

# EnClave de Economía

Publicación periódica del Gabinete Económico de la C.S. de CCOO #5/2018

CCOO

## SITUACIÓN ECONÓMICA DE ESPAÑA Y PGE-2018

SOCIEDAD INCLUSIVA  
SIN DESIGUALDADES

PENSIONES PÚBLICAS  
DIGNAS

SALARIOS Y EMPLEO  
DE CALIDAD

MÁS GASTO PÚBLICO PERO CON EFICIENCIA  
MÁS INVERSIÓN PRODUCTIVA Y MENOS AVES  
PGE QUE DEN RESPUESTA A LOS RETOS DEL PAÍS

FRENTE A LOS PRESUPUESTOS DE LA RESIGNACIÓN

# SITUACIÓN ECONÓMICA DE ESPAÑA Y PGE-2018

**DOCUMENTO ELABORADO POR EL GABINETE ECONÓMICO DE CCOO**

GABINETECONOMICO@CCOO.ES

**AUTORES:**

Carlos Martín Urriza, Responsable del Gabinete Económico de CCOO

Luis Zarapuz Puertas, Economista del Gabinete Económico de CCOO

**COLABORADORES:**

R. Modigliani (MIT)

**DISEÑO:**

Daniela Rogoza

**MAQUETACIÓN:**

Paloma Blandín

**EDICIÓN:**

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

## ÍNDICE

<b>CAPÍTULO 1 – FRENTE A LOS PRESUPUESTOS DE LA RESIGNACIÓN</b>	
1.1 – De la austeridad expansiva a la sostenibilidad resignada	6
1.2 – Principales claves de los presupuestos para 2018	7
<b>CAPÍTULO 2 – DEL REPARTO INJUSTO DE LA CRISIS AL REPARTO DESIGUAL DEL CRECIMIENTO</b>	
2.1 – ¿De dónde venimos? El reparto injusto del coste de la crisis	11
2.2 – ¿Dónde estamos? El reparto desigual del crecimiento	15
2.3 – ¿Adónde vamos? La falta de un proyecto de país	21
<b>CAPÍTULO 3 – UN SISTEMA FISCAL SUFICIENTE Y JUSTO PARA MEJORAR EL PAÍS</b>	
3.1 – Mejorar la suficiencia de ingresos tributarios	35
3.2 – El reparto justo de las contribuciones fiscales	39
3.3 – Recaudación tributaria y resto de ingresos no financieros del Estado	42
<b>CAPÍTULO 4 – LA DEVALUACIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL</b>	
4.1 – Sector público, desarrollo humano y redistribución	46
4.2 – Gasto social y gastos no financieros del Estado	48
4.3 – La devaluación de las pensiones	51
4.4 – La devaluación de la protección por desempleo	56
<b>CAPÍTULO 5 – INVERSIÓN Y MODELO DE DESARROLLO</b>	
5.1 – La mejora del modelo productivo no es prioritaria en los presupuestos	59
5.2 – Retos futuros del país	61
5.3 – Los antecedentes negativos: mucho ladrillo, poca ciencia e innovación	63
5.4 – El presupuesto de 2018: Otra oportunidad perdida	69
5.5 – Otro presupuesto es necesario: más y mejor gasto público que dé respuesta a los retos del país	77

# Frente a los presupuestos de la resignación

## 1.1 DE LA AUSTERIDAD EXPANSIVA A LA SOSTENIBILIDAD RESIGNADA

La narrativa conservadora-reformista ha mutado, aunque la nueva dosis de resignación que conlleva ya no podrá promocionarse desde el Ejecutivo, que acaba de perder el apoyo y confianza del Parlamento. Hasta hace poco la *austeridad expansiva* era el eufemismo que resumía su filosofía para hacer frente a la herencia recibida y salvar al país del rescate. Finalmente, se rescató al sistema financiero y los costes del ajuste fueron tan excesivos como injustamente repartidos. Ahora el discurso vira hacia la sostenibilidad: conservar lo que se ha logrado, seguir desendeudándonos como prioridad y dejar que el ciclo económico favorable, que en gran parte sopla de fuera, haga el resto, aunque no se alcance a mejorar la productividad, ni a rebajar el desempleo a un ritmo, al menos, equivalente al de otras salidas de crisis. **Somos uno de los países europeos que menos empleo (horas trabajadas) ha recuperado del perdido durante la recesión, y los organismos internacionales apuntan a la baja productividad y la alta desigualdad como dos de las principales amenazas para mantener nuestro crecimiento económico.**

La sostenibilidad que dispensa el reformismo conservador no es, por tanto, ni inclusiva ni productiva, sino una *sostenibilidad resignada*, pues exige nuevas renunciaciones y sacrificios, ya que –según su narrativa– seguimos viviendo por encima de nuestras posibilidades. Mediante un discurso de perogrulladas (“hay que gastar lo que se ingresa, nada es gratis, dos más dos –mire

usted– son cuatro,...”), se intenta que, como en la fase final del duelo tras una profunda depresión, una ciudadanía vapuleada y temerosa aceptara y se resignara a sostener el crecimiento y el desendeudamiento renunciando a empleos estables y salarios que participen de la prosperidad de las empresas; sostener las pensiones, renunciando al mantenimiento de su poder adquisitivo; sostener las finanzas públicas, rebajando impuestos y recortando, aún más, el peso del sector público y con él la calidad y universalidad de la sanidad y la educación; y sostener el proyecto europeo, olvidando lo que nos ha pasado como país, abdicando del discurso que denuncia el sobre-coste que hemos pagado, por el abuso de poner las garantías de los acreedores por encima de cualquier otra, eliminando el riesgo del prestamista; para adoptar un discurso europeo supuestamente pragmático que se resume en la posición subalterna de *Germany first, Spain second*.

Pero **esta sostenibilidad resignada no es la única política económica posible y desde luego no es la mejor, pues conduce a perder el tren del progreso, a una economía *low cost* y a una sociedad fragmentada.** Como se detalla en el último capítulo de este *EnClave*, frente a la resignación que querían que aceptásemos, se abre ahora la oportunidad de apostar por un país que reflexione sobre los retos a los que tiene que enfrentarse en el largo plazo y sobre el tipo de empresas que se necesitarán para

# En España todas las crisis se resuelven recortando el Estatuto de los Trabajadores y trasladando más riesgo empresarial al trabajador

resolverlos. **En España todas las crisis se han resuelto recortando el Estatuto de los Trabajadores y trasladando más riesgo empresarial al trabajador**, a ver si así alguien se anima a crear empleo. Esta es claramente una estrategia perdedora, porque además de agotable y empobrecedora, acomoda y adocena a los empresarios que, frente a innovar, prefieren esperar a que el Estado les recomponga los márgenes devaluando las condiciones de trabajo, cuando las cosas vienen mal dadas.

Necesitamos pensar más en la colonización extranjera de nuestro aparato productivo. En la captura de los reguladores públicos por intereses privados, en la falta de competencia en los mercados de bienes y servicios, en las dificultades para obtener financiación para los nuevos proyectos empresariales y la necesidad de una banca más especializada en empresas y menos en hipotecas y el sector inmobiliario. **Hace falta más inversión pública en intangibles competitivos y menos en AVE**, compras públicas que apoyen la innovación y una contribución fiscal de las grandes empresas y multinacionales, como mínimo, equivalente a la de las PYMES.

Necesitamos más sector público, porque su peso en la economía está claramente relacionado con el progreso y la cohesión. Las economías más avanzadas de Europa disfrutaban de grandes Estados de Bienestar que igualan las oportunidades de sus ciudadanos, impulsan el crecimiento y actúan

como contrapeso de los intereses privados, haciendo prevalecer el interés general. Y requerimos también que el sector público esté muy bien gestionado y atraiga el mejor talento, para lo que es necesario instaurar una contabilidad de costes homogénea en todos los niveles de la Administración, la evaluación de impacto de todos los programas públicos para medir su eficacia, y una oferta de empleo público permanente y suficiente, con un acceso basado en la imparcialidad y el mérito. Por último, necesitamos un sistema fiscal que se homologue con el de las economías europeas más desarrolladas y, con este fin, empiece recobrando los 10.000 millones de recaudación perdidos como resultado de la última rebaja fiscal. Asimismo, necesitamos un sistema fiscal equitativo y progresivo, donde aporten más los que más se benefician de esta sociedad, porque, en efecto, nada es gratis.

## 1.2 PRINCIPALES CLAVES DE LOS PRESUPUESTOS PARA 2018

Los Presupuestos Generales del Estado (PGE), que el nuevo Gobierno se ha comprometido a mantener, llegan seis meses tarde para abordar los importantes retos del país, aunque tras su lectura, tampoco es que el retraso importe mucho, pues se ha renunciado a emplearlos como un instrumento para impulsar el crecimiento (el gasto público aumenta solo un 0,9% real<sup>1</sup>) y resolver los problemas estructurales de la economía española. Son unos presupuestos que venden resignación a los ciudadanos y que

<sup>1</sup> En términos de Contabilidad Nacional.

solo pretendían comprar tiempo y apoyos parlamentarios para aprovechar la coyuntura favorable del ciclo económico hasta las siguientes elecciones generales, estrategia que se ha truncado tras la victoria de la moción de censura en lo que tiene que ver con los objetivos políticos del Gobierno anterior, pero no en su repercusión y resultados económicos.

Frente a la resignación del proyecto de presupuestos la movilización social ha conseguido enmendarlos parcialmente y, como resultado, el salario de los empleados públicos aumentará un 1,75%, las pensiones se elevarán por encima del 0,25% este año y el que viene<sup>2</sup>, y el Pacto Contra la Violencia de Género se financiará al 100% desde el presupuesto del Estado. No se ha conseguido, en cambio, evitar otra rebaja fiscal que restará 2.000 millones de euros entre 2018 y 2019, y que se suma a los 10.000 recortados de la recaudación por la anterior reforma fiscal de 2015–2016.

Esta nueva rebaja ahonda en la *estrategia de desfiscalización*: de restar recursos al sector público, lo que impide abordar simultáneamente la rebaja del déficit público y la resolución de problemas como el paro de larga duración o la baja productividad, que en el medio plazo amenazan la sostenibilidad de un crecimiento, en gran parte, basado en la desigualdad. Estos recortes fiscales se hacen, además, a pesar de que los impuestos (sobre todo los directos) son bajos cuando se comparan con Europa o con otros momentos del pasado.

Se completa esta estrategia con la apuesta por un sector público cada vez más pequeño, como propone el Programa de Estabilidad 2018–2021, que plantea un recorte de su peso (en términos de gasto público) sobre el PIB de 2,4 puntos porcentuales entre 2017 y 2021 (hasta el 38,6%), o de 4,4 puntos con respecto a su nivel en 1996 (43%). Aunque ahora se abre la posibilidad de corregir esta

estrategia, al menos a partir del siguiente presupuesto, sus efectos se han traducido en la progresiva pérdida de relevancia de la iniciativa pública en la prestación de servicios básicos, como la sanidad y la educación, que son generadores de igualdad, cohesión y progreso cuando se prestan de manera universal y gratuita.

La demanda de estos servicios no ha dejado de aumentar entre la población, pero cada vez se atiende más por el sector privado, debido a una suerte de **privatización en frío o sorda**, menos conflictiva socialmente que la privatización pura y dura, pero con el mismo resultado en el largo plazo. Se ha llevado a cabo, en un primer momento de la crisis, a través del recorte de las plantillas públicas, después con su rebaja mediante la no reposición de bajas y actualmente con su congelación. Como resultado, el empleo público en educación ha pasado de representar el 67,2% del empleo asalariado del sector en 2008 al 62,5% en 2017, y en la sanidad del 48,4% al 42,7%, continuando en ambos casos la tendencia a la baja.

Nuestras estimaciones, tras las enmiendas introducidas en el proyecto de presupuestos en su primera fase de trámite en el Congreso de los Diputados, concluyen que la Administración Central (incluida la Seguridad Social) contará con algo más de 14.000 millones adicionales de ingresos este año, en términos de Contabilidad Nacional (un crecimiento del 4,1% nominal; 2,6% real), y que los gastos crecerán en 9.200 millones (2,4% nominal; 0,9% real), lo que permitirá una rebaja del déficit público de 4.900 millones. **Como resultado el déficit de la Administración Central quedará en el –2,8% del PIB, un punto por encima del objetivo oficial<sup>3</sup>.** Y el déficit del conjunto de las Administraciones Públicas se situará este año en el 2,5%, tres décimas por encima del objetivo oficial.

---

<sup>2</sup> El acuerdo alcanzado entre el PP y el PNV fija un aumento del 1,6%, también retrasa la introducción del índice de sostenibilidad de 2019 a 2023. Las pensiones mínimas subirán un 3%.

---

<sup>3</sup> Considerando un crecimiento nominal del PIB del 4,3% y del 2,7% en términos reales.

Los presupuestos no apuestan claramente por la transformación del tejido productivo y la mejora de la productividad. La **inversión pública** del presupuesto consolidado de la Administración Central alcanzará en 2018 los 7.636 millones de euros, lo que todavía queda lejos de los 14.000 millones que se invertían en 2008. La inversión crece un 15% interanual, pero si se elimina el gasto militar el incremento se reduce a un 5,4% real. Además cerca del 40% de la inversión dentro del presupuesto se dedicará a defensa. Si a la inversión del presupuesto le sumamos la que realizan las empresas públicas del Estado, alcanza un volumen total de 14.823 millones en 2018, menos de la mitad de los 31.504 millones destinados a inversión en 2009.

La inversión destinada a **infraestructuras** por el Estado junto a los entes y sociedades públicas (8.478 millones) se incrementa en 2018, un 11,5% real con respecto a lo presupuestado en 2017, quedando, sin embargo, por debajo del nivel que tuvo en los tres años anteriores, de 2014 a 2016, y lejos de los 22.096 millones de inversión presupuestados en 2009. El aumento de la inversión en 2018 se debe principalmente a la mejora de la alta velocidad, que es una infraestructura cuya contribución a la competitividad y crecimiento es cuestionable; suponiendo los recursos dedicados al ferrocarril la mayoría del presupuesto de inversión (44%).

El gasto en **I+D+i**, que es una de las principales palancas para transformar el aparato productivo, aumentará un 6,8% real, aunque muy probablemente se repetirá lo que viene sucediendo en los últimos años: que gran parte de lo presupuestado termina no gastándose. El año pasado solo se ejecutó el 30% de lo presupuestado por el Estado para este fin. A esto contribuye que más de la mitad de los recursos para I+D+i se presupuesten como crédito y no como gasto directo. Adicionalmente, el gasto en I+D militar aumenta y ya supone casi el 10% del total.

Estos presupuestos no dan respuesta a la necesidad de transformar y mejorar el tejido empresarial, con el fin de elevar la productividad y alejarnos del país de servicios *low cost* al que nos aboca la inercia que las últimas reformas laborales han reforzado, ahondando en el modelo de *hiperflexibilidad* en las condiciones de trabajo. Necesitamos aumentar más la inversión pública y, sobre todo, redirigirla hacia el desarrollo de los nuevos elementos que explican la competitividad futura de las empresas y el progreso. Necesitamos menos inversión en AVE y armamento, en la economía analógica en general, y más en digitalización y robotización, en capital-riesgo en innovación, en incubadoras y aceleradoras de proyectos tecnológicos, en compras públicas innovadoras, y en educación y formación.

Asimismo, los presupuestos tienen que ser el canal para redistribuir las mejoras y asegurar que lleguen a todas las personas, lo que no ocurre ahora. Se han publicitado estos presupuestos como los de mayor **gasto social** de la historia de la democracia, pero lo cierto es que están un 1,2% real (descontados los precios) por debajo del gasto presupuestado en 2010, y que el gasto social solo aumenta en pensiones (porque la población envejece) y disminuye en todos los demás apartados.

**El mensaje de fondo de estos presupuestos es la resignación.** Hay que resignarse a no tener buenos empleos, a que las prestaciones por desempleo sigan recortadas, a que las pensiones pierdan poder de compra (aunque esto, al menos temporalmente, se ha evitado gracias a la movilización social), a que la sanidad y la educación sean cada vez menos públicas (y, en consecuencia, menos universales, gratuitas y de calidad), a que las personas dependientes no lleguen a cobrar nunca una prestación que alivie su situación, a que el aparato productivo no se transforme en otro que genere más valor añadido.

