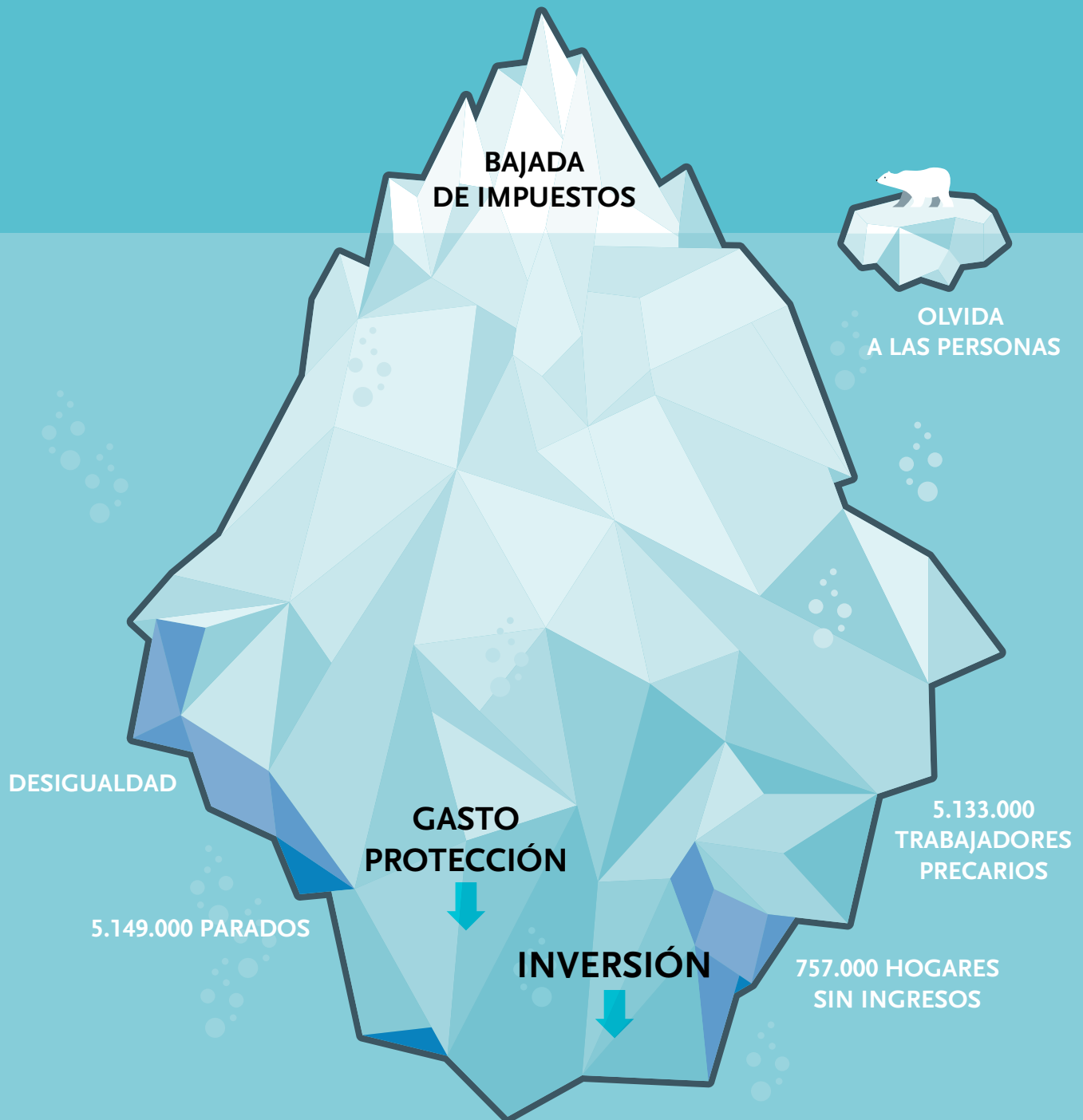


# EnClave de Economía

Publicación periódica del Gabinete Económico de la C.S. de CCOO #3/2015

CCOO

## PGE-2016 Y SITUACIÓN ECONÓMICA DE ESPAÑA





LA PUNTA DEL ICEBERG

# **PGE-2016**

## **Y SITUACIÓN ECONÓMICA DE ESPAÑA**

**DOCUMENTO ELABORADO POR EL GABINETE ECONÓMICO DE CCOO**  
**GABINETECONOMICO@CCOO.ES**

**AUTORES:**

Carlos Martín Urriza, Responsable del Gabinete

Luis Zarapuz Puertas

José Manuel Lago Peñas

**COLABORADORES:**

Fernando Puig-Samper Mulero, Enrique Martín Serrano, Alfonso de Lara Guarch,

Hortensia García Pardo (Secretaría Confederal de Protección Social) y R. Modigliani (MIT).

**DISEÑO Y MAQUETACIÓN:**

Daniela Rogoza

**EDICIÓN:**

María Dolores Sánchez-Horneros Gambín y Elena Díaz Rubio (Gabinete Económico de CCOO)

# ÍNDICE

<b>PRINCIPALES CLAVES DE LOS PRESUPUESTOS DE 2016</b>	<b>4</b>
Preguntas y respuestas sobre los Presupuestos	4
Recaudación tributaria y gastos del Estado	8
Gasto consolidado de la Administración Central	11
Presupuesto de la Seguridad Social	12
Presupuesto del SEPE	14
Déficit y deuda pública	16
<b>SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS ECONÓMICAS</b>	<b>18</b>
El crecimiento mundial y la parálisis del proyecto europeo	18
La solidez del crecimiento en España	25
Balance económico de la legislatura	31
La privatización suave en sanidad y educación	37
<b>LOS INGRESOS DE LOS PGE</b>	<b>43</b>
Los ingresos previstos en el PGE-2016 y su evolución en la legislatura	43
La estructura de los ingresos	44
Evolución comparada de las diferentes fuentes de los ingresos	44
Los efectos recaudatorios de la reforma fiscal	46
Evolución de las principales figuras tributarias	47
Propuestas de CCOO sobre los ingresos	48
<b>POLÍTICAS DE GASTO DE LOS PRESUPUESTOS</b>	<b>50</b>
Introducción	50
La inversión pública en los presupuestos	52
Investigación, desarrollo e innovación	53
Infraestructuras	55
Subvenciones al transporte	59
Acceso a la vivienda y fomento de la edificación	60
Educación	61
Sanidad	62
Industria y energía	63
<b>LOS PRESUPUESTOS DEL SEPE</b>	<b>65</b>
Introducción	65
Análisis de los ingresos	66
Análisis de los gastos	67
Las políticas activas de empleo	68
La protección a los desempleados	70
<b>PRESUPUESTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL</b>	<b>71</b>
Ingresos: cotizaciones sociales y aportaciones del Estado	71
Gasto en pensiones y otras prestaciones	72
Otros aspectos de la protección social	73
Saldo de las cuentas de la Seguridad Social	75

# Principales claves de los Presupuestos de 2016

## PREGUNTAS Y RESPUESTAS SOBRE LOS PRESUPUESTOS

### ¿Aumenta el gasto social un 3,8 %?

No. Este incremento sólo se produce si del gasto social se elimina la protección por desempleo, lo cual no tiene mucho sentido en un país con una tasa de desempleo (22,4 %) que duplica a la media europea, y es la segunda más alta de toda la Unión Europea. El **gasto social se recortará un 0,7 % real en 2016** (0,4 % nominal), con respecto a lo presupuestado en 2015. Si se compara con 2011 todas las partidas de gasto social se han recortado fuertemente, como se observa en la tabla 1.1. Sólo crece el gasto en pensiones, por el envejecimiento de la población. Si se eliminan las pensiones, el **gasto social se reduce en 2016 un 5,5 %, comparando con el presupuesto de 2015 y un 25,8 % con respecto a 2011.**

### ¿A quién olvidan estos presupuestos?

Estos Presupuestos olvidan a los damnificados de la crisis: los parados, los excluidos sociales, y los trabajadores con un empleo precario que no pueden llevar un salario suficiente a casa, como resultado del aumento de la pobreza laboral generado por la reforma laboral de 2012 y la política seguida durante la etapa de crecimiento. El porcentaje de ocupados que sufren **carencia material severa** se ha duplicado entre 2007 (2 %) y 2014 (4 %), repuntando ésta tras la reforma laboral. Ese 4 % equivale a casi 700.000 ocupados.

## CARENCIA MATERIAL SEVERA

■ Una persona está en carencia material severa si no puede permitirse, al menos, cuatro de los siguientes conceptos:

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.
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. No puede permitirse disponer de un automóvil.
7. No puede permitirse disponer de un teléfono.
8. No puede permitirse disponer de un televisor en color.
9. No puede permitirse disponer de una lavadora —

El Gobierno gastará en 2016 un 39 % menos en protección por desempleo y un 32 % menos en políticas activas de empleo que en 2011, a pesar de que el volumen de

**TABLA 1.1 – GASTO SOCIAL CONSOLIDADO DEL CONJUNTO DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL**

	2011		2015		2016		2016/2011	2016/2015
	MILL.	% S. GTO TOTAL	MILL.	% S. GTO TOTAL	MILL.	% S. GTO TOTAL	%	%
Pensiones	112.216	35,5	131.659	37,8	135.449	38,5	20,7	2,9
Otras prestaciones económicas	13.576	4,3	10.944	3,1	11.686	3,3	-13,9	6,8
Servicios sociales y promoción social	2.516	0,8	1.944	0,6	2.093	0,6	-16,8	7,7
Fomento del empleo	7.323	2,3	4.746	1,4	5.215	1,5	-28,8	9,9
Desempleo	30.474	9,7	25.300	7,3	19.821	5,6	-35,0	-21,7
Acceso vivienda y fomento edificación	1.210	0,4	587	0,2	587	0,2	-51,5	0,0
Gestión y administ. Seguridad Social	7.771	2,5	5.344	1,5	5.990	1,7	-22,9	12,1
<b>Promoción y protección social</b>	<b>175.085</b>	<b>55,5</b>	<b>180.524</b>	<b>51,9</b>	<b>180.841</b>	<b>51,4</b>	<b>3,3</b>	<b>0,2</b>
Sanidad	4.254	1,3	3.864	1,1	4.002	1,1	-5,9	3,6
Educación	2.841	0,9	2.273	0,7	2.484	0,7	-12,6	9,3
Cultura	1.051	0,3	749	0,2	804	0,2	-23,5	7,3
<b>Bienes públicos preferentes</b>	<b>8.146</b>	<b>2,6</b>	<b>6.886</b>	<b>2,0</b>	<b>7.289</b>	<b>2,1</b>	<b>-10,5</b>	<b>5,9</b>
<b>GASTO SOCIAL ADM. CENTRAL</b>	<b>183.231</b>	<b>58,0</b>	<b>187.410</b>	<b>53,9</b>	<b>188.130</b>	<b>53,5</b>	<b>2,7</b>	<b>0,4</b>
GASTO SOCIAL sin desempleo	152.757	48,4	162.110	46,6	168.309	47,8	10,2	3,8
GASTO SOCIAL sin pensiones	71.015	22,5	55.751	16,0	52.681	15,0	-25,8	-5,5
<b>GASTO TOTAL CAP. I A VIII</b>	<b>315.663</b>	<b>100,0</b>	<b>347.843</b>	<b>100,0</b>	<b>351.859</b>	<b>100,0</b>	<b>11,5</b>	<b>1,2</b>

Fuente: Gabinete Económico de CGOO.

paro registrado es el mismo que en el verano de 2011 (4.120.000 desempleados). Además ahora, el porcentaje de parados de larga duración es (45 %) mayor que entonces (37 %), lo que hace más necesarias las políticas activas de empleo.

El Gobierno financia la rebaja de impuestos<sup>1</sup> y del déficit público con el recorte de la protección por desempleo. La protección por desempleo se recortará en 2016 en 5.483 millones de euros, con respecto a lo presupuestado de 2015 o en casi 2.000 millones si se compara con lo efectivamente gastado este año.

<sup>1</sup> La rebaja del IRPF cuesta 9.000 millones de euros y alcanzar el objetivo de déficit público en 2015 exige conseguir 14.149 millones de nuevos ingresos o recortando el gasto.

Esta fuerte rebaja se explica por la larga duración de la crisis y la mejora del empleo, pero también, por el aumento de su inestabilidad provocado por la reforma laboral<sup>2</sup> y el fuerte recorte de la protección llevado a cabo por el Gobierno en 2012. Esta reforma dificultó el acceso a la protección, redujo su duración y recortó su cuantía. Como resultado, incluso ahora que crece el empleo, los beneficiarios de protección siguen cayendo más rápido que los potenciales beneficiarios. La tasa

<sup>2</sup> Tras la reforma laboral aumenta la temporalidad contractual e incluso la rotación de los contratos indefinidos. La tasa de temporalidad era del 23 % en el segundo trimestre de 2012 y es del 25 % en el segundo trimestre de 2015. Si en 2007 se firmaban 1,2 contratos indefinidos para generar un puesto de trabajo estable, este ratio aumenta a 1,4 en 2014.

de cobertura sigue reduciéndose y se sitúa en el 55 %, 25 puntos por debajo de la registrada en 2010.

### ¿Están dando frutos los sacrificios aplicados por el Gobierno?

El Gobierno dice que sí, y por eso crecemos a más del doble del ritmo de la Eurozona, pero no menciona que la tasa de desempleo duplica a la europea y que el empleo que se crea es muy precario, remunerado con bajos salarios, inestable y donde el tiempo parcial es predominantemente no voluntario. El Gobierno hundió la economía más de lo que ya estaba cayendo en 2012 y 2013, mediante su política de duro ajuste presupuestario. Como resultado, intensificó la destrucción de empleo por encima de la

## REFORMA DE LA PROTECCIÓN POR DESEMPLEO EN 2012

### ■ Restricción del acceso

- En el subsidio para mayores de 52 años se 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 emplea 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.

### ■ Recorte de la duración

- 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.

### ■ Recorte de la 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 —

registrada hasta entonces. Por cada punto de caída del PIB en 2012 el empleo cayó 2,1 puntos, mientras que en 2009 (el primer suelo de la doble recesión sufrida por la economía española) por cada punto de recorte del PIB el empleo se contrajo 1,7 punto (ver gráfico 1.1).

El Gobierno también truca los presupuestos para sustentar la narrativa de que los sacrificios han merecido la pena. Así, viene siendo habitual que infle las partidas de gasto en prestaciones por desempleo e intereses de la deuda; en 2015 se presupuestaron 35.519 millones por gastos financieros, a pesar de que el cierre de 2014 los rebajó a 31.823 millones (ver tabla 1.1). Presupuestar por encima permite, a final de año, anunciar una mayor caída en esta partidas, lo que refuerza la

imagen de eficacia de las políticas gubernamentales para reducir la prima de riesgo y el paro.

Sobrevalorar los gastos obliga a inflar también los ingresos, para que el presupuesto esté equilibrado. La partida elegida son las cotizaciones sociales, cuya fuerte desviación al final del año amplía la sensación de insostenibilidad de las cuentas de la Seguridad Social y refuerza la política de sacrificios decretada por el Gobierno para los pensionistas. El Gobierno prevé un impresionante crecimiento del 17 % de los ingresos por cotizaciones sociales en 2016, comparando con una previsión de ingresos para este año en torno a los 100.000 millones (6,7 % si se compara con el presupuesto inicial de 2015).

Pero, ¿por qué practicó el Gobierno una política de austeridad empobrecedora? En primer lugar, porque también ayudaba a la narrativa del 'hemos vivido por encima de nuestras posibilidades' o 'la mala herencia recibida'. Y, en segundo lugar, porque el ajuste, aunque fuera más profundo, también sería más rápido, lo que traería antes la recuperación, situándola dentro del plazo para ser rentabilizada electoralmente.

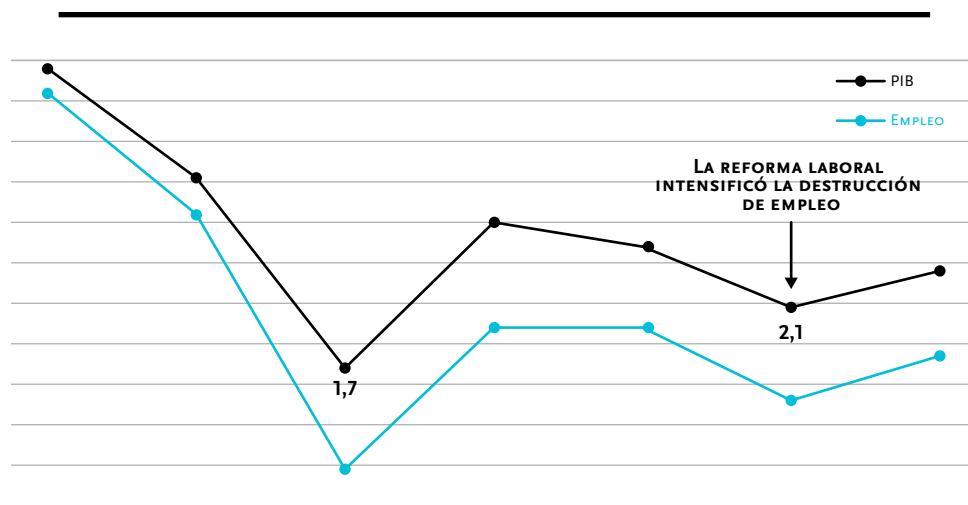
### ¿Se cumplirán los presupuestos?

El Gobierno pretende la cuadratura del círculo con estos presupuestos: bajar impuestos (el de Sociedades e IRPF), subir o, al menos, congelar el gasto<sup>3</sup> y cumplir con un objetivo de

<sup>3</sup> El gasto no financiero consolidado de la Administración Central sube un 1,2 % en 2006, sobre lo presupuestado en 2015 (un 0,1 % real).



**GRÁFICO 1.1 – RELACIÓN ENTRE LA VARIACIÓN DEL PIB Y EL EMPLEO**  
**VARIACIÓN ANUAL EN %. BASE 2010**



Fuente: Gabinete Económico de CCOO.

déficit público muy exigente. Demasiado para un crecimiento del 3 %, inferior al de este año (3,3 %) y cuando, además, se va a incumplir el objetivo de déficit de 2015. El objetivo de déficit público no se alcanzará este año para el conjunto de las Administraciones Públicas. Con datos hasta junio de este año la desviación al alza puede estimarse en 1,2 puntos del PIB, si las Corporaciones Locales tienen – como el año pasado – un superávit del 0,5 % del PIB. En cambio, si las Corporaciones Locales se ajustan a su objetivo de déficit para este año —que es de equilibrio presupuestario, 0 % – entonces la desviación del déficit del sector público podría elevarse hasta 1,7 puntos (ver tabla 1.9). Esto hará aún más difícil conseguir el objetivo de déficit en 2016. Si de verdad quiere lograrse, el siguiente Gobierno se verá obligado a adoptar duras medidas de austeridad para alcanzarlo.

No es descartable que el Gobierno maneje un acuerdo no explicitado del Consejo Europeo, por el que éste abre el puño en la férrea rebaja del déficit público hasta después de las elecciones; una vez superadas se redefinirían nuevos plazos de consolidación fiscal, como se hizo hace poco con Francia y hace unos años con España. Como ha expresado su presidente, Donald Tusk, ahora la mayor preocupación del Consejo

es política, no la economía. Bajo esta preocupación se trataría de evitar que nuevas opciones políticas, contrarias a la austeridad, tengan voz en el Consejo.

### ¿Son unos presupuestos electoralistas?

Los presupuestos no tienen como prioridad maximizar la creación de empleo de calidad, sino ganar las elecciones, bajando impuestos de manera indiscriminada en 2015 y haciendo guiños para 2016 sobre futuras bajadas del IRPF o aumentos del gasto para algunos colectivos, como los empleados públicos de la Administración Central. El adelanto de los presupuestos para 2016, dos meses antes de lo habitual, los convierte en una plataforma electoral, con la que el ejecutivo se apunta a los planteamientos populistas que tanto ha criticado. En esta línea, no son descartables ‘cheques’, que el Gobierno puede ir sacando de la chistera a lo largo de la tramitación parlamentaria del presupuesto. Si, efectivamente, se quiere alcanzar el objetivo de déficit el año que viene, el presupuesto que se acaba de presentar no podrá cumplirse y tendrá que ser enmendado, como tampoco se cumplió el programa electoral con el que el Partido Popular ganó las pasadas elecciones.

## ¿Qué presupuestos necesitamos?

En el primer número del EnClave de Economía mostramos, entonces frente al presupuesto de 2015, que otro presupuesto era posible y planteamos las bases y el detalle de un presupuesto alternativo. Decíamos allí que la política presupuestaria debe maximizar el crecimiento y favorecer la creación de empleo de calidad, al tiempo que se amplía la protección de los damnificados de la crisis en peor situación. Para ello, es necesario un presupuesto que cree oportunidades de empleo a corto plazo (mejora y conservación de infraestructuras, rehabilitación de viviendas, atención a las personas dependientes), pero que, además, impulse la ampliación y mejora del tejido empresarial transformándolo en otro de más valor añadido. Con este fin, debería aumentar la inversión pública para, en cooperación con la inversión privada, acometer los grandes retos a los que se enfrenta el país (sequía, desertización, cambio climático, dependencia energética y de materias primas, envejecimiento de la población, biotecnologías, tecnologías de la información y la comunicación y transporte sostenible) y desarrollar, de esta manera, el tejido empresarial, como en su día se hizo con la alta velocidad.

En estos presupuestos, por el contrario, la inversión pública se reduce. La inversión real más transferencias de capital caen en 1.454 millones en el presupuesto del Estado para 2016, comparando con la estimación propia de cierre para 2015 (ver tabla 1.1). En el presupuesto consolidado de la Administración Central, la inversión también se recorta en 1.853 millones, comparando con el presupuesto de 2015 (ver tabla 2.1). Asimismo, la inversión en infraestructuras cae un 1 % real, y el **gasto en investigación se reduce un 0,6 % real**.

---

EN EL PRESUPUESTO  
CONSOLIDADO DE LA  
ADMINISTRACIÓN CENTRAL  
LA INVERSIÓN TAMBIÉN SE  
RECORTA EN  
**1.853**  
**MILLONES**

---

## RECAUDACIÓN TRIBUTARIA Y GASTOS DEL ESTADO

Una política presupuestaria distinta requiere también de un sistema fiscal diferente, y unos mecanismos efectivos de supervisión de la eficacia del gasto público en todos los niveles de la Administración<sup>4</sup>. Es necesario un sistema fiscal, sencillo y justo, que consiga los recursos suficientes para financiar políticas que impulsen al máximo el crecimiento y la creación de empleo de calidad, y que repartan las cargas de la crisis, atendiendo a las personas en peor situación. En este sentido, el paro se ha hecho cada vez más estructural, como consecuencia del modelo de crecimiento que se siguió durante la etapa de bonanza, la larga duración de la crisis y el recorte de las políticas activas de empleo llevado a cabo a lo largo de la misma. Posiblemente, hoy, la mitad del desempleo tenga carácter estructural, es decir, seguirá ahí aunque la capacidad de producción instalada en el país alcance su pleno rendimiento. De ahí la importancia de desarrollar políticas presupuestarias que, además de fomentar la inversión y la creación de empleo, mejore la protección y **empleabilidad** de estos trabajadores. La falta de sensibilidad del Gobierno a estas situaciones, muy relacionadas con la exclusión social, ha hecho de España el país de la Unión Europea con mayor desigualdad entre ricos y pobres.

## Recaudación tributaria y otros ingresos

En cuanto al cierre del presupuesto de 2015, se estima que el Estado ingresará 6.903 millones de euros más este año en comparación con el cierre de 2014, según la previsión de liquidación para 2015 incluida en el proyecto de presupuestos para 2016 y antes de transferencias a la Administración Territorial (ver tabla 1.1). En todas las grandes figuras impositivas se recaudará en 2015 por debajo del incremento presupuestado

<sup>4</sup> La asignación y gestión del gasto debe ser lo más descentralizada posible (en las Corporaciones Locales) para captar, de la mejor manera, las necesidades y preferencias de los usuarios de los servicios públicos y poder así maximizar la rentabilidad del dinero público. La supervisión del empleo austero y sin despilfarros de estos recursos aportados por los contribuyentes, debe hacerse, en cambio, desde la instancia más alejada del gestor (la Administración Central), para disminuir la aparición de corruptelas.

**TABLA 1.2 – PROYECTO DE PRESUPUESTOS DEL ESTADO<sup>1</sup> 2016**

MILLONES DE EUROS. CRITERIO DE CAJA. NO CONSOLIDADO	CIERRE 2014	PRESUPUESTO INICIAL 2015	PREVISIÓN OFICIAL EJECUCIÓN 2015	ESTIMACIÓN CIERRE 2015	PRESUPUESTO 2016	PREVISIÓN INICIAL 2015 CIERRE 2014	PREVISIÓN OFICIAL EJECUCIÓN 2015 O ESTIMACIÓN CIERRE 2015 CIERRE 2014	PRESUPUESTO INICIAL 2015 PRESUPUESTO 2016	PRESUPUESTO 2016 PREVISIÓN OFICIAL EJECUCIÓN 2015 O ESTIMACIÓN CIERRE 2015
<b>INGRESOS NO FINANCIEROS<sup>2</sup></b>									
<b>Impuestos directos</b>	<b>95.571</b>	<b>101.140</b>	<b>98.648</b>	<b>98.462</b>	<b>105.226</b>	<b>5.569</b>	<b>3.077</b>	<b>4.086</b>	<b>6.578</b>
IRPF	72.655	72.957	71.467	71.106	75.432	302	-1.188	2.475	3.965
IS	18.694	23.577	22.604	23.124	24.868	4.883	3.910	1.291	2.265
IRNR	1.420	1.530	1.711	1.424	1.988	110	291	458	277
Cuotas clases pasivas	982	954	951	955	923	-28	-31	-31	-28
Medioambientales	1.625	1.958	1.764	1.657	1.864	333	139	-94	100
Otros	195	164	151	195	151	-31	-44	-13	-1
<b>Impuestos indirectos</b>	<b>78.225</b>	<b>83.690</b>	<b>82.334</b>	<b>81.353</b>	<b>86.936</b>	<b>5.465</b>	<b>4.109</b>	<b>3.246</b>	<b>4.602</b>
IVA	56.166	60.260	59.920	58.750	62.663	4.094	3.754	2.403	2.743
IIEE	19.104	19.894	19.129	19.314	20.053	790	25	159	924
Otros	2.955	3.536	3.285	3.289	4.220	581	330	684	935
<b>Tasas, precios y otros ingresos</b>	<b>11.503</b>	<b>3.696</b>	<b>12.821</b>	<b>12.321</b>	<b>6.858</b>	<b>-7.807</b>	<b>1.318</b>	<b>3.162</b>	<b>-5.963</b>
<b>Transferencias corrientes</b>	<b>13.858</b>	<b>10.532</b>	<b>10.823</b>	<b>10.532</b>	<b>8.267</b>	<b>-3.326</b>	<b>-3.035</b>	<b>-2.265</b>	<b>-2.556</b>
<b>Ingresos patrimoniales</b>	<b>6.276</b>	<b>6.411</b>	<b>7.424</b>	<b>8.577</b>	<b>5.180</b>	<b>135</b>	<b>1.148</b>	<b>-1.231</b>	<b>-2.244</b>
Enajenación inversiones reales	133	124	169	124	199	-9	36	75	30
<b>Transferencias de capital</b>	<b>341</b>	<b>394</b>	<b>458</b>	<b>394</b>	<b>1.389</b>	<b>53</b>	<b>117</b>	<b>995</b>	<b>931</b>
<b>TOTAL INGRESOS</b>	<b>205.774</b>	<b>205.864</b>	<b>212.677</b>	<b>211.639</b>	<b>214.055</b>	<b>90</b>	<b>6.903</b>	<b>8.192</b>	<b>1.378</b>
<b>GASTOS NO FINANCIEROS (CLASIFICACIÓN ECONÓMICA)</b>									
Gastos de personal	15.686	16.046		16.046	16.839	360	360	793	793
Gastos corrientes	3.118	3.121		3.279	3.079	3	161	-42	-200
Gastos financieros	31.823	35.519		32.924	33.514	3.696	1.101	-2.005	590
Transferencias corrientes	94.230	91.777		92.724	88.835	-2.453	-1.506	-2.942	-3.889
Fondo de contingencia		2.616		0	2.508	2.616	0	-108	2.508
Inversiones reales	4.661	3.411		4.884	3.578	-1.250	223	167	-1.306
Transferencias de capital	8.475	9.501		8.986	8.838	1.026	511	-663	-148
<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>157.993</b>	<b>161.991</b>		<b>158.843</b>	<b>157.191</b>	<b>3.998</b>	<b>850</b>	<b>-4.800</b>	<b>-1.652</b>

<sup>1</sup> Antes de descontar la participación de las AA.TT. en el IRPF, IVA e Impuestos Especiales.

<sup>2</sup> Se incluyen ingresos tributarios y no tributarios.

Fuente: Gabinete Económico de CCOO.

**TABLA 1.3 – PROYECTO DE PGE–2016 GASTOS CONSOLIDADOS<sup>1</sup>**

MILLONES DE EUROS. CRITERIO DE CAJA	PRESUPUESTO INICIAL 2015	PRESUPUESTO 2016	DIFERENCIA	
			MILLONES	%
Justicia	1.508	1.603	95	6,3
Defensa	5.712	5.734	23	0,4
Seguridad ciudadana e Instituciones penitenc.	7.843	7.904	60	0,8
Política Exterior	1.422	1.474	52	3,7
<b>SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS</b>	<b>16.485</b>	<b>16.716</b>	<b>230</b>	<b>1,4</b>
Pensiones	131.659	135.449	3.790	2,9
Otras Prestaciones Económicas	10.944	11.686	742	6,8
Servicios Sociales y Promoción Social	1.944	2.093	149	7,7
Fomento del empleo	4.746	5.215	469	9,9
Desempleo	25.300	19.821	-5.479	-21,7
Acceso a la Vivienda y Fomento de la Edificación	587	587	0	0,0
Gestión y Administración de la Seguridad Social	5.344	5.990	646	12,1
<b>1. PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL</b>	<b>180.524</b>	<b>180.841</b>	<b>317</b>	<b>0,2</b>
Sanidad	3.864	4.002	138	3,6
Educación	2.273	2.484	211	9,3
Cultura	749	804	55	7,3
<b>2. BIENES PÚBLICOS PREFERENTES</b>	<b>6.886</b>	<b>7.289</b>	<b>403</b>	<b>5,9</b>
<b>GASTO SOCIAL (1+2)</b>	<b>187.410</b>	<b>188.130</b>	<b>720</b>	<b>0,4</b>
Agricultura, Pesca y Alimentación	8.580	7.438	-1.142	-13,3
Industria y Energía	6.028	5.455	-573	-9,5
Comercio, Turismo y P.Y.M.E.S.	963	983	19	2,0
Subvenciones al transporte	1.340	1.424	84	6,2
Infraestructuras	6.150	5.983	-167	-2,7
Inversión en infraestructuras	9.483	9.493	10	0,1
Investigación civil	5.668	5.793	125	2,2
Investigación militar	727	632	-95	-13,1
Otras actuaciones de carácter económico	927	665	-262	-28,3
<b>ACTUACIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO</b>	<b>30.384</b>	<b>28.373</b>	<b>- 2.011</b>	<b>- 6,6</b>
Alta Dirección	613	634	21	3,4
Servicios de carácter general	28.417	34.066	5.648	19,9
Administración Financiera y Tributaria	1.878	1.657	-221	-11,8
Transferencias a otras Administraciones Públicas	47.166	48.794	1.628	3,5
Deuda Pública	35.490	33.490	-2.000	-5,6
<b>ACTUACIONES DE CARÁCTER GENERAL</b>	<b>113.564</b>	<b>118.640</b>	<b>5.076</b>	<b>4,5</b>
<b>TOTAL GASTOS CAP. I A VIII</b>	<b>347.843</b>	<b>351.859</b>	<b>4.016</b>	<b>1,2</b>

<sup>1</sup> Estado, Organismos Autónomos, Seguridad Social y otros organismos del Sector Público.

Fuente: Gabinete Económico de GCOO.

inicialmente, en comparación con la liquidación de 2014. La recaudación del IRPF cae 1.188 millones por el adelanto a julio de la rebaja prevista para 2016. La recaudación del Impuesto de Sociedades es la que más aumenta, 3.910 millones, aunque 973 millones por debajo de lo inicialmente presupuestado. La recaudación por IVA es la segunda que más sube, 3.754 millones, siendo la que presenta una menor desviación, 340 millones. Los impuestos especiales recaudarán 25 millones de euros adicionales, 765 millones por debajo de lo presupuestado, debido a la devolución del céntimo sanitario (ver tabla 1.1). Pero donde se produce una mayor desviación entre lo presupuestado y la estimación oficial de cierre para 2015, es en el aumento de los ingresos extraordinarios derivados de la privatización del 49 % de AENA (2.165 millones) y en un recorte presupuestado inicialmente en las diferencias entre valores de reembolso y emisión<sup>5</sup>, que finalmente no se produce (ver tabla 1.1). Hay que advertir que estos dos ingresos no tienen repercusión en el déficit calculado con criterios de Contabilidad Nacional.

En cuanto al presupuesto de 2016, el total de ingresos no financieros aumentará en cerca de 1.378 millones de euros con respecto a la previsión oficial de ejecución de 2015; una cantidad muy pequeña si se compara con los cerca de 7.000 millones obtenidos en 2015 (previsión oficial de ejecución de 2015 sobre el cierre de 2014), ver tabla 1.1. El recorte del ritmo de aumento de los ingresos no se explica por una caída de la recaudación impositiva. Los impuestos directos crecen con fuerza y

<sup>5</sup> Ingresos extraordinarios que se generan por la reactivación de emisiones de deuda antiguas, que pagan un interés superior al de mercado. Inicialmente se paga un valor nominal superior por su compra que luego se recupera gracias al más alto tipo de interés que devengan. En la práctica supone adelantar al presente como ingresos pagos futuros.

los indirectos mantienen la intensidad recaudadora. El motivo es la caída en los ingresos extraordinarios (privatización de AENA en 2015), de los ingresos por diferencias entre valores de reembolso y de las transferencias corrientes a las CCAA procedentes del Fondo de Suficiencia.

