyectos del I+D+i empresarial. El Ministerio de Educación, Cultura y Deporte destina 83 millones (-2%) a becas y ayudas a profesores para investigación científica. Se dotan 73 millones en transferencias para innovación en telecomunicaciones y agenda digital, sobre todo a empresas privadas. 25 millones en transferencias y ayudas a entidades públicas para la investigación científica y técnica (Barcelona Supercomputing Center, Sincrotrón,...) y 20 millones a empresas privadas para actuaciones relacionadas con la Red CERVERA de transferencia tecnológica.

Las inversiones en I+D+i bajan un 8% y se sitúan en 303 millones en 2017. Algo más de la mitad de la inversión (163 millones) corresponde a investigación científica (CSIC), que ve recortada su inversión un 6%. Otros 43 millones corresponden a inversiones con fines militares (INTA y otros), 20 millones para el CIEMAT (Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas), 20 millones de inversiones en administración digital del Ministerio de Hacienda y 18 millones destinados al Instituto Español de Oceanografía.

Presupuesto de la Seguridad Social

La Seguridad Social cubre con sus pensiones y subsidios situaciones de jubilación, viudedad, orfandad, maternidad y paternidad, desprotección familiar, incapacidad por enfermedad o accidente de trabajo (temporal o permanente), cese de actividad de los trabajadores autónomos, discapacidad y ayudas a la dependencia. Las prestaciones pueden ser de carácter contributivo, no contributivo o mixto (complemento a mínimos), y se financian fundamentalmente con cotizaciones sociales y aportaciones del Estado procedentes de los impuestos o de la emisión de deuda pública.

INGRESOS: COTIZACIONES SOCIALES Y APORTACIONES DEL ESTADO

La liquidación de ingresos no financieros de 2016 quedó 13.680 millones por debajo de lo presupuestado, confirmándose lo que ya advertimos en el anterior **EnClave de Economía** dedicado a comentar los PGE-2016: que la previsión de ingresos del presupuesto de la Seguridad Social para 2016 estaba muy inflada. Los ingresos por cotizaciones sociales de empresas y trabajadores liquidados en 2016 (que representan el 82% de los ingresos no financieros totales) aumentaron un 4% con respecto a la liquidación de 2015, con un crecimiento de la afiliación ocupada del 2,9% y un recorte nominal del salario medio del 0,2%. La previsión para 2017 es que estos ingresos aumenten un 6,7%, lo que es más creíble que lo presupuestado en 2016, pero también está ligeramente inflado (ver tabla 5.1).

Impulsarán la recaudación por cotizaciones sociales el aumento del 3% de la base máxima de cotización, del 8% de la base mínima y del 3% de las bases de cotización de los trabajadores por cuenta propia. Asimismo contribuirá a la subida el crecimiento de la afiliación, que ha acelerado su crecimiento hasta el 3,4% en el primer cuatrimestre de 2017, frente a un crecimiento del 2,9% observado en igual período del año anterior. Por último, influirá positivamente el incremento del salario medio que maneja la Seguridad Social para 2017 y que es del 2%, lo que parece inflado a la vista de cómo se está desarrollando la negociación colectiva. El incremento salarial medio en los convenios colectivos pactados hasta abril es del 1,27% y afecta a 4,1 millones de trabajadores que representan el 41% del total de trabajadores cubiertos por la negociación colectiva. Estos datos ponen de manifiesto que **la reforma laboral ha reducido la capacidad de los trabajadores y trabajadoras para participar de la prosperidad de las empresas, reduciendo su fuerza negociadora. Esto afecta al cumplimiento de los objetivos de recaudación por cotizaciones para 2017 y a la sostenibilidad y suficiencia futura de la Seguridad Social.**

Trasvase de cotizantes en clases pasivas al Régimen General

Además de lo anterior, la evolución de los ingresos por cotizaciones están afectados también por el progresivo trasvase de

cotizantes en clases pasivas (funcionarios públicos) al Régimen General, que se viene produciendo desde el año 2010, lo que hace que las estimaciones de crecimiento de los ingresos por cotización estén infladas por un efecto provocado por la norma y no por la mejora real de la afiliación. Esto se debe a que muchas de las bajas por jubilación o incapacidad permanente de cotizantes del sector público son cubiertas por nuevas altas en el Régimen General provocando un aumento de la afiliación en este régimen, aunque el número global de cotizantes a todos los regímenes públicos siga siendo el mismo. El efecto es aún mayor en los ingresos debido a que el salario medio de los funcionarios está por encima de la media, en particular en los sectores y ocupaciones donde la tasa de reposición es del 100%.

Estos movimientos ya se comentaron y detallaron en el gráfico 2.11. Allí se vio que mientras que las estimaciones de la EPA apuntan a la desaceleración del empleo público, las de afiliación se mueven en sentido contrario. El motivo es que la EPA detecta las altas y bajas de los empleados público, y el Régimen General solo está registrando las altas. Si se descuenta el efecto del trasvase de cotizantes en clases pasivas al Régimen General y manteniendo el resto de supuestos empleados por la Administración en sus previsiones, la estimación de crecimiento de la afiliación para 2017 pasa del 3,4% al 2,8%, y la de ingresos por cotización del 6,7% al 6,1%, es decir, se reduce en 1.234 millones menos.

Aportaciones del Estado y otros organismos

La aportación del Estado a la Seguridad Social es la segunda partida de ingresos más importante del presupuesto, supone el 10% de los ingresos no financieros. Su volumen asciende a 13.056 millones de euros en el presupuesto de 2017 y financia, fundamentalmente, los complementos a mínimos (7.169 millones), las pensiones no contributivas (2.486 millones), la parte no contributiva de protección a la familia (1.531 millones) y las ayudas a la dependencia

(1.267 millones). Además de esta aportación, el Estado realiza también una importante contribución financiera a las cuentas de la Seguridad Social a través de un préstamo del Estado y el recurso al Fondo de Reserva, como se detalla al final de este capítulo.

Se prevén ingresos por un monto de 6.593 millones en concepto de cotizaciones de desempleados, bonificación de las reducciones por cotización aplicadas en el fomento de la contratación (1.868 millones) y cuotas por cese de actividad de trabajadores autónomos (133 millones). Esta partida se recorta un 8% en 2016 debido a la caída de beneficiarios de desempleo por la caída del paro y de cobertura de la protección.

GASTO EN PENSIONES Y OTRAS PRESTACIONES

El gasto no financiero liquidado por la Seguridad Social ha quedado en 2016 ligeramente por encima de lo presupuestado inicialmente (1.094 millones), y 5.197 millones por encima de lo ejecutado en 2015. En 2017 se presupuesta un incremento del gasto sobre el liquidado el año anterior (3,4%) ligeramente superior al liquidado en 2016 (3,2%), lo que parece razonable (ver tabla 5.1).

El capítulo más importante del presupuesto de gastos es el de 'transferencias corrientes' que representan el 97% del total y financian: las pensiones contributivas y no contributivas, la incapacidad temporal, la maternidad y riesgo durante el embarazo, la protección familiar, el cese de actividad de los trabajadores autónomos y otras prestaciones económicas. Las pensiones contributivas explican casi el 90% del capítulo de transferencias corrientes e incluyen la jubilación, viudedad, incapacidad, orfandad, prestaciones familiares y complemento a mínimos (7.169 millones). Crecerán un 3,1% en 2017 con respecto a la liquidación del año anterior, lo mismo que en 2016.

Este aumento se explica por el incremento del número de pensionistas, la variación de la pensión media y la aplicación del nuevo Índice de Revalorización de Pensiones (IRP), que revalorizará en un 0,25% todas las pensiones públicas, tanto las de la Seguridad

TABLA 5.1 – PROYECTO DE PRESUPUESTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL 2017

MILLONES DE EUROS	A	B	C	D	VARIACIÓN EN %		
	LIQUIDACIÓN 2015	PRESUPUESTO 2016	LIQUIDACIÓN 2016	PRESUPUESTO 2017	C-A	C-B	D-C
INGRESOS NO FINANCIEROS	117.182	133.082	119.402	125.952	1,9	-10,3	5,5
Cotizaciones sociales	100.568	117.243	103.640	110.560	3,1	-11,6	6,7
De empresas y trabajadores	93.707	110.472	97.414	103.968	4,0	-11,8	6,7
Del SEPE, bonificaciones y cese de activ.	6.861	6.771	6.226	6.593	-9,2	-8,0	5,9
Tasas y otros ingresos	1.133	989	1.008	1.211	-11,0	1,9	20,1
Transferencias corrientes	13.135	13.199	12.978	13.096	-1,2	-1,7	0,9
De la Administración del Estado	13.089	13.143	12.937	13.056	-1,2	-1,6	0,9
De otros organismos	46	56	41	40	-10,3	-26,8	-1,6
Ingresos patrimoniales	2.271	1.634	1.723	1.080	-24,1	5,4	-37,3
Enajenación inversiones reales	56	0	38	1	-32,5		-97,5
Transferencias de capital	19	17	16	18	-17,6	-10,0	15,6
GASTOS NO FINANCIEROS	133.582	136.827	137.921	142.631	3,2	0,8	3,4
Gastos de personal	2.264	2.358	2.273	2.369	0,4	-3,6	4,3
Gastos corrientes	1.369	1.478	1.305	1.483	-4,7	-11,7	13,7
Gastos financieros	4	16	13	16	203,9	-20,0	24,1
Transferencias corrientes	129.791	132.751	134.166	138.550	3,4	1,1	3,3
Pensiones contributivas	115.516	118.942	119.070	122.777	3,1	0,1	3,1
Complemento a mínimos	7.302	7.399	7.154	7.169	-2,0	-3,3	0,2
Pensiones no contributivas	2.257	2.291	2.440	2.486	8,1	6,5	1,9
Incapacidad temporal	6.149	5.398	6.889	6.986	12,0	27,6	1,4
Prestaciones familiares	1.457	1.520	1.493	1.531	2,4	-1,8	2,6
Maternidad, riesgo embarazo, etc. ¹	2.166	2.204	2.182	2.450	0,7	-1,0	12,3
Protección a personas dependientes	1.087	1.167	1.195	1.267	9,9	2,4	6,1
Resto	1.158	1.229	898	1.052	-22,4	-26,9	17,1
Inversiones reales	154	224	165	212	7,0	-26,5	28,8
Transferencias de capital	0	0	0	0			
SALDO NO FINANCIERO	-16.400	-3.745	-18.519	-16.679	12,9	394,5	-9,9
Activos financieros	16.630	7.863	19.286	8.748	16,0	145,3	-54,6
Pasivos financieros	0	1	0	10.193			
Ingresos financieros	16.630	7.864	19.286	18.941	16,0	145,2	-1,8
Activos financieros	230	4.119	766	2.262	232,7	-81,4	195,3
Pasivos financieros	0	1	0	0	-33,7	-73,5	-82,6
Gastos financieros	231	4.120	766	2.262	232,4	-81,4	195,3
SALDO NO FINANCIERO	16.400	3.745	18.519	16.679	12,9	394,6	-9,9