Los parados, y en particular los **parados de larga duración**, son uno de los colectivos peor tratados por estos presupuestos, en los que cae el gasto por desempleo no solo por la rebaja del paro sino también por el recorte de la protección que se produjo en 2012 y que sigue vigente. El Estado dejará de aportar recursos al Servicio Público Estatal de Empleo (SEPE) en 2018, a pesar de que nuestra tasa de paro es la segunda más alta de la UE (16,7%), la mitad de los desempleados son de larga duración, la tasa de cobertura es solo del 56% (cuando en 2010 era del 78%), y el valor de las prestaciones ha ido menguando, convirtiéndose cada vez más en asistencial. Los parados de larga duración tendrán que resignarse con estos presupuestos a seguir más tiempo desempleados y sin ayuda pública para mejorar sus oportunidades de empleo, no solo porque los recursos destinados a este fin sean insuficientes sino porque ni siquiera se gastan. En 2017 solo se ejecutó el 86% de la partida para políticas activas de empleo, se quedaron sin gastar 766 millones.

Los **pensionistas** han sido otro de los colectivos a los que el conservadurismo reformista ha intentado convencer de que no merecían que sus pensiones mantuvieran su poder de compra, aunque con poco éxito pues no parece un colectivo dispuesto a resignarse. No obstante, la presión sobre este colectivo ha sido grande. Se les ha acusado de no haber sufrido la crisis, y de querer imponer a los jóvenes cargas tributarias para disfrutar de pensiones que ya les proporcionan un retorno muy por encima de su contribución.

Enfrentar a unos colectivos con otros para tapar el verdadero problema de fondo (el insuficiente sistema fiscal español) no es una novedad en las prácticas de las opciones ideológicas conservadoras. En el pasado hemos asistido a campañas similares como la

de que los contratados indefinidos les roban sus derechos a los contratados temporales, librando al empresario de cualquier responsabilidad para con la elevada tasa de temporalidad que caracteriza el mercado de trabajo español, y que es resultado de una regulación laboral excesivamente flexible.

Por otro lado, que los pensionistas hayan aportado menos de lo que reciben es común a todos los sistemas de pensiones europeos de reparto y es lo característico de los servicios prestados por el Estado de Bienestar, donde la mutualización de riesgos es lo habitual. La misma que reclamamos –o reclamábamos– para los riesgos financieros en la Eurozona. En los Estados de Bienestar las personas sanas financian a las enfermas o incapacitadas, los mayores a los niños y jóvenes que estudian, los que no tiene hijos a los que los tienen, los ocupados a los desempleados y cuidadores,..., y el coste de los servicios o prestaciones que reciben estas personas es, por lo general, superior a lo que han aportado vía cotizaciones o impuestos, sin que nadie se escandalice por ello, excepto los malintencionados. Porque en el fondo esta mutualización de riesgos y reconocimiento de derechos sociales es un gran negocio para la sociedad, pues los beneficios que de ello se derivan son muy superiores a sus costes, aunque no se perciban en las cuentas del Sector Público, pues la mayoría son externos y se recogen en las cuentas de resultados de los ciudadanos y las empresas del país.

Este saldo solo es negativo cuando una economía no es capaz de ofrecer oportunidades a sus jóvenes cualificados y se ven abocados a emigrar en busca de oportunidades y los beneficios de subvencionar colectivamente su educación se recogen en otros países; o cuando, aunque no emigren, tienen que resignarse en un puesto de trabajo

por debajo de su nivel formativo. La emigración de jóvenes españoles cualificados al extranjero no es un fenómeno muy extendido (excepto en algún caso, muy preocupante: los científicos de alto nivel), pero sí lo es, en cambio, la sobre-cualificación. Nuestro sistema educativo y formativo va por delante del aparato productivo, nuevamente porque la regulación laboral fomenta la especialización empresarial en actividades donde la mano de obra es fácilmente intercambiable y el beneficio se obtiene exprimiendo a las personas trabajadoras mediante una alta rotación contractual.

Por último, los presupuestos para 2018 elevan en solo 46 millones los recursos destinados al Sistema para la Autonomía y Atención de **Personas Dependientes** (SAAD), a pesar de que una de cada tres no reciben ninguna prestación, habiendo 400.000 personas dependientes que se encuentran en lista de espera.

# Del reparto injusto de la crisis al reparto desigual del crecimiento

En los siguientes apartados se describe cuál ha sido la evolución de la economía española desde la burbuja inmobiliaria (¿de dónde venimos?), y cuál es su situación actual, tras la profunda recesión atravesada, donde se ha producido un reparto muy desigual de sus cargas debido a la política económica seguida. Ésta ha continuado durante la recuperación provocando, asimismo, una distribución muy desigual del crecimiento (¿dónde estamos?). Termina el capítulo analizando las perspectivas futuras de la economía española y del proyecto europeo (¿a dónde vamos?).

## 2.1 ¿DE DÓNDE VENIMOS? EL REPARTO INJUSTO DEL COSTE DE LA CRISIS

Venimos de un modelo de crecimiento basado en la hipertrofia del sector de la construcción (de viviendas e infraestructuras), impulsada por: la desregulación del suelo, deducciones fiscales a la compra de vivienda (que aún persisten para la reinversión), el fomento por los poderes públicos de una importante entrada de inmigrantes económicos muy vulnerables y sin derechos; la abundancia de dinero barato generado por el BCE para apoyar la recuperación en Alemania, y el aumento de la corrupción de políticos y empresarios.

En concreto, **el exceso de crédito desencadenó en España un importante proceso inflacionista de origen monetario**: lo que significa que la oferta monetaria superaba a la actividad real y la brecha entre ambas se cerraba con subidas y burbujas de precios. Esto provocó, a su vez, elevados déficits

con el exterior como resultado del aumento excesivo de la demanda interna. Las facilidades de acceso al crédito y para emplearse de *cualquier cosa*, incrementaron, asimismo, el endeudamiento para la compra de un bien básico como es la vivienda que, además, se adquirió a precios inflados. Esto aumentó de manera alarmante la concentración de riesgos en el sector financiero, a pesar de lo cual los reguladores públicos encargados de supervisarlos no percibieron esta situación como problemática. Por el contrario, entonces atribuían el núcleo central de los problemas de la economía española a la pérdida de competitividad originada por la evolución de los salarios, la elevada indemnización para despedir a un trabajador indefinido y las cargas que, supuestamente, la negociación colectiva sectorial imponía a las PYMES<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Contrariamente a esta tesis, la Encuesta Nacional Laboral, lanzada en 2013 por el Ministerio de Empleo para analizar las bondades de la reforma laboral (que, lamentablemente, se financió mediante la irreparable desaparición de la Encuesta de Coyuntura Laboral, que venía publicándose desde 2001), ha revelado que cerca del 80% de las pequeñas empresas están bastante o muy satisfechas con su convenio colectivo. Curiosamente, el grado de satisfacción de las empresas que están en un convenio sectorial (80,5%) supera a aquellas con un convenio de empresa (74,4%). Quienes han terminado aprovechándose de la prevalencia del convenio de empresa sobre el de sector, introducida en 2012, no han sido las PYMES (que no han salido masivamente de los convenios sectoriales donde supuestamente estaban constreñidas), sino paradójicamente grandes ETTs que han creado empresas multi-servicio con convenios colectivos a la baja diseñados para romper los suelos de los convenios sectoriales y hacer competencia desleal a

Sin embargo, los salarios, al igual que los beneficios y resto de rentas, solo actuaron como cadena de transmisión de una inflación de origen monetario que las autoridades, diseñadas para evitar la concentración de riesgos financieros y la formación de burbujas de precios (lo que ahora se denomina política *macroprudencial*) ignoraron, cuando deberían haberla detenido obligando a las entidades financieras a provisionar el crédito que concedían a los promotores inmobiliarios, lo que hubiese enfriado la economía y asentado el crecimiento sobre unas bases más sostenibles. Y que a la postre ha tenido que hacerse tras el rescate bancario.

La crisis financiera internacional provocada por el entramado de derivados financieros construido por los bancos de inversión norteamericanos en torno a las *hipotecas subprime*, hizo estallar en 2008 la burbuja inmobiliaria en España y una Bolsa sobrevalorada. La respuesta keynesiana que se dio en esta primera parte de la recesión (2008–2010) por el G-20 para levantar la economía mundial (aumentando el gasto público), permitió que la economía española no se quedara sin pista de aterrizaje. Pero, a diferencia de otros países (Bélgica, Reino Unido, Luxemburgo Alemania, Dinamarca, Países Bajos y Austria<sup>2</sup>), España no aprovechó esta ventana de oportunidad para recapitalizar sus entidades financieras con problemas. A partir de 2010, esta ventana se cierra con el *Pacto del Euro*, que bajo el eufemismo de políticas de austeridad y reformas estructurales, impuso la rebaja del déficit en las cuentas públicas y políticas de ajuste para garantizar los derechos de los acreedores por encima de otras prioridades y colectivos.

El Gobierno de España solicitó 100.000 millones al Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) en 2012 para rescatar al sistema

---

las PYMES bajo su cobertura. La reforma, por tanto, ha terminado provocando el efecto contrario al que decía perseguir; como en el caso de la estabilidad del empleo.

<sup>2</sup> Países con sistemas bancarios expuestos a los activos financieros respaldados por hipotecas bajo prima.

financiero y como contrapartida puso en marcha una política de recorte del déficit público, que hundió aún más la economía, provocando una mayor destrucción de empresas e incremento del paro. A lo largo de la recesión desaparecieron muchas empresas competitivas asfixiadas por los recortes y la imposibilidad de renovar o acceder a financiación, resultado, a su vez, de una política monetaria insuficiente<sup>3</sup>, lo que se traducirá más adelante en una recuperación más lenta y menos intensa que en otras salidas de crisis, como se verá en el siguiente apartado.

**La mitad de las empresas que invertían en I+D desaparecieron a lo largo de la recesión** (2008–2013) como consecuencia de estas políticas contrarias al sentido común económico y a los intereses de las empresas y del país.

Para contrarrestar los efectos negativos de estas políticas, se llevó a cabo una profunda reforma laboral en 2012, que estuvo precedida por otra de menor calado en 2010 y 2011. La reforma de 2012 se diseñó para ampliar los márgenes empresariales y transferir una mayor parte de los costes del ajuste a las personas trabajadoras. El cambio normativo se diseñó para provocar una devaluación salarial más profunda de la que ya estaba operando el mercado y un más rápido ajuste del empleo y los costes laborales. Con este fin, se recortó la indemnización por despido de los nuevos contratos indefinidos y de los vigentes, se eliminó la autorización administrativa previa en los despidos colectivos, y se suprimió la necesidad de que hubiera pérdidas presentes o previstas para despedir de manera procedente, siendo suficiente la caída de las ventas durante tres trimestres consecutivos. El resultado fue un aumento de la respuesta del ajuste vía despidos a la caída del PIB, intensificándose la destrucción de empleo.

---

<sup>3</sup> A pesar del contundente anuncio de Draghi a favor del euro en el verano de 2012, la fragmentación financiera de la Unión Monetaria no se termina hasta el inicio de la expansión cuantitativa del balance del BCE en 2015.

---

LA MITAD DE LAS EMPRESAS  
QUE INVERTÍAN EN I+D  
DESAPARECIERON A LO  
LARGO DE LA RECESIÓN

---

La mayor devaluación salarial y del resto de condiciones de trabajo se logró debilitando la posición y fuerza negociadora individual y colectiva de los trabajadores, y generando un ambiente de miedo y represión frente a las reivindicaciones laborales, con el empleo, incluso, de la Fiscalía para perseguir penalmente a trabajadores en huelga. La fuerza de los trabajadores se debilitó con un despido más fácil, períodos de prueba más largos (que en el nuevo contrato “indefinido” para emprendedores es de un año), haciendo prevalecer el convenio de empresa sobre el de sector, facilitando la desaparición de los convenios colectivos y, por primera vez, permitiendo que el empresario pudiera bajar el salario, mediante un procedimiento, prácticamente unilateral y que autoriza la rebaja, entre otros motivos, si con ello se mejora la competitividad de la empresa, lo cual parece más una premisa tautológica que una justificación económico-legal, en tanto que la bajada de salarios es asimilable a la mejora de la competitividad si con ello se recortan los precios; lo cual es fácil de simular por el empresario: que puede bajar puntualmente los precios para luego subirlos y transformar el recorte salarial en mejoras del margen empresarial. Por tanto, tal y como está redactado actualmente el artículo 41 del Estatuto de los Trabajadores, el recorte de los salarios es fácilmente justificable por el empresario tanto en tiempos de crisis como durante las etapas de crecimiento.

El resultado de todo esto ha sido una fuerte devaluación salarial que afecta, sobre todo, a los trabajadores que conservan su empleo y a los que cobraban salarios más bajos, pues es donde la presión del desempleo ha sido mayor. Los primeros han visto cómo su salario se ha recortado, al tiempo que aumentaba su carga de trabajo debido a una caída de la producción inferior a la de la ocupación. **El salario por realizar el mismo trabajo se ha recortado un 9,5% real entre 2008 y 2013. Posteriormente esta caída se ha moderado hasta el 7,6% entre 2008 y 2015<sup>4</sup> por el inicio de la recuperación y**

<sup>4</sup> Este es el último año del que se dispone de Índice de Precio del Trabajo (IPT), que estima la variación pura

**la rebaja de los precios que se inicia en 2014 y termina en 2016.** De entre las novedades introducidas por la reforma, la vía fundamental empleada para lograr el recorte salarial ha sido –implícita o explícitamente–, el cambio del artículo 41 del E.T. Los descuelgues o la creación de un convenio de empresa se han empleado poco, por su mayor complejidad, porque en el primer caso es obligatorio recuperar la rebaja salarial, y porque los niveles salariales estaban por encima de los mínimos establecidos en los convenios lo que permitía el recorte sin necesidad de romper los suelos de convenio<sup>5</sup>.

Otra manera de observar la devaluación salarial es a través de la variación de los ingresos salariales medios percibidos por un trabajador a lo largo de un año. Esta medida evalúa el efecto conjunto sobre la renta obtenida por un trabajador en un año de: la devaluación del salario pagado por realizar el mismo trabajo, la inestabilidad en el empleo a lo largo del año y la calidad del nuevo empleo que se crea. Su rebaja ha sido más profunda que la del salario por realizar el mismo trabajo, apuntada en el párrafo anterior, como resultado del aumento de la precariedad del empleo; en particular por el incremento del tiempo parcial. **El salario medio percibido a lo largo de todo el año se recortó un 10,5% entre 2008 y 2013, y un 8,1% entre 2008 y 2016<sup>6</sup>, ambos en términos reales.**

La reforma laboral ha tenido un gran éxito en su objetivo de provocar una mayor devaluación de los salarios para ampliar la participación del margen empresarial en cada unidad producida, en un momento

---

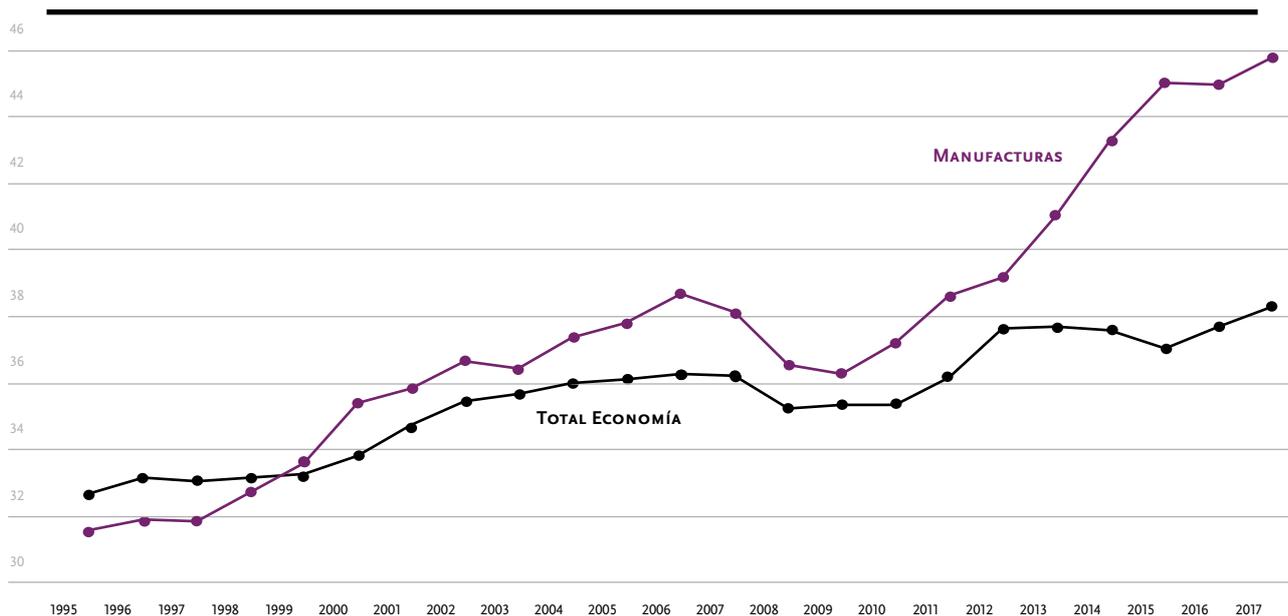
del salario entre dos períodos manteniendo fija la composición del empleo, como hace el IPC para los bienes y servicios de consumo, donde se mantiene fija la cesta de la compra.