El Gobierno espera recaudar casi 4.000 millones más en 2016 por IRPF (sobre la previsión oficial de ejecución de 2015) tras un recorte de casi 1.200 millones en el presente ejercicio, debido a la reforma fiscal. El año que viene queda por aplicar la segunda parte de la reforma, que sólo se ha anticipado parcialmente a partir de julio de 2015. El Impuesto de Sociedades, en cambio, recorta el volumen de recursos adicionales que conseguirá en 2016 (2.265 millones), comparando con el que obtuvo en 2015 (3.910 millones). Esto se debe a la caída de su tipo del 28 % al 25 % (que tendrá un coste de 2.641 millones); en 2015 este impuesto ya recortó sus tipos del 30 % al 28 %. El IVA también mejorará, aunque menos que el año pasado, su recaudación, debido a la rebaja en el ritmo de crecimiento del consumo privado esperado en el cuadro macroeconómico del Gobierno (ver tabla 1.1).

### Gastos del Estado

En cuanto a la liquidación del presupuesto de 2015, se estima que el Estado gastará 850 millones de euros más en 2015 con respecto al cierre de 2014, con información hasta junio de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y siguiendo un criterio de caja sin consolidar (ver tabla 1.1).

Inicialmente, se presupuestó un aumento del gasto de 3.998 millones con respecto a lo liquidado en 2014, pero, finalmente, se estima que el gasto del Estado aumentará sólo en 850 millones en 2015. La fuerte desviación se

explica por la caída del incremento inicialmente presupuestado para el pago por intereses de la deuda en 2.595 millones, y por la no utilización del Fondo de Contingencia (2.616 millones). Estos recortes compensan, incluso, las mejoras observadas en la inversión real y las transferencias corrientes, sobre lo inicialmente presupuestado (ver tabla 1.2).

El presupuesto para gastos financieros se viene, intencionadamente, inflando por el Gobierno en los últimos ejercicios para amplificar la sensación de que el esfuerzo hecho con el ajuste del gasto público da frutos; pero en realidad éstos aumentan en más de mil millones en 2015 con respecto al cierre de 2014. La única partida de gasto donde se produce un verdadero y profundo recorte es el pago en prestaciones por desempleo (-3.658 millones), que se analiza en detalle más adelante en el presupuesto del SEPE.

En cuanto al presupuesto para 2016, el gasto total del Estado se recortará en 1.652 millones en 2016, cuando se compara el presupuesto para este año con la estimación de cierre de 2015 (ver tabla 1.1). El mayor recorte del gasto se produce en las transferencias corrientes, por la caída en el gasto en protección por desempleo (-3.889 millones). Le sigue la inversión real y transferencias de capital, con una caída de 1.454 millones, cuando en 2015 aumentó en 734 millones. Los gastos de personal aumentarán en 793 millones en 2016, frente a un incremento de 360 millones en 2015. La diferencia se explica por la subida del 1 % en el salario de los empleados de la Administración Central, la recuperación en 2016 del 50 % restante de la paga extra suprimida en 2012 (en 2015 se recupera otro 25 %) y la ampliación de la tasa de reposición hasta el 100 % en los sectores prioritarios y 50 % en el resto. Asimismo, mejoran las condiciones de trabajo de los empleados

**TABLA 1.4 – PORCENTAJE QUE REPRESENTA EL SALARIO DE LOS TRABAJADORES CON MENOS DE UN AÑO DE ANTIGÜEDAD SOBRE EL SALARIO MEDIO**

	JORNADA COMPLETA	JORNADA PARCIAL
2007	78 %	90 %
2013	69 %	85 %

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

**TABLA 1.5 – BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA DE TARIFA PLANA**

ENTRE FEBRERO DE 2014 Y MAYO 2015	INDEFINIDO A TIEMPO COMPLETO	INDEFINIDO A TIEMPO PARCIAL	FIJO DISCONTINUO	TOTAL
Altas	217.501	74.638	27.807	319.946
Bajas	56.031	22.932	18.278	97.301
<b>STOCK MAYO 2015</b>	<b>161.470</b>	<b>51.706</b>	<b>9.529</b>	<b>222.645</b>

Fuente: Gabinete Económico de CCOO.

públicos, recuperando el sexto día por asuntos particulares y hasta otros tres días en función de la antigüedad.

### GASTO CONSOLIDADO DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL

En la tabla 2.1 se recoge el gasto total (financiero y no financiero) consolidado para el conjunto de la Administración Central, por funciones. Las pensiones, las transferencias a las CC.AA. y CC.LL, los servicios de carácter general, el pago de intereses de la deuda y el desempleo, explican el 77 % del gasto. Las funciones de gastos que más aumentarán en 2016 son: servicios de carácter general (5.648 millones), pensiones (3.790 millones) y transferencias a otras Administraciones (1.628 millones). Y las que más disminuyen son, desempleo (-5.479 millones), deuda pública (-2.000 millones) y agricultura, pesca y alimentación (-1.142 millones). (Ver tabla 1.3).

### PRESUPUESTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

#### Ingresos por cotización

El presupuesto de la Seguridad Social incluyó un aumento de la recaudación por cotizaciones sociales de 10.677 millones en 2015 con respecto a lo, efectivamente, recaudado el año anterior. Se puede estimar que el crecimiento real será, en cambio, de 829 millones (0,8 %) (ver tabla 3.3). Por su parte, la afiliación media a la Seguridad

Social ha crecido un 3,8 % interanual entre enero y julio de 2015 con respecto al mismo período del año anterior. De este incremento del empleo se tendría que haber derivado un aumento mucho mayor de la recaudación, aunque, incluso en ese caso, la partida de ingresos por cuotas hubiese seguido estando sobre-presupuestada en 2015.

Los factores que explican la escasa recaudación son:

- 1) **El aumento en la precariedad del empleo.** El empleo a tiempo parcial ha ido ganando peso en la afiliación, lo que hace que las variaciones del empleo produzcan aumentos de la recaudación menores, por el estrechamiento de las bases de cotización que se derivan de las jornadas laborales más cortas. El peso del tiempo parcial sobre el total de la afiliación gana 10 puntos entre los años 2007 (24 %) y 2015 (34 %).
- 2) **La devaluación salarial.** Los salarios de los nuevos empleos se están estrechando, y con ellos las bases de cotización. En 2007, el salario de entrada (trabajadores con menos de un año de antigüedad) representaba el 78 % del salario medio en los empleos a jornada completa y

**TABLA 1.6 – PROYECTO DE PRESUPUESTOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL 2016**

MILLONES DE EUROS. CRITERIO DE CAJA. NO CONSOLIDADO	CIERRE 2014	PRESUPUESTO INICIAL 2015	ESTIMACIÓN CIERRE 2015	PRESUPUESTO 2016	PRESUPUESTO INICIAL 2015 CIERRE 2014	ESTIMACIÓN CIERRE 2015 CIERRE 2014	PRESUPUESTO INICIAL 2015	PRESUPUESTO 2016
<b>INGRESOS</b>								
Cotizaciones sociales	99.156	109.833	99.985	117.243	10.677	829	7.409	17.258
Tasas y otros ingresos	1.197	1.091	963	989	-106	-234	-102	26
Transferencias corrientes	15.714	13.186	13.346	13.199	-2.529	-2.368	14	-147
Ingresos patrimoniales	2.632	2.151	2.151	1.634	-481	-481	-517	-517
Enajenación inversión real				0	0	0	0	0
Transferencias de capital	19	19	19	17	0	0	-2	-2
<b>TOTAL INGRESOS</b>	<b>118.717</b>	<b>126.280</b>	<b>116.464</b>	<b>133.082</b>	<b>7.563</b>	<b>- 2.253</b>	<b>6.802</b>	<b>16.618</b>
<b>GASTOS</b>								
Gastos de personal	2.250	2.323	2.267	2.358	73	17	35	91
Gastos corrientes	1.414	1.562	1.335	1.478	148	-79	-83	143
Gastos financieros	8	16	7	16	8	0	0	8
Transferencias corrientes	128.839	128.615	132.332	132.751	-224	3.493	4.136	419
Pensiones contributivas	112.174	115.669	115.647	118.942	3.495	3.473	3.272	3.294
Pensiones no contributivas	2.247	2.243	2.268	2.291	-4	22	48	23
Incapacidad temporal	5.488	4.943	6.080	5.398	-545	593	455	-682
Resto	8.931	5.761	8.336	6.121	-3.170	-595	360	-2.216
Inversiones reales	166	209	164	223,62	43	-1	15	59
Transferencias de capital	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>132.676</b>	<b>132.724</b>	<b>136.105</b>	<b>136.827</b>	<b>48</b>	<b>3.429</b>	<b>4.102</b>	<b>721</b>

Fuente: Gabinete Económico de CCOO.

el 90 % en los empleos a tiempo parcial. En 2013, tras la crisis y la reforma laboral de 2012, estos porcentajes caen al 69 % para la jornada completa y el 85 % para el tiempo parcial. Previsiblemente, la rebaja ha continuado en 2015 (ver tabla 1.4).

3) La caída de la protección por desempleo<sup>6</sup>. Tanto de su cobertura como de su calidad (mayor peso de

la protección asistencial y recorte de la prestación media contributiva), también afecta a los ingresos por cuotas de la Seguridad Social, pues mientras se cobra una prestación o subsidio, el Servicio Público de Empleo Estatal paga la cotización del desempleado a la Seguridad Social.

4) Financiación de incentivos a la contratación con cargo al presupuesto de la Seguridad Social. Los programas de reducción de las cotizaciones, aprobados en

2014 y 2015 para asalariados y autónomos, también han afectado a la recaudación, pues no se han compensado con impuestos o endeudamiento, si no mediante un mayor recurso del Estado al Fondo de Reserva de las Pensiones o al Fondo de Contingencias Profesionales de la Seguridad Social (mutuas). El Gobierno estableció una tarifa plana de 100 euros de cotización por contingencias comunes, a partir de febrero de 2014. Durante dos años los nuevos contratos indefinidos que se acogían a

<sup>6</sup> Ver apartado siguiente donde se analiza en detalle el presupuesto del SEPE.

esta tarifa, cotizaban 100 euros al mes, independientemente del salario y con el compromiso de mantener el empleo durante tres años. Se trataba de un incentivo que beneficiaba a los salarios más altos, a pesar de que el problema del paro y la temporalidad contractual se concentra en los empleos poco cualificados. La tarifa dejó de estar vigente en marzo de 2015.

En febrero de 2015, el Gobierno rectificó y sustituyó la tarifa plana por la exención de cotización a los primeros 500 euros del salario de los nuevos contratos indefinidos durante dos años. El incentivo ahora decrece con el salario, y obliga, igualmente, a mantener el empleo (ver tabla 1.5). Los presupuestos de 2016 prevén una rebaja de los ingresos por reducciones en la cuota no compensadas con impuestos de 2.101 millones, en 2015 el recorte por este mismo concepto fue de 1.615 millones.

El Gobierno vuelve a inflar la previsión de ingresos por cotizaciones en 2016 y espera un incremento del 6,7 %, con respecto a lo presupuestado en 2015, cuya cifra también estaba inflada. El año pasado se preveía una subida de los ingresos por cotizaciones del 6,8 %; finalmente, la recaudación aumentó sólo un 0,8 %, respecto al cierre de 2014. La sobredotación presupuestaria queda aún más patente si se comparan los ingresos por cotizaciones presupuestados para 2016, con una previsión de cierre para 2015, que está en torno a 100.000 millones; entonces el incremento por cotizaciones para 2016 se eleva hasta un increíble 17,3 %.

### Gasto en pensiones y protección

El gasto total de la Seguridad Social en 2015 se estima que aumentó en 3.429 millones, en comparación con lo efectivamente gastado en 2014, muy por encima de lo presupuestado, que se situó en una cifra muy similar a la efectivamente gastada en 2014. Al contrario que los ingresos por cotizaciones, los gastos en Seguridad Social se infra-presupuestan para justificar, aún más, las restricciones adoptadas en la

revalorización de pensiones, y el recurso recurrente al Fondo de Reserva de las pensiones. En 2016 se hace lo mismo, se presupuesta un gasto muy similar al que se puede estimar se realizó en 2015 (ver tabla 1.6).

## PRESUPUESTO DEL SEPE

### Ingresos por cuotas y aportación del Estado

Los ingresos efectivamente liquidados por cuotas en 2015 han aumentado en 732 millones, con respecto al cierre de 2014; 426 millones por encima de lo inicialmente presupuestado, gracias a la mejora del empleo. Por su parte, el Estado recortó significativamente su aportación al presupuesto del SEPE, en 2015, en 3.537 millones. Este recorte será aún mayor en 2016, de casi 6.000 millones, a pesar de que la tasa de paro prevista por el Gobierno para 2016 sigue siendo muy alta, 19,7 % (ver tabla 1.7).

EL AÑO PASADO  
LA SUBIDA DE LOS  
INGRESOS POR  
COTIZACIONES AUMENTÓ  
SÓLO UN 0,8 %

El ritmo de crecimiento de los ingresos por cuotas en 2016 (3,4 %) estará por debajo del de 2015 (3,9 %), (comparando con la previsión de ejecución en 2015 y el presupuesto ejecutado en 2014). Y esto a pesar de que el ritmo de crecimiento del empleo esperado por el Gobierno para 2016 (3 %), en términos de Contabilidad Nacional, es el mismo que en 2015. El menor ritmo se explicaría por la devaluación salarial y la precarización del empleo.

### Protección por desempleo

En 2015 se han gastado 3.672 millones menos de lo presupuestado, debido a un menor gasto en prestaciones (-3.522 millones). El recorte es aún mayor si se compara con lo efectivamente gastado en 2014: -3.872 millones (ver tabla 4.1).

Este menor gasto se explica por:

- **La mejora del empleo.** El Gobierno preveía un aumento de ocupación del 1,4 % en 2015 a finales de 2014 (en empleos equivalentes a tiempo completo) y su previsión actual es del 3 %.



**TABLA 1.7 – PROYECTO DE PRESUPUESTOS DEL SEPE 2016**

MILLONES DE EUROS. CRITERIO DE CAJA. NO CONSOLIDADO	CIERRE 2014	PRESUPUESTO INICIAL 2015	PREVISIÓN OFICIAL EJECUCIÓN 2015	PROYECTO PRESUPUESTO 2016	PRESUPUESTO INICIAL 2015 CIERRE 2014	PREVISIÓN EJECUCIÓN 2015 CIERRE 2014	PRESUPUESTO 2016 PRESUPUESTO INICIAL 2015	PRESUPUESTO 2016 PREVISIÓN EJECUCIÓN 2015
<b>INGRESOS</b>								
Cuotas	18.936	19.242	19.668	20.331	306	732	1.089	663
FSE	296	670	590	483	374	294	-187	-107
Aportación del Estado	13.647	10.100	10.110	4.123	-3.547	-3.537	-5.977	-5.987
Resto	400	234	224	238	-166	-176	4	14
<b>TOTAL INGRESOS</b>	<b>33.279</b>	<b>30.246</b>	<b>30.592</b>	<b>25.175</b>	<b>-3.033</b>	<b>-2.687</b>	<b>-5.071</b>	<b>-5.417</b>
<b>GASTOS</b>								
<b>Prestaciones</b>	<b>24.796</b>	<b>25.022</b>	<b>21.500</b>	<b>19.539</b>	<b>226</b>	<b>-3.296</b>	<b>-5.483</b>	<b>-1.961</b>
Contributiva	16.698	16.386		11.834	-312		-4.552	
Subsidios	6.773	7.128		5.925	355		-1.203	
RAI	1.323	1.488		1.413	165		-75	
Cese de actividad	2	20		17	18		-3	
Prog. Activación Empleo	0			350	0		350	
<b>Políticas activas de empleo</b>	<b>5.313</b>	<b>4.764</b>	<b>4.614</b>	<b>5.241</b>	<b>-549</b>	<b>-699</b>	<b>477</b>	<b>627</b>
Formación	1.453	1.806		1.920	353		114	
Desempleados	602	790		881	188		91	
Ocupados	851	1.015		1.039	164		24	
Empleo/formación (E. taller...)	0			0	0		0	
Bonificaciones	1.332	1.500		1.635	168		135	
Oportunidades de empleo	516	821		951	305		130	
PREPARA	243	285		219	42		-66	
Orientación	41	251		415	210		164	
Agencias de colocación	0	144		179	144		35	
Otras	41	107		263	66		156	
Especial dificultad	234	0		0	-234		0	
<b>Otros gastos</b>	<b>337</b>	<b>460</b>	<b>460</b>	<b>395</b>	<b>123</b>	<b>123</b>	<b>-65</b>	<b>-65</b>
<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>30.446</b>	<b>30.246</b>	<b>26.574</b>	<b>25.175</b>	<b>-200</b>	<b>-3.872</b>	<b>-5.071</b>	<b>-1.399</b>

Fuente: Gabinete Económico de CCOO.

- **Una caída más rápida del número de beneficiarios que de parados.** Resultado del recorte de la protección por desempleo operado por la reforma en 2012, que dificulta el acceso y reduce la duración de la misma. Los beneficiarios del desempleo han caído en un 10,6 % entre diciembre de 2014 y junio de 2015, mientras que los potenciales beneficiarios se han recortado más lentamente, un 7,6 %. En línea con esto, disminuye la tasa de cobertura a lo largo de 2015. En diciembre de 2014 era del 57,6 % y en junio de 2015 es del 55,7 %. La tasa de cobertura ha caído 25 puntos desde el año 2010.

- **Una disminución de las cuantías medias de la protección:**

- La prestación contributiva media por desempleo ha caído un 3,7 %, de diciembre de 2014 (815,3 euros al mes) a junio de 2015 (785,5 euros mensuales).
- El gasto en prestaciones contributivas ha continuado perdiendo peso frente a la protección asistencial, que es de menor cuantía: 65 % en diciembre de 2014, frente al 61 % de junio de 2015.

En junio de 2011 el paro registrado (4.121.801) era el mismo que ahora en junio de 2015 (4.120.300). Sin embargo, el gasto en protección estaba 10.723 millones por encima del actual.

### Políticas activas de empleo

A pesar de la elevada tasa de desempleo y del aumento de su componente estructural (expresado por el incremento del peso de los parados de larga duración), en 2015 se han gastado 150 millones menos de lo presupuestado inicialmente en políticas activas de empleo, y 699 millones menos de lo efectivamente gastado en 2014. En 2016, se mejora el gasto en políticas activas de empleo (en 627 millones sobre la previsión de cierre) pero sigue estando 2.472 millones por debajo del gasto de 2011, cuando había el mismo volumen de paro registrado y cuando, además, el peso del desempleo de

larga duración estaba 8 puntos por debajo de su porcentaje actual (45 % sobre el total del paro registrado).

Mejora el gasto en orientación en 164 millones, al menos, sobre lo presupuestado en 2015. Como aspecto también positivo, gana peso la partida de orientación gestionada por los servicios públicos de empleo (63 %), frente a la destinada a las agencias de colocación privadas (37 %), que deben jugar un papel subsidiario. En 2016 se presupuestan 350 millones para el Programa de Activación para el Empleo, destinado a parados de larga duración con cargas familiares.

### DÉFICIT Y DEUDA PÚBLICA

El objetivo de déficit para el conjunto de Administraciones Públicas en 2015 es el -4,2 % del PIB (-46.038 millones). Exige una rebaja de 14.149 millones con respecto al déficit de 2014, que deben proceder de mayores ingresos o menores gastos (ver tabla 1.8).

Teniendo en cuenta lo recaudado, y el nivel de ejecución del gasto hasta junio, proporcionado por la IGAE para la Administración Central, la Seguridad Social y las CC.AA., se puede estimar una desviación del déficit público de 1,7 puntos al alza en 2015 sobre el objetivo. Esta puede terminar siendo la desviación para el conjunto del Sector Público, si las CC.LL. cumplen con el objetivo de tener sus cuentas en equilibrio este año. La diferencia con el objetivo podría recortarse en medio punto, si las CC.LL. tienen en 2015 un saldo tan positivo como el que obtuvieron el año pasado (superávit del 0,5 % del PIB). La desviación con el objetivo de déficit se concentra en las CC.AA. (0,9 puntos) y en la Seguridad Social (0,7 puntos). Obviamente, esto hace mucho más complicado alcanzar el objetivo de déficit del -2,8 % del PIB en 2016.

En cuando al endeudamiento, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal prevé que se superará en 1,6 puntos del PIB el objetivo de deuda para 2015 (101,7 %) del conjunto de la Administración Pública, quedando en el 103,3 % del PIB. La desviación se produce en las Comunidades Autónomas (ver tabla 1.10).

**TABLA 1.8 – SITUACIÓN Y OBJETIVOS DEL DÉFICIT PÚBLICO**

MILLONES DE EUROS	DIFERENCIA				
	2014 LIQUIDADO	2015 OBJETIVO	2016 OBJETIVO	2015–2014	2016–2015
Estado	-37.060	-31.788	-25.031	-5.272	-6.757
Seguridad Social	-11.202	-6.577	-3.413	-4.625	-3.163
Comunidades Autónomas	-17.541	-7.673	-3.413	-9.868	-4.260
Corporaciones Locales	5.616	0	0	5.616	0
<b>TOTAL<sup>1</sup></b>	<b>- 60.187</b>	<b>- 46.038</b>	<b>- 31.858</b>	<b>- 14.149</b>	<b>- 14.180</b>
<b>% DEL PIB</b>					
Estado	-3,5	-2,9	-2,2	0,6	0,7
Seguridad Social	-1,1	-0,6	-0,3	0,5	0,3
Comunidades Autónomas	-1,7	-0,7	-0,3	1,0	0,4
Corporaciones Locales	0,5	0	0	-0,5	0,0
<b>TOTAL<sup>1</sup></b>	<b>- 5,7</b>	<b>- 4,2</b>	<b>- 2,8</b>	<b>1,5</b>	<b>1,4</b>

<sup>1</sup> Sin gastos de reestructuración bancaria.

Fuente: Gabinete Económico de CCOO.

**TABLA 1.9 – DÉFICIT PÚBLICO EN 2015**

EN % DEL PIB Y EN TÉRMINOS DE CONTABILIDAD NACIONAL	2015			
	CIERRE 2014	OBJETIVO	ESTIMACIÓN CIERRE	DIFERENCIA ESTIMACIÓN-OBJETIVO
Administración Central <sup>1</sup>	-3,5	-2,9	-3,1	0,2
Seguridad Social	-1,1	-0,6	-1,3	0,7
Comunidades Autónomas	-1,7	-0,7	-1,6	0,9
<b>AC+SS+CCAA</b>	<b>-6,2</b>	<b>-4,2</b>	<b>-5,9</b>	<b>1,7</b>
Corporaciones Locales	0,5	0,0	0,5	-0,5
<b>TOTAL</b>	<b>- 5,7</b>	<b>- 4,2</b>	<b>- 5,4</b>	<b>1,2</b>

<sup>1</sup> Sin ayudas a instituciones financieras.

Fuente: Gabinete Económico de CCOO.

**TABLA 1.10 – DEUDA PÚBLICA Y OBJETIVOS**

EN % DEL PIB	2014	2015		2016	2017	2018
	CIERRE	OBJETIVO	PREVISIÓN <sup>1</sup>	OBJETIVO	OBJETIVO	OBJETIVO
Administración Central y Seg. Social	71,7	76,3	76,3	72,6	71,5	69,2
Comunidades Autónomas	22,4	21,5	23,1	22,5	21,8	20,9
Corporaciones Locales	3,6	3,9	3,9	3,4	3,2	3,1
<b>TOTAL</b>	<b>97,7</b>	<b>101,7<sup>2</sup></b>	<b>103,3</b>	<b>98,5</b>	<b>96,5</b>	<b>93,2</b>

<sup>1</sup> AIREF: Informe de cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2015 de las Administraciones Públicas.

<sup>2</sup> La actualización del Programa de Estabilidad 2015–2018 prevé un ratio del 98,9 % para 2015.

Fuente: Gabinete Económico de CCOO.

# Situación y perspectivas económicas

## EL CRECIMIENTO MUNDIAL Y LA PARÁLISIS DEL PROYECTO EUROPEO

El crecimiento mundial mejora ligeramente en 2015, según las previsiones de la mayoría de los organismos internacionales (ver tabla 2.1). El Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Comisión Europea prevén un aumento de la economía mundial del 3,5 % en 2015, una décima más que en 2014. Esta tasa no alcanza, sin embargo, a la observada durante la etapa de crecimiento anterior a la crisis (4 %) y no llega a todas las zonas geográficas, estando desigualmente repartida. En general, mientras que las economías de los países desarrollados mejoran, las emergentes empeoran; estas últimas recortan su ritmo de crecimiento en 2015 (4,3 %) con respecto a 2014 (4,6 %), como resultado del final de la política de la abundancia de dólares de la Reserva Federal y la caída del precio del petróleo y las materias primas. Esto se debe, entre otros aspectos, al recorte del ritmo de crecimiento del gigante chino, que genera un 16 % del PIB mundial, la misma proporción que Estados Unidos. La economía brasileña (-1 %) y, sobre todo, la rusa (-3,8 %) están en recesión en 2015. En cambio, India y México aceleran su crecimiento.

Las economías avanzadas – que producen el 43 % del PIB mundial – presentan, asimismo, perfiles distintos. Mientras que la economía estadounidense crece a buen ritmo en 2015, por encima del 3 %, la Eurozona lo hace a la mitad de velocidad (1,5 %). Esta diferencia se debe a la pobre respuesta monetaria y a la contracción fiscal llevada a cabo por Europa durante la

segunda parte de la crisis (2012–2013). Pero no solo el crecimiento es más débil, la política europea provoca una doble recesión que no sufre la economía norteamericana. El PIB de la Eurozona se recorta en 2009 un 4,4 %, y vuelve a caer, nuevamente, en 2012 y 2013, un 1 % acumulado. Por su parte, la economía estadounidense solo cayó entre 2008 y 2009 un 3 %. Las políticas expansivas adoptadas al otro lado del Atlántico para responder a la Gran Recesión se han revelado como una respuesta de éxito, frente al fracaso de las aplicadas en Europa. En el año 2009, las tasas de paro de EE.UU. (9,3 %) y la Eurozona (9,6 %) estaban prácticamente a la par. En 2015, la primera se había reducido a un nivel de paro friccional (5,5 %) y la segunda aumentó hasta el 11 %, lo que deja a 17,5 millones de europeos en el desempleo (ver tabla 2.2).

La política fiscal es, asimismo, más expansiva en EE.UU. entre 2007 y 2015; sus déficits públicos y la deuda pública acumulada se sitúan por encima de la Eurozona a lo largo de todo este periodo, como se observa en la tabla 2.2. La situación recesiva y de debilidad de la economía europea está relacionada con la fuerte caída de la inversión. Su nivel está en 2015, un 13,7 % por debajo del que tenía en 2007, en términos reales, es decir, descontada la inflación. Estados Unidos, por el contrario, la mantiene a lo largo de la crisis y en 2015 se sitúa un 2,6 % por encima de 2007. El fuerte recorte de la inversión pública en los países endeudados y su bajo

TABLA 2.1 – CRECIMIENTO MUNDIAL			
	2014	2015	2016
FMI	3,4	3,5	3,8
Comisión Europea	3,4	3,5	3,9
Banco Mundial	2,6	2,8	3,3
OCDE	3,3	3,1	3,8

Fuente: Gabinete Económico de CCOO.

TABLA 2.2 – LOS RESULTADOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA DE EE.UU. Y LA EUROZONA ANTE LA RECESIÓN						
	PIB		TASA DE PARO		PRECIOS	
	EE.UU.	EUROZONA	EE.UU.	EUROZONA	EE.UU.	EUROZONA
	VARIACIÓN ANUAL %		%		VARIACIÓN ANUAL %	
2007	1,8	2,9	4,6	7,5	2,5	2,3
2008	-0,3	0,4	5,8	7,6	3,1	2,7
2009	-2,8	-4,4	9,3	9,6	-0,1	-0,7
2010	2,5	2,0	9,6	10,2	1,7	1,6
2011	1,6	1,6	8,9	10,2	2,5	1,9
2012	2,3	-0,7	8,1	11,4	1,8	2,3
2013	2,2	-0,4	7,4	12,0	1,2	1,9
2014	2,4	0,9	6,2	11,6	1,3	1,1
2015	3,1	1,5	5,4	11,0	0,5	0,5
	DÉFICIT PÚBLICO		DEUDA PÚBLICA		INVERSIÓN REAL	
	EE.UU.	EUROZONA	EE.UU.	EUROZONA	EE.UU.	EUROZONA
	% PIB		% PIB		ÍNDICE 2010=100	
2007	-3,5	-0,6	64,0	65,0	119,7	113,7
2008	-7,0	-2,1	72,8	68,6	113,8	113,1
2009	-12,7	-6,2	86,0	78,4	98,9	100,4
2010	-12,0	-6,1	94,8	83,9	100,0	100,0
2011	-10,6	-4,1	99,1	86,5	103,7	101,7
2012	-8,9	-3,6	102,9	91,1	109,2	97,9
2013	-5,6	-2,9	104,7	93,2	112,1	95,5
2014	-4,9	-2,4	104,8	94,2	116,3	96,5
2015	-4,2	-2,0	104,9	94,0	122,8	98,2

Fuente: Comisión Europea. *Statistical Annex of the European Economy*. Primavera, 2015.

nivel en aquellos otros con mejores fundamentos, están detrás del mal comportamiento de la inversión en la Eurozona. Alemania, por ejemplo, con un superávit público del 0,6 % del PIB y del 7,6 % en su balanza comercial, tiene un volumen de inversión pública muy bajo, similar al español, a pesar de la comprometida situación presupuestaria de España<sup>1</sup>.

El año que viene se espera una aceleración de la actividad económica mundial, aunque, nuevamente, desigualmente repartida. Las economías avanzadas repetirán la misma tasa de crecimiento. Estados Unidos la mantendrá, y la Eurozona y Japón la acelerarán muy ligeramente. Las economías emergentes aumentarán su ritmo de crecimiento de manera apreciable, a pesar de que China seguirá perdiendo gas, gracias al impulso de México, Brasil, Indonesia y una menor caída de la economía rusa. La previsible subida de tipos por parte de la Reserva Federal seguirá restringiendo la financiación para las economías emergentes.

### **El fracaso de la política económica europea**

Las autoridades de la Eurozona han adoptado una política ante la crisis basada en un planteamiento teórico sin contraste empírico sólido, denominado 'austeridad expansiva'. Según éste, el saneamiento de las cuentas públicas y la aprobación de reformas estructurales, relajan las condiciones de financiación, impulsando la inversión y compensando la caída de la

<sup>1</sup> En este sentido, hay un mecanismo europeo de alerta ante superávits persistentes y excesivos en la balanza comercial – como es el caso de Alemania –, aunque sin sanciones. Su lógica es mantener la cohesión de una Unión Monetaria con poca movilidad geográfica de la fuerza de trabajo, a través del desarrollo de políticas redistributivas (establecimiento de un salario mínimo) o expansivas en los países con superávit.

actividad inducida por los recortes del gasto público y/o la subida de impuestos. Para poner en práctica esta estrategia, se aprueba a finales de 2011 el Pacto del Euro, que diseña una estricta senda de rebaja del déficit público excesivo, aquel por encima del 3 % del PIB. Bajo este esquema, las economías europeas más endeudadas, como resultado de las malas políticas económicas desarrolladas durante la etapa de crecimiento (Irlanda, Portugal, España y Grecia), recibirán ayuda financiera del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), condicionada al estricto cumplimiento del Pacto y a la promulgación de reformas estructurales.

La puesta en práctica de esta receta en España, relajó la prima de riesgo en los mercados de financiación, gracias al aumento de las garantías para los acreedores y al incremento de la rentabilidad del capital inducida por la mayor devaluación salarial que produjo la reforma laboral. Sin embargo, no se tradujo en mejores condiciones de acceso al crédito para las empresas y familias, ni en el despegue de la inversión. El motivo fue, por un lado, el hundimiento de las expectativas de las empresas sobre la evolución de la demanda, provocado por la política de recorte acelerado del déficit público y el aumento de los despidos impulsado por la reforma laboral. Y, por otro, se debió a la insuficiente política monetaria del BCE y el recorte del crédito llevado a cabo por los bancos – en lugar de ampliar capital – para cumplir con los nuevos ratios de solvencia, lo que aumentó las dificultades de acceso y coste de la financiación de pymes y familias.

Las economías sobre-endeudadas necesitaban, en efecto, ajustarse. De hecho, una parte del ajuste lo estaba llevando a cabo el mercado, como muestra el fuerte recorte del empleo en la construcción y sectores afines,

que se produce en España tras el estallido de la burbuja inmobiliaria en 2008. Pero la intensidad y los ritmos de recorte del déficit público promulgados desde Europa fueron excesivos y contrarios a la lógica económica; las reformas estructurales, por su parte, abundan en esta política depresora, pues, aunque pueden tener efectos positivos en el largo plazo si están bien diseñadas, a corto plazo contribuyen al hundimiento de una economía que ya estaba cayendo. Este tipo de políticas de 'sobre-ajuste', terminan contribuyendo a la destrucción de tejido productivo competitivo, provocando una caída económica mayor a la necesaria y una recuperación más débil de la que se hubiera producido si una parte del músculo empresarial se hubiera conservado gracias a una política más acomodaticia.