¹ Maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo y lactancia natural, y cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad.

Social, como las del Régimen de Clases Pasivas. También las pensiones mínimas se incrementarán en esta cuantía (0,25%), al igual que las pensiones no contributivas (368,9 euros mensuales), no así los umbrales de ingreso establecidos como requisito para acceder a ellas, ni al complemento a mínimos, ni a las prestaciones familiares, que este año se congelan.

La revalorización presupuestada (0,25%), junto con la previsión de inflación para 2016 del 1,5% (contenida en el cuadro macroeconómico oficial), anticipan un recorte en el poder de compra de las pensiones del 1,23% en 2017. Sin embargo, la mayoría de análisis de coyuntura estiman una inflación por encima del 2% para 2017 (2,2%). De cumplirse estas previsiones la pérdida de poder adquisitivo de las pensiones sería casi de dos puntos. **En un solo año las pensiones habrán perdido el doble del poder adquisitivo que se dejaron a lo largo de toda la recesión.**

La prestación por incapacidad temporal integra los subsidios que compensan las bajas laborales por enfermedad o accidente. A diferencia de lo ocurrido en 2016, cuando se infra-presupuestó esta partida en casi un 28%, los créditos presupuestarios para 2017 (6.986 millones) suponen un gasto muy similar al liquidado el año pasado. Lo mismo sucede con el gasto en pensiones no contributivas presupuestado para 2017 (2.486 millones) que es muy similar al liquidado el año pasado.

El resto de transferencias corrientes suponen una previsión de gasto de 6.300 millones, 533 millones más que el ejecutado en 2016. Las más importantes incluidas aquí son la prestación por maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo y la lactancia natural (2.450 millones), que mejorarán significativamente su nivel de gasto un 12,3%; la protección familiar (1.531 millones) aumenta ligeramente su gasto (2,6%) y la atención a la dependencia (1.267 millones) lo eleva un 6,1%.

OTROS ASPECTOS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

Los gastos de personal de la Seguridad Social se presupuestan en 2.369 millones para 2017, un 4,2% más que lo liquidado el año pasado. Los gastos de personal podrían ser financiados con impuestos en lugar de con cotizaciones sociales, tal y como ocurre con el resto de los salarios de los empleados públicos y en desarrollo del principio de separación de fuentes contenido en el Pacto de Toledo.

Sistema especial agrario

Se continúa con el periodo transitorio establecido en la Ley 28/2011 para la integración del antiguo REASS (Régimen Especial Agrario) en el Régimen General, continuándose con el lento acercamiento de tipos de cotización efectivos a cargo de las empresas previsto en la citada ley.

Recientemente el Gobierno ha estimado en 600 millones de euros anuales el impacto presupuestario del conjunto de reducciones de cotizaciones sociales asociadas al sector agrario, entre las que destacan por su importancia las que están a cargo de las empresas. Precisamente la Ley 28/2011 estableció en su disposición adicional segunda, punto 2, la puesta en marcha de una comisión que a partir de 2016 analizara las cotizaciones efectivas y el cumplimiento de los criterios generales de separación de fuentes de financiación. Comisión que hasta el momento no se ha constituido.

Sistema especial de empleadas de hogar

Se continúa con el periodo transitorio de integración en el Régimen General previsto en la Ley 27/2011. Como hecho más relevante, podemos señalar que en 2017 se mantienen las reducciones de cotización previstas para aquellos empleadores que contraten en este sistema a una persona por primera vez, (reducción del 20% por nueva contratación y del 45% en el caso de familia numerosa).

Prestación familiar por hijo a cargo

Se congelan las cuantías generales, y se incrementan en un 0,25% las prestaciones relacionadas con situaciones de mayor discapacidad.

Cuantía general (art. 353.1 LGSS): 291 euros (congelada).

Cuantías específicas (art. 353.2 LGSS):

- Hijo o menor con discapacidad igual o superior 33%: 1.000 euros (congelada).
- Hijo o menor con discapacidad igual o superior 65%: 4.426,80 euros (incremento 0,25%).
- Hijo o menor con discapacidad igual o superior 75%: 6.640,80 euros (incremento 0,25%).

Cuantía de la prestación por nacimiento o adopción de hijo en supuestos de familias numerosas, monoparentales y casos de madres con discapacidad (art. 358.1 LGSS): 1.000 euros (congelada).

Pensión de viudedad

El proyecto de presupuestos incluye un nuevo aplazamiento del incremento del porcentaje de la base reguladora de la pensión, previsto en la Disposición adicional trigésima de la Ley 27/2011. Con independencia de la valoración que de esta medida se realizó en su momento por CCOO, resulta en todo caso paradójico que el Gobierno se niegue sistemáticamente a aplicarla, al mismo tiempo que ha aprobado en 2016 un complemento de pensión para determinadas pensionistas mujeres con dos o más hijos, entre las que se incluyen las pensiones de viudedad.

Revalorización del IPREM

Por primera vez desde que se congelara su cuantía en el año 2010, el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), utilizado como referencia de las principales prestaciones asistenciales del sistema público de protección social, prevé

un incremento del 1%. Una revalorización que, sin embargo, queda lejos de cubrir la pérdida de poder adquisitivo de 6,2% que este indicador acumula entre finales del año 2010 y el primer cuatrimestre de 2017.

En 2017 las cuantías de este indicador se situarán:

- IPREM diario: 17,93 euros.
- IPREM mensual: 537,84 euros.
- IPREM anual: 6.454,03 euros.

Plan concertado de servicios sociales

Un año más se congela la partida presupuestaria que la Administración Central destina a la financiación de este plan, y que, desde 2013, se encuentra estancada en algo menos de 32 millones de euros, una cifra que apenas llega a cubrir el 3% del total del presupuesto del programa.

Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD)

La previsión presupuestaria que el Gobierno ha incluido en los Presupuestos Generales del Estado para 2017 se limitan a un incremento de 100 millones de euros en la partida destinada a financiar el Nivel Mínimo del Sistema de Dependencia, que se situará en 2017 en un monto total de 1.262 millones de euros.

Sin embargo, este incremento resultará inoperante a los efectos de conseguir la plena implantación de la cobertura del sistema, que aún presenta una lista de espera de cerca de 400.000 personas en situación de dependencia. Principalmente porque la partida del Nivel Mínimo es una partida automáticamente prorrogable en función del número de beneficiarios atendidos por las CCAA (por tanto no es relevante a estos efectos su inclusión o no en el proyecto de presupuestos), pero, más importante, su cuantía sólo puede suponer un máximo de 200 millones de euros adicionales a los que

SALDO DE LAS CUENTAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

ya se destinan en este concepto. Por tanto, se trata de una vía de financiación que no puede resolver por sí misma las necesidades que precisa la atención de la lista de espera. Antes al contrario puede ser interpretado como la decisión explícita de que el Estado renuncia a aportar más recursos a la financiación del Sistema de Dependencia, de manera que deberán ser las Comunidades Autónomas las que asuman la práctica totalidad del coste asociado a la resolución de la lista de espera.

Para conseguir impulsar la plena implantación de la cobertura del Sistema, desde nuestro punto de vista sería prioritaria la recuperación del Nivel Acordado de financiación del SAAD, suspendido desde 2012, destinándolo a financiar un “Plan de choque” que tuviese el objetivo señalado. Este marco posibilitaría el acuerdo entre Estado y Comunidades Autónomas para establecer la participación de las distintas administraciones implicadas en la financiación del mismo, así como los criterios de reparto de dichos fondos adscritos a la consecución de los objetivos de reducción de la lista de espera y el reconocimiento de servicios profesionales.

En todo caso, conviene señalar que la financiación adicional que precisa garantizar una prestación efectiva en los términos en los que actualmente se atiende a los beneficiarios (66% mediante servicios profesionales, 34% mediante prestaciones económicas de cuidado familiar) a las casi 400.000 personas en lista de espera, rondaría los 2.450 millones de euros. Una inversión en la que deberían participar a partes iguales el Estado y las Comunidades Autónomas; de modo que se llevaría el gasto corriente que actualmente presenta el sistema de los 7.500 millones de euros anuales (sumadas todas las aportaciones del Estado, Comunidades Autónomas y el copago de los beneficiarios) hasta el entorno de los 10.000 millones de euros anuales (0,88% PIB).