<sup>5</sup> La absorción de los incrementos salariales pactados durante la crisis es también otro fenómeno salarial que se dio durante la depresión económica, y que fue posible porque los salarios que efectivamente se cobran están por encima de los suelos salariales establecidos por los convenios colectivos.

<sup>6</sup> Último año disponible en la estadística de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, organismo que proporciona esta información.

**GRÁFICO 2.1 – LA REFORMA LABORAL HA ACELERADO EL INCREMENTO DE LOS MÁRGENES EMPRESARIALES POR UNIDAD PRODUCIDA**

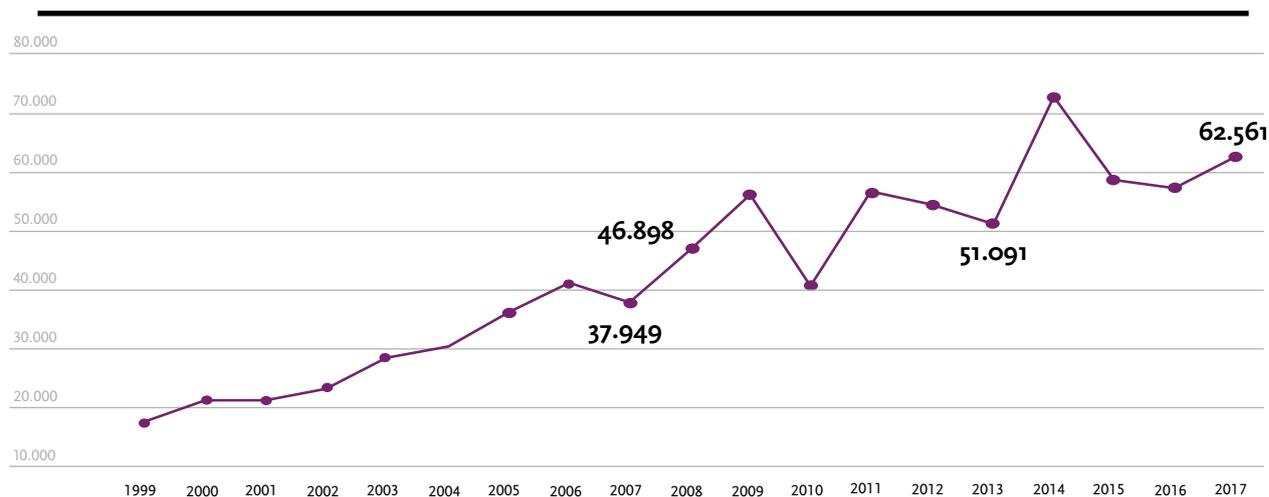
% QUE REPRESENTA EL MARGEN EMPRESARIAL POR UNIDAD PRODUCIDA



Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de la Contabilidad Nacional del INE

**GRÁFICO 2.2 – LOS DIVIDENDOS REPARTIDOS POR LAS SOCIEDADES NO FINANCIERAS NO HAN DEJADO DE CRECER DURANTE LA RECESIÓN**

MILLONES DE EUROS



Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de las cuentas trimestrales no financieras de sectores institucionales del INE

en el que el aumento del paro hacía, además, que los trabajadores no disputaran las mejoras de productividad. Como resultado, los márgenes empresariales aceleran su crecimiento por unidad producida a partir de 2013, sobre todo, en el sector manufacturero, el más abierto al exterior, donde ganan 4,8 puntos porcentuales, debido a la

mayor subida de la productividad gracias al buen comportamiento de las exportaciones –incluso durante la recesión–, que son impulsadas por la economía norteamericana y las economías emergentes. Es de interés resaltar que el incremento del peso del margen empresarial es un fenómeno que se viene observando en la economía española desde

1995, (ver gráfico 2.1 en página 14), y que está relacionado con el aumento de la inestabilidad del empleo y la progresiva pérdida de fuerza negociadora de los trabajadores propiciada por una regulación cada vez más flexible en el uso de la mano de obra.

Las empresas han empleado el dinero extra proporcionado por la ampliación de sus márgenes para desendeudarse, pero también para aumentar el dividendo que han repartido a sus accionistas o partícipes a lo largo de la crisis, lo que ha supuesto un reparto muy desequilibrado de las cargas de la recesión, recayendo principalmente sobre las personas trabajadoras. Esto se ha traducido en un importante aumento de la desigualdad, también cuando se compara con Europa. **Las sociedades no financieras han recortado su endeudamiento en casi 37 puntos del PIB desde su pico más alto en 2012, situándose ahora (97% del PIB) incluso por debajo del nivel de la Eurozona (105,1%) y al mismo que tenían en 2005.**

El recorte del endeudamiento también ha sido importante entre los hogares pero éstos lo han logrado renunciando a sus ahorros y recurriendo a las ayudas familiares. Su rebaja ha sido menos intensa que entre las empresas por la falta de recuperación de todo el empleo perdido, por la menor calidad del nuevo empleo y por la devaluación de los salarios. Los hogares han recortado el endeudamiento en casi 32 puntos porcentuales sobre su renta bruta disponible desde el año 2010, cuando se alcanzó un máximo. No obstante, su nivel actual (99,8% sobre la renta bruta disponible) sigue estando por encima del de la Eurozona (94,7%).

Por su parte los dividendos de las sociedades no financieras crecieron a lo largo de la crisis y la recuperación (ver gráfico 2.2 en página 14). **Si en 2007 las sociedades no financieras repartieron 37.949 millones de**

**euros, entre 2008 y 2013 distribuyeron una media de 51.033 millones por año, y en 2017 esta cifra aumentó hasta 62.561 millones.**

## 2.2 ¿DÓNDE ESTAMOS? EL REPARTO DESIGUAL DEL CRECIMIENTO

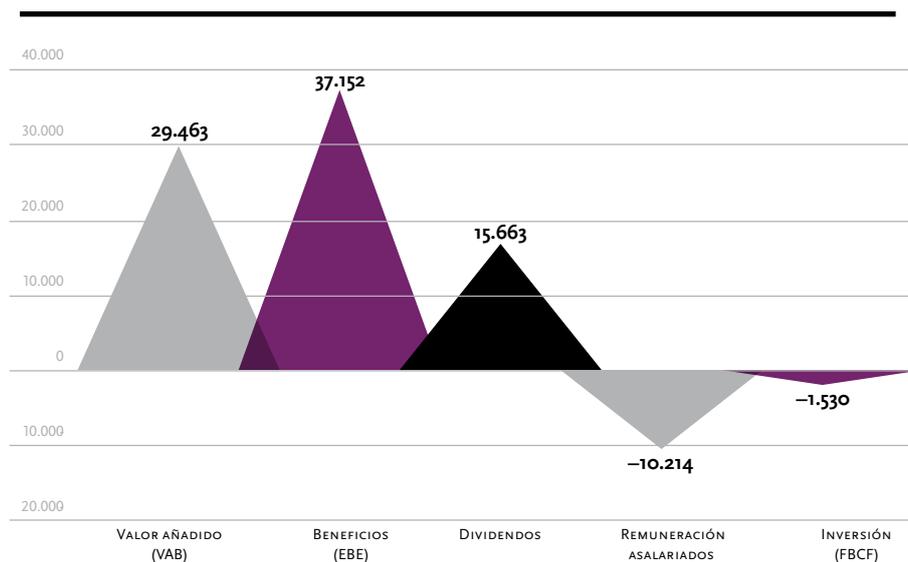
El PIB real perdido durante la recesión se recuperó en 2017 e incluso se situó un 2,8% por encima de su nivel anterior a la crisis. Pero esta recuperación se consigue con una distribución muy distinta y más desigual a la que había antes, debido a la desequilibrada distribución de las cargas de la depresión económica que se comentó en el apartado anterior. El gráfico 2.3 (ver gráfico 2.3 en página 16) resume bastante bien estas diferencias de reparto del ajuste. Las sociedades no financieras, que, como se vio, han recortado fuertemente su endeudamiento al tiempo que mantenían y mejoraban los dividendos durante la recesión, se encuentran en una situación más boyante que la que disfrutaban antes de la crisis, es decir, no solo están recuperadas sino mucho mejor que durante la bonanza anterior.

**Las sociedades no financieras generaron en 2017, 29.463 millones de valor añadido más que en 2008, año en el que se alcanzó el pico de producción en la etapa de crecimiento anterior. Asimismo, en 2017 ganaron 37.153 millones más y repartieron 15.663 millones adicionales en dividendos. Por el contrario, la inversión quedó ligeramente por debajo de la de 2007 (-1.530 millones) y la remuneración de asalariados fue 10.214 millones inferior, por la falta de recuperación del empleo perdido y la devaluación de las condiciones laborales y salariales.**

**La boyante situación de las empresas es, además, generalizada.** Casi el 80% de la PYMES<sup>7</sup> y grandes empresas tuvieron beneficios en 2016 (último dato disponible en la Central de Balances del Banco de España), mientras que en 2008 solo los obtuvieron el 74%. Incluso entre las microempresas (negocios de menos de 10 trabajadores) los resultados positivos están

<sup>7</sup> Se consideran PYMES a las medianas y pequeñas empresas, excluidas las microempresas.

**GRÁFICO 2.3 – MEJORA DE LAS SOCIEDADES NO FINANCIERAS**  
DIFERENCIA ENTRE 2008 Y 2017. MILLONES DE EUROS



Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de las cuentas trimestrales no financieras de sectores institucionales

más generalizados: el 61% de las microempresas tuvieron beneficios en 2016, frente al 56,7% en 2008.

La economía española ha recuperado en torno al 49% del empleo EPA perdido durante la recesión. En 2007 había casi 20,6 millones de ocupados y ahora hay 18,8 millones, aún 1,8 millones menos. No obstante, si el empleo se mide en horas trabajadas la recuperación es menor, habiéndose recobrado solo el 43,3% del trabajo perdido. El motivo de esta diferencia es que ahora hay mucho más empleo a tiempo parcial que antes de la crisis, habiendo aumentado su carácter involuntario: se trabaja a tiempo parcial porque no se han podido encontrar un trabajo a tiempo completo. **El 35% del empleo a tiempo parcial era involuntario en 2008 y el 58% lo es en 2017.** Asimismo, el tiempo parcial ha pasado de suponer el 11,8% del empleo de la EPA en 2008, a representar el 15% en 2017. Si se mide a través de la

afiliación al Régimen General, el incremento ha sido aún mayor, pasando del 15,9% en 2008 al 22,4% en 2017<sup>8</sup>.

Pero además, el porcentaje de horas trabajadas recobradas se sitúa apreciablemente por debajo del de la UE-28 (95%) y la Eurozona (68%), lo que indica una recuperación del empleo menos importante que en el conjunto de los países europeos, a pesar de lo cual hasta ahora **el discurso gubernamental vendía la falsa idea de que la recuperación del empleo es en España más intensa que en Europa**, obviando que se perdió mucha más ocupación. España ha recobrado menos horas trabajadas perdidas durante la crisis que Portugal (50%) e Irlanda (48%), países igualmente impactados por la crisis (ver tabla 2.1 en página 17).

Esta menor intensidad de la recuperación no solo se observa cuando se compara con Europa sino también con otras salidas de crisis de la economía española. El crecimiento

<sup>8</sup> El motivo de esta diferencia es que la EPA clasifica a los asalariados no en función del tipo de contrato suscrito, a tiempo completo o parcial, sino según un número, mínimo o máximo, de horas trabajadas a la semana e, independientemente, de la naturaleza jurídica del contrato.

LA OCUPACIÓN EN ESPAÑA  
SE RECUPERA CON MENOS  
INTENSIDAD QUE EN  
EUROPA

económico medio anual ha sido del 2,8% real en los últimos cuatro años de recuperación (2014–2017), por debajo del 3,3% observado en los cuatro años posteriores a la recesión de mediados de los noventa (1994–1998) y al 4,7% de la depresión iniciada a mediados de los setenta y que terminó a mediados de los ochenta (1985–1989), y que fue más larga que la que se acaba de superar. La misma conclusión se alcanza si se mira la evolución del empleo, que creció un 2,3% anual de media en los últimos cuatro años, frente al 2,7% tras la recesión de mediados de los noventa y el 3,5% tras la finalizada a mediados de los ochenta. Al ritmo actual de creación de empleo, **la tasa de paro del año 2007 (8%) se recobrará en 2024, más de una década y media después del inicio de la crisis, y diez años después de que comenzara la recuperación en 2014.**

### 2.2.1

#### **Persiste la pobreza y desigualdad, a pesar de la recuperación**

Como resultado de la crisis, la destrucción de empleo, la política económica adoptada, que ha provocado un aumento de los costes de la recesión, y un reparto desequilibrado de las cargas de la crisis, se ha producido un apreciable aumento de la pobreza y la desigualdad, que la recuperación ha corregido ligeramente en el primer caso y prácticamente nada en el segundo, **pues la**

**desigualdad no tiene solo su origen en el desempleo sino también en las medidas introducidas en la regulación laboral para presionar los salarios y las condiciones de trabajo a la baja.** Medidas que siguen operando también durante la etapa de crecimiento, impidiendo la participación justa de las personas trabajadoras en las mejoras de productividad y la prosperidad de las empresas.

Si se analiza la evolución de la pobreza se observa que el porcentaje de personas en riesgo de padecerla no ha dejado de crecer y alcanzó en 2015<sup>9</sup> al 22,3% de la población, su nivel más alto desde 2007, situándose 2,5 puntos porcentuales por encima del riesgo de ese año. La razón de que este indicador no haya flexionado a la baja se debe, como se ha apuntado, a la distribución desigual de las cargas durante la depresión y de los beneficios en la recuperación que se inicia en 2014 (como se verá al final de este apartado), pues se trata de una medida de riesgo de pobreza pero también de reparto de la renta, en tanto que el umbral de riesgo se sitúa en el 60% de la mediana

<sup>9</sup> Este porcentaje procede de la Encuesta de Condiciones de Vida 2016, que recoge información sobre la renta referida al año anterior al de la recogida de datos.

LA DESIGUALDAD NO TIENE SU ORIGEN SOLO EN EL PARO SINO TAMBIEN EN LA DEVALUACIÓN SALARIAL Y DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO

**TABLA 2.1 – NÚMERO DE HORAS TRABAJADAS**

	PERDIDAS ENTRE 2007 Y 2013	RECUPERADAS ENTRE 2013 Y 2017	RECUPERADAS / PÉRDIDAS %
Portugal	-1.343.458	673.535	50,1
Irlanda	-714.682	341.518	47,8
<b>España</b>	<b>-6.008.837</b>	<b>2.601.145</b>	<b>43,3</b>
Italia	-4.166.751	1.423.781	34,2
Grecia	-1.890.174	183.625	9,7
<b>EUROZONA</b>	<b>-15.026.403</b>	<b>10.203.618</b>	<b>67,9</b>
<b>UE-28</b>	<b>-18.470.566</b>	<b>17.566.453</b>	<b>95,1</b>

Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de la Contabilidad Nacional de Eurostat

---

ESPAÑA ES UNO DE LOS  
PAÍSES DE LA UE DONDE  
MÁS AUMENTÓ LA  
DESIGUALDAD DURANTE  
LA CRISIS Y DONDE MENOS  
SE HA REDUCIDO CON LA  
RECUPERACIÓN

---

de los ingresos por unidad de consumo. **España es el tercer país de la UE-28 con mayor porcentaje de población en riesgo de pobreza**, sólo superada por Rumania (25,3%) y Bulgaria (22,9%).