### **Grexit**

Grecia resume los peores efectos de la mala gestión autóctona y europea, por parte de las autoridades públicas. A lo largo de la etapa de política monetaria expansiva y crecimiento, las autoridades griegas permitieron la formación de una burbuja inmobiliaria y la aparición de importantes déficits públicos recurrentes financiados con endeudamiento, que beneficiaban a clientelas relacionadas con el poder político. Por su parte, las instituciones europeas ignoraron deliberadamente estas prácticas, incluso cuando afectaban al uso desviado de los fondos estructurales europeos. Durante la crisis, la receta de austeridad y reformas estructurales a cambio de financiación, dispensada por las instituciones europeas, ha significado más ajuste sobre unas economías que ya se estaban ajustando, lo que ha elevado el precio de la factura y se ha traducido en más desempleo y aumento de los índices de pobreza y desigualdad. Europa ha intentado resolver los desequilibrios de los países

en dificultades con una visión muy estrecha de las cosas, lo que al tiempo que arreglaba algunos se generaban otros.

¿Era posible otra política económica? ¿Ésta no se ha podido llevar a cabo por insuficiencias de la Unión Económica y Monetaria? Sí, era posible otra respuesta, y no eran necesarias nuevas instituciones o reglas en Europa para llevarla a la práctica, como no las ha requerido la receta de la austeridad y las reformas estructurales puestas en funcionamiento. Las economías con dificultades, en efecto, necesitaban reajustarse, pero mediante un planteamiento más equilibrado que diluyera su coste en el tiempo y abaratara el precio de los recursos necesarios mancomunando su riesgo, como en la práctica se ha hecho a través del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE). Esta política económica exige también una mayor supervisión europea para asegurar su cumplimiento y durante más tiempo. La política económica desarrollada finalmente por Europa ha sido mala porque ha causado más dolor del necesario en la población y una doble recesión que los norteamericanos, por ejemplo, no han padecido.

Los rescates financieros a Grecia han servido para preservar su sistema financiero, y garantizar los depósitos de los ahorradores, lo cual es indispensable para el funcionamiento de su economía. También ha cambiado de manos la deuda pública griega, de los bancos privados a los Estados miembros, lo que, a la larga, ha podido debilitar la posición negociadora de Grecia, al recortarse – al menos en teoría – el coste de su eventual salida del euro. Pero no han servido para impulsar su economía, sino, todo lo contrario, la han debilitado aún más. A lo largo de la crisis se ha destruido el 25 % del PIB griego (frente al –7,2 % desaparecido en España), el sector público acumula una deuda del 200 % del PIB (100 %

en España)<sup>2</sup>, la tasa de paro es del 25,6 % (22,5 % en España), la pobreza material severa afecta la 21,5 % de la población (7,1 % en España), y la evasión fiscal es muy elevada, lo que dificulta reducir el déficit sin recurrir a duros recortes del gasto público. Con todo, el problema más acuciante de Grecia no es su deuda pública, sino que su economía no crece y que la situación está alcanzado tintes de crisis humanitaria. El porcentaje que suponen los intereses de su deuda sobre el gasto público está por debajo del que pagan Portugal o Irlanda. No obstante, la deuda sí puede convertirse en un problema si Europa continúa empeñada en imponer superávits fiscales para amortizar deuda o en crear – como se ha hecho en el último acuerdo – un fondo de 50.000 millones de activos públicos para privatizar, con el fin también de cancelar deuda.

Los primeros 25.000 millones de este fondo se emplearán en recapitalizar los bancos griegos, los siguientes 12.500 millones se destinarán a amortizar deuda y los 12.500 restantes impulsarán la inversión. Es la primera vez que Europa – como un banco comercial – exige garantías físicas a un socio para darle crédito. El fondo plantea serias dudas, y da pábulo a aquellos que dicen que el acuerdo del Consejo Europeo con Grecia no se puede cumplir, entre los que se encuentra el propio Primer Ministro Tsipras. Y esto por varios motivos: primero, es dudoso que Grecia disponga de 50.000 millones de euros en activos privatizables; segundo, el fondo pagará parte del rescate a los bancos griegos, lo cual no es equitativo con un nivel de condicionalidad tan alto; tercero, reitera en el error de saldar deuda en lugar de emplear cualquier recurso público adicional para impulsar las actividades económicas,

<sup>2</sup> Sin embargo, la deuda privada de España (220 % del PIB) es muy superior a la griega (162 % del PIB).

objetivo que queda relegado al último lugar; y, por último, éste parece el peor momento para acometer un programa de privatizaciones y obtener un buen precio por los activos griegos.

Un programa de rescate en condiciones no debería incluir este fondo, que manifiesta la desconfianza entre socios. Su objetivo debería ser reequilibrar las cuentas públicas, pero empleando los márgenes fiscales adicionales para empujar el crecimiento y aliviar la situación de los más damnificados por la crisis. En este sentido, el programa para impulsar el crecimiento y el empleo, incluido también en el acuerdo suscrito entre el Gobierno griego y el Consejo Europeo, sí se mueve en la buena dirección. El programa de 35.000 millones de euros para los próximos 3 a 5 años, incluye 1.000 millones de pre-financiación para dar un impulso inmediato a la inversión.

Por otro lado, la deuda griega tiene que ser parcialmente condonada o transformada en perpetua a medio plazo, pues no es sostenible, como reconoce el FMI y el propio texto del acuerdo. La economía griega no puede estar permanentemente tutelada, como si de una colonia del Consejo Europeo se tratara. La Eurozona, además de ser un espacio con normas que hagan fuerte su moneda, debe ser también un lugar de segundas oportunidades. Como la tuvo Alemania en el pasado, cuando primero sufrió la asfixia económica impuesta por el Tratado de Versalles tras la Primera Guerra Mundial, y después disfrutó de la generosidad del Plan Marshall y la condonación de su deuda, tras la Segunda Guerra Mundial. Pero más allá de las segundas oportunidades, la Eurozona tiene que disponer de mecanismos institucionales de amortiguación de las crisis que sustituyan a los que se han perdido los países miembros como resultado de la adopción de la moneda única. Estos tienen que estar basados en la supervisión,

la confianza y la solidaridad. Sin estos mecanismos la Unión Monetaria se queda solo en un área de tipos de cambio fijos. Es volver al patrón oro que, precisamente, se rompió para dar cabida a las demandas de los trabajadores.

En Europa es necesario que se abra un nuevo ciclo político donde los países acreedores y deudores dejen de usar a Grecia como pararrayos de sus contradicciones internas y como excusa para paralizar el desarrollo del proyecto europeo. Este nuevo ciclo debe traer también un gobierno griego capaz de plantar cara a la corrupción y a las clientelas que viven del Estado. De esta situación se sale con más cesión de soberanía nacional a Europa y no con la salida de Grecia de la Eurozona, como alientan algunas voces desde fuera de la Unión o, desde dentro, proponiendo un mecanismo de salida temporal. Esta última solución equipara los riesgos de una eventual salida griega a la quiebra de Lehman Brothers, lo cual parece poco prudente. Contribuye, además, a encarecer la disciplina económica ante futuras crisis, al hacer del euro un proceso reversible, y retrasa la construcción de una Europa responsable pero también solidaria.

En la práctica, la cesión de soberanía se ha producido, pero de manera parcial (solo Grecia ha renunciado a ella) y bajo amenaza: fin de la financiación si no se acataba la intervención de la economía por la troika (Comisión, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional), más el Mecanismo Europeo de Estabilidad en esta nueva etapa. Por lo que la solución no solo ha quedado huérfana del suficiente sustento democrático característico de Europa, sino que, además, ha avivado el fuego del nacionalismo, principal enemigo del proyecto europeo, y de cualquier otro donde lo importante sea la solidaridad entre personas y no el territorio o la etnia. Su resurgir no solo ha ocurrido en Grecia

o España (en una versión regional), sino también en los países acreedores, apoyado en el mensaje de 'Europa nos roba'.

### **Insuficiencias de la Unión Económica y Monetaria**

Si para algo bueno ha servido la crisis es para mostrar en toda su crudeza, las insuficiencias del proyecto europeo, y la necesidad de reforzarlo y ampliarlo. Como habían advertido muchos economistas, una moneda única sin mecanismo de amortiguación frente a una crisis asimétrica (que afecta de manera distinta a los países miembros) provocaría tensiones sociales, que harían resurgir, como se ha apuntado, el peor enemigo de la construcción de Europa, los nacionalismos, cuya esencia es la insolidaridad y la promoción del sentimiento de odio y superioridad frente al otro. Antes del euro, los países con problemas competitivos y de deuda pública podían amortiguarlos acudiendo a su Banco Central para financiarse – bajo el riesgo, eso sí, de provocar inflación – y devaluar la moneda para aumentar las exportaciones, encarecer las importaciones (lo que también genera inflación por el aumento del precio de la energía) y atraer turismo e inversión exterior, abaratando sus precios relativos y el valor de sus empresas. Tras la Unión Monetaria estos mecanismos se pierden, y no son sustituidos por otros como una mayor movilidad laboral dentro de la Unión, que es uno de los principales medios de reequilibrio en Estado Unidos, o unas pensiones o prestaciones por desempleo centralizadas, que son otras formas de reequilibrio.

Hay que subrayar, que la finalidad de ceder más soberanía nacional a Europa no es crear nuevos instrumentos de intervención económica supranacional (esto es solo instrumental), sino ponerse de acuerdo en una metodología de intervención común

ante las crisis, como se ha hecho en la Unión Bancaria. Este método debe tener como principio director básico: reequilibrar la economía al menor coste social posible y señalar las verdaderas causas de la crisis para que se acometan las reformas oportunas. Se trata de sacar ventaja de la dimensión de la Eurozona para abaratar el coste financiero de las políticas de equilibrio, mancomunando el riesgo de su financiación. Esto se consigue introduciendo entre los objetivos del mandato del BCE, la rebaja del desempleo junto a la estabilidad de precios e incluyendo la conservación de unos estándares comunes de protección social, en el mandato de una posible futura Autoridad Fiscal Europea, lo que obliga, a su vez, a definir una Carta Europea de Derechos Sociales.

Alternativamente a la cesión de soberanía, los países de la Eurozona con presupuestos públicos saneados podrían llevar a cabo políticas expansivas que, al tiempo que implementan sus economías, ayudarían a los países con desequilibrios presupuestarios a amortiguar el ajuste, a través de la mejora de sus saldos comerciales con el exterior. Este modo de reaccionar frente a las 'crisis asimétricas' que afectan solo a una parte de los países de una Unión Monetaria, además, soslaya el problema de **mutualización** de deuda generada por las malas políticas nacionales, que tanto preocupa a los ciudadanos de los países no afectados por la crisis.

El proyecto europeo tiene importantes carencias, como se ha apuntado, pero con las mismas insuficiencias, unos países lo han hecho mucho mejor que otros en la gestión de la etapa de crecimiento y durante la crisis, lo que indica que, más allá de estos déficits, existe un elevado nivel de responsabilidad nacional a la hora de explicar la situación en la que se encuentra la economía de cada país. No obstante, una parte de la



responsabilidad también es europea, pues tampoco han funcionado bien las áreas de intervención donde la Unión tenía menos lagunas, como la gestión de la política monetaria por el Banco Central Europeo (BCE).

### La responsabilidad nacional de la situación económica

España es un claro ejemplo de mala gestión económica de sus gobiernos, más allá de las insuficiencias de la Unión Económica y Monetaria. En efecto, bajo la misma política monetaria expansiva llevada a cabo por el BCE durante la etapa de crecimiento, otros países europeos no sufrieron, como España, una burbuja inmobiliaria. Ésta se fomentó desde todos los niveles de la Administración, y se ignoró deliberadamente por el Banco de España, a pesar de su responsabilidad en la estabilidad de precios y la supervisión macroprudencial del sistema financiero. Desde 2003 había estudios académicos que advertían y dimensionaban la burbuja inmobiliaria<sup>3</sup>. La dirección del Banco de España seguía, sin embargo, quitándole hierro al asunto incluso en 2006; negaba la burbuja y hablaba de sobrevaloración asimilable por los fundamentos de la economía española<sup>4</sup>, a pesar de la carta enviada por los inspectores del propio banco al entonces Vicepresidente Segundo del Gobierno y Ministros de Economía y Hacienda, denunciando la imprudente gestión del riesgo inmobiliario hecha por el sector financiero.

3 José García Montalvo (2003): 'La vivienda en España: desgravación, burbujas y otras historias', en Perspectivas del Sistema Financiero, FUN-CAS.

4 Juan Ayuso y Fernando Restoy (2006): 'El precio de la vivienda en España: ¿es robusta la evidencia de sobrevaloración?' Boletín Económico del Banco de España, junio, 2006. Fernando Restoy es el actual Subgobernador del Banco de España.

El análisis crítico del mal funcionamiento del Banco de España sigue pendiente. En otros países que también han sufrido problemas de supervisión financiera con origen en el sector inmobiliario, como Irlanda y EE.UU., se han llevado a cabo comisiones de investigación parlamentaria, que han dado lugar a reformas dirigidas a resolver las disfuncionalidades detectadas en sus organismos de supervisión y regulación<sup>5</sup>. En cambio, este debate se ha secuestrado en España, pero el problema sigue ahí, como puso de manifiesto el presidente de la Comisión Europea, Durão Barroso, cuando, al abandonar su cargo, señaló a los errores de supervisión del Banco de España como origen de la crisis. El supervisor público no hizo nada contra la mala gobernanza de las cajas durante la etapa de crecimiento, aceptó criterios laxos en la concesión de hipotecas, y permitió la doble exposición al ladrillo de las entidades financieras, a través de su participación en sociedades inmobiliarias.

La etapa de crisis ha estado, igualmente, muy mal gestionada por las autoridades políticas españolas. Hubo países que acumularon desequilibrios durante la bonanza pero que supieron enfrentarlos rápidamente y acudieron al mercado cuando ofrecía financiación abundante a un coste razonable. Como se puede ver en el tabla 2.3, al principio de la crisis, Bélgica, Reino Unido, Luxemburgo, Alemania, Dinamarca, Países Bajos y Austria, obtuvieron importantes cantidades de dinero en relación a su PIB a través de su sector público, para recapitalizar y rescatar activos deteriorados de sus entidades financieras. En cambio otros, como España que negaron la crisis y optaron por soluciones malas y lentas

5 National Commission on the Causes of the Financial and Economic Crisis in the United States (2011): 'The financial crisis inquiry report'; y Oireachtas Committee Inquiry into the Banking Crisis.

(fusiones en frío de entidades no complementarias, bancarización de cajas<sup>6</sup>, el Banco de España permitió la recapitalización de las entidades vía clientes, con preferentes y deuda subordinada), cuando quisieron enfrentar sus problemas los mercados estaban cerrados y la única posibilidad era la financiación condicionada del Mecanismo Europeo de Estabilidad.

### La mala gestión de la crisis del Banco Central Europeo

La mala gestión de la crisis no solo ha sido un problema nacional. El Banco Central Europeo ha tenido muy poca capacidad para anticipar los problemas, y su respuesta ha sido tardía e insuficiente, lo que ha aumentado la fragmentación financiera<sup>7</sup> de la zona euro. La lentitud en la toma de decisiones no se puede justificar en el regulador europeo por la dificultad de poner de acuerdo a los 19 países miembros de la Eurozona. EL BCE es una institución federal, donde las decisiones las toma su Comité Ejecutivo, que no depende de los gobiernos. El BCE bajó los tipos más despacio que la Reserva Federal; desde 2008 siempre los mantuvo por encima (hasta mediados de 2014) e, incluso, los subió en 2008 y 2011, como se observa en el gráfico 2.1. Algo parecido sucede con la evolución de la base monetaria y con la revelación anticipada de sus intenciones de política monetaria (*forward guidance*), que no se pone a funcionar hasta el famoso, 'haré lo que sea necesario para salvar al euro' de Draghi (*whatever it takes to save the euro*) en

6 El beneficio del accionista prevalece ahora sobre la competencia, la eficiencia en la transmisión de la política monetaria, el desarrollo local o la obra social.

7 La Unión Monetaria se fragmenta cuando el coste y el acceso a la financiación son distintos entre países. Asimismo, hay fragmentación cuando unos países se convierten permanentemente en acreedores y deudores, como resultado del aumento del endeudamiento (crisis de deuda).

**TABLA 2.3 – AYUDAS PARA RECAPITALIZAR Y RESCATAR ACTIVOS DETERIORADOS**

EN % DEL PIB	2008–2009	2010–2011	2012–2013	TOTAL
Bélgica	8,2 %	0,0 %	4,5 %	12,7 %
Reino Unido	5,9 %	2,2 %	0,2 %	8,3 %
Luxemburgo	7,1 %	0,0 %	0,0 %	7,1 %
Alemania	3,6 %	2,2 %	0,1 %	5,9 %
Dinamarca	3,8 %	0,9 %	0,1 %	4,8 %
Países Bajos	3,3 %	0,8 %	0,7 %	4,8 %
Austria	2,6 %	0,2 %	1,3 %	4,1 %
Irlanda	6,7 %	35,2 %	0,0 %	41,9 %
Grecia	1,6 %	1,2 %	18,0 %	20,8 %
Chipre	0,0 %	0,0 %	10,1 %	10,1 %
<b>España</b>	<b>0,1 %</b>	<b>2,0 %</b>	<b>7,0 %</b>	<b>9,1 %</b>
Eslovenia	0,0 %	0,7 %	8,3 %	9,0 %
Portugal	0,0 %	1,8 %	4,8 %	6,6 %
UE-28	2,4 %	1,5 %	1,2 %	5,1 %

Fuente: Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

No se incluyen los países con ayudas por recapitalización o rescate no superiores al 3 % o 5 % del PIB, respectivamente.

julio de 2012, tras dos años de sobre-coste para la deuda pública de los países periféricos.

En cuanto a la base monetaria, los norteamericanos aplican una política heterodoxa de expansión cuantitativa (*quantitative easing*) desde el principio de la crisis en 2008, mientras que el BCE no inicia una política de compra significativa de títulos de deuda pública y privada en el mercado secundario hasta el año 2015. Ésta hubiera servido para diluir el sobre-coste de la deuda pública pagada por los países periféricos desde 2011. Como se observa en el gráfico 2.2, el balance de la Reserva Federal se quintuplica entre primeros de 2007 y mediados de 2015, mientras que el del BCE solo se duplica. De hecho, el balance del regulador europeo vuelve a contraerse tras la recesión de 2012–2013 y no empieza a crecer, de nuevo, hasta el año 2015.

La falta de mandato del BCE se ha esgrimido para justificar la mala gestión monetaria en comparación con la Reserva Federal. Su mandato, según el artículo 282 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, es la estabilidad de precios y, sin perjuicio del mismo, prestar apoyo a las políticas económicas generales de la Unión para contribuir a la consecución de los objetivos de ésta. Pero el banco necesita que los mecanismos de transmisión de la política monetaria funcionen para lograr la estabilidad de precios. Estos lo hacen correctamente si, cuando se reduce el tipo de interés de intervención, la bajada se transmite a las pymes y familias de toda la Unión, y el nivel de tipo es similar en toda el área monetaria común. Sin embargo, la fragmentación financiera que padece España –y los países en dificultades– desde 2011, es un claro ejemplo de que la transmisión de la política monetaria es mala y de la necesidad de

intervención. Adicionalmente, el ritmo de variación de los precios de consumo del conjunto de la Eurozona fue negativo en 2009, y ha estado por debajo del objetivo del 2 % desde el principio de 2013, llegando a hacerse negativo, nuevamente, al principio de 2015. En resumen, el BCE ha tenido razones de peso para llevar a cabo una política más agresiva dentro de su mandato, si no lo ha hecho, o lo ha hecho tan tarde, ha sido un problema de la mala gestión de la política monetaria.

El inicio de la expansión cuantitativa ya ha ayudado a la economía, depreciando el tipo de cambio del euro (lo que impulsa las exportaciones) y reduciendo la fragmentación financiera en la Eurozona. No obstante, es previsible que su efecto positivo sea menor en Europa, como resultado de la mayor intermediación bancaria de la financiación de las empresas. Las empresas estadounidenses, grandes y medianas,

## LA SOLIDEZ DEL CRECIMIENTO EN ESPAÑA

EL CRECIMIENTO  
SE ELEVA EN UNA DÉCIMA  
PARA 2016:

3%

tienen más cauces de financiación y emiten más títulos, que la Reserva Federal puede comprar, haciendo más efectiva su política de acceso y abaratamiento del crédito para las empresas. Por tanto, es presumible que la política monetaria europea deba hacer un esfuerzo mayor para causar el mismo efecto en la economía real. Por otro lado, la expansión cuantitativa también ha levantado críticas en Estados Unidos, por ser una política que provoca inflación artificial en los activos financieros, que a largo plazo podría contaminar al resto de la economía. En cualquier caso, lo que parece claro es que, aunque la política monetaria debe tener un mayor protagonismo, no es insuficiente para impulsar el crecimiento con fuerza en la Eurozona, requiriéndose el concurso de la política fiscal.

El cuadro macroeconómico que acompaña al proyecto de presupuesto para 2016, enmienda las previsiones enviadas por el Ejecutivo dos meses antes a Bruselas en su actualización del Programa de Estabilidad 2015–2018. El crecimiento para 2015 se eleva en cuatro décimas, hasta el 3,3 %, y en una décima para 2016 (3 %). Con unas previsiones más optimistas que el Banco de España, el FMI y los **coyunturalistas** nacionales (3,1 %), el Gobierno abre espacio para justificar el adelanto de parte de la rebaja del IRPF programada para el año que viene, y para anunciar algunas mejoras del gasto en el presupuesto de 2016 (ver tabla 2.4).

No obstante, la mejora en las previsiones se basa, en gran medida, en un aspecto muy efímero: la caída en el ritmo de crecimiento de las importaciones, debida al recorte del precio del crudo. Éstas pasan de crecer un 6,7 %, en el Programa de Estabilidad, a un 6 % en el cuadro macroeconómico de los presupuestos para 2016. Este cambio hace que el sector exterior deje de restar dos décimas al crecimiento de la demanda interna y es el motivo por el cual el aumento del crecimiento no se traduce en más empleo en el nuevo escenario económico, manteniéndose en el 3 %.

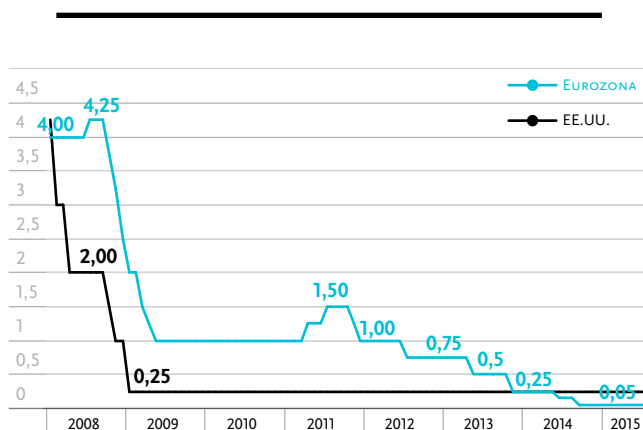
Como afirma el Ministro Montoro, en efecto, **‘crecemos el doble e incluso el triple que las grandes economías’** de los países desarrollados, pero también es cierto que hemos caído más, y que nuestra tasa de desempleo duplica a la media de la Eurozona. La política de ajuste presupuestario y la reforma laboral aplicadas en un momento en el que la economía ya caía, intensifican la destrucción de empleo. Por su parte, las empresas se enfrentan durante 2012 y 2013 a una importante caída de la demanda interna, a una fuerte restricción del crédito y al aumento de su coste. A este difícil contexto se suma la contracción del gasto público, lo que sumado termina provocando la desaparición de empresas competitivas.

### Solidez del crecimiento

Con la revisión de las previsiones se admite, asimismo, la existencia de un apreciable viento de cola en el impulso de la actividad económica de 2015, que cuando cese recortará, como poco, tres décimas el crecimiento de 2016. Éste procede de la rebaja del tipo de cambio del euro frente al dólar y de la mejora de las condiciones de financiación (acceso y coste), operada por la política monetaria más expansiva llevada a cabo por el BCE desde principios de año. Se suma a estos impulsos la bajada del precio del petróleo, que abarata los costes de producción y consumo de empresas y familias, y evita, a su vez, que la depreciación del euro provoque inflación.

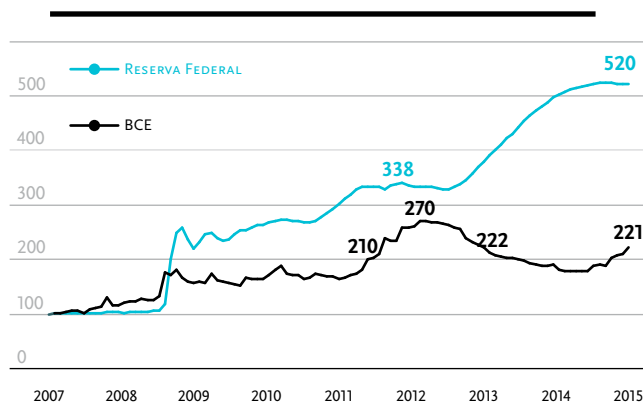
Sin embargo, estos estímulos son transitorios y no estarán presentes el año que viene, motivo por el que las previsiones empeoran en 2016. En 2016, aunque la política monetaria continuará siendo expansiva y los tipos de interés a corto y largo plazo se mantengan bajos, no se depreciará el euro de la manera como lo ha hecho este año, aunque el previsible aumento de tipos de interés de la Reserva Federal podría seguir empujándolo hacia abajo frente al dólar. Tampoco se replegará la fragmentación financiera de la manera como lo ha hecho en 2015. El precio del crudo, por el contrario, subirá, presionando la inflación.

**GRÁFICO 2.1**  
TIPOS DE INTERÉS OFICIALES EN %



Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de datos de la Reserva Federal de Nueva York y Banco Central Europeo.

**GRÁFICO 2.2**  
EXPANSIÓN DEL BALANCE DE BANCOS CENTRALES EN LA CRISIS  
1 ENERO 2007=100



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

Asimismo, seguirá lastrando el crecimiento y pesando sobre su solidez el elevado endeudamiento de la economía española, a pesar del importante proceso de **desapalancamiento** de los últimos años. El alto porcentaje de deuda financiado con ahorro exterior, hace más vulnerable la situación a posibles turbulencias de los mercados financieros internacionales (la mitad de la deuda pública está en manos extranjeras). El crecimiento actual se basa en la demanda interna y, afortunadamente, no está provocando más endeudamiento, lo que rápidamente ha llevado al Ministro Montoro a atribuir el éxito a la política económica del Gobierno. Sin embargo, el Ministro obvia que éste se produce porque una parte importante del consumo se está financiando con ahorro (por eso cae la tasa de ahorro de los hogares) y por la debilidad de la inversión, debida al aún alto endeudamiento de las sociedades no financieras, las dificultades que persisten de acceso al crédito y la todavía baja utilización de la capacidad de producción instalada.

El desendeudamiento de la economía española se ha producido mediante un fuerte recorte de la inversión, el consumo y la venta de patrimonio. Sin embargo,

no todos los agentes han seguido el mismo camino: mientras que empresas no financieras y familias han recortado su deuda, el sector público la ha aumentado. Las empresas no financieras han recortado 22,6 puntos porcentuales su deuda desde 2010, cuando alcanzó su punto más alto, ahora se sitúa en el 110,6 % del PIB. Los hogares han reducido su deuda 22,9 puntos porcentuales sobre su renta bruta disponible desde 2007, hasta suponer el 110, de la misma en 2015. El sector público, por su parte, la ha aumentado desde el 35,5 % del PIB en 2007 al 101,5 % en 2015, por el rescate del sector financiero, el aumento de la liquidez ofrecido a las Comunidades Autónomas y el aumento del pago de prestaciones por desempleo, intereses de la deuda y gasto en pensiones, en un contexto de progresivo envejecimiento y caída coyuntural de los ingresos por cotizaciones, producida por los efectos de la crisis sobre el empleo (ver tabla 2.5).

Juegan, en cambio, a favor de la consolidación de la recuperación, la creación de empleo, la mejora del poder de compra de los salarios y el fin de los recortes del gasto público. El empleo crecerá este año un 3 %, en términos de trabajadores equivalentes a tiempo completo, lo mismo que el año que

viene. Estas previsiones llevaron al Ministro de Hacienda a decir, durante la presentación del proyecto de presupuestos que **'todo el crecimiento se va a creación de empleo, antes solo se iba el crecimiento real'**. Sin embargo, que el empleo se incremente al mismo ritmo que el producto real no es una buena noticia, pues indica que el crecimiento es pobre en términos productivos. Y, en efecto, así es, el empleo se crea, fundamentalmente, en actividades de poco valor añadido que pagan salarios bajos y ofrecen condiciones de empleo precarias. Por este motivo, la productividad aparente del factor trabajo sube solo tres décimas este año y nada el que viene en el cuadro macroeconómico. Tampoco aumenta a más largo plazo en las previsiones del Programa de Estabilidad 2015–2018 – donde incluso decrece ligeramente –, lo que indica que la pretensión del Gobierno es inscribir a la economía española en un modelo de crecimiento *low cost*.

El Ejecutivo espera terminar 2015 con 602.000 ocupados más que a finales de 2014, y 591.000 desempleados menos (4.867.000 parados en el IV trimestre de 2015), dejando la tasa de paro en el 21,1 %. El cuadro

**TABLA 2.4 – CUADRO MACROECONÓMICO PGE–2016 Y PROGRAMA DE ESTABILIDAD 2015–2018**

TASA DE VARIACIÓN ANUAL	CUADRO MACRO (JULIO 2015)			PROGRAMA DE ESTABILIDAD 2015–2018 (ABRIL 2015)			
	2014	2015	2016	2015	2016	2017	2018
PIB real	1,4	3,3	3,0	2,9	2,9	3,0	3,0
PIB nominal	0,9	3,8	4,0	3,6	3,8	4,2	4,6
Consumo final nacional	1,8	2,6	2,3				
Consumo privado	2,4	3,4	3,0	3,3	2,9	2,7	2,8
Consumo AA.PP.	0,1	0,1	0,3	0,1	0,1	1,0	1,5
Inversión	3,4	6,4	5,6	6,3	5,8	5,9	5,9
Bienes de equipo y otros	12,2	9,3	6,6	9,2	7,5		
Construcción	-1,5	5,5	5,5	5,3	5,4		
<b>Demanda Nacional<sup>1</sup></b>	<b>2,2</b>	<b>3,3</b>	<b>2,9</b>	<b>3,2</b>	<b>2,9</b>	<b>3,0</b>	<b>2,9</b>
Exportaciones de bienes y servicios	4,2	5,5	6,0	5,4	6,0		
Importaciones de bienes y servicios	7,6	6,0	6,4	6,7	6,4		
<b>Saldo exterior<sup>1</sup></b>	<b>-0,8</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>	<b>-0,2</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>
Capacidad o necesidad de financ. (% PIB)	1,0	1,5	1,6	1,7	1,8	1,6	1,4
Saldo exterior bienes y servicios (% PIB)	2,4			2,9	2,9	2,8	2,7
Saldo renta primaria y transf. corrientes (% PIB)	-1,8			-1,6	-1,6	-1,6	-1,7
Saldo cuenta corriente (% PIB)	0,6	1,2	1,2	1,3	1,3	1,2	1,0
Operaciones netas de capital (% PIB)	0,4			0,4	0,4	0,4	0,4
Capacidad/necesidad de financ. S. Privado (% PIB)	6,8			5,9	4,6	3,0	1,7
Capacidad/necesidad de financ. S. Público (% PIB)	-5,8	-4,2	-2,8	-4,2	-2,8	-1,4	-0,3
Deflactor del PIB	-0,5	0,5	1,1	0,6	0,9	1,2	1,6
Deflactor del consumo privado	-0,1	-0,1	1,1	-0,4	0,9	1,1	1,4
Deflactor de la inversión	-0,6			0,1	1,6	2,3	2,9
Deflactor de las exportaciones (bienes y servicios)	-1,7			-0,9	1,3	1,8	2,0
Deflactor de las importaciones (bienes y servicios)	-1,3			-3,7	1,3	1,9	2,2
Empleo total CN <sup>2</sup>	1,2	3,0	3,0	3,0	3,0	2,9	2,9
Empleo EPA	1,2	3,2		3,1	3,0	2,9	2,9
Total de horas trabajadas				2,8	2,8	2,9	2,9
Empleo EPA IV trimestre (miles)	17.569	18.171		3,4			
Paro EPA IV trimestre (miles)	5.458	4.867					
Tasa de paro EPA IV trimestre	23,7	21,1					
Tasa de paro EPA (media)	24,4	22,0	19,7	22,1	19,8	17,7	15,6
Parados (miles)	5.610,4	5.061,7	4.537,7				
Remuneración de asalariados				3,3	4,2	4,4	4,5
Remuneración por asalariado	-0,2	0,5	1,4	0,2	1,0	1,3	1,6
Productividad por ocupado	0,2	0,2	0,0	-0,2	-0,1	0,1	0,1
Productividad por ocupado a tiempo completo				0,1	0,0	0,1	0,1
Productividad por hora trabajada				0,1	0,1	0,1	0,1
Coste Laboral Unitario	-0,4	0,3	1,5	0,3	1,1	1,3	1,4

<sup>1</sup> Contribución al crecimiento del PIB.

<sup>2</sup> Puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo.

Fuente: Proyecto de PGE–2016 y Programa de Estabilidad 2015-2018.