El déficit no financiero de la Seguridad Social fue de 18.519 millones en 2016, 2.120 millones superior al de 2015. Para 2017 se prevé un déficit de 16.679 millones, 1.840 millones por debajo de ejecutado el año pasado. Esta rebaja parece cuestionable ya que, como se ha expuesto en los apartados anteriores, los ingresos del presupuesto de la Seguridad Social están ligeramente sobre-estimados. Se prevé financiar este déficit, en parte, con endeudamiento, es decir, trasladando su coste a las generaciones futuras. El préstamo del Estado a la Seguridad Social ascenderá a 10.193 millones. A estos recursos se suman 8.748 millones adicionales procedentes de la venta de activos financieros en manos del Fondo de Reserva, que quedará reducido al final de 2017 a poco menos de la mitad de su volumen actual. El empleo de este volumen de recursos del Fondo de Reserva implica tener que desactivar nuevamente el límite de disponibilidad, que está en el 3% del gasto anual en pensiones contributivas más los gastos de gestión.

A continuación se compara el déficit de caja de los tres componentes de los Fondos de Seguridad Social (Seguridad Social, Servicio Estatal Público de Empleo (SEPE) y Fondo de Garantía Salarial, FOGASA) con su equivalente en Contabilidad Nacional. El déficit en 2016 de los Fondos de Seguridad Social fue del -1,62% del PIB y el objetivo para 2017 es del -1,4% (ver tabla 5.2). Se observa que la rebaja del déficit en este apartado se está consiguiendo gracias a los superávits que registra el SEPE, aunque para 2017, como se ha comentado, se presupuesta un déficit de Seguridad Social inferior al del año pasado.

TABLA 5.2 – FONDOS DE SEGURIDAD SOCIAL, DÉFICIT DE CAJA Y DE CONTABILIDAD NACIONAL

DATOS EN MILLONES DE EUROS	TOTAL				S.SOCIAL	
	2014	2015	2016	2017	2014	2015
I. Cotizaciones sociales	118.579	120.782	124.725	132.509	99.198	100.569
III. Tasas y otros ingresos	1.789	1.595	1.667	1.765	1.243	1.133
IV. Transferencias corrientes	28.013	23.524	17.670	15.562	13.130	13.135
Del Estado	27.681	23.389	17.005	15.046	13.095	13.091
De la Seguridad Social						
Resto	332	135	665	515	35	44
V. Ingresos patrimoniales	2.657	2.271	1.723	1.081	2.631	2.271
VI. Enajenación inversiones reales	9	58	30	6	9	56
VII. Transferencias de capital	30	30	26	30	19	19
TOTAL INGRESOS	151.077	148.260	145.842	150.952	116.231	117.183
I. Gastos de personal	2.532	2.552	2.560	2.671	2.242	2.264
II. Gastos corrientes	1.479	1.450	1.390	1.585	1.415	1.369
III. Gastos financieros	3	4	13	16	2	4
IV. Transferencias corrientes	156.869	155.741	158.180	163.211	125.945	129.790
Pensiones	114.411	117.773	121.361	125.097	114.411	117.773
Prestaciones de la S.Social	9.896	10.318	11.048	11.507	9.896	10.318
Prestaciones por desempleo	24.797	20.661	18.602	18.027		
Prestaciones del FOGASA	2.289	1.137	1.043	1.043		
Al Estado	161	166	170	175	161	166
A las CCAA	1.391	1.441	1.485	1.770	1.391	1.441
Resto	3.925	4.246	4.471	5.590	86	93
VI. Inversiones reales	178	163	174	227	166	154
VII. Transferencias de capital	0	0	0	0	0	0
TOTAL GASTOS	161.062	159.910	162.316	167.711	129.770	133.582
DÉFICIT	-9.985	-11.650	-16.474	-16.759	-13.539	-16.399
Variación		1.665	4.824	284		
DÉFICIT CNE	-10.763	-13.150	-18.096	-16.250		
Variación		2.387	4.946	-1.846		

S.SOCIAL		SPEE				FOGASA			
2016	2017	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017
103.517	110.560	18.936	19.744	20.715	21.440	444	470	494	508
995	1.211	388	369	557	439	158	92	115	115
12.977	13.096	13.943	10.090	4.312	2.099	941	300	382	367
12.936	13.056	13.646	9.998	3.687	1.623	941	300	382	367
		1	1	1	1				
41	40	296	91	624	475	0	0	0	0
1.723	1.080	0	0	0	0	26	0	0	0
28	1	0	0	0	3	0	2	2	2
15	19	11	11	11	11	0	0	0	0
119.254	125.967	33.279	30.214	25.596	23.993	1.569	865	993	993
2.274	2.369	275	273	269	285	14	15	17	17
1.320	1.498	57	70	59	76	8	11	11	11
13	16	0	0	0	0	1	0	0	0
134.141	138.550	28.636	24.814	22.996	23.618	2.289	1.137	1.043	1.043
121.361	125.097								
11.048	11.507								
		24.797	20.661	18.602	18.027				
						2.289	1.137	1.043	1.043
170	175								
1.485	1.770								
77	0	3.839	4.153	4.393	5.590	0	0	0	0
165	212	12	8	9	14	0	1	0	1
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
137.912	142.646	28.980	25.165	23.333	23.993	2.312	1.164	1.071	1.072
-18.658	-16.678	4.299	5.049	2.263	0	-743	-299	-78	-79

Fuente: Gabinete Económico Confederal de CCOO.

Presupuesto del Servicio Público Estatal de Empleo

El Servicio Público Estatal de Empleo (SEPE) es el organismo autónomo dependiente del Ministerio de Empleo y Seguridad Social encargado de llevar adelante las políticas de empleo. El análisis de su presupuesto, de los recursos de que dispone y de su aplicación, permite conocer y valorar las políticas de empleo, tanto las destinadas a favorecer su creación como las de protección a las personas desempleadas.

El presupuesto del SEPE sigue disminuyendo. Si en 2011 movilizaba en torno a 40.000 millones de euros, en 2017 su volumen rozará los 24.000 millones, 16.000 millones menos que en 2011 y 1.603 millones por debajo de su liquidación en 2016. El motivo de este presupuesto menguante es la caída del desempleo, pero también el recorte de la protección y la rebaja de su tasa de cobertura, que se comentó en el capítulo primero (ver cuadro 1.1 y gráfico 1.1, respectivamente). La protección por desempleo, junto a la inversión y el gasto en I+D+i, han sido las partidas del presupuesto empleadas por el Gobierno para cuadrar las cuentas públicas, primero, con el fin de recortar el déficit público y, después, también para financiar la rebaja de impuestos que recortó la recaudación en 12.000 millones de euros entre 2015 y 2016.

ANÁLISIS DE LOS INGRESOS

Los ingresos por cuotas (desempleo, formación y cese de actividad) crecieron ligeramente por encima de lo presupuestado en 2016. Para 2017 se presupuesta un incremento (3,5%) inferior al que se ha producido entre la liquidación de 2016 y 2015 (4,9%), lo que parece una previsión en línea con la menor creación de empleo esperada para el año que viene (ver cuadro 6.1).

La otra gran partida de ingresos del SEPE hasta ahora, la aportación del Estado, se reduce drásticamente hasta quedar en tan solo 1.623 millones, cuando en 2015 alcanzó casi los 10.000 millones y en 2011 fue de 18.000 millones. Esta rebaja se explica por la caída del desempleo, pero también, como se ha apuntado, por el recorte de la protección y la tasa de cobertura. Por último, los ingresos procedentes de la Unión Europea a través del Fondo Social rondarán los 475 millones, una cifra muy parecida a la presupuestada en 2016, aunque este año sólo se ejecutó el 88% del presupuesto, lo que está indicando un mal funcionamiento de las políticas activas de empleo.

LA PROTECCIÓN POR DESEMPLEO SIGUE MENGUANDO

En 2016 se gastaron 1.641 millones menos de lo presupuestado y 1.831 millones menos de lo liquidado en 2015, lo que no parece razonable en un país con una tasa de desempleo del 18,6%. El 45% de lo no ejecutado en 2016 corresponde a protección por desempleo y el 55% restante a políticas activas de empleo.

El gasto en protección por desempleo cayó en 2.059 millones en 2016 y para 2017 se ha presupuestado un recorte de 579 millones sobre lo liquidado el año anterior. El número de beneficiarios de protección contributiva sigue perdiendo peso frente a los de protección asistencial, con lo que no solo cada vez hay menos beneficiarios (y por tanto menos cobertura) sino que, además, la protección es de menos calidad, pues la cuantía del subsidio está por debajo de la prestación. El 47% de los beneficiarios tenían una prestación contributiva en 2012 y en marzo de 2017 solo la recibe un 37%.

En el proyecto de PGE-2017 del SEPE se estima que hubo una media 763.697 beneficiarios de la protección contributiva en 2016 y que en 2017 habrá 711.723 beneficiarios. En el subsidio (incluida la renta agraria) hubo 997.193 beneficiarios en 2016 y se esperan 910.229 en 2017. La Renta Activa de Inserción (RAI) tuvo 225.879 beneficiarios en 2016 y tendrá 208.396 en 2017. Como se ve en todos estos programas se recorta el número de beneficiarios, en conjunto el número de personas protegidas caerá un 7,9% en 2017, 156.439 menos.