La carencia material severa mide, en cambio, la privación<sup>10</sup>, y sirve, por tanto, para aproximar el número de personas que se encuentran en situación de exclusión social, es decir, que son pobres. El porcentaje de personas que viven en un hogar con carencia material severa alcanzó un máximo en 2014 (7,1% de la población total) y desde entonces ha flexionado ligeramente a la baja con la recuperación (1,3 puntos porcentuales), pero aún afecta al 5,8% de la población y es 2,3 puntos superior al de 2007. Por encima del nivel general de pobreza se sitúan los niños (menores de 16 años pobres) con un 6,8%, habiendo llegado a afectar al 9,6%. Muchos de estos niños viven en hogares de familias inmigrantes. España es de entre los países de la UE-28 donde la recesión aumentó más la pobreza, y donde menos la ha reducido la recuperación, junto a Grecia e Italia. El incremento de la pobreza en **España se ha recortado un 36,1% durante la recuperación**, mientras que en la Eurozona la rebaja ha sido del 44,4%.

El fenómeno de los **trabajadores pobres** también ha aumentado con la crisis y solo se ha corregido ligeramente tras tres años

---

**10** Un hogar está en carencia material severa si carece de 4 o más de los siguientes *items*:

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.

de recuperación. Esta lentitud en la rebaja es un síntoma más de los problemas de reparto de la renta y del aumento de la precariedad en las condiciones de trabajo, provocadas por las reformas laborales y la política presupuestaria. Éstas han reducido la garantía del empleo como antídoto frente a la pobreza. El 14,1% de los ocupados se encontraba en riesgo de pobreza en 2015<sup>11</sup> y el 5,6% en carencia material severa, es decir, eran pobres. El incremento que se produjo en el riesgo de pobreza durante la recesión entre los ocupados (de 2008 a 2013) se ha recortado solo un 31% en los dos primeros años de recuperación de la actividad y el empleo. **España tenía en 2015, el segundo porcentaje más alto de la UE-28 de trabajadores en riesgo de pobreza entre 18 y 64 años**, solo superado por Grecia.

Un indicador adelantado del nivel de pobreza, al habitualmente proporcionado por la ECV, lo facilita la Encuesta de Población Activa (EPA) que permite conocer el número de personas que viven en un hogar donde no entran ingresos de origen laboral (salario, pensión o prestación por desempleo)<sup>12</sup>. Esta cifra creció desde el primer trimestre de 2008 hasta el segundo trimestre de 2015 (cuando alcanzó el máximo) en 835.000 personas. Desde entonces, tras cuatro años de recuperación y tras haberse recobrado el nivel de renta perdido durante la crisis, dicho incremento se ha recortado a casi la mitad, lo que indica que aún queda un largo trecho por recorrer hasta normalizar la situación.

En cuanto a la desigualdad, tenemos las siguientes evidencias proporcionadas por la ECV:

---

**11** Último dato disponible de la Encuesta de Condiciones de Vida, ECV.

**12** La ECV es la fuente estadística básica para medir el riesgo y el nivel de pobreza, se trata de una operación cuya metodología está homologada por Eurostat, lo que permite hacer comparaciones internacionales sobre bases homogéneas. El indicador adelantado de pobreza proporcionado por la EPA tiene interés para observar la evolución de la pobreza, pero no para estimar su nivel para cuyo fin la fuente apropiada es la ECV.

**TABLA 2.2 – PORCENTAJE DE REDUCCIÓN DURANTE LA RECUPERACIÓN (2014 A 2015) DEL AUMENTO QUE SE PRODUJO EN LA CRISIS (2007 A 2013) DE<sup>1</sup>**

	RIESGO DE POBREZA	CARENCIA MATERIAL SEVERA	DESIGUALDAD <sup>2</sup>	BRECHA ENTRE RICOS Y POBRES
Portugal	Ha continuado aumentando en la recuperación	192%	Se redujo a lo largo de la crisis y la recuperación	108%
Irlanda	Ha continuado aumentando en la recuperación	63%	133%	93,7%
<b>España</b>	<b>Ha continuado aumentando en la recuperación</b>	<b>14,8%</b>	<b>8,7%</b>	<b>31,5%</b>
Italia	Ha continuado aumentando en la recuperación	3,8%	Ha continuado aumentando en la recuperación	Ha continuado aumentando en la recuperación
Grecia	Ha continuado aumentando en la recuperación	Ha continuado aumentando durante la recuperación	18,2%	86,8%
<b>EUROZONA</b>	<b>HA CONTINUADO AUMENTANDO EN LA RECUPERACIÓN</b>	<b>47,4%</b>	<b>60%</b>	<b>43%</b>

1. Se considera etapa de recesión de 2007 a 2013 y de recuperación de 2014 a 2015, excepto para la carencia material severa que se llega hasta 2016. Porcentajes superiores a 100 significan que la reducción está por encima de lo que aumentó durante la recesión.

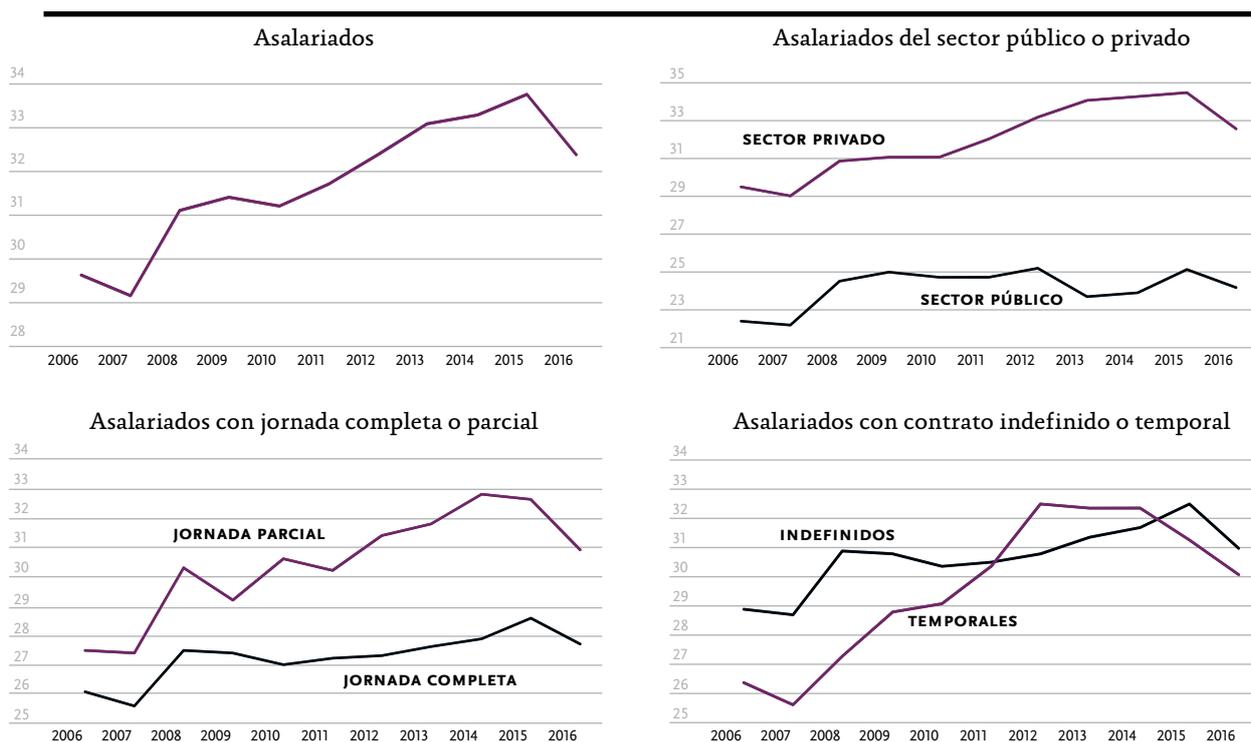
2. En la renta disponible, estimada superiores con el coeficiente Gini.

Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de información precedente de Eurostat

- El coeficiente Gini, que mide la equidad en la distribución de la renta disponible entre la población (vale cero si ésta está equitativamente repartida y 100 si un individuo acumula toda la renta), aumentó 2,3 puntos entre 2007 y 2013, y se ha recortado sólo dos décimas durante los dos primeros años de recuperación. **España es uno de los países de la UE-28 donde más aumentó la desigualdad durante la recesión (el sexto país) y donde menos se ha recortado con la recuperación.**
- España continúa teniendo una de las brechas más grandes entre la renta que obtiene el 10% más rico de la población y el 10% más pobre, aunque como dato positivo ya no es el país con la mayor diferencia entre ricos y pobres. Los más ricos ganaron 12,5 veces más renta que los más pobres en 2015, **lo que coloca a España al mismo nivel que Grecia** (12,6) y solo por debajo de Bulgaria (16,1), Italia (13,6), Lituania (13,9) y Rumania (13,4).
- La EPA, nuevamente, proporciona un indicador adelantado (hasta 2016) de cómo evoluciona la desigualdad, en este caso, en los salarios por trabajador (ver gráfico 2.4 en página 20)<sup>13</sup>. La buena noticia es que la desigualdad flexionó a la baja en 2016 por primera vez desde el inicio. La mejora se observa en todos los subconjuntos

<sup>13</sup> Medir la desigualdad salarial con la EPA es más correcto que con la Encuesta de Estructura Salarial Cuatrianual (EES), a pesar de que el tamaño muestral de esta última es mayor (227.000 trabajadores frente a 30.000 asalariados en la EPA). El motivo es que la EES –a diferencia de la primera– no incluye los salarios del sector agrícola, del personal doméstico y de los funcionarios en clases pasivas, lo que recorta la desigualdad. Por otro lado, la EPA proporciona microdatos hasta 2016, mientras que la EES solo llega hasta 2014.

**GRÁFICO 2.4 EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD ENTRE LOS SALARIOS**  
COEFICIENTE GINI



Fuente: Explotación a medida del INE para el Gabinete Económico de CCOO a partir de los salarios en la EPA

de asalariados: sector privado y público, jornada completa y parcial, y contratados indefinidos y temporales. No obstante, la desigualdad sigue estando en todos estos colectivos muy por encima de su nivel de pre-crisis, excepto en el sector público donde su aumento no fue muy grande. **Una parte del aumento de la desigual se explica por el incremento del empleo a tiempo parcial, pero no toda, como se observa en el gráfico 2.4, la desigualdad aumenta igualmente cuando solo se considera a los trabajadores a tiempo completo**, lo que indica que ésta no solo crece por el recorte de empleo y la falta de horas de trabajo, sino también por la devaluación salarial y el aumento del empleo en actividades de bajos salarios.

En resumen, España es, junto a Italia, de entre los países más afectados por la crisis, donde la

pobreza y la desigualdad menos se han recortado con la recuperación de la economía. En el otro extremo, Portugal e Irlanda son los países donde más se han reducido. En concreto, Portugal ha conseguido recortar la pobreza casi el doble de lo que aumentó durante la crisis, cerrar el incremento de la brecha entre ricos y pobres que produjo la recesión, y reducir la desigualdad tanto en la recuperación como durante la crisis, lo que es una prueba práctica de que sí era posible repartir de manera justa y equilibrada las cargas del ajuste (ver tabla 2.2 en página 19).

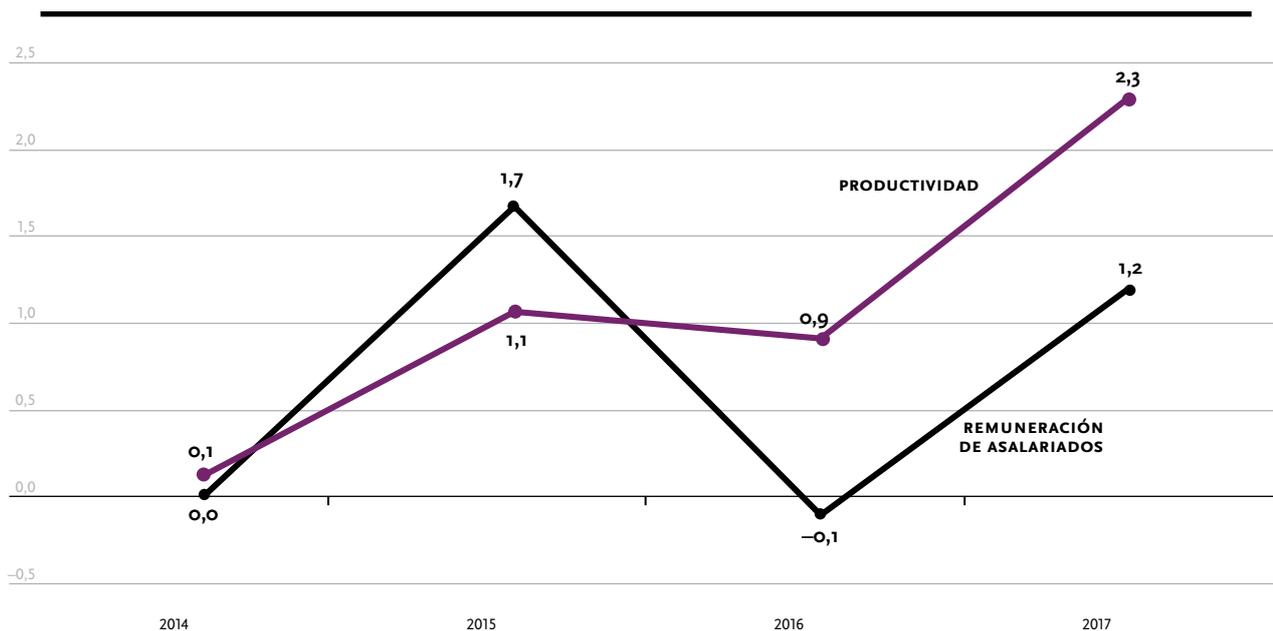
## 2.2.2 El reparto injusto del crecimiento

Si la recesión se ha caracterizado por una distribución injusta de sus cargas, que fundamentalmente han recaído sobre las personas trabajadoras, en la recuperación el reparto

desigual, en este caso del crecimiento, continúa. Los salarios no están participando suficientemente de las mejoras de la productividad, ni tampoco el resto de ciudadanos (desempleados, pensionistas, estudiantes, etc.) están participando de la prosperidad económica. Muy al contrario, el pensamiento conservador está tratando de devaluar aún más sus rentas haciendo nuevas propuesta de recorte de la protección por desempleo<sup>14</sup> y oponiéndose a que las pensiones mantengan su poder adquisitivo, lo que el año pasado produjo una pérdida de un 1,72% en su poder de compra. La buena noticia es que la movilización popular y el cambio de Gobierno van a propiciar que esta política se enmiende.

<sup>14</sup> Formando parte de la reforma laboral de 2012 se produjo un fuerte recorte de la protección por desempleo que se detalla en el capítulo 4, dentro de su apartado cuatro.

**GRÁFICO 2.5 LA REMUNERACIÓN DE ASALARIADOS POR HORA CRECE POR DEBAJO DE LA PRODUCTIVIDAD**  
 VARIACIÓN ANUAL EN PORCENTAJE



Fuente: Gabinete Económico de CGOO a partir de la Contabilidad Nacional Trimestral del INE

Como se observa en el gráfico 2.5 (ver gráfico 2.5 en página 21), la remuneración de asalariados por hora trabajada evolucionó apreciablemente por debajo de la productividad en 2016 y 2017. **No parece razonable que en 2017, cuando las empresas han ganado más que nunca, los salarios pactados hayan perdido medio punto de poder de compra.** Los motivos de esta divergencia son: que persiste el miedo a reivindicar lo que es razonable (que los salarios crezcan, como mínimo, al ritmo de la productividad) y que siguen operando durante la etapa de crecimiento los instrumentos introducidos por las reformas laborales que han servido para presionar a la baja los salarios y las condiciones de trabajo.

En efecto, hoy –con la economía creciendo– a un trabajador que lleva toda su vida en una empresa se le puede despedir con una magra indemnización, aunque la empresa tenga beneficios, si se produce una ligera caída en sus ventas durante tres trimestres consecutivos; se puede despedir a un trabajador sin indemnización ni causa durante el primer año con el contrato “indefinido” para emprendedores; se puede recortar el salario

de un trabajador aunque la empresa esté ganando dinero si con ello la empresa dice mejorar su competitividad; un asalariado puede ver cómo desaparece la protección de su convenio colectivo si la organización empresarial se niega a negociarlo,... Gracias a la reforma laboral, como ya se apuntó, algunas grandes empresas están generando compañías multi-servicios con convenios colectivos de empresa y condiciones de empleo a la baja, para romper los suelos de los convenios sectoriales y quitarles el mercado a las pequeñas y medianas empresas, haciéndoles competencia desleal.