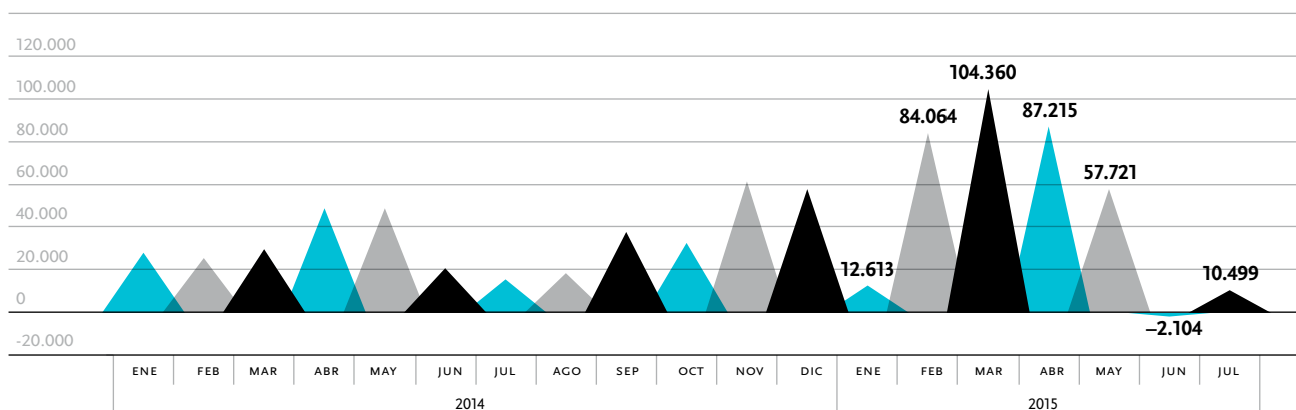
**TABLA 2.5 – ENDEUDAMIENTO BRUTO**

	SECTOR PÚBLICO	EMPRESAS NO FINANCIERAS	HOGARES
RATIO	% DEL PIB	% DEL PIB	% DE LA RENTA BRUTA DISPONIBLE
2007	35,5	122,3	133,5
2010	60,1	133,2	129,9
2014	98,3	114,4	108,8
2015 <sup>1</sup>	101,5	110,6	110,6
<b>DIFERENCIA 2015–2007</b>	<b>66,0</b>	<b>– 11,7</b>	<b>– 22,9</b>

<sup>1</sup> Estimación para el año o último dato disponible.

Fuente: BCE.

**GRÁFICO 2.3 – AFILIADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL  
VARIACIÓN MENSUAL DESESTACIONALIZADA**



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

macroeconómico prevé también que el empleo aumente el año que viene, al mismo ritmo que en 2015, y que la tasa de paro se reduzca al 19,7 %. Hay que advertir que tras estas bajadas de la tasa de paro se esconde que la población activa permanecerá estancada, lo que parece difícil si la recuperación se consolida, dado el elevado volumen de inactivos desanimados y la población inmigrante naturalizada que abandonó el país<sup>8</sup>, y que podría regresar ahora que las condiciones económicas empeoran en Iberoamérica y mejoran en España. Pero, a corto plazo, lo más preocupante es que el ritmo de creación de empleo se ha empezado a ralentizar,

lo que tampoco apoya la idea de consolidación de la recuperación. Como se observa en el gráfico 2.3, la afiliación ha ido recortando su volumen de crecimiento intermensual **desestacionalizado** desde marzo.

El cuadro macroeconómico prevé, por otro lado, una caída de los precios del consumo de una décima para este año y un aumento del 1,1 % para el año que viene. Asimismo, estima un aumento de medio punto de la remuneración por asalariado y de 1,4 % para el año que viene, debido a un aumento mayor del salario medio. Por último, los costes laborales por unidad de producto crecerán un 0,3 % este año y punto y medio el año que viene.

<sup>8</sup> O que nunca lo ha pisado, pues se nacionalizaron gracias a la Ley de la Memoria Histórica.

**TABLA 2.6 – PROYECCIONES PRESUPUESTARIAS PARA EL CONJUNTO DEL SECTOR PÚBLICO**

EN PORCENTAJE DEL PIB	2014	2015	2016	2017	2018	2018–2014
<b>TOTAL INGRESOS</b>	<b>37,8</b>	<b>37,8</b>	<b>37,8</b>	<b>38,0</b>	<b>38,1</b>	<b>0,3</b>
<b>Presión fiscal</b>	<b>33,7</b>	<b>33,8</b>	<b>33,8</b>	<b>34,2</b>	<b>34,4</b>	<b>0,7</b>
Impuestos directos	11,2	11,3	11,4	11,5	11,5	0,3
Impuestos indirectos	10,0	9,9	9,7	10,0	10,2	0,2
Impuestos sobre el capital	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,1
Cotizaciones sociales	12,3	12,3	12,3	12,3	12,3	0,0
Rentas de la propiedad	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8	-0,1
Otros ingresos	2,9	3,0	3,0	2,9	2,8	-0,1
<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>43,6</b>	<b>42,0</b>	<b>40,6</b>	<b>39,5</b>	<b>38,4</b>	<b>- 5,2</b>
Remuneración de asalariados	10,8	10,5	10,1	9,8	9,5	- 1,3
Consumos intermedios	5,2	5,0	4,8	4,7	4,5	-0,7
Transferencias sociales en especie	2,6	2,5	2,4	2,4	2,3	-0,3
Prestaciones sociales	16,1	15,6	15,2	14,9	14,6	- 1,5
Intereses	3,3	3,1	2,8	2,6	2,5	-0,8
Subvenciones	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	-0,1
Inversión	2,0	1,9	1,9	1,9	1,9	-0,1
Transferencias de capital	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	-0,1
Otros gastos	1,7	1,7	1,6	1,6	1,6	-0,1
<b>SALDO</b>	<b>- 5,8</b>	<b>- 4,2</b>	<b>- 2,8</b>	<b>- 1,4</b>	<b>- 0,3</b>	<b>5,5</b>
<b>Intereses pagados</b>	<b>3,3</b>	<b>3,1</b>	<b>2,8</b>	<b>2,6</b>	<b>2,5</b>	<b>-0,8</b>
<b>Saldo primario</b>	<b>-2,5</b>	<b>-1,1</b>	<b>0,1</b>	<b>1,2</b>	<b>2,2</b>	<b>4,7</b>

Fuente: Programa de Estabilidad 2015-2018.

### Estrategia presupuestaria del Gobierno

La estrategia presupuestaria gubernamental busca un Sector Público cada vez más pequeño, como se desprende de las proyecciones presupuestarias incluidas en el Plan de Estabilidad 2015–2018. El sector público español es pequeño cuando se compara con el europeo. El gasto público representa en España el 43,6 % del PIB en 2014, mientras que en la Eurozona supone el 49,1 %. A pesar de ello, el Ejecutivo planea achicarlo aún más. El Plan de Estabilidad prevé que el gasto público represente el 38,4 % del PIB en 2018, 5,2 puntos porcentuales menos que en 2014. La pérdida de peso se conseguiría mediante un crecimiento muy débil del gasto público, un 0,8 % de media anual entre 2015 y 2018, mientras que el PIB nominal se prevé que crecerá a una tasa media del 4 %.

El 54 % de la rebaja de la presencia del sector público en la economía se lograría mediante la pérdida de relevancia de la remuneración de asalariados y las prestaciones sociales en el gasto público (ver tabla 2.6).

El gasto público discrecional (no obligatorio) de la Administración Central se recortó apreciablemente en 2011 y 2012, de manera muy ligera en 2013 y a partir de 2014 hay un aumento de casi 1.000 millones. En 2014 se gastan 18.584 millones menos que en 2010 en este tipo de gastos por la Administración Central. Por su parte, el gasto no discrecional (obligatorio) se recorta en 2010, 2011, 2013 y 2014, y aumenta de manera apreciable en 2012. Estos movimientos se explican fundamentalmente por la evolución de las transferencias a las Comunidades

**TABLA 2.7 – GASTO DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL**

<b>MILLONES DE EUROS EN TÉRMINOS DE CONTABILIDAD NACIONAL. SIN AYUDAS FINANCIERAS</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
<b>GASTO DISCRECIONAL</b>	<b>71.239</b>	<b>60.520</b>	<b>51.967</b>	<b>51.694</b>	<b>52.655</b>
Gasto de personal	24.461	23.951	22.656	23.542	23.189
Consumos intermedios	9.003	9.144	8.731	8.245	8.268
Inversión	28.611	19.929	13.454	10.881	9.748
Resto	9.164	7.496	7.126	9.026	11.450
<b>GASTO NO DISCRECIONAL</b>	<b>151.018</b>	<b>149.145</b>	<b>176.985</b>	<b>173.651</b>	<b>170.382</b>
Intereses	18.348	22.836	27.223	30.898	31.456
Prestaciones sociales	16.718	15.951	16.194	16.269	16.716
Transf. corrientes entre AA.PP.	107.211	100.336	123.796	115.963	112.528
A CC.AA.	67.945	57.157	80.696	69.471	
A CC.LL.	13.621	14.029	15.633	16.651	
A Seguridad Social	25.645	29.150	27.467	29.841	
Recursos propios de la UE: IVA y RNB	8.628	9.876	9.661	10.376	9.570
Resto	113	146	111	145	112
<b>TOTAL</b>	<b>222.257</b>	<b>209.665</b>	<b>228.952</b>	<b>225.345</b>	<b>223.037</b>
<b>VARIACIÓN ANUAL</b>					
Gasto discrecional		-10.719	-8.553	-273	961
Gasto de personal		-510	-1.295	886	-353
Consumos intermedios		141	-413	-486	23
Inversión		-8.682	-6.475	-2.573	-1.133
Resto		-1.668	-370	1.900	2.424
Gasto no discrecional		-1.873	27.840	-3.334	-3.269
Intereses		4.488	4.387	3.675	558
Prestaciones sociales		-767	243	75	447
Transf. corrientes entre AA.PP.		-6.875	23.460	-7.833	-3.435
A Comunidades Autónomas		-10.788	23.539	-11.225	
A Corporaciones Locales		408	1.604	1.018	
A Seguridad Social		3.505	-1.683	2.374	
Recursos propios de la UE: IVA y RNB		1.248	-215	715	-806
Resto		33	-35	34	-33
<b>TOTAL</b>		<b>-12.592</b>	<b>19.287</b>	<b>-3.607</b>	<b>-2.308</b>

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado del Ministerio de Hacienda.



## BALANCE ECONÓMICO DE LA LEGISLATURA

Autónomas, y están relacionados con su sistema de financiación. La Administración Central dedica a este gasto no discrecional 19.364 millones más en 2010 que en 2014 (ver tabla 2.7).

A continuación se realiza un breve balance económico de lo que ha ocurrido a lo largo de la legislatura, desde que el Partido Popular ganó las elecciones a finales de 2011, hasta el último dato disponible en cada caso. El balance se lleva a cabo en cuatro áreas: mercado de trabajo, cohesión social, situación financiera, iniciativa pública y competitividad.

### Mercado de trabajo

El mercado de trabajo es una de las áreas donde el balance de legislatura es más negativo. De hecho, solo hay dos renglones positivos: 138.000 desempleados menos que a finales de 2011, y una tasa de paro que se recorta, tímidamente, dos décimas (ver tabla 2.8). No obstante, esta mejora es muy cuestionable, pues la rebaja del paro y su tasa no se deben a una mejora del empleo (que cae en 287.000 personas en el mismo período), sino a una caída de la población activa (-425.000 personas), producida por la emigración y la retirada del mercado de trabajo de personas desanimadas por la falta de oportunidades. La caída del empleo asalariado es mayor que la del total de ocupados (-425.000) y se produce tanto en el sector privado (-278.000) como en el público (-110.000).

El incremento de la precariedad del empleo caracteriza la legislatura, y es resultado directo de la reforma laboral. Aumenta la tasa de asalariados con un contrato temporal (hasta el 25,1 %), se incrementa la inestabilidad del empleo indefinido (como resultado de la rebaja de su coste de despido<sup>9</sup>), se amplía el peso de la ocupación a jornada parcial (17 %) y el porcentaje de ellos, que trabajan a

<sup>9</sup> En algún caso a cero, como con el nuevo contrato indefinido para emprendedores, que cuenta con un período de prueba de un año, durante el cual el trabajador puede ser despedido sin causa y sin coste.

tiempo parcial no voluntariamente (63,3 %). Al tiempo sube también la jornada de trabajo en el sector público y, en menor medida, en el privado. Se recorta el salario medio a tiempo completo y parcial y se abre más la brecha salarial entre hombres y mujeres (ver tabla 2.7). Como consecuencia de este importante aumento de la precariedad en el empleo, crece el número de trabajadores en riesgo de pobreza (21,3 %) y de ocupados en situación de pobreza material severa (4 %). (Ver tabla 2.8.).

El desempleo, como se ha comentado, se reduce por la caída de la población activa, pero esto no es igual entre todos los colectivos. Aumenta en los mayores de 45 años, 313.000 desempleados más, y entre los parados de larga duración (más de un año buscando empleo), 543.000 adicionales. También hay 875.000 parados más de muy larga duración (más de dos años buscando empleo) al final de la legislatura. El desempleo masivo, el paro estructural (aproximado por el elevado porcentaje de parados de larga duración, 62 % del total), y la precariedad del empleo son las grandes asignaturas pendientes del mercado de trabajo que, no solo han sido ignoradas por el Gobierno a lo largo de la legislatura, sino que se han empleado por éste como amortiguadores de la crisis financiera y de deuda.

### Cohesión social

La cohesión social es la otra área donde el balance de la legislatura es más negativo. Solo dos aspectos arrojan un resultado positivo, y no es atribuible a la política económica del Gobierno. El primero es el mantenimiento del poder de compra de los salarios negociados en los convenios colectivos, a pesar de la caída del salario medio real y de que la negociación colectiva ha sido objeto de un serio intento de devaluación por la reforma laboral, haciendo prevalecer el convenio de empresa sobre el de sector, fomentando la desaparición de convenios, con el fin de la **ultractividad**, y facilitando la inaplicación de sus contenidos. El otro aspecto es el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, que se ha conseguido gracias a

LA REBAJA DEL PARO  
NO SE DEBE A UNA MEJORA  
DEL EMPLEO SINO A UNA  
CAÍDA DE LA POBLACIÓN  
ACTIVA:

**-425.000  
PERSONAS**

**TABLA 2.8 – MERCADO DE TRABAJO**

	UNIDADES	FUENTE	IV TRIM. 2011	II TRIM. 2015	DIFER.	BALANCE
Ocupados	Miles	EPA	18.153	17.867	-287	-
<b>POBLACIÓN ACTIVA</b>						
Activos	Miles	EPA	23.440	23.016	-425	-
Tasa de actividad	%	EPA	60,3	59,8	-0,5	-
<b>Asalariados:</b>	<b>Miles</b>	<b>EPA</b>	<b>15.151</b>	<b>14.792</b>	<b>-358</b>	<b>-</b>
Sector Público	Miles	EPA	3.235	2.956	-278	-
Sector Privado	Miles	EPA	11.916	11.806	-110	-
<b>PRECARIEDAD LABORAL</b>						
Asalariados temporales	%	EPA	24,8	25,1	0,3	-
Afiliados temporales (Reg. General)	%	Seg. Social	28,7	29,7	1,0	-
Rotación de los contratados indefinidos <sup>1</sup>	Ratio	GE CCOO	1,15	1,42	0,27	-
Asalariados a tiempo parcial	%	EPA	14,2	17,0	2,8	-
Afiliados a tiempo parcial (Reg. General)	%	Seg. Social	20,6	24,1	3,5	-
Ocupados a tiempo parcial no voluntario	%	EPA	55,3	63,3	8,0	-
<b>Desempleados:</b>	<b>Miles</b>	<b>EPA</b>	<b>5.287</b>	<b>5.149</b>	<b>-138,3</b>	<b>+</b>
Tasa de paro	%	EPA	22,6	22,4	-0,2	-
Mayores de 45 años	Miles	EPA	1.466	1.779	312,8	-
Larga duración (> 1 año)	Miles	EPA	2.643	3.186	542,9	-
Larga duración (> 1 año)	% s/total	EPA	50,0	61,9	11,9	-
Muy larga duración (>2 años)	Miles	EPA	1.431	2.306	875,0	-
Muy larga duración (>2 años)	% s/total	EPA	27,1	44,8	17,7	-
Hogares con todos los activos en paro		EPA	1.622	1.658	37	-
<b>HORAS TRABAJADAS A LA SEMANA (ASALARIADOS):</b>						
		EPA	33,2	33,9	0,7	-
Sector público		EPA	31,5	33,7	2,2	-
Sector privado		EPA	33,6	33,9	0,3	-
<b>Salario medio mensual bruto:</b>	<b>Euros</b>	<b>ETCL</b>	<b>2.020</b>	<b>1.832</b>	<b>-188,4</b>	<b>-</b>
Asalariados a jornada completa	Euros	ETCL	2.321	2.161	-160,2	-
Asalariados a tiempo parcial	Euros	ETCL	822,3	749,64	-72,7	-
Salario femenino / Salario masculino <sup>2</sup>	%	EAES	77	76	-1,0	-

<sup>1</sup> Contratos indefinidos necesarios para crear un puesto de trabajo estable. Los datos se refieren a 2011 y 2014.

<sup>2</sup> El segundo dato corresponde al año 2013, último publicado.

Fuente: Gabinete Económico de CCOO.

la fuerte rebaja de los precios, resultado de la debilidad de la demanda, la falta de crédito, y la caída del precio del petróleo, y no por la política gubernamental que, por el contrario, ha apostado por la pérdida del valor real de las pensiones con un nuevo índice de revalorización (ver tabla 2.9). El proyecto de presupuesto prevé para 2016 una pérdida en el poder de compra de las pensiones de un 0,85 %, con una subida del 0,25 % y una previsión de incremento de los precios del 1,1 %.

El resto de aspectos, relacionados con el balance de la cohesión en la legislatura, es negativo. Han aumentado en 127.000 el número de hogares sin ingresos de origen laboral (salario, prestación por desempleo o pensión). El ingreso medio por persona producido por el mercado se ha recortado, y la rebaja no ha podido ser compensada por las transferencias sociales. Se ha incrementado la desigualdad en la distribución de la renta, y la brecha entre ricos y pobres se ha ampliado, colocando, tristemente, a España a la cabeza de Europa en este tipo de desigualdad (ver tabla 2.9).

A pesar del difícil contexto económico para muchas personas, el Gobierno recortó la protección por desempleo en 2012, habiendo aumentado en 454.000 los parados sin protección al final de la legislatura, y elevándose la cifra total a 1.702.000 parados. Como resultado de una política insensible a los problemas sociales, aumenta a lo largo de estos años el porcentaje de personas en riesgo de pobreza (hasta el 22,2 % de la población) y las que padecen carencia material severa<sup>10</sup> (hasta el 7,2 %). Un 9,6 % de los niños menores de 16 años padecen carencia material severa. El 3,3 % de la población no puede permitirse comer pollo, carne o pescado al menos cada dos

días, y el 11,1 % no puede mantener la vivienda a una temperatura adecuada<sup>11</sup> (ver tabla 2.9).

### Situación financiera

La situación financiera es donde el Gobierno puede presentar su mejor cómputo. No obstante, se trata de un balance con luces y sombras, donde gran parte de las mejoras, difícilmente pueden atribuirse a la acción del Gobierno, pues son deudoras, o de las decisiones de ajuste tomadas por los agentes económicos autónomamente, o de la política monetaria del BCE. Por contra, las sombras sí son consecuencias de errores de política económica. Todos los agentes económicos han reducido su endeudamiento a lo largo de la legislatura, a excepción del Sector Público que lo ha incrementado para salvar al sistema financiero, hacer frente al aumento del gasto público provocado por los estabilizadores automáticos (protección por desempleo) y el incremento de los gastos financieros, así como para responder al hundimiento de la recaudación, resultado del final de la burbuja inmobiliaria, y del proceso de desfiscalización y rebaja de impuestos llevada a cabo desde los años noventa. Sin embargo, el proceso de **desendeudamiento** se consigue, fundamentalmente, recortando o congelando la inversión y reduciendo los costes laborales (con despidos y rebajas salariales). Por otro lado, el fuerte recorte de la tasa de ahorro de los hogares a lo largo de la legislatura es otro indicio de recuperación poco sólida, pues el aumento del consumo privado se está financiando con reservas de los hogares y no con un aumento recurrente de sus ingresos (ver tabla 2.10).

El stock de crédito sigue menguando al final de la legislatura, a pesar de la mejora apreciable en el coste de la financiación. No obstante, aún queda por cerrar completamente la diferencia entre los tipos de interés pagados por las familias y empresas españolas, en comparación con las europeas. La disminución del saldo vivo de crédito, tras ocho años de crisis, es resultado de una reforma del sector financiero que pensó poco o nada en la función del sistema en su conjunto (dar crédito suficiente en condiciones asequibles) y se limitó a buscar una solución individual a las entidades con dificultades. Se optó por una reforma que fomenta la concentración en el sector, lo que repercute negativamente sobre su competitividad, aumenta el riesgo sistémico (al haber entidades cada vez más grandes) y hace más probable que surjan problemas de exclusión financiera. En este sentido, está aumentado el número de personas que recurren al entorno informal para conseguir financiación en lugar de a una entidad financiera. Según el Banco Mundial, mientras que en 2011 el 14 % del 40 % de la población con menor renta, pidió un crédito a un familiar o amigo en España; en 2014 este porcentaje se había elevado hasta el 31 %. Una fuerte subida de 17 puntos, indicio de un posible e incipiente problema de exclusión financiera, que se suma a la creciente exclusión social (ver tabla 2.10).

### Competitividad

El área de competitividad presenta una mejora en el sector exterior debida a la caída de la demanda interna, que resta impulso a las importaciones de bienes, pero, sobre todo, a los pagos al exterior por servicios laborales o dividendos de empresas. En paralelo, las exportaciones de bienes mejoran de manera muy importante (22.850 millones), así como los ingresos por servicios (donde tiene un peso significativo el

<sup>10</sup> Ver nota al pie de página #1, en el capítulo primero.

<sup>11</sup> Para un análisis detallado de la desigualdad y sus causas ver el EnClave de Economía #2 del Gabinete Económico de CCOO.

**TABLA 2.9 – COHESIÓN SOCIAL**

	UNIDAD	FUENTE	IV TRIM. 2011	II TRIM. 2015	DIFER.	BALANCE
Hogares sin ingresos laborales	Miles	EPA	630,1	757,2	127,1	-
<b>PROTECCIÓN POR DESEMPLEO:</b>						
Tasa de cobertura	%	SEPE	68,9	55,4	-13	-
Parados registrados sin protección		SEPE	1.248.513	1.702.501	453.987	-
Cuantía media de protección	Euros	SEPE	909	773	-136	-
	UNIDAD	FUENTE	2011	2014	DIFER.	BALANCE
<b>INGRESO MEDIO ANUAL POR PERSONA:</b>						
Antes de transferencias sociales		Eurostat	12.112	10.783	-1.329	-
Antes de transferencias pero con pensiones		Eurostat	14.668	13.724	-944	-
Después de todas las transferencias sociales		Eurostat	14.963	14.143	-820	-
<b>COEFICIENTE GINI DE LA RENTA<sup>1</sup>:</b>						
Antes de transferencias sociales		Eurostat	48,8	50,9	2,1	-
Después de transferencias pero sin pensiones		Eurostat	38,9	39,9	1,0	-
Después de todas las transferencias		Eurostat	34,0	34,7	0,7	-
Brecha entre ricos y pobres <sup>2</sup>	Ratio	Eurostat	12,5	13,7	1,2	-
Población en hogares de baja intensidad laboral <sup>3</sup>	%	Eurostat	13,4	17,1	3,7	-
<b>CARENCIA MATERIAL SEVERA<sup>4</sup>:</b>						
No puede carne, pollo o pescado al menos cada 2 días	%	Eurostat	4,5	7,1	2,6	-
No tener la vivienda a temperatura adecuada	%	Eurostat	3,2	3,3	0,1	-
No tener la vivienda a temperatura adecuada	%	Eurostat	6,5	11,1	4,6	-
No tiene capacidad de afrontar gastos imprevistos	%	Eurostat	37,7	42,7	5,0	-
Retrasos en el pago de la hipoteca o alquiler	%	Eurostat	4,6	7,2	2,6	-
Ocupados	%	Eurostat	2,5	4,0	1,5	-
Niños menores de 16 años	%	Eurostat	5,2	9,6	4,4	-
Personas en riesgo de pobreza <sup>5</sup>	%	Eurostat	20,6	22,2	5,4	-
Trabajadores en riesgo de pobreza <sup>5</sup>	%	Eurostat	12,1	21,3	9,2	-
<b>EVOLUCIÓN DEL PODER DE COMPRA ENTRE 2011 Y 2015</b>						
Salarios negociados en convenio	%	M.Empleo			0,1	+
Salario medio	%	INE			-2,2	-
Pensiones	%	PGE			0,0	+
Becas	%	PGE			-3	-

<sup>1</sup> Mide la desigualdad en el reparto de la renta. Vale cero si la renta se distribuye de manera igualitaria y 100 si toda la renta la concentra una persona.

<sup>2</sup> Ratio entre el porcentaje de renta del 10 % más rico y el 10 % más pobre.

<sup>3</sup> Hogares donde se trabaja menos de un 20 % de lo que, en teoría, podían haber trabajado sus miembros en edad laboral.

<sup>4</sup> Si el hogar no se puede permitir al menos 4 de una lista de 9 artículos (ver nota al pie de página #1).

<sup>5</sup> Con un ingreso disponible por debajo del 60 % de la mediana de la distribución de la renta.

Fuente: Gabinete Económico de CCOO.

**TABLA 2.10 – FINANCIACIÓN, ENDEUDAMIENTO, AHORRO E INVERSIÓN**

	UNIDAD	FUENTE	2011	2015 <sup>1</sup>	DIFER.	BALANCE
<b>TASA DE ENDEUDAMIENTO:</b>						
Hogares <sup>2</sup>	% Renta disp.	CN	123,8	108,8	-15	+
Empresas no financieras	% PIB	CN	132,5	110,6	-21,9	+
Sector Público	% PIB	CN	69,2	101,5	32,3	-
<b>TASA DE AHORRO:</b>						
Hogares	% PIB	CN	7,8	0,8	-7,0	-
Empresas no financieras	% PIB	CN	12,8	15,0	2,2	+
Instituciones financieras	% PIB	CN	2,6	2,6	0,0	
Sector Público	% PIB	CN	-4,6	-0,4	4,2	+
<b>TASA DE INVERSIÓN:</b>						
Hogares	% PIB	CN	4,8	3,6	-1,2	-
Empresas no financieras	% PIB	CN	11,3	11,7	0,4	+
Instituciones financieras	% PIB	CN	0,6	0,7	0,1	+
Sector Público	% PIB	CN	4,9	2,3	-2,6	-
<b>STOCK DE CRÉDITO:</b>						
Hogares. Crédito hipotecario	Millones	BdE	650.473	560.772	-89.701	-
Hogares. Crédito de consumo	Millones	BdE	199.174	166.441	-32.733	-
Sociedades no financieras	Millones	BdE	848.598	532.700	-315.898	-
<b>DIF. TIPOS DE INTERÉS ESPAÑA - EUROZONA<sup>3</sup>:</b>						
<b>HOGARES. Crédito nuevo:</b>						
Para consumo y hasta 1 año	Puntos %	BCE	0,80	-0,74	-1,5	+
Para consumo más de 1 año y hasta 5 años	Puntos %	BCE	3,37	3,70	0,3	-
Para adquisición de vivienda	Puntos %	BCE	0,05	-0,04	-0,1	+
<b>SOC. NO FINANCIERAS. Crédito nuevo:</b>						
Hasta 1 millón de euros	Puntos %	BCE	0,57	0,51	-0,1	+
Más de 1 millón de euros	Puntos %	BCE	0,05	0,65	0,6	-
<b>HOGARES. Saldo vivo de crédito:</b>						
Adquisición de vivienda a más de 5 años	Puntos %	BCE	-0,82	-1,29	-0,5	+
Cdto al consumo y otros fines a más de 5 años	Puntos %	BCE	-0,59	-0,17	0,4	-
<b>SOC. NO FINANCIERAS. Saldo vivo de crédito:</b>						
Crédito de hasta 1 año	Puntos %	BCE	0,20	-0,16	-0,4	+
Crédito de más de 1 y hasta 5 años	Puntos %	BCE	0,15	-0,05	-0,2	+
Crédito de más de 5 años	Puntos %	BCE	-0,08	-0,20	-0,1	+
<b>PRIMA DE RIESGO</b>			<b>320</b>	<b>128</b>	<b>- 192</b>	<b>+</b>
<b>EXCLUSIÓN FINANCIERA<sup>4</sup></b>	<b>%</b>	<b>BM</b>	<b>13,7</b>	<b>31,1</b>	<b>17,4</b>	<b>-</b>
<b>COMPETITIVIDAD DEL SECTOR FINANCIERO<sup>5</sup></b>	<b>%</b>	<b>BCE</b>	<b>51,9</b>	<b>43,8</b>	<b>- 8,1</b>	<b>-</b>

<sup>1</sup> Último dato disponible.

<sup>2</sup> El segundo dato corresponde a 2014.

<sup>3</sup> Se compara noviembre de 2011 con junio de 2015.

<sup>4</sup> Porcentaje de población mayor de 15 años y en los primeros cuatro deciles de la distribución de la renta, que ha pedido un crédito a familiares o amigos. El dato de la segunda columna corresponde al año 2014.

<sup>5</sup> Porcentaje de activos en entidades distintas de las cinco más grandes. La última columna corresponde al año 2013.

Fuente: Gabinete Económico de CCOO.

TABLA 2.11 – COMPETITIVIDAD

	UNIDAD	FUENTE	2011	2014	DIFER.	BALANCE
Tipo de cambio	\$/euro	BdE	1,392	1,328	-0,064	+
<b>BALANZA DE PAGOS:</b>						
Ingresos	Millones	BdE	380.926	402.993	22.067	+
Pagos	Millones	BdE	410.911	390.108	-20.803	+
Saldo	Millones	BdE	-29.985	12.885	42.870	+
<b>BALANZA POR CUENTA CORRIENTE:</b>						
<b>Balanza comercial:</b>						
Exportaciones	Millones	BdE	215.967	238.817	22.850	+
Importaciones	Millones	BdE	260.443	260.255	-188	+
Saldo	Millones	BdE	-44.476	-21.438	23.038	+
Ingresos por servicios <sup>1</sup>	Millones	BdE	93.922	101.015	7.093	+
Pagos por servicios	Millones	BdE	51.334	52.662	1.328	-
Saldo de servicios	Millones	BdE	42.588	48.353	5.765	+
Ingresos por rentas primarias <sup>2</sup>	Millones	BdE	52.899	45.108	-7.791	-
Pagos por rentas primarias	Millones	BdE	71.258	51.357	-19.901	+
Saldo rentas primarias	Millones	BdE	-18.359	-6.249	12.110	+
Ingresos por transf. corrientes <sup>3</sup>	Millones	BdE	12.526	12.938	412	+
Pagos por transf. corrientes	Millones	BdE	26.318	25.176	-1.142	+
Saldo transferencias corrientes	Millones	BdE	-13.792	-12.238	1.554	+
<b>BALANZA DE CAPITAL:</b>						
Ingresos <sup>4</sup>	Millones	BdE	5.612	5.114	-498	-
Pagos	Millones	BdE	1.557	658	-899	+
Saldo	Millones	BdE	4.055	4.456	401	+
<b>INVERSIÓN:</b>						
Construcción	Millones	INE	134.580	101.084	-33.496	-
Bienes de equipo	Millones	INE	65.618	67.535	1.917	+
<b>GASTO EN I+D+I<sup>5</sup></b>						
Público	Millones	INE	6.788	6.106	-682	-
Privado	Millones	INE	7.396	6.906	-490	-
<b>COSTES LABORALES UNITARIOS</b>						
Totales	2010 = 100	MINECO	98,9	95,1	-3,8	+
Industria no energética	2010 = 100	MINECO	99,7	96,8	-2,9	+

<sup>1</sup> En esta balanza el 50% de los ingresos son turismo y el 25% de los pagos.

<sup>2</sup> Rentas del trabajo cobradas en el extranjero o rentas por inversiones de capital en el extranjero.

<sup>3</sup> Subvenciones corrientes de la UE.

<sup>4</sup> Subvenciones de capital de la UE, venta de patentes, marcas, derechos de autor, etc.

<sup>5</sup> El segundo dato corresponde al año 2013.

Fuente: Gabinete Económico de CCOO.

**TABLA 2.12 – SECTOR PÚBLICO**

	UNIDAD	FUENTE	2011	2014	DIFER.	BALANCE
Ingresos Públicos	% PIB	Eurostat	36,0	37,8	1,8	+
<b>GASTO PÚBLICO:</b>	<b>% PIB</b>	<b>EUROSTAT</b>	<b>45,4</b>	<b>43,6</b>	<b>- 1,8</b>	<b>-</b>
Sanidad <sup>1</sup>	% PIB	Eurostat	6,4	6,0	-0,4	-
Educación <sup>1</sup>	% PIB	Eurostat	4,4	4,0	-0,4	-
Protección social <sup>1</sup>	% PIB	Eurostat	16,8	17,6	0,8	+
Déficit público	% PIB	Eurostat	-9,4	-5,8	-3,6	+
Deuda Pública	% PIB	Eurostat	69,2	97,7	28,5	-
<b>EMPLEO PÚBLICO<sup>2</sup>:</b>	<b>MILES</b>	<b>EPA</b>	<b>3.235</b>	<b>2.956</b>	<b>- 278,4</b>	<b>-</b>
Tasa de temporalidad	%	EPA	23,9	21,6	-2,3	+
% de trabajadores a tiempo parcial	%	EPA	6,6	6,6	0,0	

<sup>1</sup> El segundo dato se refiere al año 2013.

<sup>2</sup> El primer dato se refiere al IV trimestre de 2011 y el segundo, al II trimestre de 2015.

Fuente: Gabinete Económico de CCOO.

turismo), aunque en mucha menor medida (7.093 millones). Todo ello gracias al mejor comportamiento de la economía internacional y la apertura de nuevos mercados de exportación.