Por su parte, el Programa de Activación para el Empleo (PAE) tuvo 33.781 beneficiarios en 2015, 23.477 en 2016 y se espera que tenga 56.634 en 2017. Por último, aparecen 102.000 jóvenes beneficiarios en 2017 de la ayuda complementaria para jóvenes inscritos en el Sistema Nacional de Garantía

Juvenil, para los que se ha dotado una partida de 500 millones de euros. Esto contrasta con los 280 millones presupuestados para el PAE que se dirige a parados de larga duración con cargas familiares.

POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO INSUFICIENTES

Las políticas activas de empleo han sufrido un fuerte recorte desde el año 2010, como se vio en el capítulo primero. En 2010 se destinaban a este fin 8.466 millones de euros, en 2013 se tocó suelo con 3.765 millones y para 2017 hay presupuestado gastar 5.499 millones. La evolución del gasto en políticas activas de empleo ha sido inversa al del desempleo y, en particular, al del paro de larga duración que es el más necesitado de ayuda pública para no terminar convirtiéndose en estructural.

A la escasez de recursos para las políticas activas de empleo se ha sumado en 2016 la no ejecución de todo lo presupuestado. El 16% del presupuesto de 2016 no se ejecutó (851 millones) como resultado del cierre anticipado de la cuentas públicas que provocó la rebaja fiscal. Para 2017 se han presupuestado 5.488 millones para estas políticas un 4,7% más de lo presupuestado el año pasado y un 25% más de lo liquidado, incremento que es consecuencia del cierre presupuestario anticipado.

Las políticas activas de empleo también adolecen de problemas de diseño, de falta de evaluación de sus programas y de deficiencias en la coordinación con las

TABLA 6.1 – PROYECTO DE PRESUPUESTOS DEL SEPE 2017

MILLONES DE EUROS	A	B	C	D			
	LIQUIDACIÓN 2015	PRESUPUESTO INICIAL 2016	LIQUIDACIÓN 2016	PRESUPUESTO 2017	C-A	C-B	D-C
INGRESOS NO FINANCIEROS	30.214	24.974	25.596	23.993	-15,3	2,5	-6,3
Cuotas	19.744	20.331	20.715	21.440	4,9	1,9	3,5
Desempleo	17.853	18.411	18.746	19.415	5,0	1,8	3,6
Formación	1.873	1.905	1.954	2.011	4,3	2,6	3,0
Cese de actividad	18	16	16	14	-10,9	-0,4	-10,0
Fondo Social Europeo	91	483	428	475	370,2	-11,4	11,0
Aportación del Estado	9.999	3.923	3.884	1.623	-61,2	-1,0	-58,2
Resto	380	237	569	455	49,6	139,7	-20,0
GASTOS NO FINANCIEROS	25.165	24.974	23.333	23.993	-7,3	-6,6	2,8
Prestaciones	20.664	19.339	18.606	18.027	-10,0	-3,8	-3,1
Contributivas	9.362	8.336	8.454	7.926	-9,7	1,4	-6,2
Cuotas de prest. contributivas	3.680	3.298	3.228	3.056	-12,3	-2,1	-5,3
Subsidios	5.299	5.047	4.780	4.359	-9,8	-5,3	-8,8
Cuotas de subsidios	873	878	833	832	-4,5	-5,1	-0,2
RAI ¹	1.287	1.413	1.182	1.075	-8,1	-16,3	-9,1
Cese de actividad	4	17	3	16	-7,1	-80,7	361,4
Ayuda Garantía Juvenil				500			
PAE ²	161	350	125	280	-22,2	-64,3	124,1
Políticas activas de empleo	4.150	5.241	4.390	5.488	5,8	-16,2	25,0
Bonificaciones contratación	1.478	1.635	1.583	1.868	7,1	-3,2	18,0
Bonificaciones formación	523	610	503	633	-3,8	-17,6	25,8
Formación a desempleados	203	892	641	754	215,3	-28,1	17,6
Formación para ocupados	620	1.028	733	1.016	18,3	-28,6	38,5
Empleo y formación	246	261	255	253	3,6	-2,5	-0,8
Orientación	230	415	343	109	49,2	-17,4	-68,2
Agencias de colocación	81	75	6	165	-92,3	-91,7	2552,1
Modernización SEPE	58	100	60	100	2,9	-40,0	66,7
PREPARA				130			
Emprendimiento	5	3	3	1	-36,9	-3,5	-71,4
Resto	705	222	262	713	-62,8	18,2	172,2
Otros gastos	351	394	338	375	-3,7	-14,3	11,0
SALDO NO FINANCIERO	5.049	0	2.263	0	-55,2		-100,0

¹ Renta Activa de Inserción.

² Programa de Activación para el Empleo.

Fuente: Proyecto de presupuesto del SEPE

Comunidades Autónomas, que son las que tienen la competencia en esta materia. El programa de política activa que más aumenta sus recursos es el de bonificaciones a la contratación, para el que se presupuestan 1.868 millones, 285 más de lo liquidado en 2016. Una parte de estos recursos se destinan a financiar la exención de cotización de los primeros 500 euros de salario en los contratos indefinidos. Esta bonificación es un ejemplo de diseño deficiente, aunque la previa (tarifa plana de 100 euros de cotización) era aún peor, pues incentivaba más la contratación de trabajadores cualificados frente a los menos cualificados, a pesar de que el desempleo se concentra en estos últimos. Con este diseño, el empresario es quién selecciona a quién se le da la bonificación, con lo que elegirá al desempleado más *empleable*, cuando la razón de ser de las bonificaciones y de las políticas activas de empleo es mejorar las oportunidades de empleo de los menos *empleables*. Conservando las bonificaciones a la socialización del coste de la maternidad y para las personas con diversidad funcional, el resto debe redirigirse a la contratación de parados de larga duración.

El gasto presupuestado para 2017 en formación a desempleados y ocupados, junto a las bonificaciones para formación

(2.403 millones), disminuye un 5% respecto a lo presupuestado el año pasado. El Gobierno quiere incluir aquí, como novedad, el *cheque de formación*: una cantidad que se entregaría a los desempleados para que la gasten en formarse donde ellos decidan dentro de un conjunto de centros de formación homologados. El cheque puede ser una vía para privatizar aún más las políticas activas de empleo y para no constituir procesos de reinserción eficaces. El camino debería ser reforzar la orientación y los medios para desarrollar itinerarios solventes y adecuadamente evaluados. Sin embargo, la orientación profesional recorta sus recursos en el presupuesto de 2017 un 74%, en comparación con lo presupuestado en 2016.

SALDO DE LAS CUENTAS DEL SEPE

El SEPE viene registrando superávit en sus cuentas en los últimos años. En la liquidación de 2015 fueron 5.049 millones y en la de 2016, 2.263 millones. La mejora se consigue por el aumento de los ingresos por cotizaciones, que, no obstante, es compensada por el recorte de la aportación del Estado. La caída del gasto en protección por desempleo es el principal motivo detrás de estos superávits.

Impacto de la burbuja inmobiliaria en los ayuntamientos

LAS CONSECUENCIAS DE LA BURBUJA INMOBILIARIA PARA LOS PRESUPUESTOS DE LAS ENTIDADES LOCALES

Durante los últimos años se ha venido señalando la importancia del pinchazo de la burbuja inmobiliaria como uno de los factores importantes, aunque no el único, de la crisis económica que venimos sufriendo en España.

Toda vez que este fenómeno tiene una repercusión muy directa sobre el territorio se hace evidente su influencia en aquellas administraciones públicas más básicas dentro de la jerarquía de la organización del Estado, esto es, los ayuntamientos.

Con una parte de los ingresos locales ligados al ámbito inmobiliario, ya sean éstos procedentes de impuestos (IBI, ICIO, plusvalías), tasas (licencias urbanísticas) o enajenaciones (venta de terrenos de titularidad pública), lo cierto es que un acontecimiento como el que hemos vivido tiene que haber condicionado notoriamente las economías municipales.

La evolución de la población

La población aumentó entre 1999 y 2013 en casi 7 millones de habitantes, registrándose la mayor variación hasta el año 2009.

Se creció de manera muy desigual, la mayor parte de esta variación, de casi 4 millones de personas, corresponde sólo a 6 provincias: Madrid, Barcelona, Alicante, Málaga, Valencia y Murcia. Pero entre ellas las diferencias son notables: sólo Madrid acumula

TABLA 7.1

PROVINCIA	CRECIMIENTO
Alicante	7,76%
Barcelona	12,11%
Madrid	19,60%
Málaga	5,68%
Murcia	4,95%
Valencia	5,48%

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del MINHAP

el 19,60% del total del crecimiento de todo el Estado y Barcelona el 12,11%, a gran distancia se encuentran el resto (Alicante 7,76%, Málaga 5,68%, Valencia 5,48%, Murcia 4,95%). Es decir más del 55% del crecimiento de todo el país durante el período se concentra en el territorio de tan sólo 6 provincias de las 52 que lo componen (ver Tabla 7.1).

No resulta extraño deducir que la mayor parte del “boom” de la construcción y sus consecuencias se concentran en éstas, aunque una parte del mismo corresponda a segundas residencias e infraestructuras públicas.

**LOS PRESUPUESTOS
LOCALES
Y LA BURBUJA
INMOBILIARIA**

Los ingresos procedentes de la burbuja

Según datos de 2013 del INE son más de 8.000 las entidades locales en todo el Estado, de un número tan grande de ellas, con unas variaciones de población que van desde la decena a los más de 3 millones de habitantes de la ciudad de Madrid, y con un territorio tan poco homogéneo se hace evidente que el impacto de la burbuja inmobiliaria fue muy desigual (ver Tabla 7.2).

Las grandes áreas metropolitanas y otros polos de atracción tales como el litoral mediterráneo han concentrado el fenómeno de la construcción en unos pocos municipios si consideramos la totalidad.