## 2.3 ¿ADÓNDE VAMOS?

### LA FALTA DE UN PROYECTO DE PAÍS

### 2.3.1 Perspectivas económicas

Las previsiones de crecimiento de los organismos internacionales mejoran este año para la economía mundial con respecto a lo previamente esperado. La economía mundial se acelerará ligeramente este año (3,9%) en comparación con 2017 (3,8%), y el año que viene el ritmo se mantendrá (3,9%). Detrás de esta mejora está la anunciada rebaja fiscal estadounidense, que junto al mantenimiento de su gasto público,

supondrá un importante estímulo para la economía de ese país, que se notará en el exterior por su importante peso en el PIB mundial (15,3%). Se estima que la economía estadounidense crecerá un 2,9% este año, 6 décimas por encima del año pasado, y un 2,7% en 2019.

También se espera que la Reserva Federal, como consecuencia de esta expansión fiscal, acelere la subida de los tipos de interés, incrementando el coste de la financiación en dólares y animando la repatriación de capitales, lo que podría repercutir negativamente sobre las economías emergentes y en desarrollo, que representan el 58,7% de la economía mundial. A pesar de ello, las previsiones para estas economías son buenas, su tasa de crecimiento subirá una décima este año (4,9%) y el que viene dos más (5,1%). Al riesgo de encarecimiento de la financiación en dólares se añade la escalada de represalias arancelarias entre Estados Unidos, China y la UE, y el peligro de que se transforme en una guerra comercial.

Por su parte, la Eurozona mejora una décima su crecimiento este año (2,4%), pero seguirá siendo moderado y, lo que es peor, todos los organismos internacionales (incluidos la Comisión Europea y el BCE) esperan una apreciable rebaja del crecimiento para el año que viene, hasta el 2%. Estas malas perspectivas y la atonía en precios en la Eurozona (1,3%) son las que llevaron a Draghi en su última comparecencia, a anunciar que mantendrá su política de expansión cuantitativa del balance del BCE<sup>15</sup>.

La Eurozona tiene un nivel de desempleo (9,1%) apreciablemente por encima del de EE.UU. (4,4%), como resultado de la falta de coordinación en Europa entre la política monetaria y fiscal. La expansión monetaria llegó mucho más tarde a la Eurozona, aunque finalmente lo hizo de manera contundente, a partir de 2015. En cambio, sigue sin esperarse una política fiscal expansiva más allá del

Plan Juncker, cuyo papel es más de cara a la galería (para parezca que se hace algo) que efectivo. En este apartado se mantiene lo que comentamos en el anterior *EnClave*: nada novedoso cabe esperar de la política fiscal europea, que sigue manteniendo su tono restrictivo, pues a la mayoría de los países de la Eurozona les vale con un crecimiento moderado, ya que sus tasas de paro no son altas y hace tiempo que recuperaron el PIB y el empleo perdidos durante la crisis.

En este contexto internacional, el cuadro macroeconómico que acompaña a los PGE espera que la economía española crezca un 2,7% este año, frente al 3,1% de 2017. La Comisión Europea acaba de hacer una previsión más optimista, 2,9%, para la economía española. En ambas estimaciones, el saldo exterior gana protagonismo en su aportación al crecimiento, gracias a un incremento de las exportaciones superior al de las importaciones. Estas previsiones se mueven dentro del patrón habitual de las estimaciones oficiales, donde siempre se recude el déficit exterior y el consumo público crece menos de lo que finalmente lo hace.

La desaceleración del consumo privado aparece como el principal riesgo para la sostenibilidad del crecimiento de la economía española. Éste aumentó a un ritmo del 3% en 2015 y 2016, para desacelerar hasta el 2,4% en 2017. Para este año, se espera un incremento del 2%. Claramente el aumento de la ocupación no está siendo suficiente para mantener la evolución del consumo, por la baja calidad del nuevo empleo. Sería necesario mejorar el poder adquisitivo de los salarios y, al menos, mantener del poder de compra de las pensiones para cambiar esta tendencia. Financiar más consumo con cargo a un menor ahorro no parece posible, pues éste se encuentra en mínimos históricos. Los hogares ahorraron 40.209 millones en 2017 (que fundamentalmente se destinaron a pagar hipotecas), el volumen más bajo de la serie que se inicia en el 2000.

Las pensiones parece que sí mantendrán su poder adquisitivo este año, aunque falta ver si se concreta la posible aplicación de una

<sup>15</sup> Todos los meses el BCE compra activos financieros por valor de 30.000 millones de euros en el mercado secundario; fundamentalmente se trata de deuda pública de los países miembros.

cláusula de revisión, caso de no cumplirse la previsión de inflación, que está en el 1,4% para los bienes y servicios de consumo y que podría no cumplirse a la vista del alza del precio del petróleo que se está produciendo desde finales de abril. Por su parte, los salarios pactados en el sector privado ya se han negociado para la mitad de los trabajadores con un incremento del 1,56%, y podrían terminar el año con una subida media del 1,7%, registrando una pequeña mejora en su poder de compra si se cumple la previsión de precios oficial. Lo mismo le sucedería con los empleados públicos que han acordado para este año un alza del 1,75%.

Por su parte, la aceleración del consumo público ayudará a compensar –aunque solo parcialmente– la rebaja en el ritmo del consumo privado. El gasto público aumentará un 2,2% nominal en 2018; un 0,7% en términos reales, si se descuenta el incremento de los precios (deflactor del PIB) que aumentarán un 1,5%, medio punto más que en 2017, a pesar de la rebaja de la inflación de los bienes y servicios de consumo que pasará de crecer del 2% al 1,4%<sup>16</sup>.

Directamente relacionado con la evolución del consumo público está el déficit de las Administraciones Públicas, que se pretende rebajar este año del –3,1% del PIB de

<sup>16</sup> Que el deflactor del PIB crezca más que la inflación se explica por la rebaja del ritmo de aumento en el precio de las importaciones que resta para el cálculo del deflactor del PIB.

2017, al –2,2%. No obstante, a la vista del proyecto de PGE presentado, la aceptación posterior de revalorizar las pensiones y la evolución, en lo que va de año, del resto de Administraciones, el déficit público podría aumentar hasta el –2,5% en 2018. La mayor desviación sobre el objetivo inicial se produciría en la Administración Central, donde el déficit más que se duplicaría. En las Corporaciones Locales es esperable que vuelvan a registrar un superávit del 0,6% del PIB, a pesar de que el saldo de sus cuentas siempre se infra-estima en las previsiones<sup>17</sup>. Y el déficit de los Fondos de Seguridad Social (pensiones, desempleo y FOGASA) aumentaría en dos décimas por la revalorización comentada y cierta desviación en el gasto presupuestado en pensiones, que se analiza en el capítulo 4, apartado 3 (ver tabla 2.3).

### 2.3.2 Un crecimiento insuficiente, poco productivo y generador de desigualdad

La etapa de crecimiento que la economía española inició en 2014, es resultado de factores exógenos (tipos de interés bajos, rebaja en el tipo de cambio y el precio del petróleo, recuperación internacional, el mejor comportamiento del sector turístico por la amenaza terrorista en otros

<sup>17</sup> En la información presupuestaria se incluye una nota que explica que se pone 0% en cumplimiento de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

**TABLA 2.3 – DÉFICIT PÚBLICO**

% PIB	2017		2018		2019	2020
	OBJETIVO PGE	REAL	OBJETIVO PGE	ESTIMACION	OBJETIVO PGE	OBJETIVO PGE
Administración Central	–1,1	–1,9	–0,7	–1,5	–0,3	0,0
Comunidades Autónomas	–0,6	–0,3	–0,4	–0,3	–0,1	0,0
Corporaciones Locales	0,0	0,6	0,0	0,6	0,0	0,0
Fondos de Seguridad Social	–1,4	–1,5	–1,1	–1,3	–0,9	–0,5
<b>ADMINISTRACIONES PÚBLICAS</b>	<b>–3,1</b>	<b>–3,1</b>	<b>–2,2</b>	<b>–2,5</b>	<b>–1,3</b>	<b>–0,5</b>

Fuente: Gabinete Económico de CCOO

destinos del Mediterráneo,...), del final de los recortes presupuestarios importantes, de las rebajas fiscales, y del aumento de la rentabilidad de las empresas a costa de una menor participación de los trabajadores en las mejoras de productividad, como se ha visto.

En 2014 los recortes del gasto público dejaron de ser profundos y, como un resorte, la actividad económica saltó y resurgió desde su profunda caída. No obstante, continuaron las políticas de devaluación salarial y de las condiciones de trabajo, y la mayoría del empleo nuevo que se ha creado desde entonces se remunera con salarios muy bajos. Todo esto ha afectado al consumo de las familias que se ha ido desacelerando, como se ha comentado, hasta poner en peligro la sostenibilidad del crecimiento actual.

Hasta ahora, sin embargo, el discurso oficial atribuía la nueva etapa de crecimiento a la rebaja del déficit público y al superávit exterior, pero lo cierto es que el primero ha deprimido el crecimiento y el segundo se ha conseguido gracias a esa depresión de la demanda interna. El gasto público del conjunto de las Administraciones Públicas se recortó en términos reales en 2014 (-0,2%) y 2017 (-0,9%), se congeló en 2016 y solo creció en 2015 (2,1%), aunque por debajo del conjunto de la economía. Por tanto, se ha seguido restando crecimiento desde el sector público durante la recuperación (aunque menos que durante la recesión) y se ha renunciado a utilizar el presupuesto como instrumento para impulsarlo y mejorar la productividad.

El Programa de Estabilidad 2018-2021 persiste en esta estrategia y propone eliminar progresivamente el déficit del conjunto de las Administraciones Públicas, hasta alcanzar un pequeño superávit en 2021 (0,1%), mediante un ligero aumento de la contribución fiscal (que pasaría del 37,9% del PIB en 2017 al 38,7% en 2021) y una pérdida de peso del gasto público en la economía, que pasaría del 41% del PIB en 2017 al 38,6% en 2021.

Sin embargo, recortar el peso del gasto público en la economía supone retrasar la rebaja del paro y la mejora de la productividad de la economía. El recorte del déficit público no es, además, incompatible con el mantenimiento de un gasto público suficiente, si se pone en marcha una política fiscal responsable que recupere la recaudación perdida durante la última reforma fiscal (10.000 millones de euros), a la vez que se recobra la progresividad del sistema fiscal, como se analiza en detalle en el capítulo siguiente. Esta estrategia, si se diseña adecuadamente, tendría un efecto neto positivo sobre el crecimiento, en tanto que el multiplicador del gasto público supera al multiplicador de ingresos fiscales.

La estrategia hasta ahora del Gobierno de reducir el déficit a costa del gasto público y una rebaja más lenta del desempleo, es una política con poca perspectiva por varios motivos. En primer lugar, un país afronta en mejores condiciones un aumento de los tipos de interés o una crisis financiera internacional si el paro se sitúa en el 12%, que si se sitúa en el 16%, pues su músculo económico es mayor para responder al pago de intereses; es, por tanto, un deudor más solvente. En segundo lugar, porque aumentar el gasto público estimula el crecimiento del PIB y la recaudación, lo que permite rebajar la importancia absoluta y relativa del déficit público por una doble vía, reforzando igualmente la solvencia. En tercer lugar, porque con esta política se reduce más rápido el número de personas que padecen una situación de desempleo, lo que eleva el bienestar social y evita su enquistamiento. Y, en cuarto lugar, porque el aumento del gasto público permite acometer las políticas necesarias para conseguir un crecimiento más productivo.

### **El desendeudamiento ya no es la prioridad**

La economía española ha llevado a cabo un importante proceso de *desapalancamiento* (rebaja de la deuda) desde 2010, tras un período previo de importante aumento de la misma durante la burbuja inmobiliaria. Hay que volver a recordar aquí, que endeudarse

no es malo *per se*, todo depende de en qué se materialice la deuda. Por ejemplo, la deuda no consolidada de los hogares y de las sociedades no financieras tiene mucho más peso sobre el PIB en Suecia (231,6%) y los Países Bajos (231,3%) que en España (166,7%) en 2016, sin embargo, nadie duda de la sostenibilidad de la deuda de estos países.

El motivo es que el endeudamiento de estos países está invertido de manera productiva y rentable, mientras que la española se gastó, en una parte importante, en la compra a precios inflados de viviendas, que son un bien poco productivo. Además, estos países no solo toman mucho prestado del extranjero sino que también prestan mucho a residentes y empresas de otros países, como consecuencia de un tejido empresarial más internacionalizado. Como resultado, la deuda externa neta de Suecia (38% del PIB) y Países Bajos (34%), que expresa el saldo entre los flujos internacionales de préstamo y endeudamiento, es sensiblemente más baja que en España (84,9%).

La deuda total no consolidada de la economía española<sup>18</sup> aumentó en 90 puntos del PIB durante la burbuja inmobiliaria, entre 2002 y 2010, cuando alcanzó su punto más alto (ver tabla 2.4 en página 26). Desde entonces se ha recortado en casi 11 puntos, suponiendo el 256% del PIB en 2017. Este aumento y rebaja han sido muy dispares según los distintos agentes económicos:

- Los hogares elevaron su deuda entre 2002 y 2010 en casi 33 puntos del PIB y la han recortado en casi 23 puntos desde entonces, estando su nivel en 61% del PIB en 2017, no muy lejos del que tenía antes de la burbuja inmobiliaria en 2002 (51%).

<sup>18</sup> Solo se considera el endeudamiento en títulos de deuda y créditos. No se incluyen, por tanto, los pasivos en efectivo y depósitos, inversiones directas, seguros y otros pasivos, cuyo principal es menos exigible o incluso no lo es. Tampoco se considera en el total la deuda de las instituciones financieras para evitar dobles contabilizaciones, pues se trata de entidades intermedias. Si se consideran los préstamos entre hogares o entre sociedades no financieras, no así entre los distintos niveles de las Administraciones Públicas que se han consolidado.

- Las sociedades no financieras elevaron su deuda 49 puntos del PIB entre 2002 y 2010, y la han recortado 35 puntos desde entonces, quedando su endeudamiento en 2017 (97%) tampoco muy alejado del que tenían en 2002 (83%).

El sector privado (compuesto por hogares y sociedades no financieras) tienen una deuda consolidada<sup>19</sup> equivalente al 139,3% del PIB en 2017, muy cercana del 133% establecido como razonable por el Procedimiento de Desequilibrios Macroeconómicos.

- Las instituciones financieras son las que más incrementaron su deuda de 2002 a 2010 (85 puntos), pues fueron artífices directas de la burbuja inmobiliaria. Asimismo, han sido el agente que más la ha recortado después (40 puntos), porque han transferido una parte importante al sector público y al contribuyente. Aún así su nivel de endeudamiento, 65% del PIB en 2017, es el más alejado del que tenían en 2002 (20%) de los agentes económicos.
- Las Administraciones Públicas, a diferencia del resto de agentes, aumentaron poco su endeudamiento entre 2002 y 2010 (en torno a ocho puntos del PIB)<sup>20</sup>, pero han seguido elevándolo —y mucho— desde entonces (47 puntos), porque han actuado de colchón para el resto de agentes: absorbiendo las pérdidas de la entidades financieras y autopistas de peaje, financiando los expedientes temporales de empleo y de reducción de jornada de las grandes empresas, y asumiendo el incremento del gasto por desempleo en las cuentas públicas (estabilizador automático).

La deuda no solo se ha recortado de manera importante en el sector privado sino que también se ha reestructurado, perdiendo peso las **deudas a corto plazo** en todos los agentes, lo que eleva su sostenibilidad.

<sup>19</sup> Descantando la deuda entre empresas.

<sup>20</sup> No obstante, la deuda de las Administraciones Públicas se redujo entre 2002 y 2007 o 2008, justo antes de que empiece la crisis.

**TABLA 2.4 – EVOLUCIÓN DE LA DEUDA EN ESPAÑA**  
DEUDA NO CONSOLIDADA EN TÍTULOS DE DEUDA Y CRÉDITOS

Deuda en % del PIB	HOGARES	SOCIEDADES NO FINANCIERAS	DEUDA PÚBLICA PDE <sup>1</sup>	DEUDA SIN INSTITUCIONES FINANCIERAS <sup>2</sup>	INSTITUCIONES FINANCIERAS
2002	51,1	83,1	42,9	177,1	20,2
2010	83,7	132,2	51,0	267,0	105,6
2017	61,3	96,8	98,3	256,4	65,3
<b>% de deuda que es externa</b>					
2002	0,2	20,9	48,5	24,0	40,5
2010	0,3	20,8	47,9	19,5	44,3
2017	0,5	25,9	49,1	28,7	39,0
<b>% de la deuda a corto plazo</b>					
2002	6,0	20,0	5,1	11,8	18,8
2010	3,7	12,1	11,2	9,4	7,1
2017	3,8	8,8	5,9	6,4	6,8

1. Deuda consolidada calculada mediante el Procedimiento de Déficit Excesivo.

2. No se suman las instituciones no financiera para evitar una doble contabilización.

Fuente: Gabinete Económico de GCOO a partir de las Cuentas Financieras de la Economía Española del Banco de España

La deuda a corto plazo representaba el 9,4% en 2010 y supone el 6,4% en 2017 (ver tabla 2.4 en página 26).