La mejora competitiva diseñada por el Gobierno se basa en el recorte de los costes laborales por unidad de producto, que caen a lo largo de la legislatura. Sin embargo, se reducen también los componentes relacionados con la mejora de la competitividad vía aumento de la calidad o del valor añadido a la producción, como son los gastos en I+D+i, que caen tanto en el sector público como en el privado. La inversión en infraestructuras y vivienda se hunde a lo largo de la legislatura (-33.496 millones), mientras que la inversión en bienes de equipo aumenta muy ligeramente (1.917 millones).

### Iniciativa pública

El Sector Público reduce su déficit a lo largo de la legislatura, pero a costa de un fuerte recorte del gasto público en inversión, sanidad, educación y gastos de personal. Estos últimos caen por la disminución de plantillas y la rebaja de los salarios (supresión de la paga extra de 2012). El empleo público disminuye en 278.000 personas entre 2011

y 2014, mediante la extinción de contratos temporales y la no reposición de bajas. El gasto en protección social aumenta, en cambio, como resultado del funcionamiento de los estabilizadores automáticos y a pesar del recorte de la prestación por desempleo en 2012.

### LA PRIVATIZACIÓN SUAVE EN SANIDAD Y EDUCACIÓN

Una economía en crisis, junto a unas políticas de recortes que han tratado de reducir el peso de los servicios públicos (menor gasto reduciendo personal, cobertura y prestaciones), han tenido como efecto el incremento del peso de los sectores privados para dar respuesta a las demandas que no pueden satisfacerse desde el ámbito público. Esto es lo que en adelante se denominará 'privatización suave'. La privatización es un proceso por el que los gobiernos o las Administraciones Públicas colocan en manos privadas la titularidad, la gestión o la provisión, total o parcial, de actividades o prestaciones consideradas de interés o de servicio público. Así, hay ejemplos de ventas de activos públicos a sectores privados, de diferentes sistemas de colaboración público-privada, de conciertos con empresas privadas para la provisión de servicios o prestaciones públicas. Procesos

bien identificados que han dado origen a movilizaciones sociales de diferente alcance.

Un ejemplo es lo que se vivió en Madrid con el intento del Gobierno regional de cambiar el sistema de colaboración público-privada de seis hospitales de la Comunidad Autónoma. En el documento '**Plan de medidas de garantía de la sostenibilidad del sistema sanitario público de la Comunidad de Madrid**', presentado en el otoño de 2012, el Gobierno regional proponía la '**externalización de la actividad sanitaria en seis hospitales, utilizando el modelo de concesión**'. Construidos mediante el modelo PFI (*Private Finance Initiative*) que colocaba en manos del sector privado toda la actividad no sanitaria del centro durante décadas, la pretensión era ampliar esta privatización hacia la actividad sanitaria, mediante el modelo de concesión sanitaria administrativa (modelo Alzira), de forma que todos los centros y la totalidad de su actividad, tanto la sanitaria como la no sanitaria, estuvieran en manos privadas. Estos procesos pueden calificarse de '**privatización dura**': hay una decisión explícita de transferir financiación junto a responsabilidad en la gestión y la provisión de prestaciones como las sanitarias, correspondientes a un servicio público.

En el ámbito educativo se han conocido diferentes procesos de privatización a través, también, de diferentes vías. Cesión de suelo público para la construcción de centros privados, subcontratación de servicios, aumento de la enseñanza concertada. Un proceso que ha llevado a que, según la OCDE, España sea el Estado europeo con mayor porcentaje de alumnado en centros concertados o privados. Al igual que se ha visto en sanidad, se extienden las concesiones administrativas en

el ámbito educativo, al tiempo que se mantienen las dificultades para la construcción de centros públicos.

En ambos casos, el sanitario y el educativo, cuando se produce la privatización hay algo en común: el incremento de las desigualdades sociales, al tener como consecuencia este proceso de privatización la exclusión de los colectivos más necesitados en el acceso a determinados servicios y prestaciones. Ahora bien, no siempre es necesario que un Gobierno tome una decisión explícita de privatizar un servicio público. Hay vías más indirectas. Por ejemplo, cuando un Gobierno decide recortar la capacidad de los servicios públicos esenciales se produce una doble consecuencia: las empresas privadas encuentran un nicho de negocio y las personas con menores recursos económicos encuentran mayores barreras de acceso. Un proceso que ya se detecta en España y que puede acentuarse en los próximos años.

Por ello, puede hablarse de '**privatización suave**' cuando se produce una expansión del sector privado en la provisión de servicios y prestaciones, sin necesidad de que haya una decisión explícita de privatizarlos. Sencillamente, hay una demanda que el sector público no satisface (por ejemplo: incremento de los tiempos de espera en la sanidad pública, exclusión de prestaciones en este mismo ámbito, lejanía de los centros sanitarios o educativos, supresión del profesorado de apoyo, cierre de comedores escolares, etcétera) y que el sector privado puede cubrir, al menos cuando las personas que lo necesitan pueden pagarlo.

Cierto que el término '**privatización suave**' puede encontrarse en relación a diferentes formas de privatización: para distinguir la privatización de actividades de la privatización de infraestructuras o recursos físicos ('**dura**'); para señalar la realizada

cuando se transfiere la responsabilidad a instituciones privadas sin ánimo de lucro, al tiempo que el Estado mantiene la obligación de rendir cuentas sobre los servicios ofertados a la población; para definir un proceso de privatización de empresas públicas a largo plazo, de 25 a 30 años; para denunciar la cesión de suelo público para el desarrollo de actividades privadas; para explicar la venta parcial de activos a empresas privadas, manteniendo el control mayoritario en una empresa pública. Sin embargo, en este trabajo el término '**privatización suave**' se refiere, como hemos dicho, al efecto que los recortes y las restricciones presupuestarias para el sector público producen en la expansión del sector privado. Ésta será una batalla crucial en los próximos años.

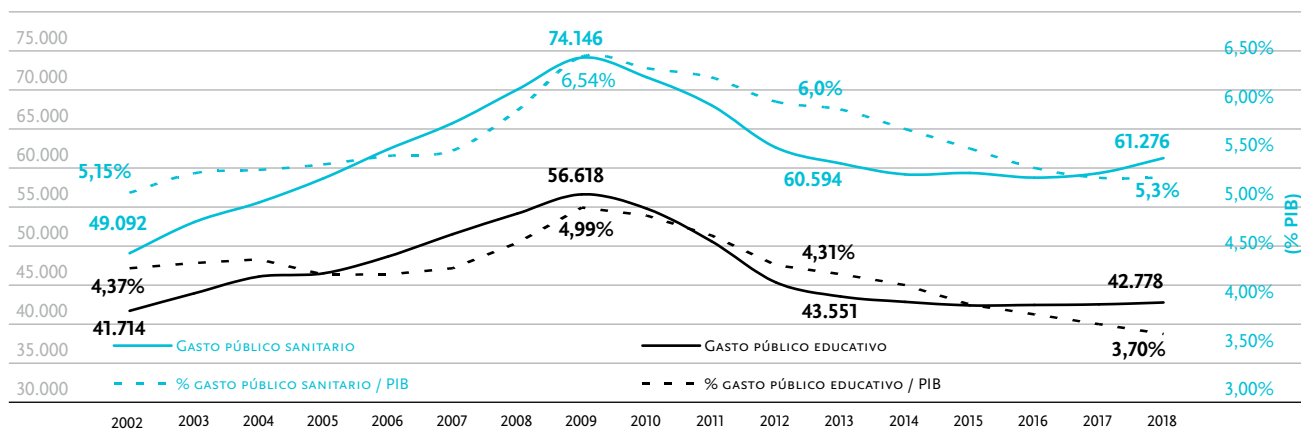
### **Restricciones previstas en los servicios públicos de sanidad y educación**

En efecto, si se cumplen los objetivos incluidos en la Actualización del Programa de Estabilidad 2014–2017, el cambio en la estructura del gasto por funciones conllevaría reducir el peso relativo de la salud desde el 6,0 % del PIB en 2013 al 5,3 % en 2018, así como hacer lo propio en educación bajando del 4,0 % al 3,7 % del PIB. En otras palabras, aunque la economía mejore en los próximos años (el Gobierno confía en un crecimiento del PIB del 3,3 % en 2015 y del 3,0 % en 2016, según el escenario macroeconómico incluido en el proyecto de PGE–2016), servicios públicos fundamentales como sanidad y educación verían sus presupuestos, en el mejor de los casos, congelados en términos reales.

Puede verse en el gráfico 2.4, por ejemplo, en el caso de sanidad. De cumplirse las previsiones respecto al PIB y los objetivos en la reducción del peso de la sanidad pública respecto al mismo, en 2018 el gasto sanitario



**GRÁFICO 2.4 –EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN SANIDAD Y EDUCACIÓN  
(MILLONES DE EUROS CONSTANTES)**



Fuente: Elaboración propia a partir de la Estadística de Gasto Sanitario Público, la Actualización del Programa de Estabilidad 2015–2018 y la Presentación del Proyecto de PGE–2016. Las previsiones de IPC para 2015 y 2016 son de FUNCAS, manteniendo el dato de este último año estable en 2017 y 2018.

público en España sería equivalente a 61.276 millones de euros, descontado el efecto de la inflación. En otras palabras, parece que se inicia ya una fase en la que no habría más reducciones del gasto sanitario público, enfrentándose el sector a una congelación inicial de los recursos a la espera de una recuperación posterior basada en la buena marcha de la economía. Igualmente, en el mismo gráfico 2.4 se recogen los datos sobre gasto público en educación. Puede verse que, a pesar de las diferencias en las magnitudes de las cifras, las curvas de evolución y de previsión para los próximos años son similares a las de la sanidad pública.

A la vista de los datos, podría pensarse que por fin se han terminado los problemas, que ya se inicia un periodo de recuperación en ambos servicios públicos. Conviene alertar, sin embargo, sobre dos cuestiones. La primera, la diferencia de esfuerzo que se realiza en España y en otros países europeos, cuando éste se mide por la cantidad de recursos de la economía nacional destinada a sanidad y a educación. La

segunda, porque supondría aceptar que en 2018 se necesitarían menos recursos que en 2009 para dar respuesta a las respectivas demandas en ambos servicios públicos.

En cuanto a la primera de las cuestiones, baste recordar que países con sistemas sanitarios comparables (sistemas nacionales de salud, modelo Beveridge), como Suecia o Reino Unido, tenían en 2013 unos porcentajes de gasto sanitario público sobre el PIB del 7,9 % y del 7,6 %, respectivamente, frente al 6,3 % de España (las cifras varían ligeramente al alza, respecto a las utilizadas en el Programa de Estabilidad, al utilizarse en las comparaciones internacionales los Sistemas Nacionales de Cuentas de Salud, que incluyen conceptos excluidos en la Estadística de Gasto Sanitario Público). Lo mismo sucede con la enseñanza pública. Según los últimos datos disponibles en los Sistemas de Cuentas de Educación, España en 2012 gastaba el 4,4 % del PIB, mientras que Suecia gastaba el 6,5 % (2011) y Reino Unido el 5,8 % (2011).

### Incremento de las necesidades en sanidad y educación

Al margen de la diferencia con el resto de los países europeos, es relevante considerar si las necesidades en sanidad o en educación han disminuido de tal forma que permitan liberar recursos para atender a otras necesidades que el conjunto de la sociedad haya definido como más relevantes. Y no parece que sea así. Desde la perspectiva sanitaria cabría preguntarse si disminuye la población a atender o la complejidad de su demanda, de forma tal que ello justifique una disminución de los recursos públicos disponibles, pero la duda se resuelve pronto al tener en cuenta la doble transición demográfica y epidemiológica que se está produciendo. Si se utiliza 2009 como referencia, al ser el de mayor gasto público en sanidad, se podrá apreciar que, desde entonces hasta 2014, la población asignada (según datos del Sistema de Información de Atención Primaria, SIAP) ha disminuido un 2,0 %. Y en la misma fuente puede verse que el número de consultas de medicina en atención primaria ha disminuido en un 6,3 % entre 2009

y 2013 (último año sobre el que hay información) y las consultas en enfermería en un 1,3 %. Pero no son estas cifras globales las más indicadas para apreciar la fuerte turbulencia demográfica que se está viviendo en el ámbito sanitario.

Lo más relevante es considerar lo que está ocurriendo con la población mayor. Así, desagregando los datos puede verse que la población mayor de 65 años aumenta en ese mismo periodo un 2,3 %; y si se tienen en cuenta los mayores de 80 años se ve un incremento del 5,8 %. Es un dato relevante, puesto que la población mayor de 65 años es la que genera una mayor demanda de actividad sanitaria. De hecho, las consultas médicas de los mayores de 65 años se han incrementado en un 21,7 % y las de enfermería en un 22,6 %; y teniendo en cuenta a los mayores de 80 años, los incrementos se elevan hasta el 39,5 % y el 40,8 % respectivamente. Como puede deducirse, pequeños incrementos en la población mayor generan grandes incrementos en su demanda sanitaria.

¿Ha disminuido la complejidad en la actividad sanitaria? No. Por un lado, porque el envejecimiento conlleva, también, un incremento de la **comorbilidad** y de la cronicidad. Por otro, porque el desarrollo tecnológico y la investigación biomédica están suponiendo un reto para el sector sanitario. Y, por último, los mayores niveles educativos de la población conllevan mayores niveles de exigencia, con pacientes que quieren participar en la toma de decisiones sobre aquello que les afecta directamente. Tampoco hay motivos para afirmar que en el sector educativo pueden reducirse los recursos. En el curso escolar 2014–2015 hay 8.141.628 estudiantes, cifra a la que hay que sumar 1.532.728 correspondientes al ámbito universitario. En el curso escolar 2007–2008 el número de estudiantes era de 7.226.664, más

1.389.553 del ámbito universitario. En resumen, entre el curso 2007–2008 y el curso 2014–2015, el número total de estudiantes se ha incrementado en un 12,3 % (un 12,7 % en el ámbito no universitario y un 10,3 % en el universitario).

También en el sector educativo debe tenerse en cuenta la evolución tecnológica y el cambio de actitud entre los estudiantes. No es imaginable en el futuro una persona acudiendo a clase cargada de libros de texto, para escuchar lecciones magistrales y volver a casa cargada de deberes para realizar en solitario y memorizando. Sin embargo, cabe preguntarse si los centros educativos están preparados tecnológicamente y si el profesorado está recibiendo el apoyo y la formación adecuada para afrontar este reto.

Pero no se trata solo de números globales. En ambos casos, sanidad y educación, hay una reflexión abierta sobre si los pacientes y los estudiantes están donde deben estar. En el primer caso, porque debería reforzarse la atención primaria y la atención domiciliaria, además de proseguir en la extensión de nuevas formas de atención hospitalaria que reducen las estancias y facilitan la recuperación del paciente en un entorno menos agresivo. En el caso del sistema educativo, porque la clásica representación de diábolo (ancho en los niveles universitarios y en los niveles más bajos de formación, pero estrecho en los niveles intermedios por los déficits de la formación profesional), debería dar paso a una figura más hexagonal (reforzando los niveles intermedios de formación). Educación y sanidad necesitan, por tanto, acometer procesos de reforma pero no un debilitamiento de su papel como sectores públicos. Y esto es lo que se está produciendo mediante una política con sordina, de forma tal que más allá de los ruidos generados por las privatizaciones **duras** avanza,

de una forma imparable, la privatización **suave** de ambos servicios públicos.

### El empleo, medida del desplazamiento de lo público a lo privado

Sin duda, hay distintos medios para analizar el desplazamiento de lo público a lo privado. Por ejemplo, mediante el análisis del gasto. Por un lado, la sanidad privada suponía en el año 2009 el 24,3 % del total del gasto sanitario y en 2013 llegaba a ser el 28,5 %, el porcentaje más alto registrado desde 2003 según los datos del Sistema de Cuentas de Salud. Otra forma de aproximarse podría ser analizando el gasto público que se destina a financiar la provisión privada de la actividad. Puede verse que el crecimiento en el gasto educativo ha sido mayor en conciertos y subvenciones de lo que ha crecido en el conjunto del gasto público. Si utilizamos el año 2002 como año base (2002=100), el gasto público educativo en 2013 equivale a un índice de 138,1 (en euros corrientes), mientras que el gasto en conciertos y subvenciones equivale a 161,2. Sin embargo, hay otro método que también puede resultar útil. Los microdatos de la Encuesta de Población Activa (EPA) permiten conocer el número de personas que trabajan en sanidad y en educación y el número total de horas efectivas de trabajo, diferenciar estos datos entre el ámbito público y el privado, y ver su evolución a lo largo de un periodo concreto.

Ambos sectores, el educativo y el sanitario, han vivido estos últimos años un periodo de recortes que ha destruido miles de empleos. Si se comparan los datos de 2014 con los de 2011, puede verse una pérdida de 54,3 mil empleos en educación (–4,5 %) y de 12,9 mil en sanidad (–1,3 %), considerando en ambos casos tanto el sector público como el privado. Conviene señalar que

**TABLA 2.13 – OCUPADOS POR SEXO Y RAMA DE ACTIVIDAD.  
VALORES ABSOLUTOS RESPECTO DEL TOTAL DE CADA SEXO.**

POR MILES DE PERSONAS	AMBOS SEXOS		HOMBRES		MUJERES	
	EDUCACIÓN	ACTIVIDADES SANITARIAS	EDUCACIÓN	ACTIVIDADES SANITARIAS	EDUCACIÓN	ACTIVIDADES SANITARIAS
2014	1.151,8	958,3	385,6	259,6	766,2	698,7
2013	1.163,6	925,4	380,1	249,0	783,4	676,4
2012	1.208,1	946,4	394,3	269,0	813,8	677,4
2011	1.206,1	971,2	411,9	269,5	794,3	701,7
2010	1.211,3	927,7	416,5	253,2	794,9	674,5
2009	1.180,1	940,3	410,3	251,0	769,7	689,2
2008	1.164,3	910,5	414,3	240,1	750,0	670,4

Fuente: EPA publicada por el INE.

**TABLA 2.14 – DISTRIBUCIÓN DEL EMPLEO ENTRE EL SECTOR PÚBLICO  
Y PRIVADO EN LA EDUCACIÓN Y LA SANIDAD**

AÑOS	PRIVADO		PÚBLICO	
	EDUCACIÓN	SANIDAD	EDUCACIÓN	SANIDAD
2008	32,8%	30,9%	67,2%	69,1%
2009	31,7%	33,4%	68,3%	66,6%
2010	32,1%	30,9%	67,9%	69,1%
2011	32,0%	31,4%	68,0%	68,6%
2012	34,2%	32,4%	65,8%	67,6%
2013	36,3%	32,9%	63,7%	67,1%
2014	37,8%	33,1%	62,2%	66,9%
2015	37,1%	33,8%	62,9%	66,2%

Fuente: Elaboración propia a partir de la EPA, INE. Los datos de 2015 corresponden a los dos primeros semestres del año.

**TABLA 2.15 – HORAS EFECTIVAS REALIZADAS EN EL SECTOR EDUCATIVO**

OCUPADOS	PRIVADA	PÚBLICA	TOTAL	PESO PRIVADA
2014 IV	12.626.689,9	21.525.589,6	34.152.279,5	37,00 %
2008 IV	11.533.596,7	22.008.604,6	33.542.201,3	34,40 %
<b>DIFERENCIA</b>	<b>9,5 %</b>	<b>- 2,2 %</b>	<b>1,8 %</b>	

Fuente: Elaboración propia a partir de la EPA, INE. Los datos absolutos reflejan las horas realizadas en una semana de trabajo.

**TABLA 2.16 – HORAS EFECTIVAS REALIZADAS EN EL SECTOR SANITARIO**

OCUPADOS	PRIVADA	PÚBLICA	TOTAL	PESO PRIVADA
2014 IV	11.717.812,3	18.836.085,3	30.553.897,7	38,4 %
2008 IV	11.301.497,7	19.147.994,5	30.449.492,2	37,1 %
<b>DIFERENCIA</b>	<b>3,7 %</b>	<b>- 1,6 %</b>	<b>0,3 %</b>	

Fuente: Elaboración propia a partir de la EPA, INE. Los datos absolutos reflejan las horas realizadas en una semana de trabajo.

en sanidad llegaron a perderse 45,8 mil empleos entre 2011 y 2013 (-4,7 %), aunque en 2014 se produce un giro en la tendencia, que se frena en los dos primeros trimestres de 2015 (ver tabla 2.12). Esta evolución global debe desagregarse entre el sector público y el privado para apreciar mejor si hay algún dato que deba tenerse en cuenta. Ambos sectores tienen elevadas tasas de salarización (94,3 % en educación y 91,7 % en sanidad, según la EPA del 2º Trimestre de 2015), por lo que los datos sobre las personas asalariadas y su distribución entre los sectores privados y públicos ayudarán a comprender las tendencias de cambio que se observan a lo largo de los años de crisis.

En el sector educativo puede verse cómo en el año 2008 el peso del conjunto del empleo asalariado del sector privado era un 32,8 %, incrementándose hasta el 37,8 % en el año 2014. La misma tendencia se aprecia en sanidad, con un incremento desde el 30,9 % en 2008 hasta el 33,1 % en 2014 (ver tabla 2.13). En otras palabras, parece que la crisis afecta más al sector público que al privado, desplazándose parte del peso del primero al segundo. De hecho, entre 2008 y 2014 el empleo asalariado en el sector educativo ha evolucionado en el sector privado creciendo un 14,5 %, mientras que disminuía en el sector público, en el mismo periodo, un -8,1 %. En el sector sanitario ha crecido el empleo asalariado en el sector privado un 11,2 %, mientras que en el sector público el crecimiento es del 0,3 %, entre 2008 y 2014.

El problema de estos datos es que nos permiten saber cuántas personas están trabajando como asalariadas en educación y en sanidad, en sus respectivos sectores públicos y privados, pero esto no es más que una parte limitada de la aproximación a la actividad ofrecida por cada ámbito. De hecho, podría haber más personas pero con menos actividad global, si se incrementa al mismo tiempo el porcentaje de quienes trabajan a tiempo parcial; o menos personas pero con más actividad derivada del incremento de la jornada. De ahí el interés por conocer el volumen de horas efectivas de trabajo que globalmente se desarrolla en cada ámbito, algo que es posible conocer a través de los microdatos de la EPA. Si se comparan los cuartos trimestres (los más estables para una comparación no alterada por las vacaciones de verano o por las de Semana Santa, variables entre marzo y abril) de 2008 y 2014 (todo el periodo de crisis económica más intensa), podrá verse el desplazamiento de actividad desde el sector público al privado, lo que se define en este trabajo como **privatización suave**.

En el sector educativo, las horas efectivas semanales realizadas por el conjunto de las personas ocupadas que han trabajado en el cuarto trimestre de 2014 son un 1,8 % más que las observadas en el mismo trimestre de 2008. Al desagregar los datos pueden verse las diferencias entre el sector privado y el público. El primero ha incrementado el número de horas efectivas semanales un 9,5 %, mientras que el segundo las ha reducido un -2,2 %. La consecuencia de esta diferente evolución es que, tal y como habíamos visto ya con los datos sobre empleo asalariado, el

sector privado ha crecido en el ámbito educativo desde el 34,4 % en 2008 al 37,0 % en 2014 (ver tabla 2.14). Algo similar ocurre en el sector sanitario, aunque con magnitudes diferentes. A diferencia del sector educativo, la actividad sanitaria medida en horas semanales efectivas de trabajo ha crecido ligeramente, un 0,3 %, entre 2008 y 2014. La actividad del sector público ha disminuido un -1,6 %, mientras que la actividad en el sector privado crece un 3,7 %. Igualmente, el peso del sector privado se incrementa desde el 37,1 % al 38,4 % (ver tabla 2.16).

Son desplazamientos de lo público a lo privado que tienen consecuencias para la población, sobre todo para las personas en situación más frágil o vulnerable, tanto en el sector educativo como en el sanitario. En otras palabras, las políticas de estos últimos años, recortando la capacidad de los servicios públicos al tiempo que se incrementaba la demanda sanitaria y educativa, está teniendo como consecuencia que el sector privado gana un espacio de acción, cubriendo aquellas actividades o prestaciones que el sector público no atiende de manera adecuada. Esta **privatización suave**, sin necesidad de privatizar centros públicos, provoca que aquellas personas que carecen de las rentas suficientes para acceder a la oferta del sector privado queden desprotegidas. De cumplirse los objetivos del Gobierno, en 2017 no solo habrá menos recursos públicos para sanidad y educación, sino que los sectores privados en ambos ámbitos habrán ganado terreno, a costa de incrementarse la desprotección de las personas con menores niveles de renta y las desigualdades sociales.

# Los ingresos de los PGE

## LOS INGRESOS PREVISTOS EN EL PGE-2016 Y SU EVOLUCIÓN EN LA LEGISLATURA

En el proyecto de PGE para 2016 se estiman unos ingresos consolidados no financieros de 287.632 millones de euros, con un crecimiento en términos nominales del 2,8 % sobre 2015. En un apartado posterior se valora si es una cifra creíble o no, tanto en su importe global como, sobre todo, en su distribución que, obviamente, se corresponde con las estimaciones del Gobierno tanto de crecimiento de la economía como de los efectos de los cambios tributarios.

En concreto, con un crecimiento del PIB nominal del 4 % y una reforma fiscal con un coste recaudatorio para 2016 de más de 4.400 millones de euros, el Gobierno prevé un aumento de la recaudación total de 7.892 millones de euros.

El dato de 2016 da continuidad a un cambio sustancial en las estimaciones de ingresos

en los PGE que abarca la práctica totalidad de la última legislatura. En los cinco presupuestos elaborados desde 2012 hasta 2016, solo el de 2014 registró una reducción en la previsión de ingresos, frente a cuatro de aumento, aunque una cuestión diferente es si se cumplen o no esas previsiones. En todo caso, si en la legislatura 2008/2011 se produjo una importante reducción, en la estimación de los ingresos entre 2012 y 2016 ocurre todo lo contrario.

A pesar de ello, la cifra de ingresos de presupuesto de 2016 aún está muy por detrás del valor máximo alcanzado en 2008. Comparado con ese ejercicio, los ingresos son un 4,6 % inferiores en términos nominales, una cifra que se eleva hasta el 8 % real si se tiene en cuenta la evolución de los precios hasta 2014 y la previsión que hace el Gobierno para 2015 y 2016.

TABLA 3.1 – INGRESOS NO FINANCIEROS EN LOS PGE INICIALES

AÑO	IMPORTE	VARIACIÓN	VARIACIÓN ACUMULADA
2008	301.614	-	100
2009	294.937	-2,2 %	97,8
2010	267.745	-9,2 %	88,8
2011	255.910	-4,4 %	84,9
2012	263.816	+3,1 %	87,5
2013	269.106	+2,0 %	89,2
2014	266.150	-1,1 %	88,3
2015	279.740	+5,1 %	92,8
2016	287.632	+2,8 %	93,1

Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de datos IGAE/MIHAP.

El ejercicio de 2016 cierra el ciclo presupuestario de la legislatura actual que ha supuesto un cambio muy significativo en la dinámica de ingresos, en comparación con la legislatura 2008/2011. En la legislatura anterior, el presupuesto de ingresos no financieros se redujo en 45.704 millones de euros, una caída del 15 % al comparar el año inicial, 2008, y el final, 2011.

Por el contrario, en la legislatura actual, la dinámica de los ingresos es de un crecimiento relativamente importante: aumentan en 31.722 millones de euros desde 2012 a 2016, una variación del 12,4 %. Es, por lo tanto, un cambio muy relevante tanto en términos cuantitativos como cualitativos ya que se pasó de una tendencia de caída pronunciada en los ingresos a un incremento de los mismos, con especial intensidad en el bienio 2015/2016, en el que lo hacen en 21.482 millones de euros, casi tres cuartas partes, por lo tanto, de todo el aumento en los cuatro ejercicios de la legislatura.

Sin embargo, en 2016 hay una ralentización en el aumento estimado de los ingresos, ya que estos crecen muy por debajo del crecimiento nominal de la producción de bienes y servicios prevista.

El cuadro macroeconómico sobre el que se fundamenta el proyecto de PGE-2016 contempla un crecimiento del PIB nominal del 4 %, mientras que los ingresos del Estado lo hacen el 2,8 %, un diferencial que está explicado, en parte, por el reparto de la recaudación entre la Administración Central y las CC.AA y, por otro lado, por los efectos de la reforma/rebaja fiscal que, en la estimación del Ministerio de Hacienda, va a reducir en 4.400 millones de euros la recaudación por IRPF e Impuesto de Sociedades.

Según la explicación del Gobierno, el aumento de las rentas salariales, de los beneficios empresariales y del gasto de los hogares va a provocar un aumento significativo de las bases imponible de las figuras tributarias que gravan el consumo, la renta y los beneficios así como de las cotizaciones sociales, lo que hace posible este incremento de los ingresos a pesar de la rebaja fiscal.

## LA ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS

La distribución por figuras recaudatorias de los ingresos consolidados del proyecto de PGE-2016 coloca, otro año más, a las cotizaciones sociales como la principal y más destacada fuente de ingresos. En 2016, de cumplirse las previsiones, aportará el 49,2 % del total de los recursos, lo que le confirma un peso determinante que, además, sigue creciendo ya que en 2014 aportaba el 47 % y en 2015 el 47,5 %.

La segunda fuente de ingresos en cuantía son los impuestos directos – básicamente el IRPF y el de Sociedades –, que aportan el 23,8 % del total pero con una tendencia decreciente que refleja los efectos de la reforma/rebaja fiscal del Gobierno. En 2014 aportaban el 25,4 % y, por lo tanto, han reducido su contribución en 1,6 puntos.

Un camino contrario al que siguen los impuestos indirectos – básicamente IVA e impuestos especiales –, que incrementan su contribución a la recaudación total hasta llegar al 15,2 % de la misma, frente al 14,2 % de 2014 a pesar de que descienden algo en comparación con los iniciales de 2015.

En cifras ya menores, en comparación con estas tres fuentes principales de ingresos, le siguen las transferencias corrientes, el 4,9 % del total, los ingresos patrimoniales con el 2,4 %, las tasas y otros ingresos con el 3,5 %, las transferencias de capital con el 0,9 % y, por último, la enajenación de inversiones reales con apenas el 0,1 % de los ingresos totales.

## EVOLUCIÓN COMPARADA DE LAS DIFERENTES FUENTES DE LOS INGRESOS

La previsión de ingresos en los PGE-2016 refleja los cambios en la estructura impositiva que se está produciendo en los últimos años y que se manifiesta en las diferentes ponderaciones de las figuras tributarias. El elemento central de esta transformación es la pérdida de peso de los impuestos directos, al tiempo que aumenta la participación de los impuestos indirectos y, sobre todo, de las cotizaciones sociales.

Más allá de un debate algo complejo sobre la progresividad del sistema, los datos reflejan que los impuestos vinculados a la

**TABLA 3.2 – EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS**

EN MILLONES DE EUROS	2014	2015	2016	% VARIACIÓN 2016/2014	% VARIACIÓN 2016/2015
Impuestos directos	67.630	67.444	68.481	1,3 %	1,5 %
Cotizaciones sociales	125.039	132.827	141.400	13,1 %	6,4 %
Impuestos indirectos	37.687	44.156	43.476	15,3 %	-1,5 %
Tasas y otros ingresos	7.085	7.047	10.158	43,4 %	44 %
Transferencias corrientes	16.032	16.357	14.192	-11,5 %	-14,1 %
Ingresos patrimoniales	9.877	8.689	6.941	-29,7 %	-20,1 %
Enajenación de inversiones	471	294	363	-22,9 %	23,4 %
Transferencias de capital	2.329	2.926	2.621	12,5 %	-10,4 %
<b>TOTAL</b>	<b>266.150</b>	<b>279.740</b>	<b>287.632</b>	<b>8,1 %</b>	<b>2,8 %</b>

Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de datos del PGE-2016.

renta de las personas y a los beneficios de las empresas caen, y suben los que gravan el consumo, que no diferencian el nivel de renta de los contribuyentes.

En 2016 se da una cierta corrección pero la tendencia se mantiene y, por eso, es conveniente comparar los datos de los PGE-2016 con los de 2015 y 2014.

El total de los ingresos aumenta en 2016 en 7.892 millones de euros sobre 2014, lo que equivale a un incremento del 2,8 % nominal entre los presupuestos iniciales de ambos ejercicios. Pero este valor central es el resultado de evoluciones diferentes entre sus distintos componentes.

En cifras absolutas, la componente de los ingresos que más va a crecer en 2016 son las cotizaciones sociales porque, según la previsión, van a aportar 8.573 millones de euros más que en 2015, con un incremento del 6,4 %, una tasa por encima del crecimiento medio de los ingresos totales, por lo que su peso aumenta ligeramente hasta llegar al 49,2 % del total.

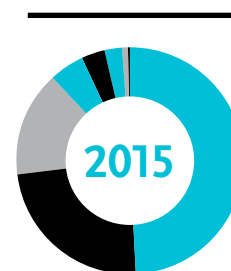
Este incremento, elevado de por sí, es todavía mayor cuando se compara con el presupuesto inicial de 2014: el Gobierno

estima un incremento de 16.361 millones de euros, equivalente al 13,1 %, sobre los ingresos por cotizaciones de hace dos años.

Los impuestos indirectos, los que gravan el consumo, básicamente IVA y Especiales, se reducen ligeramente en comparación con lo estimado inicialmente para 2015, con una previsión de recaudación inferior en 680 millones de euros, una cifra equivalente al -1,5 %. Sin embargo, este dato es en realidad una corrección sobre la estimación de 2015, porque si la comparación se realiza sobre 2014, se comprueba el importante aumento de los ingresos estimados como consecuencia del incremento de los tipos del IVA.

En concreto, los PGE-2016 recogen ingresos por impuestos indirectos superiores en 5.789 millones de euros a los de hace dos años. Es una cifra, sin duda, elevada, especialmente cuando se expresa en porcentajes de variación, porque los ingresos de 2016 son un 15,3 % más elevados que en 2014, un porcentaje que duplica la previsión de crecimiento del PIB nominal. Una de las consecuencias de esta evolución es el cambio en la ponderación de los impuestos indirectos en la recaudación total: si en 2014 era del 14,2 %, en 2015 va a llegar hasta el 15,8 %.