En tales condiciones medir la evolución de la burbuja en términos relativos al número de entidades locales ofrece cifras muy bajas que sólo pueden reflejar su importancia si se tienen en cuenta en relación a sus diferencias anuales.

Tomaremos la medida a la intensidad de la construcción referenciando en cada municipio todos los ingresos municipales que emanen de la construcción (ICIO, licencias, enajenaciones) con respecto a los ingresos no financieros¹ de sus liquidaciones. Para

¹ Los ingresos no financieros de los ayuntamientos son los que se corresponden con el Capítulo 1 (Impuestos Directos -IRPF, IBI, Vehículos, Plusvalías, IAE-), Capítulo 2 (Impuestos Indirectos -IVA, sobre consumos, ICIO-), Capítulo 3 (Tasas y otros ingresos

MUNICIPIOS (HABIT)	Nº	%
Hasta 5.000	6.799	83,8%
5.000 a 25.000	1.012	12,5%
> 25.000 a 50.000	160	2,0%
> 50.000 a 75.000	48	0,6%
>75.000 a 100.000	35	0,4%
Más de 100.000	63	0,8%
TOTAL MUNICIPIOS	8.117	100%

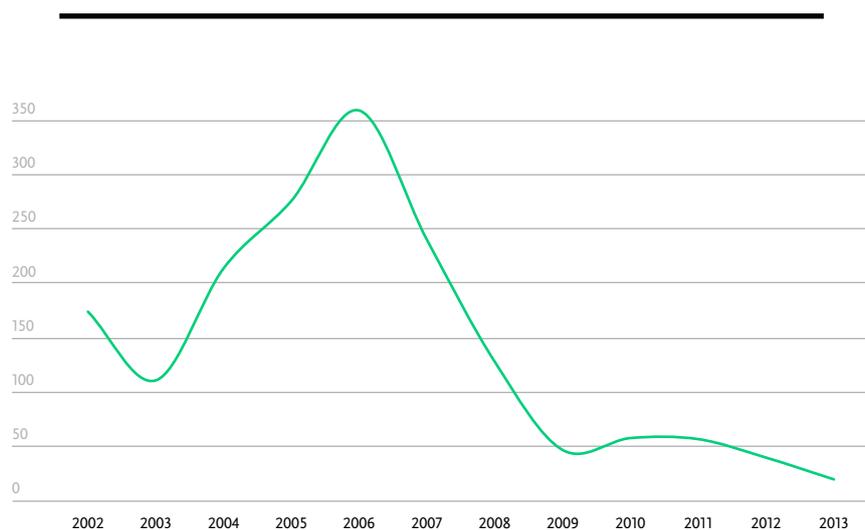
Fuente: Elaboración propia a partir de la información del MINHAP

algunos municipios estos ingresos han supuesto una inyección ingente de recursos que a veces ha estado **por encima del 80%** del total de sus ingresos no financieros del ejercicio en curso.

Es fácil distinguir la evolución de la construcción por el número de municipios que incrementaron sus ingresos por esta vía en relación al resto de sus ingresos, así vemos como entre los años 2002 a 2006 la cifra de estos municipios (tomando como referencia

-Alcantarillado, Recogida de Basuras, Licencias Urbanísticas, Aperturas, etc.-), Capítulo 4 (Transferencias Corrientes -del Estado, CAM, Europa,...-), Capítulo 5 (Ingresos Patrimoniales), Capítulo 6 (Enajenaciones de inversiones reales) y Capítulo 7 (Transferencias de Capital). Se excluyen, por tanto los Ingresos de los Capítulos 8 (Activos Financieros) y 9 (Pasivos financieros).

GRÁFICO 7.1 – MUNICIPIOS CON MÁS DEL 30% DE SUS INGRESOS NO FINANCIEROS PROCEDENTE DE INGRESOS DE LA CONSTRUCCIÓN



Fuente: Elaboración propia a partir de la información del MINHAP

aquellos cuyos ingresos de naturaleza inmobiliaria superaron el 30% sobre sus ingresos totales no financieros) fue creciendo hasta representar el 5,4% de los municipios, más del doble que en 2002.

La cifra pierde fuerza en 2007, año que se ha venido considerando como el de inicio del declive de la burbuja, para caer estrepitosamente en sólo tres años (2007–2009), manteniendo la tónica e incluso bajando hasta 2013, último ejercicio que hemos considerado; la tendencia es clara (ver Gráfico 7.1).

Observar el mismo fenómeno desde la perspectiva del volumen total de ingresos confirma los resultados. Los años 2005 y 2006 dan la suma de ingresos mayor aunque en términos de la variación del número de municipios que obtuvieron ingresos por sus operaciones inmobiliarias no

AÑO	TOTAL MUNICIP. ¹
2002	6.591
2003	4.000
2004	6.714
2005	6.629
2006	6.645
2007	6.709
2008	6.913
2009	7.460
2010	7.872
2011	7.688
2012	7.521
2013	7.353

La columna “Municip.” responde al número de municipios que registraron su contabilidad en el Ministerio de Hacienda en cada ejercicio; ha de tenerse en cuenta esta cifra para comprender cualquier dato sobre liquidaciones presupuestarias que ofrecemos en este artículo ya sea éste agregado o relativo.

es significativa, quizá por la incorporación de algunos nuevos y por los últimos coletazos de las promociones ya iniciadas; lo que no deja lugar a dudas es que la intensidad de la construcción baja en niveles notables: la suma de ingresos en 2006 es más de 7 veces la de 2013 y la variación en el promedio por municipio es incluso mayor, ver Tabla 7.1.

La distribución de los ingresos procedentes de la construcción 2002–2013

Como hemos visto los ingresos de naturaleza urbanística de los municipios durante todo el período sumaron más de 36 mil millones de euros, una cifra que por CCAA se distribuyó principalmente y por este orden entre Madrid, Andalucía, Cataluña y la Comunidad Valenciana.

TABLA 7.4 – MUNICIPIOS CON INGRESOS PROCEDENTES DE LA CONSTRUCCIÓN			
EJER.	INGR. TOTALES (MILLONES €)	Nº MUNICIP	MEDIA (MILES €)
2002	3.087	5.278	585
2003	2.754	3.308	833
2004	3.965	5.402	734
2005	5.026	5.298	949
2006	6.026	5.536	1.089
2007	4.786	5.655	846
2008	3.261	5.728	569
2009	2.151	6.177	348
2010	1.946	6.651	293
2011	1.496	6.509	230
2012	1.087	6.375	171
2013	814	6.300	129
SUMA	36.399		

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del MINHAP

TABLA 7.5 – DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS DE LA CONSTRUCCIÓN 2002-2013		
PROVINCIA	INGRESOS (MILL. DE €)	%
Madrid	7.940	21,81%
Barcelona	3.345	9,19%
Valencia	1.500	4,12%
Málaga	1.459	4,01%
Sevilla	1.399	3,84%
Alicante	1.255	3,45%
Murcia	1.131	3,11%
Almería	987	2,71%
Total parcial	19.016	52%
Resto provincias (44)	17.383	48%
TOTAL	36.399	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del MINHAP

Por provincias, coincidiendo con las que más incrementaron su población, son las más significativas: Barcelona, Valencia,

Málaga, Sevilla, Alicante, Murcia y Almería, pero es Madrid quien se lleva la palma con más del 20% del total, una cifra muy alejada

LA SALUD ECONÓMICA DE LOS MUNICIPIOS

de la siguiente (Barcelona 9,19%); sólo estas ocho provincias acumulan más de la mitad del total. (Ver tabla 7.5)

Un primer intento para aproximarnos a conocer la salud económica de los municipios pasa por observar la distribución de la deuda viva (deuda bancaria) en el territorio, ésta supuso un total de 35 mil millones de euros en 2013². **Es una paradoja que esta cifra sea tan próxima a la suma de lo que las entidades locales recibieron en concepto de ingresos por operaciones urbanísticas durante 2002–2013 (36 mil millones de euros) y, en una coincidencia semejante sólo con alguna salvedad, que las provincias más endeudadas sean aquellas que más se beneficiaron de los ingresos derivados de la construcción y más crecieron en población durante el período.**

No obstante, después de este repaso a la globalidad que venimos haciendo en el artículo, nos interesa conocer cómo ha repercutido sobre las entidades locales el hecho de haber dispuesto durante algunos años de unos ingresos extras muy importantes que no se volverían a repetir, saber si les ha permitido sanear sus cuentas, si se ha incrementado el gasto municipal en servicios a los ciudadanos, si están mejor que las otras que no tuvieron tal desarrollo urbanístico, etc. o por el contrario no han sido capaces de gestionar el aumento de las demandas derivadas del crecimiento de sus municipios.

Para responder a estas preguntas hemos escogido los 40 municipios de todo el Estado que mayores ingresos obtuvieron por el efecto de la construcción en todo el período

² No queremos que el volumen de esta cifra pueda llevar a equívocos sobre la deuda global de las Administraciones Públicas, que no es ni mucho menos responsabilidad de las entidades locales, y por supuesto dejando en un aparte la deuda privada. En datos de 2014 sólo el 3% de la deuda del Estado correspondía a los municipios, el 23% a las CC.AA. y el 74% al resto de la Administración Pública. <http://www.eae.es/news/2015/04/27/la-deuda-de-las-comunidades-autonomas-supera-los-235.000-millones-de-euros-en-2014-el-23-del-total-de-deuda-publica-espanola>

2002–2013 (los tributos citados y la venta de suelo); salvo dos de ellos todos los demás tienen una población superior a 70.000 habitantes, y en su mayoría son ciudades mayores de 200.000.