La **deuda en manos de extranjeros** se suele señalar como uno de los principales puntos débiles de la economía española. Alcanza un porcentaje alto en el sector público (49%) y en las instituciones financieras (39%), mientras que entre los hogares es marginal y en las sociedades no financieras representa el 26% de la deuda.

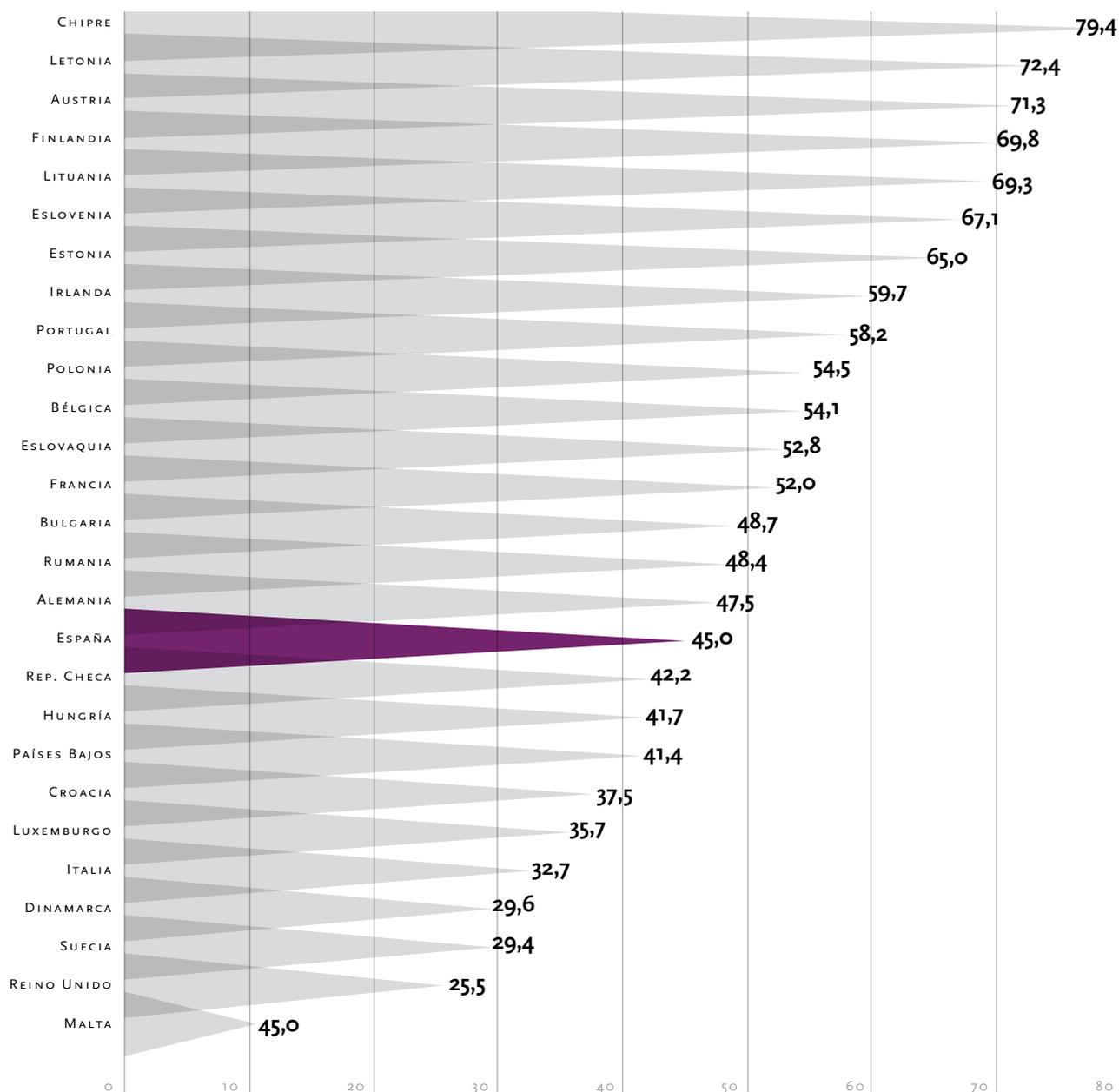
No obstante, el porcentaje de deuda pública en manos de extranjeros, no es tan elevado cuando se compara con el resto de países europeos. España se sitúa el puesto décimo séptimo en el ranking de relevancia de la deuda externa sobre el endeudamiento público, y en un nivel similar a los tres países que la siguen (República Checa, Hungría y Países Bajos), (ver gráfico 2.6 en página 27). Por otro lado, la deuda pública emitida por el Estado español en manos extranjeras está

ahora, en gran parte, en el balance del BCE, como resultado de su política de expansión cuantitativa, lo que la hace más sostenible. **El BCE posee el 42,4% de la deuda pública en manos de extranjeros.**

Por su parte, la deuda de las instituciones financieras es también ahora más sostenible, pues se cuentan con nuevos instrumentos a nivel europeo y un recorrido práctico que no existía antes de la crisis: mecanismo y fondo de resolución bancaria, Autoridad Bancaria Europea, supervisión *macroprudencial* desde el BCE y, posiblemente, si se termina de completar la Unión Bancaria, también se dispondrá de un Sistema de Garantía de Depósitos Europeo y un mayor *cortafuegos fiscal* en caso de insolvencia, superior a los actuales 500.000 millones del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE). Por tanto, aunque el riesgo sistémico ha aumentado en el sistema financiero español, por el incremento de la concentración en el sector bancario,

**EL BCE POSEE EL 42% DE LA DEUDA PÚBLICA EN MANOS EXTRANJERAS**

## GRÁFICO 2.6 PORCENTAJE DE LA DEUDA PÚBLICA EN MANOS DE EXTRANJEROS



Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de Eurostat

ahora se cuentan con más mecanismo para evitar el pánico financiero y controlar o amortiguar sus riesgos.

En conclusión, como resultado del importante proceso de *desapalancamiento* vivido por la economía española desde

2010, la rebaja de la deuda ha dejado de ser la prioridad en el sector privado y, en cuanto a la deuda pública, lo inteligente sería reducir progresivamente su importancia relativa sobre el PIB, impulsando el crecimiento desde las cuentas públicas. El orden de prioridades de la política

económica debe reorientarse hacia el logro de un crecimiento más productivo e inclusivo, lo que, además de aliviar la situación de los más necesitados y vulnerables, permitirá afrontar con más capacidad y solvencia el futuro aumento de los tipos de interés o las posibles turbulencias en los mercados financieros internacionales.

EL SUPERÁVIT EXTERIOR  
SE EXPLICA POR LA  
MODERACIÓN DE LA  
DEMANDA INTERNA

**El superávit exterior se explica por la moderación de la demanda interna**

Tener superávit exterior significa que el país ahorra más de lo que invierte y que tiene capacidad de financiación frente al exterior. Esta capacidad se puede emplear para amortizar deuda externa o para financiar el crecimiento de otros países. Como se acaba de ver, las empresas presentan en la actualidad niveles de endeudamiento por debajo de la Eurozona y el sector público no está tan expuesto a las turbulencias financieras como se suele afirmar, por lo que el fomento del desendeudamiento ha dejado de ser la prioridad, mientras que la tasa de paro sigue siendo muy alta. En consecuencia, seguir fomentando la rebaja de la deuda o, peor aún, financiar el crecimiento de otros países con el superávit exterior, es una política contraria a la lucha contra el paro.

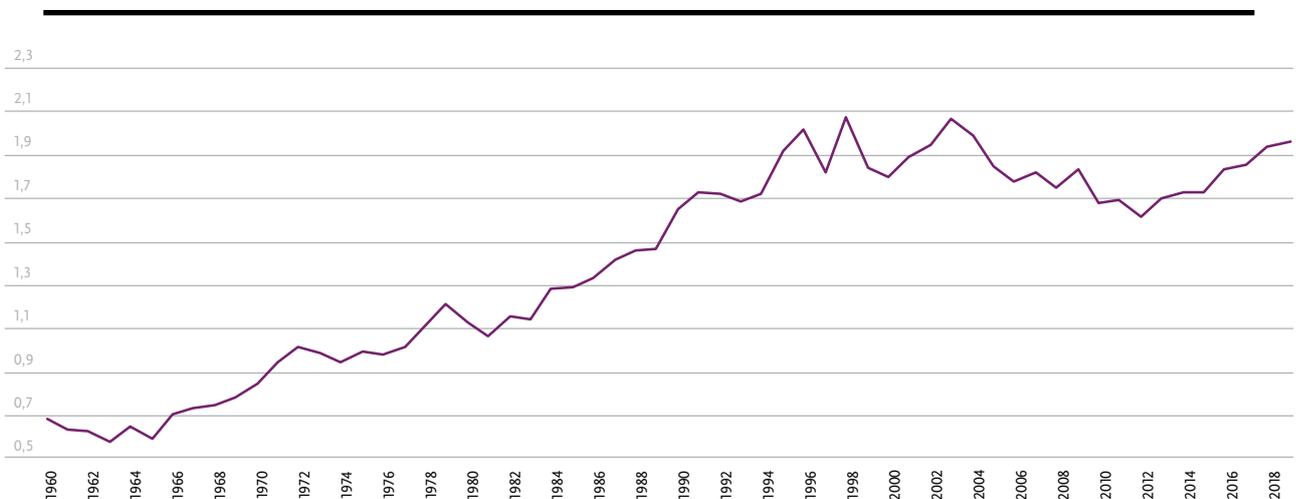
Por otro lado, tener un saldo exterior positivo no indica necesariamente que el crecimiento sea sano, ni que sea negativo es síntoma de un crecimiento insostenible. Las importaciones pueden superar a las exportaciones con el fin de ampliar planta industrial, renovar bienes de equipo o incorporar nuevas tecnologías, **lo que generará más actividad y un crecimiento más sostenible**. Por tanto, al igual que lo relevante no es el nivel de deuda sino en qué se gasta o invierte el endeudamiento; tener un

saldo exterior positivo con el fin de recortar la deuda puede ser contraproducente si, a cambio, se pierde el tren del cambio tecnológico y el paro se convierte en estructural.

El superávit exterior que registra la economía española desde 2012, no se explica por un incremento de las exportaciones logrado gracias a la recuperación de la competitividad perdida, como consecuencia de unos salarios que crecieron por encima de sus posibilidades durante la anterior etapa de bonanza. La realidad es que hay superávit porque las importaciones han moderado de manera apreciable su evolución durante la actual etapa de crecimiento, debido a un menor impulso de la demanda interna, que a su vez se explica por la rebaja o congelación del gasto público, el elevado desempleo, la devaluación salarial y la disminución del *stock* crédito ofrecido por los bancos, que a principios del quinto año de recuperación sigue recortándose<sup>21</sup>.

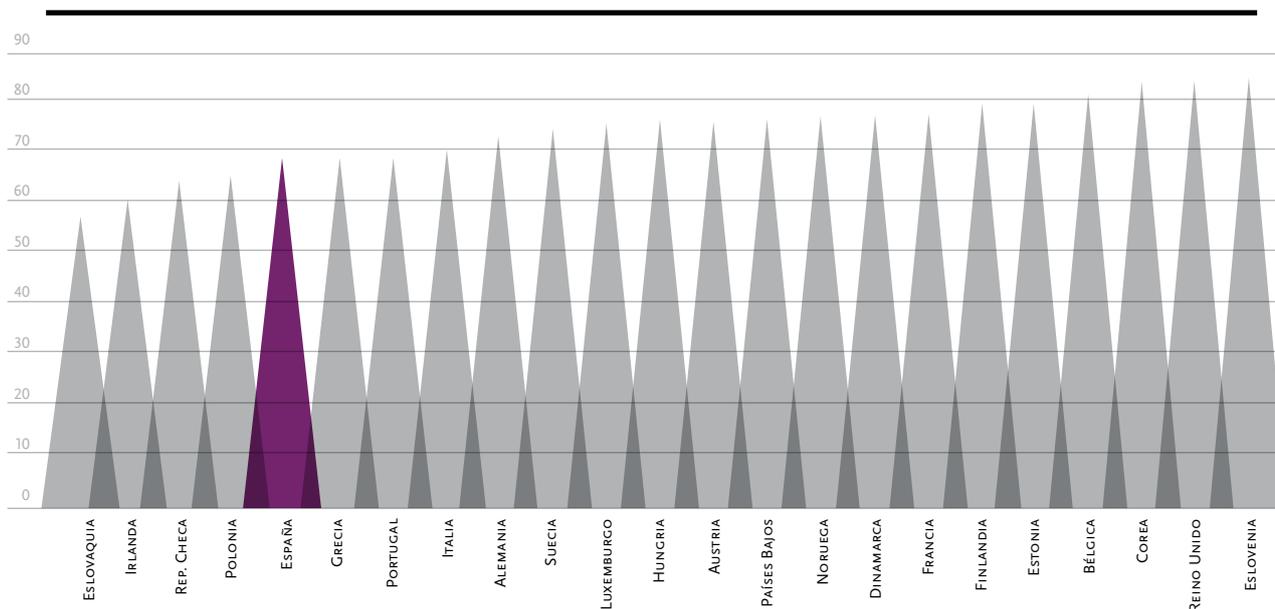
<sup>21</sup> Los bancos continúan reduciendo el crédito para cumplir con los nuevos ratios de solvencia, en lugar de ampliar capital, lo que permitiría recuperar antes el crédito e impulsar la actividad. Los bancos suelen presentar las mejoras en los ratios de solvencia como un mayor coste para conceder crédito, pero en realidad de lo que se trata es de un cambio en el canal a través del cual el accionista recibe su remuneración: de la distribución de dividendos al aumento de la capitalización por acción y, por tanto, de su valor. Habría que

**GRÁFICO 2.7 – CUOTA DE MERCADO DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES  
% SOBRE EL COMERCIO MUNDIAL (INCLUIDO EL INTRACOMUNITARIO)**



Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de AMECO

**GRÁFICO 2.8 – COSTES LABORALES POR UNIDAD DE PRODUCTO. TOTAL ECONOMÍA**  
 COSTE LABORAL POR UNIDAD DE PRODUCTO REAL. AÑO 2012



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

En efecto, las exportaciones evolucionaron entre 2002 y 2007, a un ritmo medio anual real (4,5%) muy similar al de la etapa de crecimiento actual entre 2014 y 2017 (4,6%), a pesar, incluso, de que sus precios subieron entre 2002 y 2007 a una tasa media anual del 2,3%, mientras que cayeron en un 0,2% anual durante la etapa de crecimiento actual (2014–2017). El motivo de este ritmo exportador similar, a pesar, incluso, de la evolución opuesta de los precios se explica porque lo que se exporta por las empresas españolas es, en general, un producto de calidad, cuya demanda depende menos del precio. Con esto no se quiere decir que las exportaciones no dependan de los precios, sino que los factores relacionados con la calidad de lo que se exporta son más determinantes de demanda, y así lo atestiguan los datos: en la etapa de crecimiento anterior se alzaron cuotas de mercado más altas que ahora, incluso con precios subiendo y gracias a que el esfuerzo inversor –del que dependen las mejoras de calidad– se mantuvo. En cambio, la inversión se hundió a partir de 2007, lo que contribuye a la pérdida de cuota de

mercado, que no vuelve a remontar hasta que empieza a recuperarse la inversión a partir de 2014.

En efecto, la cuota de mercado más alta en las exportaciones mundiales de bienes, se alcanzó por la economía española entre 1996 y 2004, y que hasta 2009 la cuota se situó por encima de la actual, a pesar del desinflamiento de los salarios que explica la actual mejora de la competitividad y las exportaciones, según el discurso gubernamental mantenido hasta ahora (ver gráfico 2.7 en página 28).

Tampoco en esa etapa hubo pérdida de competitividad en el mercado interno, como a veces se dice, porque gran parte de lo que se importa no se produce en el país (petróleo, gas, materias primas, bienes de equipo, etc.), forma parte de cadenas de producción internacionalizadas controladas por multinacionales o, simplemente, es imposible que se produzcan en España a precios tan bajos como los de las economías emergentes y en desarrollo sin suprimir el Estado de Bienestar y rebajar profundamente los estándares de vida.

introducir el requisito de que los bancos cumplan con el ratio de capital reteniendo beneficios e incrementando sus reservas, para evitar el recorte del crédito.