**GRÁFICO 3.1  
ESTRUCTURA DE LOS  
INGRESOS DEL PGE 2015**



**49,2%**  
COTIZACIONES  
SOCIALES

**23,8%**  
IMPUESTOS  
DIRECTOS

**15,1%**  
IMPUESTOS  
INDIRECTOS

**4,9%**  
TRANSFERENCIAS  
CORRIENTES

**3,5%**  
TASAS Y OTROS  
INGRESOS

**2,4%**  
INGRESOS  
PATRIMONIALES

**0,9%**  
TRANSFERENCIAS  
DE CAPITAL

**0,1%**  
ENAJENACIÓN  
DE INVERSIONES

Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de datos del PGE 2015



Frente a estos incrementos significativos, los impuestos directos, como son el IRPF y el de Sociedades, permanecen prácticamente estancados, tanto en su comparación con 2015 como con 2014. Son apenas 1.000 millones de euros más en la estimación de los PGE-2016, con un incremento de apenas el 1,5 % que está muy por debajo tanto del crecimiento nominal del PIB como del conjunto de los ingresos.

Este estancamiento en su recaudación explica la pérdida de peso de estas figuras en la estructura de ingresos, ya que si en 2014 aportaban el 25,4 % del total, en 2016 bajan al 23,8 %.

### **LOS EFECTOS RECAUDATORIOS DE LA REFORMA FISCAL**

El ejercicio de 2015 fue el primero en el que se aplicó la reforma fiscal aprobada por el Gobierno en 2014, una reforma que incluye la modificación de los principales impuestos, en especial, el IRPF y el impuesto de Sociedades.

El objetivo explícito de la reforma es la de reducir la presión fiscal, bajando tipos en lo esencial, sin abordar de forma integral nuestro deficiente sistema tributario. Más que una reforma es una rebaja fiscal, con un coste evidente para los ingresos públicos, un más que discutible efecto sobre la expansión de la actividad económica y un desequilibrado reparto de las rebajas fiscales según las figuras tributarias y los niveles de renta de los contribuyentes.

De hecho, el coste recaudatorio es tan significativo que el Gobierno se ha visto obligado a aplicarla en dos fases, aplazando a 2016 algunas de las medidas para hacerla compatible con el objetivo de la consolidación fiscal y la senda de reducción del déficit acordado con la UE.

En la presentación de su reforma, el Ministerio de Hacienda cuantificó en 9.059 millones de euros la pérdida de recaudación de la reforma, una cifra equivalente a casi un punto del PIB, aunque estima que el mayor crecimiento de la economía por la

menor carga fiscal a empresas y familias, hará que el coste final de la reforma sea de 6.900 millones de euros.

Sin embargo, en un momento posterior y, por lo tanto más actual, el Gobierno modificó ligeramente estas estimaciones. En concreto, en la Actualización del Programa de Estabilidad, aprobado el 29 de abril de 2015 y presentado a la Comisión Europea, se estima que los efectos de la reforma en la recaudación será el que se recoge en el siguiente cuadro.

El Ministerio de Hacienda distribuye la menor recaudación en dos fases, 2015 y 2016, y, entre las dos figuras, el IRPF y el Impuesto de Sociedades.

En el año 2015, de cumplirse las estimaciones del Gobierno, se van a dejar de recaudar 2.959 millones de euros, que se concentran, en lo fundamental, en las rebajas en el IRPF. El Impuesto sobre la Renta soporta el 82 % de la menor recaudación estimada, perdiendo 2.411 millones de euros en ingresos.

Por su parte, el Impuesto de Sociedades deja de recaudar 548 millones en 2015 porque el grueso de la reforma de esta figura tributaria se aplaza al año 2016. En este ejercicio, la pérdida de recaudación se eleva hasta 4.439 millones de euros, con un reparto más equilibrado entre el IRPF y el IS.

Pero ni siquiera estas cifras son las definitivas porque, apenas un mes más tarde, el Gobierno se rectificó a sí mismo y anticipo a julio de 2015 la rebaja del IRPF prevista para 2016, con lo que las cifras pueden sufrir modificaciones.

Reducir la carga fiscal y, por lo tanto, los ingresos tributarios es el objetivo casi único de la reforma y se concentra en las siguientes actuaciones. En el IRPF, el número de tramos se reduce de siete a cinco y se modifican los tipos marginales aplicados a los mismos, desde el 19 % en el más bajo, hasta el 45 %, en el más alto; se reducen los tipos marginales a las rentas del ahorro, se excluye de la tributación a los asalariados



**TABLA 3.3 – RESUMEN RECAUDATORIO REFORMA**

IMPUESTO (EN MILLONES DE EUROS)	AÑO 2015	AÑO 2016	TOTAL
IRPF	-2.411	-2.049	-4.460
I. Sociedades	-548	-2.390	-2.938
<b>TOTAL</b>	<b>- 2.959</b>	<b>- 4.439</b>	<b>- 7.398</b>

Fuente: Gabinete Económico Confederal de CCOO con datos de la actualización del Programa de Estabilidad 2015-2018

**TABLA 3.4 – EVOLUCIÓN DE LOS TRIBUTOS PRINCIPALES**

MILLONES DE EUROS	INICIAL 2015	ESTIMACIÓN 2015	INICIAL 2016	2016/ INICIAL 2015	2016/ ESTIMACIÓN 2015
IRPF	40.215	37.863	39.610	-1,5 %	+4,6 %
Sociedades	23.577	22.604	24.868	+4,7 %	+10,0 %
IVA	32.529	32.197	31.334	-3,8 %	-2,7 %
Especiales	8.092	7.327	7.923	-2,1 %	+8,2 %

Fuente: Gabinete Económico de CCOO con datos PGE-2016.

con rentas inferiores a los 12.000 euros y se modifica la reducción por obtención de rendimientos del trabajo.

En el Impuesto de Sociedades el cambio fundamental es la reducción en dos fases del tipo del impuesto, que llegará a ser del 25 % en 2016. Esta medida central está acompañada de otras de menor relevancia como la creación de la reserva de capitalización, la reserva de nivelación para las pequeñas y medianas empresas con el objetivo de reducir su tipo efectivo al 20 %, o el establecimiento de un límite general para la compensación de bases negativas.

#### **EVOLUCIÓN DE LAS PRINCIPALES FIGURAS TRIBUTARIAS**

El proyecto de PGE-2016 incorpora una previsión de liquidación del presupuesto de 2015, de tal forma que el análisis sobre la recaudación tributaria se puede realizar sobre datos reales – aunque no definitivos –, lo que le da una mayor consistencia. Utilizando el presupuesto del Estado, y tomando como referencia las principales figuras tributarias, se analizan a continuación las previsiones del gobierno sobre la evolución de los ingresos.

En el cuadro se recogen las cantidades que se corresponden con los ingresos de la Administración Central, después de la cesión de su parte de la recaudación (el 50 % en IRPF e IVA) a las Comunidades Autónomas. Es importante esta aclaración porque el análisis comparado de las variaciones presenta resultados diferentes, según se utilice como referencia la recaudación tributaria antes o después de descontar las participaciones de las Administraciones territoriales.

La primera cuestión a destacar es que en todos los tributos la previsión de liquidación es inferior a la estimación inicial del presupuesto de 2015. Esto significa que el Estado va a recaudar menos de lo que estimó en el momento de elaborar el presupuesto en el conjunto del sistema tributario y en cada uno de los impuestos.

Y ese cambio tiene repercusiones obvias sobre las estimaciones de 2016 porque alcanzar los ingresos estimados en los PGE-2016 es más difícil si se parte de una recaudación efectiva menor en el ejercicio precedente.

La principal figura tributaria, en términos de recaudación, es el IRPF que va a aportar a la Administración Central 39.610 millones de euros. Esta cifra supone una reducción sobre el presupuesto inicial de 2015, pero un incremento sobre la previsión de liquidación del ejercicio. En concreto, el Gobierno estima una reducción inferior en 605 millones de euros, el 1,5 %, en comparación con el presupuesto inicial de 2015, pero 1.747 millones de euros más, el 4,6 %, que lo que prevé obtener en realidad en este ejercicio.

Para valorar esta cifra hay que tener en cuenta el efecto de la reforma/rebaja fiscal que afecta de forma especial a este impuesto, como se verá en un apartado posterior, y que según el Gobierno va a tener un coste recaudatorio de 2.049 millones de euros en 2015.

Entre el coste de la reforma (2.049 millones) y el aumento final de la recaudación (1.747 millones) hay un diferencial de casi 4.000 millones de euros, que esta explicada por las previsiones del Gobierno de que en 2016 mejoren las rentas gravadas por este tributo. En concreto, estima una mejora de la remuneración de los asalariados por un aumento del empleo asalariado y el repunte de los salarios medios. Una mejora que se extiende a las rentas de capital y a las rentas de los empresarios individuales.

Por el contrario, el Impuesto de Sociedades es el que tiene el crecimiento más importante, en especial, si la comparación se realiza con la estimación de liquidación del ejercicio, porque -según las cifras del Gobierno incorporadas al proyecto de PGE- la recaudación final del IS en 2015 va a estar casi 1.000 millones por debajo del presupuesto inicial. Si se utiliza esta referencia para realizar la comparación con la previsión para 2016, el resultado es sorprendente, porque el Gobierno prevé que los ingresos del impuesto suban el 10 %, aportando 2.264 millones de euros más. Y eso a pesar de la reducción del tipo impositivo que tiene un coste de 2.390 millones de euros.

La explicación del Ministerio de Hacienda es que la mayor actividad económica en 2016 facilitará la mejora sustantiva del resultado bruto de explotación, que además se beneficiará de una reducción de los gastos de financiación que se trasladarán a un aumento del resultado contable de las empresas. La base imponible del impuesto, en términos agregados, se reforzará por el saneamiento del sector financiero, llevado a cabo en los últimos años, de tal forma que gracias a los mayores beneficios de la banca también se recuperará una parte de los ingresos del IS.

Por el contrario, el IVA registra una caída en su estimación de ingresos, tanto si la comparación es con el presupuesto inicial de 2015 como con la previsión de cierre del ejercicio. En concreto, el Gobierno prevé que en 2016 la recaudación por IVA sea inferior en el 3,8 % al presupuesto inicial de 2015 y el 2,7 % con respecto a la liquidación final del ejercicio.

Estas previsiones parecen poco coherentes con el propio cuadro macroeconómico que acompaña al presupuesto y con las estimaciones del resto de figuras tributarias que, a pesar de que van a bajar tipos en 2016, aumentan su capacidad recaudadora, como hemos visto. En el caso del IVA, no hay reducción de tipos y, por lo tanto, el mayor aumento de la actividad y, por lo tanto, del consumo de los hogares, debería trasladarse a un mayor incremento de la recaudación.

Por último, los impuestos especiales tienen un incremento del 8,2 % sobre la previsión de liquidación del 2015, que está explicado en lo fundamental por el fin de la devolución del céntimo sanitario que grava el impuesto sobre hidrocarburos.

#### **PROPUESTAS DE CGOO SOBRE LOS INGRESOS**

Comisiones Obreras ha presentado su propia propuesta detallada sobre la reforma fiscal que España necesita, así como propuestas más concretas para modificar, al menos parcialmente, la reforma final que el Gobierno aprobó de forma unilateral. Con la presentación de los PGE de 2016 se vuelve a poner de evidencia los problemas

recaudatorios que la reforma/rebaja fiscal del Gobierno tiene. Por eso, una vez más, formulamos nuestras propuestas concretas sobre cómo mejorar los ingresos públicos.

## Reforma fiscal

El Ministerio de Hacienda plantea una bajada de impuestos de 4.000 millones en 2015, de los cuales, 3.300 millones corresponden a la rebaja del IRPF y 2.320 se recortarían del presupuesto de la Administración Central. Como alternativa se plantea una reforma fiscal que aumente la recaudación en 4.700 millones de euros y que combina subidas en aquellos segmentos con menor efecto negativo sobre la demanda interna, con bajadas de impuestos en aquellos otros con mayor tracción sobre la demanda interna, resultando una reforma fiscal con efecto ligeramente positivo sobre el crecimiento económico. La Administración Central recibiría 3.384 millones<sup>1</sup> de la reforma. El detalle de la reforma fiscal se puede consultar en 'Propuesta de Reforma del Sistema Tributario' en el número 41 de Cuadernos de Información Sindical de 2014 de la Confederación Sindical de CCOO. A continuación, se resumen sus principales puntos:

- Se mantienen los tramos y los tipos (incluidos los recargos introducidos en 2012) del IRPF, tal y como están definidos en el impuesto actual. Adicionalmente, se rebaja el impuesto para los salarios inferiores a 24.000 euros, ampliando la reducción por trabajo, lo que, en conjunto, restará 1.000 millones a la recaudación total del impuesto. Se aumenta la fiscalidad de los rendimientos del capital que pasarían a tributar con la misma escala que los del trabajo.

- En el Impuesto de Sociedades se propone: prorrogar la limitación al 70 % de las amortizaciones, reducir al 25 % de la deducción por gastos financieros, gravar los dividendos y plusvalías obtenidos en el exterior por el diferencial con el tipo impositivo del impuesto de sociedades español, limitar la compensación de bases imponibles negativas a 4 años, establecer un 'impuesto mínimo' del 6 % para las empresas con beneficios, limitar las posibilidades de consolidación fiscal a los grupos con coherencia productiva, revisar los incentivos a la internacionalización y revisar la exención por adquisición de empresas en el extranjero, y suprimir los regímenes especiales de SICAV, entidades de tenencia de valores y entidades de arrendamientos de inmuebles.
- Se propone aumentar la tributación y recuperar el Impuesto sobre el Patrimonio como un impuesto estatal, establecer un mínimo tributario en todo el país para el Impuesto de Sucesiones y Donaciones, crear un Impuesto sobre Transacciones Financieras y homologar los tipos de los Impuestos Especiales con los de la Unión Europea.
- En el IVA se plantea una reconfiguración de los tipos impositivos por clase de producto, con efecto neutral en la recaudación, pero positivo sobre la demanda interna. El objetivo es reducir los tipos de los bienes y servicios básicos (alimentos y suministros del hogar) y elevar los del resto, tal como se detalla en el documento 'Propuesta de Reforma del Impuesto sobre el Valor Añadido' del Gabinete Económico de CCOO.

<sup>1</sup> El 50 % de la recaudación del IRPF y del Impuesto de Sociedades están cedidos a las CC.AA., así como el 58 % de los Impuestos Especiales y el 100 % del Impuesto de Sucesiones y Donaciones y del Impuesto del Patrimonio.

# Políticas de gasto de los Presupuestos

## INTRODUCCIÓN **En 2016 el gasto público estatal sigue perdiendo peso en relación al PIB de España**

El proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2016 presenta, desde el lado del gasto, una distribución muy similar a la aprobada para 2015. El presupuesto de gastos consolidados dispondrá en 2016 de 351.859 millones, un ligero aumento del 1,2 % nominal y 4.016 millones adicionales respecto al presupuesto aprobado para 2015. La previsión de aumento del gasto público es inferior a la del crecimiento económico (4 % nominal), por lo que en 2016 el gasto público estatal volverá a perder peso en relación al PIB, alejándonos aun más del promedio de gasto público a nivel europeo.

### **Las diferentes políticas de gasto se organizan en cuatro grandes grupos como se muestra en la tabla 4.1:**

El gasto social solo sube un 0,4 % nominal y baja en términos reales:

- **Gasto social (188.130 millones, el 53 % del presupuesto).** Como en años anteriores, el conjunto de políticas agrupadas bajo la etiqueta de 'gasto social' concentran algo más de la mitad del gasto consolidado. Sus fondos aumentan ligeramente en términos nominales (0,4 %, 720 millones más) y se reducen en términos reales, una vez descontada la inflación prevista por el Gobierno en los PGE. El fuerte descenso en la política de desempleo (-21,7 %, -5.479 millones) anula los aumentos que registran otras
- **Actuaciones de carácter general (118.640 millones, el 34 % del presupuesto).** Este conjunto de políticas son las que concentran el grueso del aumento previsto para 2016 del gasto público estatal, con un crecimiento del 4,5 % y 5.076 millones adicionales. Aumentan, sobre todo, los fondos destinados a los Servicios de Carácter General, donde se incluyen 5.000 millones adicionales en aportaciones patrimoniales

partidas de gasto social. El recorte previsto en el gasto en desempleo obedece al fuerte descenso del número de beneficiarios de prestaciones (muy superior al descenso del paro y que hará caer aun más la tasa de cobertura del desempleo), que se une al descenso de la cuantía media de las prestaciones contributivas y su sustitución, en parte, por prestaciones asistenciales, cuya cuantía es menor. El aumento del gasto en pensiones no se explica por la subida media de las pensiones (0,25 % nominal, lo que supondrá una bajada en términos reales), sino que está relacionado con el mayor número de perceptores y por la tasa de sustitución entre las nuevas pensiones que empiezan a cobrarse y las que dejan de abonarse. Las principales políticas incluidas dentro del gasto social son: **pensiones, desempleo, otras prestaciones económicas, gestión y administración de la Seguridad Social y fomento del empleo. Sanidad y educación** cuentan con presupuestos reducidos al ser políticas transferidas a las comunidades autónomas.

**TABLA 4.1 – PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO CONSOLIDADO 2016**

<b>RESUMEN POR POLÍTICAS (CAPÍTULOS 1 A 8) EN MILLONES DE EUROS (M€)</b>						
<b>POLÍTICAS</b>	<b>PGE 2015</b>	<b>% S/TOTAL</b>	<b>PGE-2016</b>	<b>% S/TOTAL</b>	<b>VARIACIÓN %</b>	<b>VARIACIÓN M€</b>
<b>SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS</b>	<b>16.485</b>	<b>4,7</b>	<b>16.716</b>	<b>4,8</b>	<b>1,4</b>	<b>230</b>
Justicia	1.508	0,4	1.603	0,5	6,3	95
Defensa	5.712	1,6	5.734	1,6	0,4	23
Seguridad ciudadana e Instituciones penitenciarias	7.843	2,3	7.904	2,2	0,8	60
Política Exterior	1.422	0,4	1.474	0,4	3,7	52
<b>GASTO SOCIAL (1+2)</b>	<b>187.410</b>	<b>53,9</b>	<b>188.130</b>	<b>53,5</b>	<b>0,4</b>	<b>720</b>
<b>1. PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL</b>	<b>180.524</b>	<b>51,9</b>	<b>180.841</b>	<b>51,4</b>	<b>0,2</b>	<b>317</b>
Pensiones	131.659	37,8	135.449	38,5	2,9	3.790
Otras Prestaciones Económicas	10.944	3,1	11.686	3,3	6,8	742
Servicios Sociales y Promoción Social	1.944	0,6	2.093	0,6	7,7	149
Fomento del empleo	4.746	1,4	5.215	1,5	9,9	469
Desempleo	25.300	7,3	19.821	5,6	-21,7	-5.479
Vivienda y Fomento de la Edificación	587	0,2	587	0,2	0,0	0
Gestión y Admón. de la Seguridad Social	5.344	1,5	5.990	1,7	12,1	646
<b>2. BIENES PÚBLICOS PREFERENTES</b>	<b>6.886</b>	<b>2,0</b>	<b>7.289</b>	<b>2,1</b>	<b>5,9</b>	<b>403</b>
Sanidad	3.864	1,1	4.002	1,1	3,6	138
Educación	2.273	0,7	2.484	0,7	9,3	211
Cultura	749	0,2	804	0,2	7,3	55
<b>ACTUACIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO</b>	<b>30.384</b>	<b>8,7</b>	<b>28.373</b>	<b>8,1</b>	<b>-6,6</b>	<b>-2.011</b>
Agricultura	8.580	2,5	7.438	2,1	-13,3	-1.142
Industria y Energía	6.028	1,7	5.455	1,6	-9,5	-573
Comercio, Turismo y P.Y.M.E.S.	963	0,3	983	0,3	2,0	19
Subvenciones al transporte	1.340	0,4	1.424	0,4	6,2	84
Infraestructuras	6.150	1,8	5.983	1,7	-2,7	-167
I+D+i civil	5.668	1,6	5.793	1,6	2,2	125
I+D+i militar	727	0,2	632	0,2	-13,1	-95
Otras actuaciones de carácter económico	927	0,3	665	0,2	-28,3	-262
<b>ACTUACIONES DE CARÁCTER GENERAL</b>	<b>113.564</b>	<b>32,6</b>	<b>118.640</b>	<b>33,7</b>	<b>4,5</b>	<b>5.076</b>
Alta Dirección	613	0,2	634	0,2	3,4	21
Servicios de Carácter General	28.417	8,2	34.066	9,7	19,9	5.648
Administración Financiera y Tributaria	1.878	0,5	1.657	0,5	-11,8	-221
Transferencias a otras AA.PP.	47.166	13,6	48.794	13,9	3,5	1.628
Deuda Pública	35.490	10,2	33.490	9,5	-5,6	-2.000
<b>CAPÍTULOS 1 A 8</b>	<b>347.843</b>	<b>100,0</b>	<b>351.859</b>	<b>100,0</b>	<b>1,2</b>	<b>4.016</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

EL GOBIERNO PREVÉ  
UN DESCENSO  
DEL GASTO EN INTERESES  
LIGADOS A LA DEUDA  
PÚBLICA DEL  
**-5,6%**

al Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas y el Fondo de Financiación de Entidades Locales respecto a las realizadas en 2015 al Fondo de Liquidez Autonómico. En menor medida también aumentan las transferencias a otras administraciones públicas (1.628 millones, 3,5 %). Por otro lado, el Gobierno prevé un descenso del gasto en intereses ligados a la deuda pública del -5,6 % y -2.000 millones.

**Cae un 6,6 % nominal el presupuesto destinado a actuaciones económicas – agricultura, industria y energía, infraestructuras–:**

- **Actuaciones de carácter económico (28.373 millones, el 8 % del presupuesto).** En 2016 se reducen el 6,6 % (-2.011 millones) los fondos destinados a las actuaciones que inciden más directamente en los sectores productivos de la economía, destacando los descensos en sus políticas con mayor peso presupuestario: Agricultura, pesca y alimentación; Industria y energía e Infraestructuras, y el mínimo aumento del gasto destinado a Investigación, desarrollo e innovación.
- **Servicios públicos básicos (16.716 millones, el 5 % del presupuesto).** Incrementa sus recursos (1,4 %, 230 millones más) en línea con el aumento global del gasto, con ligeras subidas en todas las políticas que engloba: Seguridad ciudadana e instituciones penitenciarias, Defensa, Justicia y Política exterior.

La inversión incluida dentro de los Presupuestos solo supone el 39 % del total, frente al 61 % de la inversión realizada fuera de los Presupuestos a cargo del sector público empresarial, pero que es financiada en gran medida con cargo al presupuesto (transferencias de capital, activos financieros) y el resto con recursos generados por las propias empresas (principalmente endeudamiento).

La inversión pública prevista dentro de los Presupuestos Generales del Estado alcanzará 5.123 millones en 2016, con un aumento del 3,3 % y 164 millones adicionales. El grueso de esta inversión se destina a **infraestructuras** (2.859 millones), **defensa** (494 millones), **investigación, desarrollo e innovación** (330 millones), **seguridad ciudadana e instituciones penitenciarias** (270 millones), **agricultura, pesca y alimentación** (193 millones), mientras que otras políticas concentran los 977 millones restantes.

En 2016 la inversión prevista por el sector público empresarial se sitúa en 8.108 millones, con un descenso del -0,6 % (50 millones menos) respecto a 2015. La mayor parte de esta inversión corresponde a **infraestructuras** (6.634 millones), a través de las empresas encargadas de su construcción y gestión: Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), Aeropuertos Nacionales (AENA), Puertos del Estado, Sociedad Estatal de Infraestructuras de Transporte Terrestre (SEITTSA) y diversas Sociedades de Aguas.

## LA INVERSIÓN PÚBLICA EN LOS PRESUPUESTOS

### La inversión pública sigue en mínimos y pierde peso en relación al PIB

El esfuerzo de inversión pública del Estado puede analizarse desde varios enfoques, que ofrecen cifras alternativas en función de si se analiza solo la inversión real dentro de los Presupuestos (capítulo 6), si se incluye también la inversión realizada fuera de la consolidación de los presupuestos por el sector público empresarial, o si se tienen en cuenta las transferencias de capital (capítulo 7).

La cifra total de inversiones reales, dentro y fuera de los Presupuestos, se situará en 13.231 millones en 2016, un 0,9 % más y 114 millones adicionales respecto a 2015. Del total de la inversión pública prevista para 2016 la gran mayoría se destinará a **infraestructuras** (9.493 millones). Es decir, el aumento de la inversión pública es inferior al aumento del conjunto del gasto consolidado en presupuestos y también muy inferior al crecimiento previsto del PIB español, por lo que perderá relevancia respecto a ambas variables. Las inversiones reales del Estado

pierden peso en relación al PIB y bajan del 1,19 % del PIB en 2015 al 1,16 % en 2016.

Al esfuerzo en inversión real dentro de los Presupuestos se le puede sumar los fondos destinados a transferencias de capital, que financian mediante subvenciones las inversiones de otros agentes, y así obtener el esfuerzo del Estado en operaciones de capital dentro de los Presupuestos. Según el proyecto de Presupuestos las transferencias de capital se situarán en 9.328 millones en 2016, lo que supone un recorte del 17,8 % (2.017 millones menos) respecto a 2015. En total, las operaciones de capital (inversiones y transferencias de capital) previstas dentro del Presupuesto se sitúan en 14.451 millones en 2016, lo que supone un descenso del 11,4 % (1.853 millones menos), respecto a 2015. El esfuerzo inversor en operaciones de capital bajará del 1,6 % del PIB previsto en 2015 al 1,26 % en 2016.

## INVESTIGACIÓN, DESARROLLO E INNOVACIÓN

### La I+D+i pública sigue sin recuperarse del fuerte recorte acumulado

La política de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) registra un mínimo aumento para 2016 según el proyecto de Presupuestos: 0,5 % y 30 millones, hasta un total de 6.425 millones. Este aumento es completamente insuficiente para compensar los abultados recortes acumulados desde 2010 y que se han agudizado en la actual legislatura, especialmente en los Presupuestos de 2012 y 2013. Entre 2009 y 2016 el presupuesto anual de I+D+i acumula un descenso del 33 % nominal y un descenso todavía mayor en términos reales. Ni siquiera el tímido repunte nominal previsto para 2016 está garantizado, ya que la política de I+D+i es la que presenta un menor grado de ejecución de todo el presupuesto: en 2014 solo se ejecutó el 62 % de los fondos asignados.

Durante años España aumentó lentamente su esfuerzo global en investigación y desarrollo en relación al PIB: 0,79 % en 1996, 1,06 % en 2004, 1,35 % en 2009. La crisis ha truncado esa mejora de la apuesta por la investigación y el desarrollo, evidenciando

su carácter procíclico y ha reducido el esfuerzo en I+D hasta el 1,24 % del PIB, el último disponible. Durante la crisis, el recorte del gasto en I+D ha sido superior a la caída del PIB. Los niveles actuales de I+D de España se sitúan muy por debajo del promedio de la Unión Europea (el 2,09 % del PIB de la Eurozona en 2013) y, además, esta brecha se ha agrandado con la crisis: la UE ha seguido aumentando su esfuerzo en I+D mientras que España lo ha reducido, evidenciando concepciones muy diferentes en la propia Unión Europea sobre el papel y relevancia otorgada a la investigación y el desarrollo. Este aumento de la brecha en materia de I+D se está produciendo incluso con países en desarrollo, que en los últimos años han seguido incrementando sus recursos en I+D y cuyo esfuerzo supera ya al de España.

### El grueso de la brecha en I+D con Europa se debe al bajo gasto empresarial en la materia

La brecha entre I+D de España con la UE se concentra en el sector empresarial, que en la UE lidera claramente el esfuerzo en investigación y desarrollo y que en España ha asumido un protagonismo mucho menor. En el sector público las caídas de los últimos años han vuelto a alejarnos del promedio europeo, con el que casi habíamos convergido. Según Eurostat, el sector empresarial destinó a I+D el 1,19 % del PIB de la Eurozona (el 0,57 % en España), mientras que el sector público destinó a I+D el 0,7 % del PIB en la Eurozona (el 0,52 % en España). A la reducida apuesta del sector empresarial por la I+D en España, la crisis ha sumado el recorte de los fondos públicos, que también sostenían parte de la I+D privada. Los recursos y mecanismos públicos implementados durante años han sido incapaces de incrementar de forma sostenida y significativa la débil apuesta por la investigación y el desarrollo de las empresas ubicadas en España.

La política de I+D+i impulsada en las dos últimas décadas por los sucesivos gobiernos presenta dos rasgos estrechamente vinculados y que se han reforzado en los últimos años: presupuestos 'inflados' con préstamos nunca concedidos.

EN 2009 EL SECTOR  
PÚBLICO EN ESPAÑA  
DESTINABA A I+D EL

**0,64 %**

DEL PIB,

FRENTE AL 0,7 %  
DE LA EUROZONA.

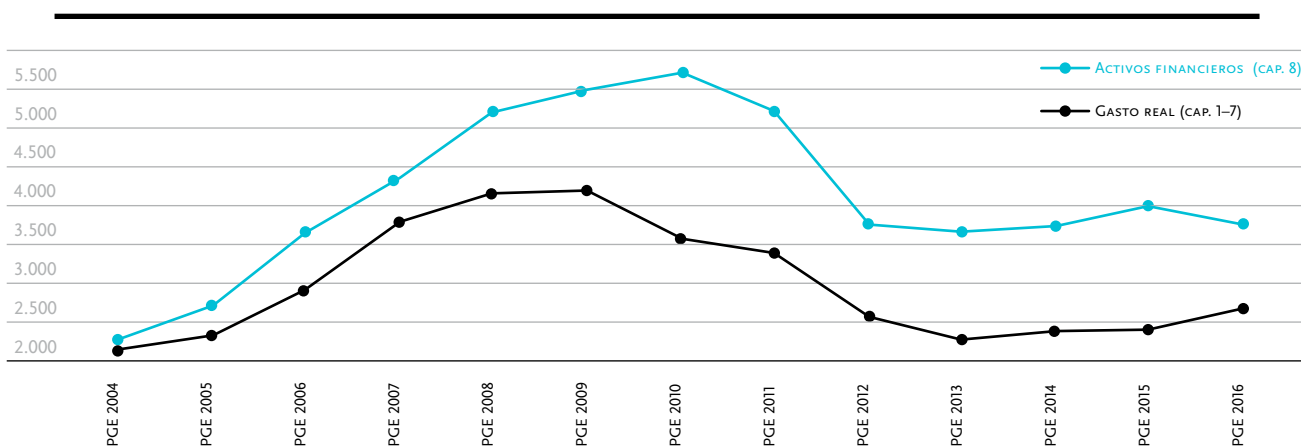
**TABLA 4.2 – INVESTIGACIÓN, DESARROLLO E INNOVACIÓN 2011–2016**

	MILLONES DE EUROS (M€)						2016/2015		2016/2011	
	PGE 2011	PGE 2012	PGE 2013	PGE 2014	PGE 2015	PGE 2016	M€	%	M€	%
Presupuesto I+D+i	8.586	6.320	5.926	6.104	6.395	6.425	30	0,5	-2.161	-25,2
1.1 Gasto: cap 1–7	3.389	2.566	2.267	2.377	2.406	2.675	270	11,2	-714	-21,1
1.2 Préstamos: cap 8	5.196	3.754	3.659	3.727	3.989	3.750	-240	-6,0	-1.447	-27,8
2.1 I+D	6.641	4.920	5.040	5.068	5.047	5.161	113	2,2	-1.481	-22,3
2.2 Innovación (1)	1.944	1.400	886	1.036	1.348	1.265	-83	-6,2	-680	-35,0
3.1 I+D+i Civil	7.576	5.563	5.562	5.633	5.668	5.793	125	2,2	-1.783	-23,5
3.2 I+D+i Militar	1.009	758	363	507	727	632	-95	-13,1	-377	-37,4
3.1.1 Civil: cap 1–7	3.184	2.392	2.122	2.250	2.243	2.512	269	12,0	-673	-21,1
3.1.2 Civil: cap 8	4.392	3.171	3.441	3.383	3.425	3.282	-144	-4,2	-1.111	-25,3
3.2.1 Militar: cap 1–7	205	175	145	163	162	164	1	0,8	-41	-20,1
3.2.2 Militar: cap 8	804	583	218	344	564	468	-96	-17,0	-336	-41,8

1 Incluye innovación en telecomunicaciones, sociedad de la información e innovación militar.

Fuente: PGE, presupuestos aprobados de cada año y proyecto de PGE-2016.

**GRÁFICO 4.1 – PRESUPUESTO ESTATAL EN I+D+i  
(PGE MILLONES DE EUROS)**



El primero: desde 1999 la mayoría de los fondos incluidos en el presupuesto de I+D+i no es gasto real (sueldos, transferencias, inversiones,...), sino activos financieros, sobre todo préstamos y aportaciones reembolsables, que en gran medida son fondos que deben devolverse al sector público y no suponen, por tanto, un gasto real. En 2016 la previsión es que el 58 % de los fondos de I+D+i se doten a través de activos

financieros (capítulo 8), un porcentaje algo inferior al de años anteriores, mientras que solo el 42 % del presupuesto será gasto real (capítulos 1–7). El segundo: una parte muy relevante del presupuesto de I+D+i queda sin ejecutar año tras año, vinculado al elevado volumen de activos financieros (préstamos,...) que quedan sin concederse cada año. El nivel de ejecución presupuestaria ha bajado según

avanzaba la crisis: del 84 % en 2009, se ha caído hasta el 62 % en 2014 y ha sido más evidente en los fondos gestionados directamente por los ministerios al concentrarse ahí los activos financieros (la ejecución ha bajado del 79 % al 53 %). Por el contrario, se ha ejecutado la práctica totalidad del



presupuesto de los organismos públicos de investigación y del CSIC, cuyos fondos apenas incluyen préstamos y sí gasto real.