No sería justo sacar conclusiones sobre el efecto de la “burbuja inmobiliaria” en estos municipios, sobre todo en un contexto de crisis económica como el que estamos inmersos, a menos que establezcamos un contraste con otros municipios. Para hacerlo hemos escogido dentro de los municipios de más de 75.000 habitantes de todo el territorio, aquellos que han tenido menos ingresos procedentes del crecimiento urbanístico.

Con estas premisas estudiaremos unos pocos indicadores estableciendo semejanzas y diferencias que nos permitan sacar conclusiones, identificando los municipios más beneficiados por el “boom inmobiliario” como Municipios de Estudio y los otros como Municipios de Contraste.

La evolución de los ingresos de los municipios

Empezamos marcando diferencias para confirmar que efectivamente los Municipios del Estudio tuvieron una media de ingresos por habitante, en los procedentes de los tributos y venta de suelo, muy superior a los de la muestra de Contraste; una diferencia que se hace notable en los ejercicios que se reconocen como los más álgidos de la construcción en nuestro país, para aproximarse a cifras muy parecidas en los últimos años del período estudiado. (Ver gráfico 7.2)

Sin embargo el efecto sobre el total de los ingresos corrientes (los que proceden de impuestos, tasas y transferencias corrientes) de los municipios de ambas muestras corre parejo durante los ejercicios con pequeñas diferencias a favor de los del Estudio y otro tanto ocurre con los gastos que discurren en líneas casi paralelas

TABLA 7.6		
PROVINCIA	DEUDA (MILL. €)	%
Madrid	9.571	27,42%
Barcelona	3.580	10,26%
Valencia	2.057	5,89%
Cadiz	1.826	5,23%
Malaga	1.451	4,16%
Alicante	1.095	3,14%
Sevilla	1.037	2,97%
Tarragona	1.034	2,96%
Murcia	992	2,84%
Zaragoza	973	2,79%
Total 8 provincias	23.616	68%
Resto de provincias (42)	11.291	32%
SUMA	34.907	100%
Total Deuda Registrada B. de España (mill.)		35.090
DIFERENCIAS CON B. DE ESPAÑA (MILL.)		184

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del MINHAP

A la vista de los gráficos 7.3 y 7.4 podemos concluir que para los municipios que mayores ingresos obtuvieron del crecimiento urbanístico, éste no les supuso un despegue en sus economías que se haya traducido en un aumento significativo del gasto en servicios públicos con respecto a otros municipios. Sí señalamos que tanto unos como otros han sabido adaptarse a la nueva situación conteniendo el gasto cuando se ha hecho necesario.

Podemos acreditar esta última afirmación en el comportamiento de los balances de los municipios. Vamos a entrar en este detalle.

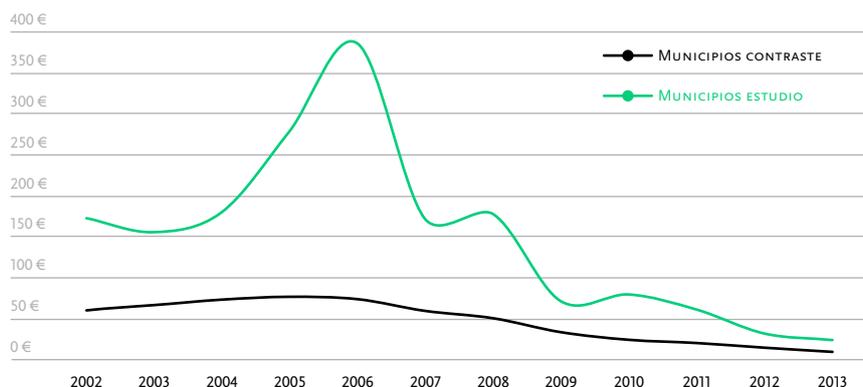
El balance corriente es la diferencia entre el ingreso y el gasto de aquellas operaciones que proceden de recursos ordinarios (tributos, transferencias e ingresos patrimoniales en el caso de los ingresos) que se emplean en satisfacer los servicios públicos que se prestan a los ciudadanos (gasto). En términos generales este balance arroja un saldo positivo (superávit) tanto en los municipios

de Estudio como en los de Contraste, con la excepción de cinco municipios (entre los de Estudio) y uno (en los de Contraste).

Sin embargo en el balance por operaciones de capital el déficit es recurrente en 79 de los 80 municipios. Una regla que sólo incumple un municipio de los de Estudio.

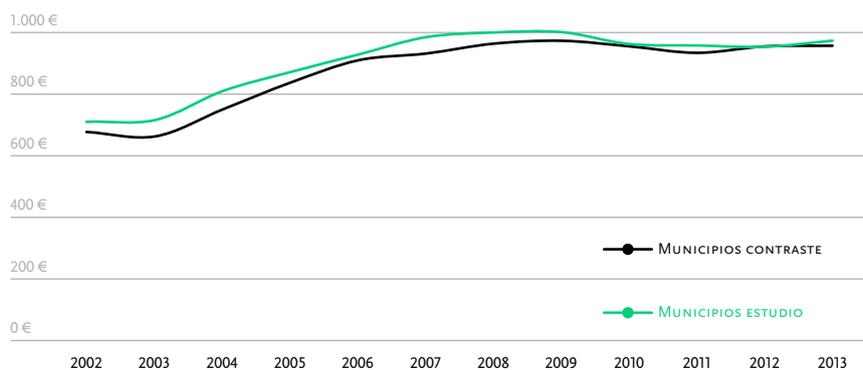
Esto nos permite afirmar, con la sola excepción de los seis con déficit en su balance corriente, que los municipios actuaron en consecuencia, es decir, que se ajustaron en su liquidación a la situación dada: al sumar ambos balances las diferencias se compensan y la línea de balance final, aún con sus diferencias, se aplanan, dicho de otra manera, tanto en los municipios de Estudio como los de Contraste los ingresos totales (ingresos por operaciones corrientes y de capital) superan o al menos no exceden los gastos totales (gastos por operaciones corrientes y de capital) (Ver gráfico 7.5)

GRÁFICO 7.2 – MEDIA INGRESOS EXTRAS POR HABITANTE



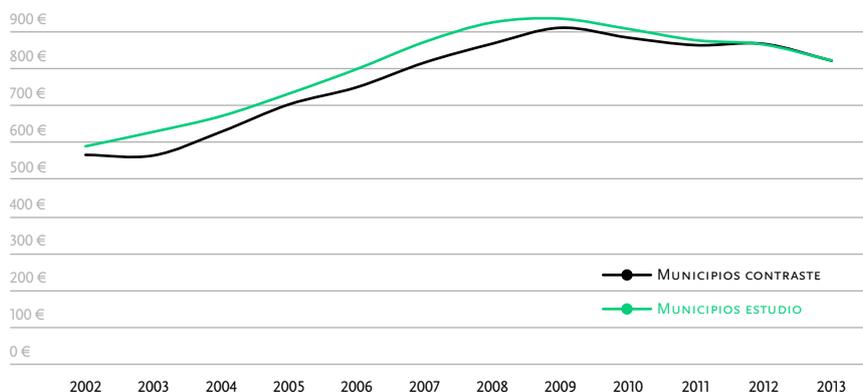
Fuente: Elaboración propia a partir de la información del MINHAP

GRÁFICO 7.3 – MEDIA INGRESOS CORRIENTES POR HABITANTE



Fuente: Elaboración propia a partir de la información del MINHAP

GRÁFICO 7.4 – MEDIA GASTO CORRIENTE POR HABITANTE (CAPS. 1-4)