Por su parte, las importaciones aumentaron a una media anual del 7,9% real entre 2002 y 2007, lo que constituye el reflejo en la economía real de la facilidad de acceso al crédito que se produjo en la economía monetaria. Mientras que entre el año 2014 y 2017 han crecido a una media anual apreciablemente por debajo (4,4%). **Este menor ritmo importador es la verdadera causa del superávit exterior actual y no la devaluación de los salarios.** Abunda en esto, el hecho de que España tuviera en 2012 (antes de la reforma laboral profunda), uno de los costes laborales por unidad de producto más bajos de la OCDE, o dio a la inversa, uno de los márgenes empresariales más altos (ver gráfico 2.8 en página 29).

La menor pujanza de la demanda interna en la actual etapa de crecimiento ha hecho que las exportaciones ganaran peso sobre el PIB, generando la sensación de que hay un cambio en el modelo de crecimiento, cuando en realidad lo que hay es una renuncia a impulsarlo. El Gobierno tiene como primera y única prioridad rebajar el endeudamiento y sin más objetivos, el ciclo al alza le hace la tarea. Sin embargo, esta política económica es una máquina de generar desigualdad, no solo porque el paro caiga más lentamente, sino porque el crecimiento procedente de las exportaciones está más desigualmente repartido.

En cualquier caso, el sector exportador no puede ser el motor de la economía española, por varios motivos: no es suficientemente grande (el valor de lo que se exporta, en términos relativos, es de los más pequeños de la UE, representa el 34% del PIB frente al 47,3% de la Eurozona), y es muy dependiente (el valor de las importaciones que incorporan las exportaciones es alto, debido a la dependencia energética y en materias primas, y a la colonización de la industria y los servicios por multinacionales extranjeras). Esto hace que sus aportaciones al crecimiento económico no

puedan ser muy grandes. Asimismo, sus mejoras se filtran poco a la sociedad porque está muy concentrado (menos del 4% de las empresas exportadoras concentran casi el 90% del valor de las exportaciones), es poco intensivo en trabajo (aunque el empleo que genera suele ser estable), y la mayor parte de los beneficios que obtienen las grandes empresas exportadoras no tributan en España o lo hacen a un tipo muy bajo (las multinacionales españolas tributan a un tipo efectivo del 7% en el impuesto de sociedades frente al 13,8% de las PYMES).

En conclusión, no es el impulso de las exportaciones lo que explica el superávit exterior sino la moderación de las importaciones que se debe, a su vez, a que la política económica ha mantenido el crecimiento interno a medio gas, mediante el uso de los PGE para deprimir o no impulsar la actividad, y obstaculizando –con una reforma laboral que opera también durante la bonanza– la participación de los asalariados en las mejoras de productividad. Todo lo cual se traduce en una rebaja más lenta del paro y de los índices de desigualdad, y en un crecimiento poco productivo.

### 2.3.2 Insuficiencias del proyecto europeo

Las insuficiencias de la arquitectura institucional de la Eurozona para hacer frente a las crisis que impactan de manera distinta en los países miembros (crisis asimétricas) eran conocidas. No obstante, hay que repetir que con la misma arquitectura institucional otros países, también con problemas supieron aprovechar la ventana de oportunidad que se abrió en la primera etapa de la crisis (2008–2010), cuando la respuesta acordada en el G-20 fue de corte *keynesiano*.

Desde principios de los años sesenta, Richard Mundell estableció las condiciones teóricas para el funcionamiento óptimo de un área monetaria única. Siguiendo a este autor, en ausencia de políticas públicas de acomodación, si una crisis no impacta de manera homogénea en todo el territorio de una unión monetaria, el reequilibrio se logra mediante movimientos migratorios de la mano de obra y del capital de las zonas deprimidas a las no afectadas. Si esta movilidad no era posible –como ocurre en la Eurozona para el trabajo, por las barreras idiomáticas y, sobre todo, por el efecto amortiguador de los Estados de Bienestar– el ajuste se terminará produciendo mediante la devaluación interna de los precios y salarios de los países afectados, como finalmente sucedió en España.

Pero si el ajuste opera solo vía mercado –sin intervención pública–, éste terminará siendo mayor que el necesario para re-establecer las condiciones de eficiencia, es decir, para reasignar y relocalizar los factores productivos (capital y trabajo) allí donde generen mayor rentabilidad. Para evitar esto, y ser más efectiva, la respuesta pública deberá coordinar la política fiscal y monetaria, y darles un sesgo expansivo. Como se apuntó, la Eurozona adoptó una política fiscal expansiva durante la primera fase de la crisis (2008 a 2010) que se tornó contractiva a partir de 2011 con el Pacto del Euro. La política monetaria, por su parte, fue restrictiva durante la primera fase de la crisis (llegándose, incluso, a subir los tipos de interés) e insuficiente durante la segunda; no hubo expansión cuantitativa hasta 2015.

Por tanto, a partir de 2011 la política económica no intentó amortiguar los efectos negativos de la reasignación operada por el mercado, sino que incluso se hizo pro-cíclica, es decir, contribuyó a hundir más la economía de la Unión. La Comisión Europea intentó

vender las virtudes de este giro bautizando esta política con el término de *austeridad expansiva*. La austeridad fue la respuesta de los países acreedores a la crisis griega, a la reestructuración y condonación parcial de su deuda. Su fin era evitar que los costes que habían sufrido en el caso griego se extendiesen a otros países. Su adopción supuso dar prioridad absoluta a los derechos de los acreedores sobre los de cualquier otro colectivo (desempleados, ocupados, pensionistas, etc.), como quedó reflejado para el caso español, en los cambios introducidos en el artículo 135 de su Constitución.

A la postre, parece que los países acreedores, y con ellos la Comisión Europea, sobre-reaccionaron ante la crisis griega. De hecho, esta última ha terminado reconociendo, en boca de su actual Presidente, que la *austeridad expansiva* fue un error. El sobre-aseguramiento frente al riesgo de impago de los acreedores, o la obstaculización al desarrollo de una política monetaria suficiente (por el peligro de que los países afectados por la crisis trasladaran costes a los países acreedores, vía aumento de la inflación), han resultado infundados –de hecho, el riesgo ha estado en el lado opuesto, en la deflación–, y contraproducentes para el conjunto de la economía de la Unión Europea.

Los efectos de las políticas de austeridad y la política monetaria insuficiente provocaron la desaparición de empresas competitivas asfixiadas por el mayor hundimiento de la economía que produjeron, al tiempo que elevaron la factura financiera a pagar por los países más afectados por la crisis. La prima de riesgo se situó para algunos países en niveles especulativos, y se tardó demasiado tiempo en recortarla y terminar con la contradicción de una Unión Monetaria fragmentada en tipos de interés distintos según qué país, donde algún Estado miembro –como el alemán– hizo un gran negocio de esta situación, llegando al extremo de cobrar por endeudarse.

A pesar de todo, **Europa sigue dando a España más de lo que le quita**. En particular, porque imprime una dinámica

ejemplarizante y normativa que empuja en la dirección de transformar y modernizar un *establishment* nacional con el que no se rompió tras la dictadura y que estaba –y está– acostumbrado a resolver sus problemas en los despachos de los gobernantes y a expensas del presupuesto público. Sin embargo, esto no quita para que también se señale que, como resultado de una arquitectura institucional incompleta y del reparto del poder en el Consejo Europeo, España ha pagado por la crisis más de lo que le correspondía, y que **se está construyendo una Unión Europea de normas asimétricas**, donde las relacionadas con el aseguramiento de las garantías de los acreedores se han cumplido bajo amenaza de sanción (Procedimiento de Déficit Excesivo y Pacto de Estabilidad), mientras que algunas relacionadas con el reparto y generalización del crecimiento, incluidas en el Procedimiento de Desequilibrios Macroeconómicos, no han tenido efecto.

Este procedimiento establece, entre otras cosas, que los países con un superávit en la balanza por cuenta corriente por encima del 6% del PIB –como Alemania o los Países Bajos– deben rebajarlo elevando su gasto e inversión pública, con el fin de conseguir un crecimiento más equilibrado y repartido en toda la Unión Europea. A la postre, como ya anticipamos en nuestro anterior *EnClave*, ha sido el Presidente Trump el que está consiguiendo que Alemania y Países Bajos gasten su superávit exterior, aunque no en medidas o programas que sirvan para relanzar la economía europea, sino en armamento. Bajo la estrategia general de *America first* y su concreción, de momento, para Europa en una OTAN menos protectora, todos los países han corrido a aumentar su gasto militar, también España. El presupuesto de defensa sube en los PGE-2018 un 6,9% y supera los 8.000 millones. **Sería lamentable que por delante y encima del Pilar Social pasara la Unión Militar.**

Pasada la recesión y recorrido un buen trecho de la recuperación, la Comisión Europea publicó en 2017 el **Libro Blanco sobre el Futuro de Europa**, con el fin de

---

LOS REQUERIMIENTOS DE  
CAPITAL DE LOS BANCOS  
DEBERÍAN AUMENTAR  
HASTA EL  
30% DE SU PASIVO

---

resolver los problemas de arquitectura institucional detectados durante la crisis y afrontar otros retos. De este libro se han colgado posteriormente documentos sobre defensa, globalización, pilar social, y Unión Económica y Monetaria (UEM). A continuación nos centramos en la UEM, pero no sin advertir que los asuntos de defensa y control de la inmigración están ganando impulso en Europa.

**Unión bancaria.** El acento se ha puesto en este apartado en desvincular el riesgo bancario del soberano, para evitar que los contribuyentes tengan que rescatar de nuevo a los bancos en el futuro, y a la inversa (el riesgo soberano del bancario), para evitar que la prima de riesgo de la deuda pública de los Estados afecte a la credibilidad de los bancos del país. Para aminorar el primero se han establecido: 1) un Mecanismo Único de Resolución (MUR) que, resumidamente, establece que ante una crisis bancaria los accionistas y bonistas serán los primeros en perder su inversión, antes de poner dinero público para rescatar a la entidad; 2) una Autoridad Bancaria Europea (EBA, en sus siglas en inglés), que supervisa la solvencia, liquidez y concentración de riesgo de los bancos –sobre todo de aquellos considerados sistémicos: demasiado grandes para caer (*too big to fail*)–, así como los procesos de resolución; y 3) se ha propuesto, aunque no sin polémica, que el Mecanismo de Estabilidad Europeo (MEDE) amplíe sus recursos y se incorpore a los Tratados, dejando de ser un acuerdo intergubernamental. El MEDE seguiría actuando como cortafuegos fiscal (se le ha calificado de FMI europeo) cuando los mercados financieros se cierran para algún país, con la correspondiente condicionalidad como contrapartida (reformas de ajuste estructural).

Se ha criticado que esto sea suficiente para evitar que, en la próxima crisis financiera, el contribuyente no vuelva a tener que poner muchos miles de millones, lo que probablemente ocurrirá en el caso español<sup>22</sup> pues,

---

<sup>22</sup> Que no solo ha tenido que desembolsar 60.000 millones de euros para recapitalizar a las entidades finan-

tras la reestructuración bancaria ha aumentado el riesgo sistémico y una parte del capital de los bancos es ficticio, habiéndose articulado a través de créditos fiscales diferidos (DTA)<sup>23</sup>. La manera de evitarlo sería aumentando, de manera importante, los requerimientos de capital de los bancos, que tras los acuerdos de Basilea III están solo en el 8% de los pasivos ponderados por riesgo<sup>24</sup>. Anat Admati y Martin Hellwig proponen elevarlos hasta el 30%<sup>25</sup> para librar, de verdad, al contribuyente del riesgo bancario que gracias al poder del *lobby bancario* se consigue trasladar al presupuesto público.

En cuanto al segundo (desvincular el riesgo soberano del bancario), Alemania y un grupo de países encabezados por Países Bajos quieren que los bancos nacionales tengan limitado el volumen de deuda pública que pueden comprar del país donde está localizada su sede, a lo que se opone Francia, Italia y España, porque dificultaría la financiación de su deuda y déficit públicos. La única manera de abordar este punto sería teniendo bancos de escala europea, a lo que se niegan todos los países, si no en el discurso, sí con sus acciones. Éste ha sido el caso español, donde se tuvo la oportunidad de facilitar la entrada de bancos europeos durante la reestructuración, y al final se optó por reducir el número de entidades y

---

cieras, sino que, además, lo ha hecho a fondo perdido, es decir, que no los va a recuperar porque el Gobierno está privatizando las entidades a precios de saldo e, incluso, con esquemas de protección de activos (EPA), lo que significa que habrá que seguir poniendo dinero público incluso una vez privatizadas.

<sup>23</sup> Este ‘capital ficticio’ son deducciones fiscales en el Impuesto de Sociedades que se descontarán de los beneficios futuros (si los hay), rebajando la factura fiscal y aumentando las reservas (es decir, el capital). Estas deducciones proceden de los resultados negativos de las entidades absorbidas, y de las deducciones no aplicadas y acumuladas durante la rebaja de beneficios que se produjo por la obligación de dotar provisiones sobre los créditos morosos (*non performing loans*).

<sup>24</sup> El capital de nivel 1 debe representar como mínimo el 6% de los pasivos ponderados por riesgo y el capital total, el 8% (capital de nivel 1 y 2). Entre los pasivos, un crédito de consumo pondera el 100% y la deuda pública un 0%, porque se considera un activo sin riesgo.

<sup>25</sup> “*El traje nuevo del banquero*”. Anat Admati y Martin Hellwig. Antoni Bosch Editor, 2013.

elevant la concentración del sector y con ello el riesgo sistémico. Asimismo, ha crecido la exclusión financiera, que se nota ya en la falta de sucursales y cajeros en el entorno rural.

Precisamente, el último episodio de resolución y reestructuración del sector, el del Banco Popular, posiblemente esté relacionado con este riesgo, y la necesidad de apuntalar a uno de los grandes bancos españoles —muy expuesto a un *Brexit* duro y a una posible crisis en Latinoamérica, de la que Argentina sería el primer caso—, a la vista de las contradicciones que ha habido sobre los motivos de la resolución entre el Banco de España y la EBA.

Otra opción para romper el vínculo entre el riesgo de la deuda pública y los bancos, sin tener que esperar a tener bancos paneuropeos, es la reciente propuesta de la Comisión Europea de crear un activo financiero compuesto por la deuda pública de todos los países miembros, de manera proporcional a su peso económico (*sovereign bond-backed securities*). La principal duda sobre esta opción es si habrá demanda privada para comprarlos (si la hay ¿por qué ninguna entidad privada la ha puesto en el pasado en marcha?) y si llegarán a tener un peso suficiente en el balance de los bancos para romper con el riesgo soberano.

Dentro de la Unión Bancaria se propone también la creación de un Fondo de Garantía de Depósitos Europeo, como medio para evitar la huida de capitales cuando se produce una crisis financiera. Se pretende que este fondo esté garantizado por todos los países de la UE de manera mancomunada, pero Alemania y Países Bajos, nuevamente, se oponen a esta mutualización de riesgos financieros, al menos, si antes no se ha producido una rebaja de los mismos. Es decir, proponen un proceso de reducción y convergencia como el que en su día se produjo con el Tratado de Maastricht y que dio lugar al euro, aunque en este caso en los riesgos financieros.