Como ya se ha mencionado, la mayor parte del presupuesto de I+D+i corresponde a activos financieros (capítulo 8 del Presupuesto). Según el proyecto de Presupuestos, en 2016 los activos financieros se situarán en 3.750 millones, con un descenso del 6 % (240 millones menos) respecto al presupuesto anterior. Estos fondos se dotan para financiar las actividades de I+D+i de agentes públicos y privados a través de préstamos, aportaciones reembolsables, aportaciones de capital,... De los activos financieros destinados a I+D+i en 2016, el 43 % son préstamos al sector público, el 42 % préstamos al sector privado y el 16 % aportaciones patrimoniales a entidades públicas: Centro para el Desarrollo Tecnológico e Industrial (CDTI), Red.es. El recorte en los activos financieros se concentra en los concedidos al sector público, mientras que aumentan los concedidos al sector privado. Destaca la fuerte reducción de las aportaciones patrimoniales al CDTI (-230 millones) y en las aportaciones reembolsables para proyectos de defensa (-97 millones).

De forma recurrente, los activos financieros dotados al amparo de la política de I+D+i se han utilizado para financiar operaciones no vinculadas a la investigación y el desarrollo, o ni siquiera a la innovación tecnológica. Un ejemplo ha sido, durante años, la inclusión de la financiación por el Ministerio de Industria de miles de millones correspondientes a los grandes proyectos de armamento pesado que el Ministerio de Defensa no podía afrontar.

El gasto real en I+D+i (capítulos 1-7) dispondrá en 2016 de 2.675 millones, con un aumento del 11 % y 270 millones adicionales. Es un dato favorable que, no obstante, apenas recupera una pequeña parte del recorte acumulado durante esta legislatura (ver tabla 4.2). El aumento del gasto se concentra en las operaciones de capital donde, tanto las inversiones reales (+17 %), como las transferencias de capital

(+19 %), registran fuertes avances. Por el contrario, las operaciones corrientes registran un avance moderado debido, sobre todo, al limitado aumento de los gastos de personal (1,5 %) tras los recortes acumulados en años anteriores. Los capítulos de gasto real son los que sostienen el funcionamiento del sector público investigador, pero también sirven para subvencionar al sector investigador e innovador privado.

El proyecto de Presupuesto para 2016 de I+D+i sigue siendo austero y arrastra el enorme recorte acumulado desde 2012, pero, por lo menos, aumentan los fondos destinados a gasto real en I+D, al tiempo que caen los recursos canalizados mediante préstamos y los destinados a la innovación. El aumento presupuestario en 2016 se concentra en las transferencias de capital (cap. 7), donde destaca el aumento de la dotación en 150 millones del Fondo Nacional para la investigación Científica y Técnica destinada a subvenciones a familias e instituciones sin fines de lucro.

## INFRAESTRUCTURAS

### **-2,7 % es el recorte previsto en 2016 del presupuesto de la política de infraestructuras**

Según el proyecto de Presupuestos la política de infraestructuras dispondrá de 5.983 millones en 2016, lo que implica un descenso del -2,7 % y 167 millones menos respecto al presupuesto de 2015. Este descenso presupuestario se concentra en el capítulo 8, los activos financieros, que tras el fuerte aumento que registraron en 2015 caen ahora un 12 % (143 millones menos). El descenso también afecta al conjunto del gasto real (capítulos 1 a 7), que cae un 0,5 % (24 millones menos), debido a que el recorte de las inversiones y de las operaciones corrientes supera el aumento de las transferencias de capital.

La inversión en infraestructuras contará con 2.859 millones, con un descenso del 1 % (29 millones menos) respecto al presupuesto de 2015. No obstante, es fuera del presupuesto donde se concentra el grueso de la inversión pública en infraestructuras

a cargo de empresas públicas (ADIF, AENA, SEITSA, Puertos del Estado, Sociedades de Aguas,...), con una previsión de inversión de 6.634 millones en 2016 y un ligero aumento del 0,6 % y 38 millones adicionales. En total, la inversión en infraestructuras (Estado más empresas públicas) se situará en 9.493 millones, sin apenas variación respecto a la inversión aprobada para 2015 (0,1 %, +10 millones). Este estancamiento reproduce la situación de años anteriores y el grueso (70 %) de la inversión pública en infraestructuras seguirá en 2016 fuera del presupuesto, por un importe equivalente al 0,6 % del PIB, porcentaje que no se refleja en el saldo de las cuentas públicas<sup>1</sup> y, por tanto, ‘maquilla’ el dato del déficit público.

La política de infraestructuras se articula en torno a dos áreas principales de actuaciones e inversión. El área principal son las infraestructuras de transporte, que el actual gobierno desarrolla en el marco plurianual del Plan Estratégico de Infraestructuras, Transporte y Vivienda (PITVI) 2012–2024. El área secundaria se centra en las infraestructuras hidráulicas y medio ambientales y cuenta con un volumen de inversión mucho menor, articulada actualmente a través de varios planes: Plan Nacional de Calidad de las Aguas, Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas, Plan Nacional de Reutilización de Aguas y Planes Hidrológicos de Demarcación.

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 claramente desarrollista y ‘faraónico’, a pesar de que en su preámbulo se presente como un plan diferente que dice

<sup>1</sup> Salvo en las cantidades en las que se financian dichas inversiones y empresas con transferencias a cargo del presupuesto.

romper con la lógica de los anteriores. El único cambio relevante de la política de infraestructuras del actual gobierno se refiere a la menor disponibilidad de fondos públicos, lo que ha limitado el alcance de las infraestructuras a construir y ha obligado a rediseñar a la baja, tanto infraestructuras que ya estaban aprobadas o en construcción, como aquellas nuevas que se querían incluir en los presupuestos anuales. 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, reduciendo y reajustando el alcance de las obras pendientes para así abaratar la factura final, pero sin que dicho recorte suponga un replanteamiento real y global del 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 de transporte de viajeros: AVE, autopistas, aeropuertos,... muchas de ellas concurrentes, mientras sigue sin corregir algunas de las carencias y déficits 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 infraestructuras 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 infrutilizada. Ahora la prioridad es maximizar

la utilización y funcionalidad de la red actual, poner a las infraestructuras existentes 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 para cubrir algunas de las carencias que se mantienen.

La inversión en infraestructuras apenas varía en 2016 según el proyecto de Presupuestos, pero sí se modifica su composición: aumenta la destinada a infraestructuras de transporte (ferrocarriles y carreteras) y caen con fuerza las infraestructuras hidráulicas, como se muestra en la tabla 4.3.

### Ferrocarriles

Los ferrocarriles siguen concentrando la parte más relevante de la inversión pública en infraestructuras (el 45 %) y de los fondos adicionales disponibles para 2016. Y, como en años anteriores, la inversión en ferrocarriles se realiza fuera de los Presupuestos a través del Administrador<sup>2</sup> de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) y en menor medida por la Sociedad Estatal de Infraestructuras del Transporte Terrestre (SEITSA). En 2016 ADIF prevé invertir 3.687 millones en la alta velocidad y solo 381 millones en todas las actuaciones relacionadas con el ferrocarril convencional (cercanías, mercancías, acceso a puertos,...) y SEITSA invertirá 229 millones. Como en años anteriores, el Gobierno concentra la mayor parte de los recursos en los corredores de alta velocidad en construcción (Galicia, Corredor Mediterráneo, Corredor Norte), mientras que el ferrocarril convencional, especialmente el transporte de mercancías, soporta unos bajos niveles de

<sup>2</sup> Desde 2013 ADIF es titular de las infraestructuras de la red ferroviaria de interés general, con anterioridad solamente tenía encomendada su administración.

inversión, insuficientes para 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, tras haberlo reducido todavía más en las últimas décadas.

Aunque no figura dentro de la inversión en infraestructuras ferroviarias, el proyecto de Presupuestos refleja que en 2016 el grupo Renfe Operadora invertirá 448 millones en diversas actuaciones: estaciones, instalaciones ferroviarias, material rodante... Cerca de la mitad de estas inversiones se concentran en las provincias de Barcelona y Madrid.

### **Carreteras**

Según el proyecto de Presupuestos la inversión en carreteras contará con 2.206 millones (el 23 % de la inversión en infraestructuras) en 2016, lo que supone un aumento del 5,4 % y 114 millones adicionales. La previsión presupuestaria refleja un ligero aumento de los fondos destinados, tanto a la construcción de nuevas carreteras, como 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 SEITSA. Según los datos de Fomento en 2016 prevé destinar a la construcción de nuevas carreteras más recursos de los que se destinan a la conservación de la extensa red de carreteras del Estado. Es necesario modificar esta situación para dar mayor prioridad presupuestaria al mantenimiento de las ya construidas.

La inversión destinada a conservación y seguridad vial (1.058 millones en 2016 según Fomento) se divide en tres destinos de similar cuantía: conservación integral, plan autovías de primera generación y obras de rehabilitación y conservación. La inversión destinada a construcción de carreteras dispondrá

de 1.174 millones en 2016 según Fomento, destinados principalmente al desarrollo de ejes de comunicación transversales que complementan los principales ya existentes.

En 2015 han entrado en funcionamiento los últimos tramos pendientes de las autovías A7 (Corredor Mediterráneo), A8 (Corredor Cantábrico) y A66 (Eje norte-sur Gijón-Cádiz). Finalizados los grandes ejes, viarios radiales y transversales, es prioritario reorientar la inversión en carreteras hacia la conservación y el mantenimiento para garantizar el correcto funcionamiento de las infraestructuras viarias, y centrar la inversión en nuevas infraestructuras en actuaciones puntuales de especial interés: conexiones intermodales (puertos, aeropuertos), sustitución de travesías, zonas de concentración de accidentes, puntos de congestión del tráfico...

### **Puertos**

La red de puertos marítimos es una infraestructura clave de la economía, con incidencia en sectores tan relevantes como la logística, el comercio de mercancías (importaciones/exportaciones), 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 y en 2015 se prevé que lleguen 8 millones de turistas a los puertos españoles a través del turismo de cruceros, actualmente en auge.

La inversión pública en infraestructuras portuarias y seguridad marítima dispondrá de 878 millones en 2016, con un aumento del 1,3 %. 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,...). Los puertos que concentran el grueso de la inversión en 2016 son Barcelona, Bilbao, Bahía de Algeciras, Santa Cruz de Tenerife-Granadilla, Coruña y Ferrol.

Las inversiones de los últimos años han consolidado un sistema portuario estatal—gestionado por concesionarias privadas—, cuya capacidad, prácticamente, duplica el tráfico de mercancías que soportan actualmente, por lo que a corto plazo no son necesarias nuevas inversiones para ampliar su capacidad. Las inversiones deben centrarse en las mejoras en la operatividad de las instalaciones portuarias, su capacidad logística y conexión con el ferrocarril que permita generar y captar mayores tráfico de mercancías, tanto de las exportaciones como de las importaciones con destino u origen en la Unión Europea.

### **Aeropuertos**

En 2016 la inversión prevista para aeropuertos se sitúa en 544 millones, lo que supone un ligero aumento (0,8 %, 4 millones) respecto al presupuesto de 2015. La inversión pública en aeropuertos y seguridad aérea recae casi en exclusiva en el grupo ENAIRE, donde se incluye AENA, el operador de la red de aeropuertos. Tras acometer la ampliación de los principales aeropuertos españoles durante la década pasada (Madrid, Barcelona, Palma de Mallorca, Málaga), la inversión sigue concentrada en los principales aeropuertos de la red, con un peso muy elevado de las inversiones en el aeropuerto de Madrid Barajas. Una parte muy relevante de las inversiones previstas en 2016 va destinada al pago de de expropiaciones de terrenos de las ampliaciones realizadas y el resto al

**TABLA 4.3 – INVERSIÓN PÚBLICA<sup>1</sup> EN INFRAESTRUCTURAS EN 2016**

	ESTADO	EMPRESAS PÚBLICAS	TOTAL PGE INICIAL	VARIACIÓN 2016/2015	
INFRAESTRUCTURAS:				M€	%
Ferrocarriles	21	4.297	4.318	190	4,6
Carreteras	1.766	439	2.206	114	5,4
Puertos	3	875	878	12	1,3
Aeropuertos	9	535	544	4	0,8
Hidráulicas	768	484	1.252	-343	-21,5
Costas y medioambiente	251	0	251	30	13,7
Otras	40	3	43	3	6,7
<b>TOTAL</b>	<b>2.859</b>	<b>6.634</b>	<b>9.493</b>	<b>10</b>	<b>0,1</b>

<sup>1</sup> La inversión es el principal capítulo de la política de infraestructuras, pero no el único.

Fuente: PGE 2015 aprobado y proyecto de PGE-2016. Datos en millones de euros (M€).

desarrollo, mantenimiento y mejora de las principales infraestructuras aeroportuarias existentes.

El gobierno ha privatizado en 2015 el 49 % del capital de AENA, abriendo la puerta a corto o medio plazo a su privatización total, como ya se hizo en el pasado con otras grandes empresas públicas. Esta privatización es el primer paso en la renuncia al control y decisión sobre unas infraestructuras claves para España, tanto a nivel nacional como internacional, y que constituyen el principal acceso de los 60 millones de turistas que nos visitan cada año. 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, dadas las dimensiones de la red y el escaso número de viajeros de algunos de ellos, es necesario un replanteamiento, racionalización y especialización de la red pública existente para maximizar su utilización, así como un análisis muy estricto de cualquier ampliación futura de su capacidad. La redundancia con las líneas de ferrocarril de alta velocidad, 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 transportes y el flujo de pasajeros.

### Inversiones hidráulicas

Las inversiones hidráulicas son las grandes damnificadas en el proyecto de Presupuestos para 2016 al disponer solo de 1.252 millones, lo que supone un fuerte recorte del 22 % y 343 millones menos que en 2015. La mayoría de las inversiones previstas se realizan dentro de los Presupuestos a través de la Dirección General del Agua y de las confederaciones hidrográficas de cuenca (768 millones), mientras que el resto se realiza fuera del presupuesto a través de las sociedades de aguas (484 millones). En 2016 se reducen las inversiones que realizan tanto las confederaciones hidrográficas, como las sociedades de aguas, aunque el descenso es especialmente elevado en estas últimas.

Dentro de los Presupuestos la mayor parte de las inversiones hidráulicas se canalizan a través del programa 452A Gestión e infraestructuras del agua (589 millones), concentradas 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). El recorte previsto para 2016 se centra en las inversiones en seguridad y mantenimiento de infraestructuras (-82 millones) y en

EL RECORTE PREVISTO PARA 2016 SE CENTRA EN LAS INVERSIONES EN SEGURIDAD Y MANTENIMIENTO DE INFRAESTRUCTURAS

actuaciones para la prevención, gestión y minimización de riesgos (-25 millones). En las inversiones destinadas a la calidad del agua (179 millones), la mayoría se concentra en la realización de nuevas infraestructuras en materia de saneamiento y depuración. El descenso previsto se da en la inversión en los programas de mejora del estado de la calidad de las aguas y ecosistemas asociados (-40 millones).

Fuera de los Presupuestos destacan las inversiones que realizarán las sociedades de aguas, especialmente dos entidades: Aguas de las cuencas de España (ACUAES) que prevé invertir 257 millones en 2016 (apenas la mitad de lo presupuestado para 2015) en actuaciones hidráulicas (presas, canales, actuaciones en rías, de saneamiento y depuración, sistemas de abastecimiento,...) y Aguas de las cuencas mediterráneas (AcuaMed) que invertirá 206 millones en actuaciones de descontaminación, estaciones de tratamiento de agua potable, desaladoras,... Gran parte del descenso de las inversiones corresponde a proyectos próximos a su finalización, que en 2016 no han sido reemplazados por nuevos proyectos de inversiones hidrológicas.

El agua es un recurso escaso y valioso, 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 económicos y en la eficiencia en el suministro de agua con fines de consumo de la población, 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 similar, aumentaron la oferta de agua al servicio de especulación inmobiliaria. Los diferentes gobiernos se han distinguido por la forma de obtener esos recursos hídricos adicionales (trasvases,

desaladoras), pero sin autocrítica del modelo hidráulico y de gestión del agua que se estaba impulsando. Y al igual que en las infraestructuras de transporte, hay también infraestructuras hidráulicas sin uso o paralizadas por su carestía y falta de demanda, como es el caso, por ejemplo, de algunas desaladoras planificadas al calor de la burbuja inmobiliaria.

## **SUBVENCIONES AL TRANSPORTE**

Aunque no pertenece a la política de infraestructuras, la política de subvenciones al transporte está muy vinculada a ella. La utilidad de la construcción de infraestructuras de transporte está estrechamente ligada a su utilización, por lo que las subvenciones al transporte para favorecer su uso y abaratar su coste a los viajeros, son una prolongación 'natural' de la política de infraestructuras.

En 2016 está previsto que se destinen 1.424 millones a subvenciones al transporte, con un aumento del 6 % y 84 millones adicionales respecto a 2015. La mayor parte de las subvenciones se destinan al apoyo al transporte terrestre (el 63 % del total), seguidas de las subvenciones al transporte aéreo (25 %). Para 2016 está previsto que las subvenciones al transporte terrestre caigan ligeramente, mientras que aumentan el resto de subvenciones al transporte (marítimo, aéreo, mercancías extrapeninsulares).

Dentro de las subvenciones al transporte terrestre para 2016, Renfe Viajeros recibirá 495 millones como compensación a las obligaciones de servicio público y se aportarán 110 millones para compensar las obligaciones de servicio público de cercanías y media distancia prestados en Cataluña y que se encuentran transferidos. En el transporte urbano y metropolitano se subvencionará con 127 millones al Consorcio Regional de Transportes de Madrid, con 99 millones a la Autoridad de Transporte Metropolitano de Barcelona y 25 millones a la Comunidad Autónoma de Canarias.

Las subvenciones al transporte aéreo dispondrán de 359 millones en 2016 que se destinarán, principalmente, a bonificar el 50 % del precio del billete de los residentes

## ACCESO A LA VIVIENDA Y FOMENTO DE LA EDIFICACIÓN

---

EL PRESUPUESTO INICIAL  
DESTINADO A VIVIENDA  
ALCANZÓ  
1.498 MILLONES  
EN 2010 Y  
1.218 MILLONES  
EN 2011.

---

en Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla, así como a otros fines considerados prioritarios: familias numerosas, garantizar conexiones aéreas de Canarias y Baleares.

La política de vivienda es una de las que más ha visto recortado su presupuesto en los últimos años, a pesar de que los problemas de acceso a la vivienda o de pérdida de la misma se han agravado en ese mismo periodo. En 2016 su presupuesto se sitúa en 587 millones y permanece congelado respecto a 2015, consolidando los fuertes recortes que arrastra de años anteriores.

El Gobierno actual ha reducido el presupuesto de la política de vivienda a menos de la mitad respecto al de la legislatura anterior: se han eliminado diversas ayudas y subvenciones (Renta básica de emancipación, Ayuda Estatal Directa a la Entrada,...) y los instrumentos que los han sustituido disponen de muchos menos recursos económicos y, por tanto, tienen una capacidad muy limitada de facilitar a las personas y familias el acceso a una vivienda digna.

La práctica totalidad de este presupuesto menguante se destina a financiar las actuaciones y ayudas recogidas en los planes estatales de vivienda. Para 2016 se incluyen 211 millones en ayudas a familias (renta básica de emancipación de jóvenes –ya suprimida-, subsidiación de préstamos y otros apoyos a la vivienda), lo que supone un recorte de 49 millones respecto a 2015, que es precisamente la cuantía que aumentan las subvenciones a Comunidades Autónomas al amparo del plan estatal y que se sitúan en 322 millones y sirven para financiar, a su vez, ayudas recogidas en los planes regionales de vivienda.

La política de vivienda del actual gobierno se enmarca dentro del Plan<sup>3</sup> Estatal de Vivienda 2013–2016 (parte a su vez del Plan de Infraestructuras 2012–2024), que sitúa

---

<sup>3</sup> Plan Estatal de Fomento del Alquiler de Viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas 2013–2016.

como sus principales objetivos ‘teóricos’ el fomento del alquiler y la rehabilitación, la renovación y la regeneración urbana. Sin embargo, los recursos disponibles para impulsar estos objetivos ambiciosos son mínimos, muy inferiores a los disponibles en la anterior legislatura, y eso que entonces se subvencionaba también la construcción de nueva vivienda en propiedad. El Plan Estatal de Vivienda 2013–2016 habrá dispuesto en sus cuatro años de vigencia con 2.311 millones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, muy por debajo de la cuantía de anteriores planes de vivienda. Lamentablemente, la memoria de actuaciones que se ofrecerá como balance final de este plan de vivienda arrojará un resultado negativo, por insuficiente, y será de nuevo el reflejo de una nueva oportunidad perdida.

Las ayudas de los planes de vivienda suelen tener carácter plurianual, por lo que los presupuestos suelen guardar gran inercia en el gasto respecto a decisiones del pasado que extienden sus efectos durante los años siguientes. Para impulsar de forma ambiciosa un nuevo plan, al tiempo que se seguían abonando las ayudas de planes anteriores, es necesario invertir recursos adicionales en materia de vivienda. Cuando la realidad es que el presupuesto se ha recortado a menos de la mitad en pocos años, es imposible que el actual plan de vivienda pueda contar con recursos significativos, lo que limita en gran medida el alcance y resultado de sus actuaciones.

La política de vivienda se impulsa desde los Presupuestos, pero no solo desde los Presupuestos. La capacidad legislativa del Gobierno central en materia de vivienda, alquiler y suelo, aunque en gran medida sea una competencia transferida, le hubiera permitido impulsar decisivamente el objetivo de garantizar el acceso a una vivienda digna y asequible más allá de las estrecheces presupuestarias. Pero eso implicaba impulsar unas pocas decisiones clave sobre el funcionamiento del mercado inmobiliario y financiero que este Gobierno, al igual que los anteriores, no ha podido o no ha querido acometer, evidenciando la primacía de los intereses económicos sobre el derecho a la vivienda.



**TABLA 4.4 – POLÍTICA DE VIVIENDA. PGE–2016**

DESTINO	PGE–2016	PGE 2015	VARIACIÓN	
			M€	%
<b>1. Política de vivienda</b>	<b>587</b>	<b>587</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>
1.1 Plan estatal de vivienda	533	533	0	0,0
1.1.1 Subvenciones a CCAA	322	273	49	17,9
1.1.2 Subvenciones a personas y familias	211	260	–49	–18,7
1.2 Resto de actuaciones en vivienda y suelo	54	54	0	–0,2
<b>2. Beneficios fiscales vivienda</b>	<b>2.717</b>	<b>3.334</b>	<b>–617</b>	<b>–18,5</b>
IRPF reducción por arrendamiento de viviendas	389	531	–142	–26,8
IRPF deducción por inversión en vivienda habitual	1.242	1.681	–440	–26,2
IRPF deducción alquiler vivienda habitual	125	179	–54	–30,3
IRPF exención ganancias reinversión en vivienda habitual	186	227	–41	–18,1
Iº. Sociedades bonificación empresas arrendadoras vivienda	23	19	4	20,4
IVA vivienda (tipo superreducido 4 %, tipo reducido 10 %)	751	697	54	7,8
<b>TOTAL GASTO ESTATAL VIVIENDA (1+2)</b>	<b>3.304</b>	<b>3.921</b>	<b>– 617</b>	<b>– 15,7</b>

Fuente: Proyecto de PGE–2016 y 2015. Datos en millones de euros (M€).

Los Presupuestos, a parte del gasto destinado a la política de vivienda, incluyen también el coste fiscal en términos de recaudación de las exenciones y bonificaciones fiscales relativas a la vivienda y que en las últimas décadas han supuesto el principal instrumento de actuación en materia de vivienda, si se tiene en cuenta su elevado coste para las arcas públicas (varias decenas de miles de millones). El importe de estos beneficios fiscales ha sido muy superior al presupuesto de la política de vivienda, lo que evidencia donde radicaba la apuesta de los sucesivos gobiernos en materia de vivienda. Su verdadera apuesta no pasaba por garantizar el derecho a la vivienda, sino por apuntalar el negocio financiero e inmobiliario, como muestran los enormes recursos gastados en subvencionar fiscalmente la adquisición de vivienda, que han impulsado durante décadas este sector y que contribuyen a explicar la carestía de la vivienda.

Los beneficios fiscales que han subsidiado –y lo siguen haciendo– la compra de vivienda, y en menor medida su alquiler, son mecanismos inflacionistas ya que trasladan dichas ayudas a los precios inmobiliarios.

Además, son mecanismos profundamente injustos porque excluyen a las personas con menores ingresos, no sujetas a retención en el IRPF (precisamente aquellas que necesitan más ayuda), y benefician, en mayor medida, a los contribuyentes con mayores ingresos. En los últimos años se han suprimido, sin carácter retroactivo, los beneficios fiscales incluidos en el IRPF ligados a la compra y al alquiler de vivienda y solo mantienen la subvención aquellas operaciones inmobiliarias (adquisición, alquiler) realizadas antes de una fecha determinada, por lo que su cuantía seguirá disminuyendo progresivamente en los próximos años.

## EDUCACIÓN

La política de educación es una competencia transferida a las comunidades autónomas, por lo que su peso en los Presupuestos Generales del Estado es reducido y se limitan en gran medida a la política de becas y ayudas al estudio. Según el proyecto de Presupuestos, los fondos destinados a educación aumentan un 9,3 % en 2016 y contarán con 211 millones más, al pasar de 2.273 a 2.484 millones. La mayor parte de este aumento no se corresponde con un aumento del gasto en educación, sino con

la mayor concesión de préstamos con fines educativos a comunidades autónomas y que deberán ser devueltos, por lo que no suponen un avance en el gasto público estatal en educación.

El aumento presupuestario en 2016 se concentra principalmente en el programa 322B Educación secundaria, formación profesional y escuelas oficiales de idiomas que es donde se incluyen los recursos económicos para la implantación de la LOMCE<sup>4</sup> (tanto transferencias como préstamos a las comunidades autónomas) y, en menor medida en el programa 324M Servicios complementarios de la enseñanza, donde se ha incluido las transferencias a las comunidades autónomas para libros de texto y materia escolar. En el lado contrario, destaca el recorte de los fondos del programa 322L, Otras enseñanzas y actividades educativas, debido a la supresión de transferencias que financiaban acciones de mejora de la calidad educativa.

Las becas y ayudas a los estudiantes siguen concentrando la mayor parte del gasto estatal en educación, a pesar de que se mantiene congelado en 1.472 millones. El gasto en becas y ayudas se redujo con fuerza al comienzo de la legislatura actual (2012 y 2013), para repuntar en 2014 y recuperar un nivel similar en términos reales al que había al cierre de la legislatura anterior.

## **SANIDAD**

En 2016 la política de sanidad dispondrá de 4.002 millones, según el proyecto de Presupuestos, lo que supone un incremento del 3,6 % y 138 millones adicionales respecto al presupuesto de 2015. La sanidad es una competencia transferida, por lo que los recursos destinados a esta política dentro de los Presupuestos son muy reducidos en comparación con los de las comunidades autónomas. Así, el grueso del presupuesto estatal de sanidad se concentra en las prestaciones destinadas a los empleados

<sup>4</sup> De cara a 2016 aumenta la dotación presupuestaria para la implantación de la LOMCE, pero la mayor parte de ese aumento no responde a gasto real, sino a préstamos que deberán ser devueltos, por tanto, por las comunidades autónomas.

públicos, tanto su cobertura sanitaria (57 %) como la cobertura sanitaria de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (33 %). Además, se incluyen fondos para la asistencia sanitaria de la población que sigue dependiendo del Ministerio de Sanidad (Ceuta y Melilla). La política y actuaciones desarrolladas directamente por el Ministerio de Sanidad se concentran en la fijación de la cartera de servicios (sanitarios), la coordinación del Sistema Nacional de Salud, la estrategia de medicamentos y la coordinación de las donaciones y trasplante de órganos.

- Algo más de la mitad del presupuesto de sanidad se destina a financiar la asistencia sanitaria del mutualismo administrativo (MUFACE, ISFAS, MUGEJU), que dispondrá de 2.164 millones en 2016, con un aumento anual de 73 millones (+3,5 %) destinado a aumentar los pagos por conciertos sanitarios con entidades privadas y a subvenciones de gastos farmacéuticos a los empleados públicos. El Esta asistencia sanitaria se lleva a cabo sobre todo mediante conciertos con entidades privadas de seguro y, en menor medida, con el Instituto Nacional de la Seguridad Social. Además, el Ministerio de Defensa destinará 131 millones a financiar la asistencia hospitalaria prestada a través de los hospitales militares.
- La otra gran partida de la política de sanidad la constituyen los créditos destinados a financiar la asistencia sanitaria prestada por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales y por el Instituto Social de la Marina. Para 2015 dispondrán de 1.308 millones, con un aumento del 4,6 % y 58 millones adicionales destinados, tanto a la atención primaria, como especializada de las mutuas.
- El Sistema de Seguridad Social da cobertura sanitaria (atención primaria y especializada) de la población de Ceuta y Melilla a través del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria y dispondrá de 215 millones en 2016, con un aumento previsto del 3,3 %.



# El proyecto de Presupuestos cifra en 4.347 millones los recursos destinados a la parte de política energética, lo que supone un descenso del 12% respecto al presupuesto aprobado para 2015.

## INDUSTRIA Y ENERGÍA

- El resto de partidas englobadas dentro de la política de sanidad dependiente del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (y sus organismos) solo suman una previsión de gasto para 2016 de 183 millones, con una ligera reducción respecto a 2015.

Según los Presupuestos ‘el objetivo de la política industrial es aumentar el peso de una industria fuerte, potente, competitiva y generadora de empleo en nuestra economía’. Estos ambiciosos objetivos contrastan con el permanente abandono de la política industrial por parte de nuestros gobernantes en las últimas décadas y su escasa relevancia dentro de los Presupuestos Generales del Estado.

En 2016 la política de industria y energía contará con 5.455 millones, lo que supone un descenso del 9,5 % respecto al Presupuesto precedente. Un año más la gran mayoría del presupuesto de esta política se destinará a financiar costes del sistema eléctrico (3.895 millones, el 71 % del total). Si descontamos el resto de partidas destinadas a energía, el resultado es que la política industrial dispone de un presupuesto meramente testimonial y en descenso, lo que refleja claramente el pobre papel que el Gobierno reserva para la industria en esta fase de salida de la crisis e inicio de la recuperación.

## Política energética

La reforma energética planteada por el Partido Popular no ha cumplido con los objetivos que decía perseguir de mayor competencia, eficiencia y liberalización y en su lugar refuerza los intereses económicos de los actores ya consolidados del sector energético. En la reforma del sector eléctrico se ha pretendido cuadrar las cuentas de la factura del sistema eléctrico sin corregir las causas y desequilibrios que lo generan, impulsando el recorte de las primas a las energías renovables, sin actuar sobre desequilibrios del sistema eléctrico, su sobrecapacidad y su mecanismo de conformación de precios en manos de un oligopolio privado. Las últimas decisiones sobre el desarrollo normativo del autoconsumo eléctrico y el ‘impuesto al sol’ revelan, claramente, la postura que defiende el gobierno y a qué intereses sirve en materia de energía eléctrica.

El proyecto de Presupuestos cifra en 4.347 millones los recursos destinados a la parte de política energética, lo que supone un descenso del 12 % respecto al presupuesto aprobado para 2015.

- El programa 425A Normativa y desarrollo energético depende de dos ministerios (Economía e Industria) y canaliza la mayor parte de los recursos destinados a energía, concentrados en las transferencias de capital a las empresas privadas para financiar costes del sistema eléctrico por importe

de 3.895 millones. Estas transferencias al sector eléctrico disminuyen en 312 millones (-7 %), respecto a las aprobadas para 2015.

- Se suprimen las transferencias de capital al IDAE (261 millones en 2015) que habían servido para financiar las subvenciones del Plan PIVE de sustitución de vehículos, para la eficiencia energética en la edificación y para el Fondo Nacional de Eficiencia Energética.
- Los fondos destinados a la explotación minera y a los programas de desarrollo alternativo de las comarcas mineras del carbón se reducen un 4 % hasta 382 millones. El grueso de estos fondos se destinan a la reestructuración de la minería del carbón dentro del marco de actuación 2013–2018 que prevé, según la normativa comunitaria, el cierre de las unidades de producción no competitivas y donde se contemplan ayudas laborales mediante bajas voluntarias indemnizadas y prejubilaciones.

### **Política industrial**

La parte de política industrial verá recortados sus recursos un 2 % en 2016 hasta los 1.108 millones, incluidos los 69 millones destinados a la Dirección y Servicios Generales de Industria y Energía. La concesión de préstamos al sector privado para financiar la inversión industrial constituye el principal destino de los fondos de la política industrial. En 2016 la previsión es que estos préstamos se sitúen en 758 millones, concentrados en el programa de reindustrialización y fortalecimiento de la competitividad industrial. El presupuesto de gasto destinado a política industrial por parte del Gobierno central (sin incluir los préstamos reembolsables y que por tanto no computan como gasto), es meramente testimonial.

El segundo destino más numeroso de los fondos industriales son las transferencias de capital para subvencionar inversiones, sobre todo a empresas privadas: 83 millones al sector naval para compensar intereses de préstamos y primas de construcción naval, 35 millones para actuaciones de estímulo de la demanda de bienes industriales,...

# Los Presupuestos del SEPE

## INTRODUCCIÓN

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 la protección a las personas desempleadas.