Fuente: Elaboración propia a partir de la información del MINHAP

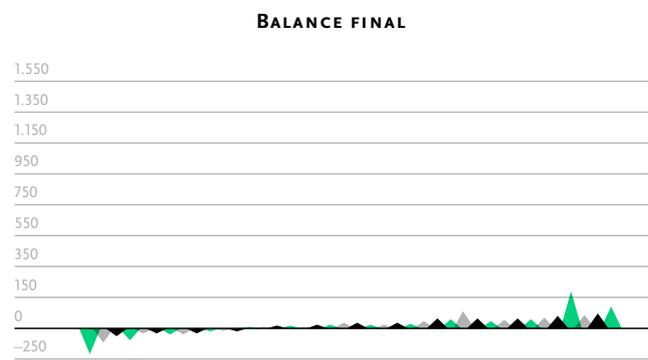
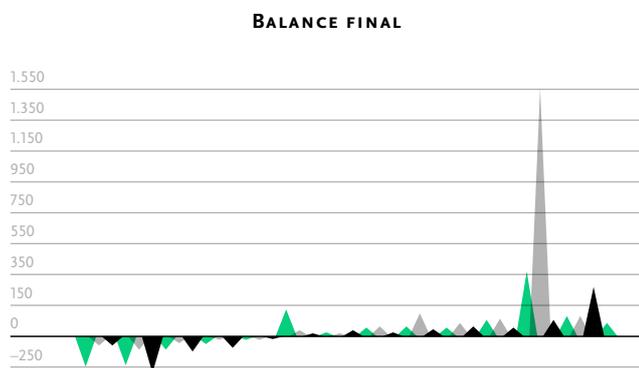
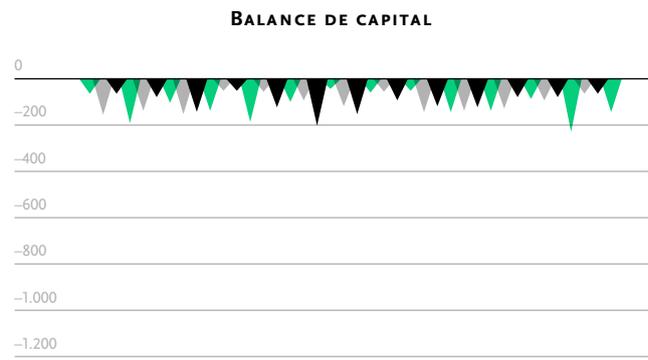
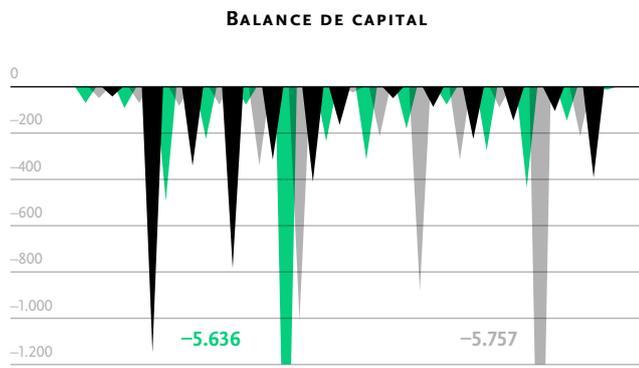
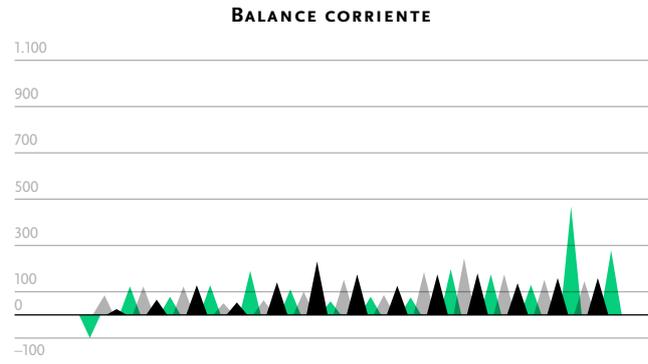
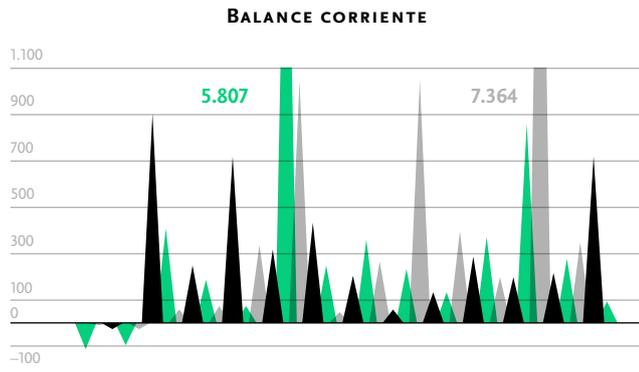
CUADRO 5

■ Acostumbrados como estamos a asociar los recortes y las privatizaciones a los servicios públicos no podemos pasar por alto que los ingresos por enajenaciones de terrenos de propiedad pública de las entidades locales suponen en la práctica la privatización de un bien público tan importante como el suelo, patrimonio de todos. La suma del valor del suelo vendido en todo el período son 15.000 millones de euros, destacando nuevamente la ciudad de Madrid que sólo ella se reparte el 13,8% de esa cantidad, muy lejos de cualquiera de las otras que le siguen: Zaragoza (2,6%), Sevilla (2,2%), Almería (2%), o Barcelona (1,7%). Una prueba más de la magnitud de este dato es la escasa importancia de los ingresos tributarios de la burbuja en proporción a los ingresos por suelo vendido: tal como puede verse en el gráfico 3 los ingresos corrientes de los municipios de Estudio y Contraste corren parejos durante 2002-2013, lo que marca la diferencia son las enajenaciones, que quedan fuera de este cálculo por tratarse de ingresos de capital —

GRÁFICO 7.5 – BALANCE INGRESO-GASTO EN LOS MUNICIPIOS ANALIZADOS
(COMPARATIVA EN MILLONES DE EUROS)

MUNICIPIOS DE ESTUDIO

MUNICIPIOS DE CONTRASTE



Fuente: Elaboración propia a partir de la información del MINHAP

De estos resultados podemos extraer algunas conclusiones:

- 1) De los balances de ingresos y gastos corrientes se deriva que los gastos siempre han estado por debajo de los ingresos, cabe deducir claramente que **los servicios públicos no han sido los que han generado la deuda de los municipios.**
- 2) Ha habido un indudable excedente de recursos, que procede de no consumir la totalidad del ingreso corriente. Éste ha sido suficiente para costear el gasto corriente y su exceso ha estado disponible en la mayoría de los casos para sufragar otros gastos. **Es decir, podemos concluir que se han empleado en parte estos recursos para financiar las inversiones que decidieron acometer los municipios.**
- 3) Aunque los municipios de Estudio, los que más participación tuvieron en el “boom” inmobiliario, acometieron unas inversiones notablemente superiores a los del grupo de Contraste, en su mayoría fueron capaces de prever sus cuentas para que éstas no traspasaran la barrera del déficit. Sólo municipios muy señalados que hicieron una gestión imprudente de sus ingresos y gastos corrientes y emprendieron unos proyectos de inversión temerarios, se encuentran hoy en una situación económica desastrosa.
- 4) Todos los cálculos realizados en este apartado, como en la mayoría de este artículo están referidos a Derechos Reconocidos Netos y Obligaciones Reconocidas Netas (DRN y ORN en sus siglas respectivas), esto es, a lo que los ayuntamientos reseñan que deberían haber ingresado (DRN) y lo que deberían haber gastado (ORN

); si del resultado final de sus balances se deduce un resultado equilibrado ingreso-gasto tal como demostramos, el incremento de la deuda no se explica a menos que:

- a) por la parte del ingreso se hayan dejado de recibir la cantidades comprometidas (tributos, transferencias,...), en algunos casos con clara responsabilidad de la fiscalidad municipal; en los municipios objeto del análisis, con que se deje de ingresar tan sólo un 10% de esos Derechos Reconocidos Netos estaríamos hablando de una cantidad superior a los 20 mil millones de euros, cifra muy cercana a los 19 mil millones de euros que éstos tenían de deuda en 2013, como comprobaremos más adelante.
- b) en lo que respecta al gasto, que quede aún por pagar una cantidad importante de la deuda contraída con los proveedores, parte de la misma corresponde a las obras faraónicas que algunos municipios nunca debieron llegar a plantearse.

Si no introducimos estos factores no se entiende que los mismos municipios, unos más que otros, hayan incurrido en los niveles de deuda que se recogen en sus contabilidades.

El endeudamiento

Antes de analizar el comportamiento de los municipios del Estudio frente a los de Contraste veamos cómo ha evolucionado la deuda viva en los municipios de España en el periodo analizado.

Se han pasado de 16.507 millones en 2002 a 35.189 millones en 2013, un 113% más en euros corrientes. Resulta que en un periodo de unos ingresos

extraordinarios por la actividad inmobiliaria en lugar de sanear las cuentas, la deuda viva se ha disparado.

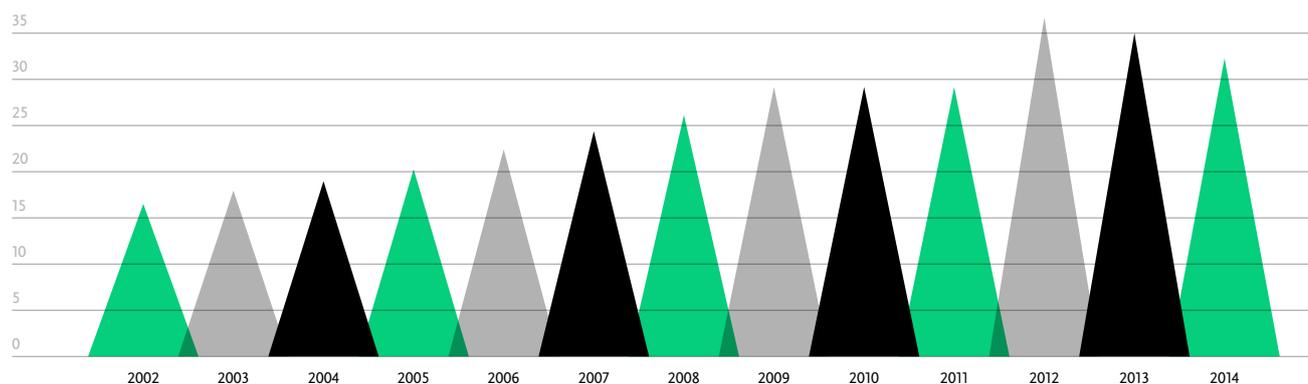
Los 80 ayuntamientos objeto de este análisis tenían una deuda viva a 31/12/2013 de 19.238 millones de euros, que corresponden 15.529 millones de € a los municipios de Estudio y 3.709 millones a los de Control. (Ver gráfico 7.6).

Pero para muchos ayuntamientos utilizar la deuda con las entidades bancarias (deuda viva) como medida de las obligaciones económicas que tienen contraídas con el exterior a su administración no sería apropiado porque el uso indiscriminado de los aplazamientos de pagos a proveedores por parte de una gran cantidad de entidades locales ha provocado que últimamente hayan venido a aflorar auténticas bolsas de deuda real, no bancaria, que han dado al traste con el equilibrio presupuestario aparente de muchas de ellas. El Plan de Pagos a Proveedores creado en 2012 que transforma estos pagos adeudados en deuda bancaria no hace más que confirmar este hecho.

Por esta razón preferimos expresar como “endeudamiento” una representación más real de las obligaciones de las entidades locales con sus acreedores; un término en el que sumamos a la deuda viva del municipio el remanente de tesorería que corresponda al cierre de su ejercicio³.