En este análisis del proyecto de presupuestos del SEPE para 2016 se utilizan dos referencias temporales. La primera es la comparación con 2015, para conocer la evolución con respecto al ejercicio anterior, utilizando para ello tanto el presupuesto inicial como la previsión de liquidación al cierre del ejercicio, que hace el propio organismo. Con la segunda referencia, el año 2011, se estudiará la evolución del presupuesto en la legislatura iniciada en 2012. La razón es obvia: el Presupuesto de 2016 cierra la legislatura y anticipa las intenciones del partido en el Gobierno para el próximo ciclo si alcanza la mayoría en las próximas elecciones. Por otro lado, en estos cinco años, el presupuesto del SEPE ha cambiado tanto que solo se puede analizar la variación de 2016, teniendo en cuenta lo que pasó en el ciclo presupuestario de la legislatura.

Dado el enorme nivel de desempleo que soporta la sociedad española, la dotación presupuestaria del SEPE es elevada y se convierte en una de las partidas más relevantes de los Presupuestos Generales del Estado:

25.175 millones de euros. Es una cifra significativa pero que está muy por debajo de la disponible en 2015 y, sobre todo, en 2011. En relación al ejercicio anterior el presupuesto del SEPE se reduce en 5.071 millones de euros, un 16,8 % en términos nominales. Pero la dureza del recorte en los recursos destinados a las políticas de empleo alcanza su máxima expresión cuando se compara con el que había en 2011, esto es, cuando empezó la legislatura del actual Gobierno, desde entonces los recursos del SEPE se reducen en 15.098 millones de euros, el 37,5 % en términos nominales.

Este desplome en los recursos disponibles para las políticas de empleo se hace más grave todavía cuando se tienen en cuenta dos variables. La primera es que las comparaciones – por lo tanto, sus porcentajes de variación –, son en valores nominales, sin tener en cuenta la inflación; por lo tanto, la pérdida es mayor en términos reales. El IPC interanual de 2012 fue del 2,4 %, de 1,4 % en 2013 y del –0,2 % en 2014. Teniendo en cuenta las estimaciones actuales para el 2015, y la previsión incorporada al presupuesto para 2016, la evolución de los precios acumulada del periodo 2012 a 2016 estará en el entorno del 5 %, porcentaje que habría que sumar a la caída nominal del 37 % antes calculada para determinar la caída real de los recursos.

La segunda variable es que con menos recursos han de cubrirse las necesidades de un número similar de personas. Para

aproximarnos a la dimensión del recorte, calculamos la ratio 'euros por desempleado' en 2011 comparada con 2016. En 2011, el SEPE contó con 40.273 millones de euros para atender a 5.012.700 personas desempleadas en media anual, lo que da una ratio de 8.034 euros por persona, tanto para políticas activas como, sobre todo, para la cobertura por desempleo. En 2016, el presupuesto es de 25.175 millones de euros con una previsión de desempleo de 4.600.000 personas en media anual, de lo que resulta una ratio de 5.472 euros por persona. La reducción es del 32 % en valores nominales, y del 37 % en términos reales al tener en cuenta la variación estimada de los precios.

El análisis más en detalle de las políticas de gasto lo hará más evidente, pero ya se puede afirmar que la reducción del presupuesto del SEPE es incompatible con la necesidad de mejorar la protección a las personas desempleadas, subiendo de forma significativa la tasa de cobertura, y con las políticas activas de empleo, en un país que tiene en el desempleo su mayor problema económico y social.

En este sentido, no parece que el proyecto de presupuesto del SEPE se corresponda con los compromisos adoptados por el Gobierno con los agentes sociales, porque al reducir los recursos disponibles, pone en peligro el acuerdo para alcanzar mayores niveles de protección social a través de las rentas mínimas o básicas de inserción, o la protección a los parados de larga duración en situación de especial necesidad. Y tampoco parece que haya recursos para impulsar un plan de empleo, que mejore la empleabilidad de los desempleados de larga duración, para luchar contra el desempleo juvenil o para la modernización de los servicios públicos de empleo y la mejora de la Intermediación.

### **ANÁLISIS DE LOS INGRESOS**

Los ingresos estimados en el proyecto de PGE-2016 para el SEPE son de 25.175 millones de euros, la misma cifra que la de gastos por la obligatoriedad de presentar un presupuesto equilibrado. Como se vio en el apartado anterior, los ingresos del SEPE pierden 5.071 millones de euros en

comparación con el presupuesto inicial de 2015, y 15.098 millones con respecto al presupuesto liquidado de 2011.

Sin embargo, lo más novedoso en la estimación de ingresos para 2016, aparte del nuevo recorte, es la evolución de sus dos componentes fundamentales: las cotizaciones sociales y las aportaciones del Estado. Como introducción hay que recordar que el SEPE se financia básicamente con las cuotas por desempleo y las cuotas para formación profesional que pagan cada mes las personas asalariadas – casi exclusivamente – en sus nóminas. Este es, y sobre todo ha sido, el instrumento fundamental de financiación de las políticas de empleo, tanto de las activas como de protección a los desempleados. Solo cuando los ingresos por cuotas son insuficientes, el Estado cubre la diferencia. Así, hasta el año 2009, el SEPE se financiaba básicamente con cuotas sin necesidad de la aportación del Estado.

En el proyecto de presupuesto de 2016, las cuotas aportan 20.331 millones de euros (equivalen al 81 % del total de los ingresos), las aportaciones del Estado son 4.123 millones de euros (equivalentes al 16 %); el resto son 721 millones de euros provenientes del Fondo Social Europeo y de otros ingresos.

Pero más relevante que la estructura de fuentes de financiación es, en este caso, su evolución temporal. El presupuesto inicial de 2016, comparado con el de 2015, señala que los ingresos previstos por cuotas aumentan el 5,7 % y, sin embargo, los ingresos totales se reducen el 16,8 %.

La diferencia se explica por la enorme caída en la aportación del Estado: 5.977 millones de euros menos, una disminución del 59,2 %. Por lo tanto, los recursos para el empleo bajan solo porque el Estado reduce significativamente su aportación, sobre todo en comparación con el año 2011.

En ese ejercicio, el anterior al cambio de Gobierno, la aportación del Estado al SEPE fue de 18.079 millones de euros, mientras que el presupuesto de 2016 recoge 4.123

**TABLA 5.1 – PRESUPUESTO DEL SEPE**

Año	IMPORTE	VARIACIÓN	% VARIACIÓN
2011	40.273	–	–
2015	30.246	–	–
2016	25.175	–5.071	–16,8 %
<b>2016–2011</b>	<b>–</b>	<b>– 15.098</b>	<b>– 37,5 %</b>

Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de datos del SEPE. En millones de euros.

**TABLA 5.2 – PRESUPUESTO DE INGRESOS**

Año	CUOTAS	FSE	APORTACIÓN ESTADO	RESTO	TOTAL
2011	21.247	575	18.079	372	40.273
2015	19.243	670	10.100	234	30.246
2016	20.331	483	4.123	238	25.175
2016/2015	+5,7 %	+27,9 %	–59,2 %	+1,7 %	–16,8 %
<b>2016/2011</b>	<b>– 4,3 %</b>	<b>– 16 %</b>	<b>– 77,2 %</b>	<b>– 36 %</b>	<b>– 37,5 %</b>

Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de datos del SEPE. En millones de euros.

**TABLA 5.3 – PRESUPUESTO DE GASTOS**

Año	POLÍTICAS ACTIVAS	PRESTACIONES	CESE ACTIVIDAD	TOTAL
2011	7.714	32.556	3	40.273
2015	4.764	25.022	20	30.246
2016	5.242	19.539	17	25.175
2016/2015	10,1 %	–21,9 %	–10,9 %	–16,8 %
<b>2016/2011</b>	<b>– 32,1 %</b>	<b>– 40 % %</b>	<b>566 %</b>	<b>– 37,4 %</b>

Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de datos del SEPE. En millones de euros.

millones: el recorte de los fondos estatales en la legislatura fue de 13.956 millones de euros, equivalentes a una caída del 77 % en términos nominales, y que supera el 80 % si se tiene en cuenta la variación de los precios. Dicho de otra forma, en el periodo 2012/2016, el Estado habrá reducido en una cuantía de enorme dimensión su aportación a la financiación del Servicio Público de Empleo, porque deja de poner ocho de cada diez euros de los que aportaba en 2011.

#### **ANÁLISIS DE LOS GASTOS**

Los gastos del Servicio Público de Empleo se materializan a través de dos programas: el 241A, denominado ‘fomento de la inserción y la estabilidad laboral», en el que se integran las denominadas políticas activas, y el programa 351M, denominado «prestaciones a los desempleados’, en el que se incluyen las actuaciones para la protección a las personas sin empleo.

El gasto en prestaciones por desempleo siempre ha sido más alto que en políticas activas, pero desde el inicio de la crisis la

diferencia se ha disparado. En el proyecto de PGE para 2016, el gasto en protección es de 19.539 millones de euros, el 78 % del total del presupuesto del SEPE, que destina el 22 % restante, 5.636 millones de euros, a las políticas activas.

Sin embargo, en el presupuesto de 2016, la dotación para políticas activas crece, rompiendo la tendencia negativa iniciada en 2010, mientras que los recursos para la protección siguen cayendo.

El programa 241A de políticas activas está dotado en el proyecto de PGE-2016 con 5.242 millones de euros; son 487 millones más que en 2015, pero aún muy por debajo de la cifra de 2011, que fue de 7.714 millones de euros.

En un apartado posterior se analiza la evolución por partidas de este programa, pero ya se puede anticipar que ni el pequeño incremento de sus recursos (sobre todo si se tiene en cuenta los años previos), ni su finalidad rompen la línea continuista iniciada en 2011.

Por el contrario, el programa 251M vuelve a reducir su dotación en 2016, agravando el deterioro en los recursos para proteger a las personas desempleadas: los 5.483 millones de euros que se pierden este año elevan hasta 13.017 millones el recorte, en comparación con 2011.

La razón, como se verá, no es la bajada del desempleo sino los efectos combinados de siete años de crisis, el endurecimiento en el acceso al sistema de protección y el recorte en la cuantía de las prestaciones.

### **LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO**

Las denominadas ‘políticas activas’ se articulan en el programa 241A, que se incrementa en 487 millones de euros en el proyecto de PGE-2016 sobre el ejercicio anterior; es un aumento significativo del 10,1 %. Pero la cifra final, aún dista mucho de la que disponía el programa en 2011 cuando empezaron los recortes. Incrementar los fondos de las políticas de empleo es, sin duda, algo positivo,

pero esta valoración está condicionada por el destino más que cuestionable de estos fondos.

El proyecto de presupuestos de 2016, es un ejercicio extremo de continuismo con los de 2015, por eso lo más relevante es poner el foco en los cambios significativos entre ambos ejercicios.

La partida que más crece es la 487.03, que financia las bonificaciones en las cotizaciones a la Seguridad Social, esto es, la política de incentivos a las empresas para que realicen determinado tipo de contratos bonificándole las cotizaciones. A esta partida se destinan 135 millones de euros más que en 2015 (9,2 % de incremento), hasta llegar a los 1.645 millones de euros, que hacen de este epígrafe el más dotado en el presupuesto del SEPE. En 2014 los recursos destinados a esta partida fueron 1.222 millones de euros, y por lo tanto desde ese ejercicio el incremento es de 423 millones, el 34,6 % en dos años.

Sin embargo, la partida con mayor incremento relativo es la destinada a financiar las agencias de colocación, esto es, empresas privadas que recibirán subvenciones por un importe de 175 millones de euros en 2016. En 2013 estas subvenciones directas no existían; en 2014 fueron de 30 millones de euros, en 2015 llegaron a 140 millones, y la dotación en el PGE-2016 los eleva hasta esos 175 millones de euros. Es, por lo tanto, un notable incremento que tiene como objetivo potenciar los servicios privados.

Los incrementos de estas dos partidas – que son incentivos y subvenciones a empresas privadas, –suman 170 millones de euros, el 36 % de todo el aumento en políticas activas, lo que, obviamente, pone en cuestión la valoración positiva de su mayor dotación de recursos.

En el resto de líneas las variaciones son menores. Destacan dos, una negativa y otra y positiva. La negativa es la reducción del 23 %, unos 66 millones de euros, en los recursos de la partida 482.26 de ayudas para

**TABLA 5.4 – EJES DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS**

AÑO	FORMACIÓN	INCENTIVOS	EMPLEO DIRECTO	PREPARA	AGENCIAS COLOCACIÓN	ESPECIAL DIFICULTAD
2011	2.895	2.450	714	–	0	373
2015	2.059	1.500	216	285	140	260
2016	2.180	1.635	216	219	175	380
2016/2015	+5,9 %	+9,1 %	–	–23,2 %	25 %	+46,1 %
<b>2016/2011</b>	<b>– 24,7 %</b>	<b>– 33,3 %</b>	<b>– 69,7 %</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>+1,9 %</b>

Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de datos del SEPE. En millones de euros.

**TABLA 5.5 – GASTO EN PRESTACIONES**

AÑO	CONTRIBUTIVAS	SUBSIDIOS	RENDA ACTIVA INSERCIÓN	TOTAL
2011	20.929	10.217	1.074	32.220
2015	16.386	7.128	1.488	25.002
2016	11.834	5.925	1.780	19.539
2016–2015	–27,8 %	–16,9 %	+19,6 %	–21,9 %
<b>2016–2011</b>	<b>–43,4 %</b>	<b>–42,0 %</b>	<b>+65,7 %</b>	<b>–39,4 %</b>

Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de datos del SEPE. En millones de euros.

la recalificación de las personas que hayan agotado la prestación por desempleo, más conocida como PREPARA.

La positiva es el aumento en 40 millones de euros de la partida 482.60, que acomete un programa específico para jóvenes desempleados, que es la materialización del Plan de Garantía Juvenil.

Parece evidente que, más allá de algunas actuaciones puntuales – derivadas de compromisos externos – y del aumento del dinero que se transferirá a empresas privadas, el proyecto de presupuesto del SEPE es un ejercicio de puro continuismo que, por lo tanto, no va a detener el proceso de deterioro de los servicios públicos de empleo y las políticas activas.

Para tener una visión más general, agrupamos en grandes ejes el conjunto de actuaciones de las políticas activas. La mejor dotada es la ‘formación para el empleo’, tanto de desempleados como de ocupados:

absorbe 2.180 millones de euros, 121 millones más que en 2015 y que supone el 42 % del total de las políticas activas. Le siguen en relevancia cuantitativa las ‘políticas de incentivos’, que bonifican las cotizaciones de las empresas: son 1.635 millones de euros, 135 más que en 2015 y que suponen el 31 % del total.

Estos dos grandes ejes absorben el 73 % del total de las políticas activas. A partir de aquí, el resto de ejes tienen una cuantía menor. Para el empleo directo, – que son sobre todo los programas de empleo agrario –, se destinan 216 millones de euros, lo mismo que en el ejercicio anterior. Los servicios privados, las denominadas agencias de colocación, reciben 175 millones de euros, con un incremento del 473 % sobre 2014. El Plan PREPARA se reduce en 66 millones de euros y los recursos destinados a colectivos con especiales dificultades, para dar oportunidades de empleo, aumentan en 120 millones de euros hasta llegar a los 380 en total.

## LA PROTECCIÓN A LOS DESEMPLEADOS

La calidad del sistema de protección a las personas desempleadas depende de dos variables claves: el número de personas protegidas – que determina el nivel de cobertura del sistema –, y la cuantía media de la prestación.

La tasa de cobertura se calcula como el porcentaje de desempleados con prestación sobre el total protegible, según la propia definición de acceso al sistema, que, en el caso español, tiene como condición básica haber trabajado y cotizado previamente; por lo tanto, excluye de forma automática, por ejemplo, a personas que buscan su primer empleo. La cuantía, a su vez, depende del tiempo y de la base de cotización y, cada vez más, del tipo de prestación a la que tienen derecho los desempleados.

En el proyecto de PGE de 2016, son las prestaciones de mayor calidad y cuantía, las contributivas, las que pierden más recursos, el 28 % de sus fondos. Por el contrario, la prestación de menor calidad, la denominada renta activa de inserción, incrementa su dotación el 20 %; La dotación presupuestaria refleja las transformaciones del desempleo: más paro de larga duración conduce al agotamiento de las prestaciones contributivas, y la extensión de la pobreza y la falta de ingresos llevan a un aumento de las rentas de inserción.

En 2016, como ya se ha dicho, los recursos destinados a la protección menguan en 5.483 millones de euros en conjunto, de los cuales, 4.552 se corresponden con el segmento contributivo, que, a pesar de ser el más cuantioso, no deja de perder peso: en 2014 suponía el 65 % del total, y en el proyecto PGE para 2016 ya es de solo el 60 %.

El Gobierno dice que baja el gasto porque hay más desempleados. Pero esto no es cierto. Lo demuestra, en primer lugar, la tasa de cobertura, que ha bajado 16 puntos desde 2011 (y 25 desde 2010). Como la tasa es un cociente, disminuye porque el número de perceptores de prestaciones disminuye más que el de parados. Un dato lo demuestra.

En junio de 2011 el número de parados registrados era de 4.121.801 personas, y en el mismo mes de 2015 son 4.120.300, exactamente los mismos y, sin embargo, el gasto en prestaciones por desempleo se redujo en cerca de 11.000 millones.

Las razones son otras. La caída del gasto en prestaciones que se está produciendo desde 2012, y que el proyecto de PGE consolida para 2016, se debe a que hay menos parados con prestación y que ésta es más baja.

Hay menos parados con cobertura – como demuestra la caída de la tasa –, porque el RDL 20/2012 de 13 de julio ha endurecido el acceso al sistema. Y las prestaciones son más bajas por dos motivos: la pérdida de peso de las prestaciones contributivas en favor de las asistenciales, y la menor cuantía de la prestación por el recorte en su segundo tramo.

A partir del RDL 20/2012, la cuantía de la prestación a partir del sexto mes baja del 60 % al 50 %, y eso equivale a una reducción del 16,7 % de su importe. En junio de 2012, la cuantía media de la prestación contributiva era de 835,2 euros y en junio de 2015, de 785,2: un 6 % menos.

La siguiente razón es que la prestación contributiva (que es casi el doble de la asistencial), no deja de perder peso en el sistema: en 2009, el 65 % de los perceptores estaba en el segmento contributivo, y en 2015 ya no llegan al 39 %.

En síntesis, es la reducción del número de personas con cobertura (que no el de desempleadas), el deterioro de la calidad del sistema (porque el paro de larga duración hace que el segmento contributivo pierda peso), y el recorte en la prestación contributiva (al bajar del 60 % al 50 %), lo que está detrás de que en un país con una tasa de cobertura baja (55 % y cayendo), se reduzca el gasto en prestaciones en una cifra muy elevada.



# Presupuesto de la Seguridad Social

La Seguridad Social cubre con sus pensiones y subsidios las situaciones de jubilación, viudedad, incapacidad (permanente y temporal), orfandad, maternidad, desprotección familiar, cese de actividad de los trabajadores autónomos, personas con discapacidad y ayudas a la dependencia. Las prestaciones pueden tener un carácter contributivo o no contributivo (complemento a mínimos) y se financia fundamentalmente con cotizaciones y aportaciones del Estado procedentes de los impuestos.

## **INGRESOS: COTIZACIONES SOCIALES Y APORTACIONES DEL ESTADO**

El presupuesto de ingresos no financieros de la Seguridad Social para 2016 asciende a 133.082 millones de euros (ver tabla 1.6), un 5,4 % más que el presupuesto inicial de 2015. Como ya se apuntó en el primer capítulo de este EnClave, el presupuesto de ingresos vuelve a inflarse, como viene siendo habitual desde 2013, con el fin de sustentar la narrativa gubernamental del sacrificio, también de los pensionistas. No obstante, la precarización del empleo y de las bases de cotización, y la política de incentivos a la contratación no bonificados, también influyen en el incumplimiento del presupuesto de ingresos.

La partida más importante entre los ingresos, las cuotas por cotizaciones, representan el 88 % del total de ingresos y proceden de empresas y asalariados, desempleados y trabajadores autónomos. Se incrementarán un 6,7 % en 2016, con respecto al presupuesto

de 2015, o un espectacular 17,3 % si se comparan con la estimación de cierre para 2015, incluida en la tabla 1.6. El presupuesto de 2015 ya previno un aumento de los ingresos por cotizaciones del 6,8 %, que, finalmente, ha sido del 0,8 %, cuando se compara la estimación de cierre de 2015, con el cierre de 2014. Lo presupuestado para 2016 por cotizaciones, no se compadece con el alza prevista en el cuadro macroeconómico del PIB nominal (4 %), el empleo (3 %), la remuneración por asalariado (1,4 %), y el crecimiento del 1 % de la base máxima de cotización (ver tabla 2.4).

La base máxima de cotización se sitúa así en 3.642 euros/mes, lo que supone una quiebra en la tendencia que venía registrando en años previos, en los que se incrementaba a un ritmo del 5 % anual. La base máxima de cotización viene acumulando un crecimiento inferior al de la inflación en aproximadamente 15 puntos porcentuales desde mediados de los noventa, por lo que hay margen para seguir revisándola al alza. Por otro lado, se echa en falta, a la hora de valorar lo ajustado de las estimaciones de ingresos, la previsión para 2016 de la base media de cotización que habitualmente incluía el Informe Económico-Financiero que acompaña el proyecto de presupuesto de Seguridad Social. En su lugar, se realiza una previsión genérica de ingresos.

Llama también la atención, que este año se continúe quebrando la relación de **contributividad** que debe existir entre base máxima de cotización y pensión máxima. Ésta última se revalorizará menos (un 0,25 %, 2.567,28 euros/mes) que la primera (1 %). Debe cuidarse la proporción que existe entre ambos conceptos, de forma que evolucionen en términos similares, y se mantenga el diferencial solidario a favor del sistema que existe tradicionalmente en esta relación. Por su parte, para calcular cuánto se incrementa la base mínima de cotización en el Régimen General, habrá que esperar al incremento que, en su caso, se establezca para el Salario Mínimo Interprofesional.

Respecto de la base mínima del Régimen de Autónomos, el proyecto de Presupuestos prevé un incremento del 1 %, sin que se relacione su evolución con la del Régimen General. Con ello, parece que el Gobierno ha decidido no mantener el compromiso derivado de la Ley 27/2011, por el que la base de los autónomos debe incrementarse en una cuantía adicional a lo que lo haga la del Régimen General, con el objetivo de que ambas converjan. En 2014, último ejercicio liquidado, las bases de los autónomos eran un 38 % inferiores a las de trabajadores por cuenta ajena. En los años en los que esta medida se ha puesto en práctica, se observa un acercamiento paulatino en las bases medias que, previsiblemente, ahora se verá interrumpido.

Después de las cotizaciones, la aportación del Estado a la Seguridad Social es la partida del presupuesto más importante. Su dotación será de 13.199 millones en 2016, prácticamente igual a la del año anterior, como viene siendo habitual en el presupuesto inicial. La aportación se destina, fundamentalmente, a la cobertura del complemento a mínimos (7.410 millones), pago de prestaciones no contributivas, protección familiar y maternidad (3.998 millones), y a la atención a la dependencia (1.252 millones).

## **GASTO EN PENSIONES Y OTRAS PRESTACIONES**

El gasto no financiero de la Seguridad Social presupuestado para 2016 es de 136.827 millones de euros, un 3,1 % superior a lo inicialmente presupuestado en 2015, y solo un 0,5 % por encima de la estimación de cierre para ese año (ver tabla 1.6). A diferencia de los ingresos, los gastos habitualmente se infra-estiman para sostener, asimismo, la lógica del sacrificio en las pensiones. Los gastos se desviaron al alza en 2.716 millones en 2014, y 3.381 millones en 2015.

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 el 90 % del capítulo de transferencias corrientes e incluyen la jubilación, viudedad, incapacidad, orfandad y prestaciones familiares. Representan el 10,42 % del PIB y crecerán un 2,8 % en 2016 con respecto al presupuesto inicial del año anterior (2,8 % sobre la estimación de cierre), por debajo del ritmo observado en 2014 (3,2 % sobre el presupuesto inicial de 2015 y 3 % sobre la cifra de cierre), ver tabla 1.6. 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 Social, como las del Régimen de Clases Pasivas.

También las pensiones mínimas se incrementarán en esta cuantía, al igual que las pensiones no contributivas, y los límites de ingresos establecidos como requisitos para acceder a estas prestaciones (7.116 euros/año en el caso de complemento a mínimos si no se tiene cónyuge a cargo; 8.301 euros/año, cuando se tiene cónyuge a cargo; y 5.150,60 euros/año en el caso de pensiones no contributivas).

La revalorización presupuestada, junto con la previsión de inflación para 2016 del 1,1 %

(contenida en el cuadro macroeconómico oficial), anticipa un recorte en el poder de compra de las pensiones del 0,85 % el año que viene. Al final de 2016, las pensiones acumularán una pérdida del 1,4 % en su capacidad adquisitiva, con respecto a la que tenían en 2011. El Presupuesto de 2016 plantea en su disposición adicional 65ª, la necesidad de abordar el desequilibrio estructural al que se enfrenta el sistema de pensiones, mediante el aumento de su financiación con impuestos, para pagar pensiones también de carácter contributivo.

La prestación por incapacidad temporal integra los subsidios que compensan las bajas laborales por enfermedad o accidente. Al igual que ocurre en 2015, esta partida se vuelve a infra-dotar en 2016. El crédito por este concepto se eleva a 5.398 millones, un 9,2 % más que el presupuesto inicial de 2015, pero un 1,6 % menos si se compara con la estimación de cierre de gasto para ese año. El gasto en pensiones no contributivas será de 2.291 millones en 2016, un 2,1 % más sobre lo presupuestado, porcentaje muy similar si se calcula sobre la estimación de cierre.

El resto de transferencias corrientes comprenden un gasto de 6.121 millones en 2016, un 6,2 % más que el presupuesto inicial de 2015 y un 26,6 % menos sobre la estimación de cierre para ese año. Las más importantes incluidas aquí son la prestación por maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo y la lactancia natural (2.204 millones), que subirá un 5 % con respecto a 2015 (tras un recorte del 3,7 % en este año); la protección familiar (1.520 millones) aumentará un 10,8 % (tras una caída del 18,4 % en 2015, debido a que entonces se atendieron obligaciones correspondientes a ejercicios anteriores); y la atención a la dependencia (1.167 millones), que se incrementará un 6,9 % tras recortarse un 1,3 % el año en curso.

Los gastos de personal de la Seguridad Social se presupuestan en 2.358 millones para 2016, un 1,5 % más a lo presupuestado el año pasado, o un 4 % adicional si

se compara con la estimación de cierre de gasto para 2015. Los gastos de personal y administración podrían ser financiados con cotizaciones sociales, en desarrollo del principio de separación de fuentes, y ser cubiertos con imposición general, tal y como ocurre con el resto de los salarios de los empleados públicos.

## **OTROS ASPECTOS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL**

### **Sistema especial agrario**

Se continúa con el periodo transitorio establecido en la Ley 28/2011, para la integración del antiguo REASS (Registro Especial Agrario) en el Régimen General. En este ejercicio se culmina la plena integración de los trabajadores agrarios por cuenta ajena respecto de la base máxima de cotización. De modo que a partir de 2016 será la misma que la establecida para el Régimen General.

### **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 2016 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. 182.bis.1 LGSS): 291 euros (congelada).
- Cuantías específicas (182 bis.2 LGSS):
  - Hijo o menor con discapacidad igual o superior 33 %: 1.000 euros (congelada).

- Hijo o menor con discapacidad igual o superior 65 %: 4.414,80 euros (incremento 0,25 %).
- Hijo o menor con discapacidad igual o superior 75 %: 6.622,80 euros (incremento 0,25 %).

Cuantía de la prestación por nacimiento o adopción de hijo (art. 186.1 LGSS) en supuestos de familias numerosas, monoparentales y casos de madres con discapacidad: 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 se realizó en su momento por CCOO, resulta en todo caso paradójico que el Gobierno se niegue sistemáticamente a aplicarla, al mismo tiempo que anuncia un complemento de pensión para determinadas pensionistas mujeres con hijos, entre las que se incluyen las pensiones de viudedad.

### **Ampliación de la duración del permiso de paternidad**

Un año más se pospone la entrada en vigor de la ampliación prevista, por ahora, hasta el 1 de enero de 2017.

### **Congelación del IPREM**

Un año más (y ya lleva así desde el año 2010), se ha procedido a la congelación de la cuantía del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), utilizado como referencia de las principales prestaciones asistenciales del sistema público de protección social.

Las cuantías de este indicador continuarán siendo:

- IPREM diario: 17,75 euros.
- IPREM mensual: 532,51 euros.
- IPREM anual: 6.390,13 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.

### **Tasa de reposición del 100 % en los Servicios Sociales**

Como elemento positivo, podemos señalar que para 2016 finalmente se ha fijado la posibilidad de que las Administraciones Públicas dedicadas a diversas actividades puedan acceder a una tasa de reposición de su personal de hasta el 100 %. Entre dichas actividades se encuentran, por primera vez desde el año 2010, las de ‘asistencia directa a los usuarios de los servicios sociales’. Sin embargo, esta mejora en la situación no ha servido para que organismos públicos como el IMSERSO revise su intención de privatizar la gestión de los nuevos centros de referencia estatal.

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

El proyecto de presupuestos prevé 1.162 millones de euros para dotar el ‘nivel mínimo’ de financiación previsto, a cargo del Estado, en la Ley de Dependencia, así como la suspensión, un ejercicio más, del ‘nivel acordado’, que se encuentra en esta situación desde el año 2012. Pese al aparente incremento presupuestario registrado en el ‘nivel mínimo’, unos 75 millones

de euros adicionales a los inicialmente previstos en los presupuestos de 2015, en realidad esta partida se sitúa por debajo del presupuesto liquidado en el ejercicio 2013 (1.206 millones de euros), pese a que en 2016 la Ley obliga a atender a más de 500.000 nuevos beneficiarios.

La congelación que en la práctica ha sufrido la financiación estatal del Sistema de Dependencia desde mediados de 2012, es una de las principales causas de la congelación del número de beneficiarios atendidos por el Sistema en el conjunto del Estado. Actualmente, el SAAD atiende a unas 746.000 personas dependientes, pero desde mediados de 2012, el número de beneficiarios de una prestación efectiva se ha reducido un 4,5 %, mientras que la lista de espera se ha aumentado por encima de las 450.000 personas. El discurso del Ministerio de Sanidad y Servicios Sociales sobre la respuesta presupuestaria automática que el Estado da ante el aumento de los beneficiarios que las Comunidades Autónomas reconozcan, se limita a un incremento de 44 euros mensuales para los dependientes moderados de grado I, que son quienes integran el grueso de la lista de espera.

El Estado no ha previsto en los Presupuestos de 2016, ninguna fuente de financiación adicional a esos 44 euros mensuales en concepto de ‘nivel mínimo’. De hecho, ha vuelto a suspender la financiación estatal del ‘nivel acordado’, como viene haciendo desde 2012. Por tanto, el mensaje que se envía al resto de Administraciones, es que la diferencia entre los 44 euros y el coste efectivo de las prestaciones de los nuevos dependientes atendidos, correrá a cargo de las Comunidades Autónomas o del copago de los dependientes y sus familias, motivo por el que, lamentablemente, 2016 será un año en el que volveremos a ver

**TABLA 6.1 – FONDO DE RESERVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

	<b>DOTACIONES APROBADAS POR CONSEJO MINISTROS</b>	<b>DOTACIONES EXCESO MUTUAS</b>	<b>TOTAL DOTACIONES</b>	<b>RETIRADAS DE FONDOS</b>	<b>RENTABILIDAD</b>	<b>SALDO</b>
2000	601		601		3	604
2001	1.803		1.803		26	2.433
2002	3.575		3.575		161	6.169
2003	5.494		5.494		362	12.025
2004	6.700	20	6.720		585	19.330
2005	7.000	5	7.005		849	27.185
2006	7.500	42	7.542		1.153	35.879
2007	8.300	110	8.410		1.426	45.716
2008	9.400	120	9.520		1.987	57.223
2009		80	80		2.719	60.022
2010	1.740	69	1.809		2.544	64.375
2011		223	223		2.217	66.815
2012		227	227	7.003	2.970	63.008
2013		196	196	11.648	2.187	53.744
2014		279	279	15.300	2.911	41.634
Hasta 30 junio 2015	86	86	3.750	1.550	39.520	
<b>TOTAL</b>	<b>52.113</b>	<b>1.457</b>	<b>53.570</b>	<b>37.701</b>	<b>23.651</b>	<b>39.520</b>

Fuente: Gabinete Económico de CCOO.

### **SALDO DE LAS CUENTAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

umentar una lista de espera, que ya supera el 42 % del total de personas con derecho reconocido a ser atendidas.

Las necesidades de financiación de la Seguridad Social no pueden superar el 0,3 % del PIB en 2016, según los objetivos de la actualización del Programa de Estabilidad Presupuestaria 2015–2018. El déficit de la Seguridad Social representó el 1,1 % del PIB en 2014, y no debe superar el 0,6 % del PIB en 2015.

El presupuesto inicial de 2014 previno un déficit de 9.745 millones, y finalmente éste se situó en 13.959 millones. El déficit presupuestado para 2015 es de 6.445 millones, pero puede acabar situado en 19.641 millones, debido a una fuerte desviación a la baja de los ingresos (de 9.848 millones), y al alza de los gastos (3.381 millones), ver tabla 1.6.

Previsiblemente, el objetivo de déficit para 2015 sea superado en siete décimas del PIB. Estas cifras hacen muy difícil que se pueda cumplir el objetivo de déficit para el año que viene si no se habilitan fuentes de ingreso adicionales recurrentes. Hasta ahora los déficits se han financiado con cargo al Fondo de Reserva y otros Fondos (principalmente, los constituidos por los excedentes de gestión de las Mutuas), dependientes de la Seguridad Social (ver tabla 6.1). El proyecto de Presupuestos para 2016, parece seguir ahondando en esta política, pues prevé la utilización de estos fondos por un importe de 6.283 millones de euros, una cuantía que prácticamente duplica el 0,3 % del PIB.

**DEPÓSITO LEGAL M-35232-2014**

Impreso por Coyve  
Madrid, Octubre 2015