³ El Remanente de Tesorería para Gastos Generales Ajustado representa el resultado final de la tesorería de los ayuntamientos, es decir, lo que queda después de minorar el resultado de los fondos líquidos de la institución más los ingresos que se le adeudan con los compromisos de gasto que aún tiene pendientes, tanto del ejercicio que se cierra como los anteriores o futuros si fuera el caso. El resultado puede ser tanto una cifra negativa, deudora, como positiva, acreedora, que supone tener disponibilidad económica para financiar operaciones presupuestarias concretas.

GRÁFICO 7.6 – DEUDA ANUAL DE LOS MUNICIPIOS
MILES DE MILLONES DE EUROS



Fuente: Banco de España

Éste podría ser el elemento que estableciera una clara diferencia entre ambas muestras de municipios. Es lo que al menos cabría esperar: que, en positivo, los beneficios venidos de los ingresos extraordinarios hubieran podido ayudar a equilibrar la contabilidad de los ayuntamientos en unas economías en las que a menudo se ha demandado una mayor colaboración de la Administración del Estado.

Pues bien, lejos de esta hipótesis, en términos homologables (euros por habitante) los municipios más endeudados son precisamente los de mayor crecimiento y más ingresos obtuvieron, las diferencias en este caso, sí son notables. (Ver gráfico 7.4)

Este último aspecto viene a explicar por qué tras la desaparición de unos ingresos que para algunos municipios han sido muy importantes, no se ha desplomado el nivel de gasto que se ha mantenido durante el período de auge de la construcción.

Se evidencia que, salvo excepciones, los Municipios de Contraste están económicamente más sanos y sus cuentas carecen del lastre presupuestario futuro que les supone a los de Estudio su endeudamiento.

En volumen agregado de todo el endeudamiento de unos municipios y otros establece diferencias más que significativas, tanto si lo tomamos en sus valores promedio como si lo hacemos sobre la suma total. (Ver gráficos 7.7 y 7.8).

Acaso la primera conclusión que habría que sacar es que para acabar en este destino en el que a las consecuencias ya conocidas (aumento exponencial del paro, bolsas de exclusión, pérdida de tejido económico, etc.), se añaden la privatización de una parte del patrimonio público (suelo), el aumento importante de la deuda pública, y unas expectativas de recuperación nada esperanzadoras, quizá no haya sido una buena idea iniciar este viaje.

CONCLUSIONES

En cuanto a dónde y cuánto se han dado los mayores desarrollos urbanísticos queda claro que las grandes metrópolis del Estado y el litoral mediterráneo han sido los principales focos de crecimiento, dicho de otra forma, se ha crecido donde ya se encontraban zonas muy desarrolladas económicamente y donde se concentraban las mayores masas de población; áreas en muchos casos medioambientalmente agotadas.

En este sentido el “boom inmobiliario” no ha hecho más que ahondar en los desequilibrios territoriales que ya existían antes del mismo, y la expansión generada justo en las mismas zonas demanda un crecimiento económico parejo en términos industriales y comerciales. Es la desgracia de algunos municipios que no han sabido o no han podido acompañar su ampliación urbanística y poblacional del desarrollo económico necesario. Se ha echado de menos una planificación que corrigiera los desequilibrios territoriales que ya existían en vez de este dejar hacer para aumentarlos, estimulando una competencia territorial por atraer tejido económico que ha tenido como perdedores a aquellos municipios que hoy tienen sus cuentas más deterioradas.

Por otro lado cabe preguntarse si en datos tan sustanciales como el ingreso y gasto corriente no ha habido diferencias notorias entre unos y otros municipios, qué les supuso a unos frente a otros esta aventura de la promoción inmobiliaria, aparte de una ampliación evidente del territorio urbanizado, que por lo que hemos visto no ha repercutido necesariamente en la mejora de sus economías.

Lo que ha supuesto es que aquellos municipios que realizaron obras faraónicas o lejos de sus posibilidades económicas ahora tienen más endeudamiento y, por tanto, tienen hipotecados sus ingresos y su capacidad de prestar servicios. Hecho que no debe llevarnos a desaprobar el resto de la inversión pública que se hizo de forma medida y adaptada a los recursos disponibles en aquellos municipios que sí entendieron que invertir adecuadamente sus excedentes para aumentar el bienestar de sus ciudadanos es uno de los cometidos fundamentales, y la razón de ser, de la función pública.

Entonces, ¿quiénes han sido los auténticos beneficiarios?

Tenemos elementos de peso para pensar que las entidades bancarias, que al menos disponen de una expectativa de ingresos a largo plazo procedentes de los intereses y la

amortización de la deuda generada. En este sentido basta recordar la escandalosa coincidencia o, si se prefiere, esa transformación de los ingresos inmobiliarios en deuda.

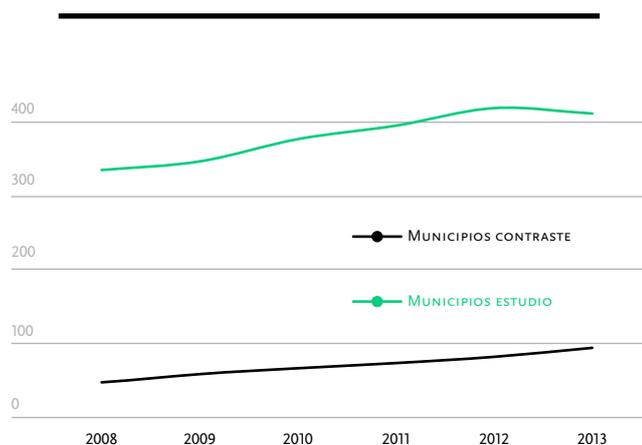
Probablemente también las empresas constructoras e inmobiliarias, que durante todo el período se han beneficiado de un incremento exponencial de los precios de la vivienda, sin que hubiera tal correspondencia en los costes, y que a pesar del pinchazo de la burbuja se encuentran hoy con capital disponible para afrontar nuevos negocios.

Un capital acumulado que ante la pérdida de su ámbito de negocio natural ha encontrado hoy en la privatización de los servicios públicos un cauce para conseguir nuevos beneficios; de la pugna por ocupar el espacio del sector público está siendo durante estos años un ejemplo patente. Más aún si pensamos que los nuevos desarrollos urbanísticos suponen para estas empresas una oportunidad de ampliar y transformar la vía de negocio que les ha traído hasta aquí (la construcción) por la del acaparamiento de los servicios públicos locales, sobre todo en aquellos que les resultan próximos a sus actividades (mantenimiento, jardinería, limpieza, recogida y tratamiento de residuos,...) pero también con la clara intención de hacerse con la gestión de otros (servicios sociales, culturales, gestión de centros deportivos, etc.).

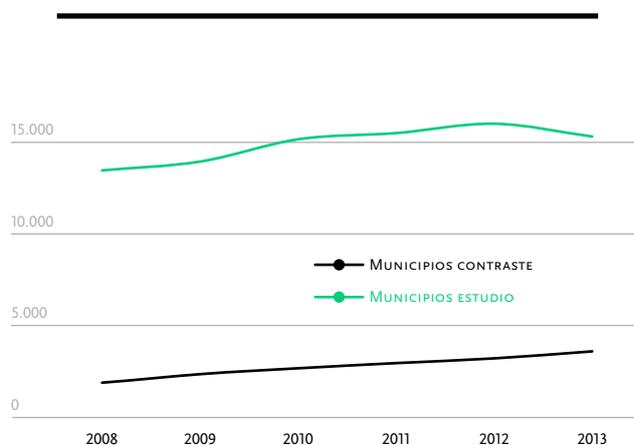
Y quizá se ha aprovechado todo este relato para forzar unas conclusiones torticeras en pro de justificar la necesidad de recortar los servicios públicos en los ayuntamientos, **cuando hemos podido ver que no han sido éstos los responsables de generar la deuda de administraciones locales.**

Retomando la pregunta, por lo que parece a la vista de los datos, los beneficiados no han sido los ayuntamientos que apostaron por un crecimiento que tenía fin y no supieron tratar los ingresos que les llegaban como unos recursos temporales y limitados, unos recursos a los que se les podría haber dado

**GRÁFICO 7.7 – ENDEUDAMIENTO TOTAL
(EN PROMEDIO)**



**GRÁFICO 7.8 – ENDEUDAMIENTO
EN MILLONES DE EUROS**



Fuente: Elaboración propia a partir de la información del MINHAP

la utilidad de generar una economía local, quizá no tan espectacular pero sí más sostenible, proporcionada y duradera.

El aumento del endeudamiento en los municipios que más crecieron no deja lugar a dudas, y les supondrá un lastre en el tiempo que irá en detrimento tanto de los servicios que deben prestar a sus ciudadanos como a su propia capacidad para ser motores de sus economías locales.

Nos hemos ceñido en este artículo a los datos de la contabilidad que los ayuntamientos han proporcionado al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a

lo largo de estos años; las conclusiones han sido fruto de ese análisis sobre información pública y oficial, pero no podemos ignorar que hay otra parte de este juego económico que ha discurrido en un plano oculto: no es casualidad que el mapa de la distribución de la corrupción en el Estado sea prácticamente un calco del de las áreas de mayor densidad de desarrollo de la burbuja inmobiliaria durante todo este período.

Por último, sólo queda esperar que después de este proceso se haya aprendido la lección y nadie confíe en que la fórmula de encarar los problemas locales pase por una nueva fase de crecimiento urbanístico que lejos de resolverlos podría ahondarlos más si cabe.

DEPÓSITO LEGAL M-35232-2014

Impreso por Coyve

Madrid, Junio 2017