**Unión monetaria.** Del papel de la política monetaria y del BCE se habla menos que de la Unión Bancaria, pero aquí está la parte mollar de la solución a los problemas que hemos padecido. El BCE es la única institución federal verdadera que existe en la UE y lo ha demostrado en el pasado, torciendo el brazo a los países que controlan el Consejo de Europa, que han peleado contra sus decisiones hasta el Tribunal de Justicia de la UE. Y ahora lo ratifica de nuevo, siendo una de las instituciones europeas que más claramente ha defendido la opción de compartir riesgos, señalando acertadamente que la dicotomía entre compartir riesgo y reducirlos es artificial pues compartiéndolos se reducen. Asimismo, el BCE ha defendido la creación de un mecanismo de estabilización para la crisis, que no implique condicionalidad, como un seguro de desempleo a nivel europeo.<sup>26</sup>

En el apartado monetario la reforma tiene que ir en dos direcciones:

- 1) Ampliar el mandato del BCE de la estabilidad de precios al crecimiento y la rebaja del paro, en línea con el que tiene asignado la Reserva Federal de Estados Unidos. La política monetaria debe buscar un equilibrio entre estos factores, como planteaba el primer documento presentado por el recién cesado Gobierno de España sobre la reforma de la UEM y que se fue descafeinando hasta quedar, en su tercera versión, irreconocible e impropio de un país que ha sufrido de lleno la mala arquitectura y lenta respuesta de las instituciones económicas y políticas europeas.
- 2) Hay que cambiar los Tratados y permitir que el BCE pueda evitar los movimientos especulativos contra la deuda soberana de un país en dificultades. La prima de riesgo de un bono soberano debe subir, transmitiendo la señal del mercado de “castigo” ante una política económica errónea o poco responsable por parte de

<sup>26</sup> ‘Risk-reducing and risk-sharing in our Monetary Union’. Mario Draghi, mayo 2018.

un país miembro de la Eurozona. Ahora bien, este “dolor” debe tener un límite a partir del cual el BCE intervendría para evitar la especulación con los bonos soberanos de ese país o, peor aún, el cierre de los mercados financieros. Bajo este esquema los países podrían reestructurar su sistema financiero penalizados por una prima de riesgo limitada, pero sin tener que asumir una condicionalidad que en la práctica ha supuesto un coste excesivo que ha destruido tejido productivo sano, generando más desempleo, conflicto social y desafección con las instituciones democráticas y la UE, es decir, que ha roto más de lo que ha arreglado. Esta política sería, además, más barata, efectiva (por quirúrgica) y justa que la expansión cuantitativa del balance del BCE, que provoca un reparto muy desigual (elevando el precio de los activos financieros y beneficiando a sus poseedores), y premia a los países que no están en dificultades lo cual no parece lógico (como el caso extremo de Alemania que ha llegado a cobrar por endeudarse).

La supervisión de la oferta monetaria en relación a la actividad real, para evitar la formación de burbujas de precios, lo que ahora se llama política *macroprudencial*, ha pasado de estar en manos de los bancos centrales nacionales a ubicarse en el BCE. Esto podría ayudar a proteger al regulador de la presión del lobby bancario de cada país y de la influencia política local. Aunque, si miramos el caso español, el problema no parece haber sido tanto de intromisión política como de incapacidad o error de los responsables económicos-técnicos del momento, lo cual tiene más difícil arreglo pues tiene que ver con la capacidad de los gobiernos para atraer talento y dejar que trabaje sin trabas. En cualquier caso, el BCE acumula un poder lo suficientemente importante

en la Eurozona como para que la elección de su cúpula directiva resida en un órgano como el Parlamento Europeo que, a diferencia del Consejo Europeo, representa –al menos en teoría– a los ciudadanos de la Unión, por encima de los intereses de sus países miembros.

**Unión Fiscal.** Además de lo comentado anteriormente sobre el MEDE, en este apartado se ha propuesto:

- Dejar la inversión pública y la protección por desempleo fuera del Procedimiento de Déficit Excesivo. Para el desempleo, incluso, se ha llegado a proponer que un tramo de la prestación por desempleo sea definida y financiada desde el ámbito europeo.
- Ampliar el presupuesto europeo, que hoy representa solo el 2% de su PIB, aunque éste ya se enfrenta al reto de cubrir el agujero dejado por la salida del Reino Unido de la UE.
- Lanzamiento de un plan paneuropeo de inversión directa en infraestructuras financiado con la emisión de eurobonos.

No se puede esperar mucho de la construcción europea, en particular, en un contexto donde a muchos Estados les vale con lo que hay, y ni quieren ir hacia atrás en su construcción, ni hacia adelante, en un proyecto que les pueda comprometer en exceso con los problemas de otros. Para estos países Europa es suficiente como mercado único de 340 millones de consumidores, sin riesgo cambiario ni aduanas.

El posible peligro de conflicto social que se pudiera producir por el aumento de la migración intracomunitaria derivado de esta actitud que conduce a un mayor desequilibrio territorial dentro de la Unión y, por tanto, a una mayor presión migratoria, no parece importante para los países ganadores

pues está desactivado por las barreras idiomáticas y, sobre todo, por los aún suficientes niveles de bienestar de los Estados miembros perdedores. El fin de estos países se centra en evitar una Europa con más transferencias permanente desde los países que se benefician más del euro y la Unión Aduanera hacia aquellos que lo hacen menos, y en evitar la mutualización de riesgos financieros, aunque signifique dejar infrutilizado uno de los mayores potenciales y beneficios que se derivan de una Unión Monetaria de las dimensiones de la UEM.

Pero incluso si los flujos migratorios aumentaran en el futuro, por el deterioro de los Estados de Bienestar, esto podría ocurrir en un momento propicio para los países que no reclaman más integración; esto es, cuando las generaciones del baby boom se jubilen y sea necesario recurrir a la inmigración para cubrir empleos vacantes.

Por otro lado, los focos de crecimiento mundial se están desplazando del primer mundo a las economías emergentes y, en particular, a Asia (China e India). Esto ocurre más claramente en Europa que en Estados Unidos, pues la crisis de sobre-endeudamiento ha puesto plomo en las alas de los países europeos con menores niveles de bienestar y, por tanto, más recorrido de crecimiento. Pero este desplazamiento no supone tampoco ningún riesgo o contradicción para los *países europeos inmovilistas*, sino más bien otra oportunidad, pues su modelo de crecimiento está basado en la exportación. Por el momento, los riesgos relacionados con la defensa son los únicos que podrían obligar a estos países a aceptar un mayor grado de integración económica y política.

# Un sistema fiscal suficiente y justo para mejorar el país

## 3.1 MEJORAR LA SUFICIENCIA DE INGRESOS TRIBUTARIOS

### 3.1.1 A mayor contribución fiscal más desarrollo humano

El nivel de ingresos públicos de un país está positivamente relacionado con su nivel de desarrollo. De tal manera que cuanto más grande es el porcentaje que representan los ingresos públicos sobre el PIB (contribución fiscal), mayor es su Índice de Desarrollo Humano<sup>1</sup>, tal y como se observa en el gráfico 3.1 (ver gráfico 3.1 en página 36)<sup>2</sup>. Esta correlación es, incluso, más alta que la que tiene el gasto público con el desarrollo. El motivo es que los países más avanzados tienen una estructura fiscal más equilibrada (los ingresos cubren los gastos) y gastan mejor: evalúan sus programas públicos mediante un análisis coste-beneficio y técnicas de evaluación de impacto, que examinan su eficacia (la capacidad que tienen para lograr sus objetivos) y eficiencia (al menor coste posible).

**La contribución fiscal<sup>3</sup> representó en España el 33,3% del PIB en 2016, situándose 7,4 puntos del PIB por debajo de la media de la Eurozona.** De esta brecha, 4,5 puntos

proceden de una menor recaudación impositiva (sobre todo de impuestos directos) y los 2,7 puntos restantes corresponden a menores ingresos por cotizaciones, debidos a una más baja contribución social de los hogares, resultado, a su vez, del mayor peso de la cuota del empleador en España y al menor desarrollo de los planes de inversión privados (ver tabla 3.1 en página 36).

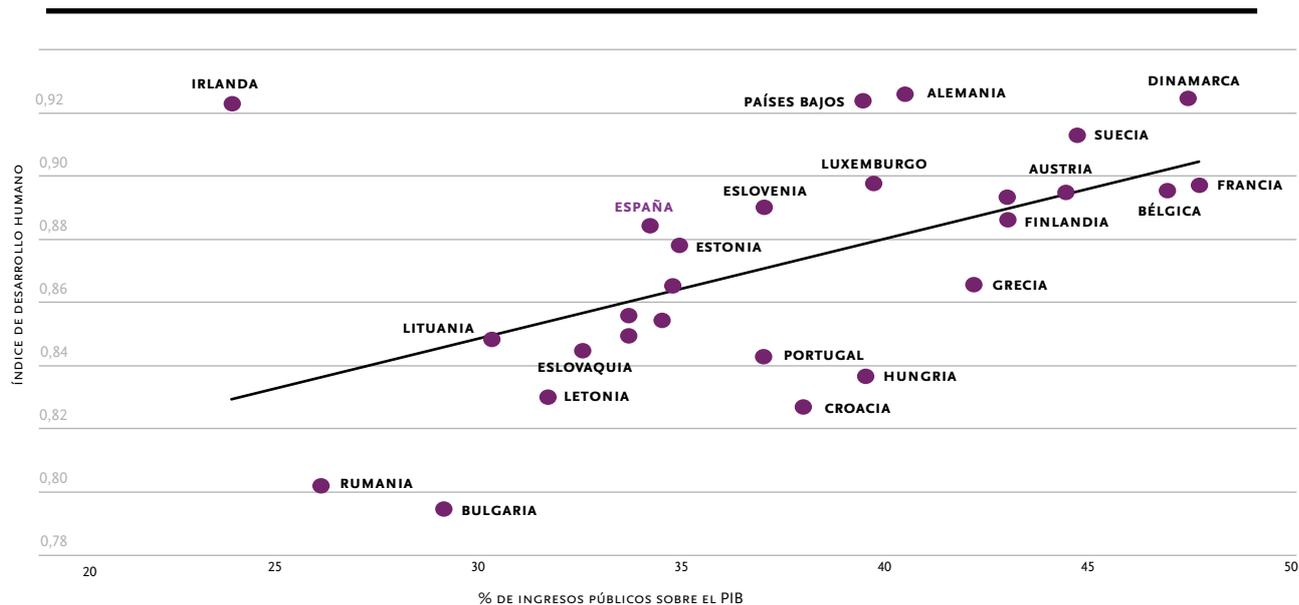
Los ingresos tributarios estaban en España solo 2,4 puntos del PIB por debajo de la Eurozona en 2007, correspondiendo 0,7 puntos a impuestos y el resto a contribuciones sociales. Desde entonces, la brecha se ha ampliado como resultado, sobre todo, de la fuerte caída de la recaudación de impuestos y, en menor medida, por la rebaja de los ingresos por cotizaciones consecuencia de la destrucción de empleo, el aumento del empleo precario y la devaluación salarial durante la recuperación. La rebaja más importante es la del Impuesto de Sociedades que en 2007 recaudaba 1,6 puntos del PIB más que en la Eurozona, y en 2016 se queda 0,3 puntos por debajo. El objetivo para este impuesto no debería ser recuperar la recaudación de antes de la crisis (que, en gran parte, se generaba por la burbuja inmobiliaria), pero sí que alcance el nivel medio que tiene actualmente en la UE y en la Eurozona.

<sup>1</sup> Elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo Humano.

<sup>2</sup> Irlanda se sale de este patrón debido a su baja fiscalidad de sociedades que se emplea para atraer a las multinacionales extranjeras.

<sup>3</sup> Se incluyen todos los tributos: impuestos y cotizaciones sociales. No se consideran las cotizaciones del empleador imputadas, rentas de la propiedad del Sector Público (intereses y dividendos, fundamentalmente), ni los ingresos por la venta de producción pública.

**GRÁFICO 3.1 – A MAYOR CONTRIBUCIÓN FISCAL MÁS DESARROLLO HUMANO**



Fuente: Gabinete Económico de CGOO a partir del PNUD y Eurostat

**TABLA 3.1 – INGRESOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS POR ORIGEN EN % DEL PIB**

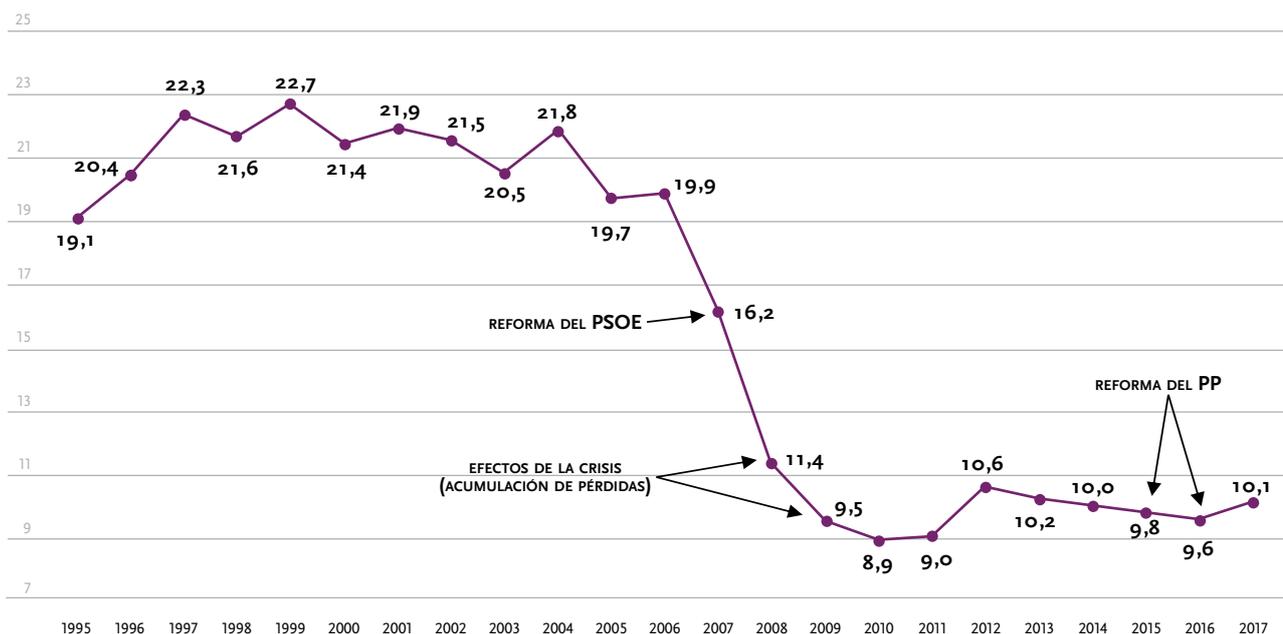
	2007			2016		
	EU-28	EUROZONA	ESPAÑA	EU-28	EUROZONA	ESPAÑA
<b>IMPUESTOS DIRECTOS</b>	<b>13,4</b>	<b>12,6</b>	<b>13,2</b>	<b>14,4</b>	<b>13,6</b>	<b>10,5</b>
Personales	9,1	8,5	7,5	9,4	9,2	7,3
Empresas	3,2	3,2	4,8	2,6	2,6	2,3
Otros	1,1	0,9	0,9	2,4	1,8	0,9
<b>IMPUESTOS INDIRECTOS</b>	<b>13,2</b>	<b>13,0</b>	<b>11,7</b>	<b>13,4</b>	<b>13,0</b>	<b>11,6</b>
IVA	6,8	6,7	5,9	7,0	6,8	6,4
Sobre productos excepto IVA	3,9	3,8	4,5	3,8	3,6	3,3
Sobre importaciones, excepto IVA	0,4	0,4	0,2	0,3	0,4	0,1
Otros impuestos sobre producción	2,1	2,0	1,1	2,3	2,2	1,8
<b>Total impuestos</b>	<b>26,6</b>	<b>25,6</b>	<b>24,9</b>	<b>27,8</b>	<b>26,6</b>	<b>22,1</b>
<b>Cotizaciones sociales<sup>1</sup></b>	<b>11,5</b>	<b>13,4</b>	<b>11,9</b>	<b>12,5</b>	<b>14,2</b>	<b>11,5</b>
Empleadores	6,6	7,7	8,7	7,0	7,9	8,2
Hogares	4,9	5,6	3,2	5,5	6,3	3,3
<b>(-) Transferencias de capital<sup>2</sup></b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>	<b>0,4</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,3</b>
<b>TOTAL TRIBUTOS</b>	<b>38,0</b>	<b>38,8</b>	<b>36,4</b>	<b>40,2</b>	<b>40,7</b>	<b>33,3</b>

1. No incluye cotizaciones del empleador imputadas.

2. Ingresos de difícil cobro.

Fuente: Gabinete Económico de CGOO a partir de la Contabilidad Nacional de Eurostat

**GRÁFICO 3.2 – LA DESFISCALIZACIÓN DE LOS BENEFICIOS EMPRESARIALES**  
TIPO MEDIO EFECTIVO DEL IMPUESTO DE SOCIEDADES



Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de información de la AEAT

### 3.1.2 La desfiscalización de los beneficios empresariales

La bajada de la recaudación en el Impuesto de Sociedades es resultado de la crisis; efecto que se observa también en la Eurozona. El hundimiento ha sido mucho mayor en España por la mayor profundidad de la recesión, sin embargo, su recuperación está siendo menos intensa desde que se reanudó el crecimiento en 2014, a pesar de que la economía española crece por encima de la economía de la Eurozona y de que las sociedades no financieras están, no ya recuperadas de la crisis, sino mucho mejor que durante la bonanza anterior: en 2017 ganaron 37.000 millones más que en 2008, año en el que se alcanzó el punto más alto en la producción en el ciclo de crecimiento anterior.

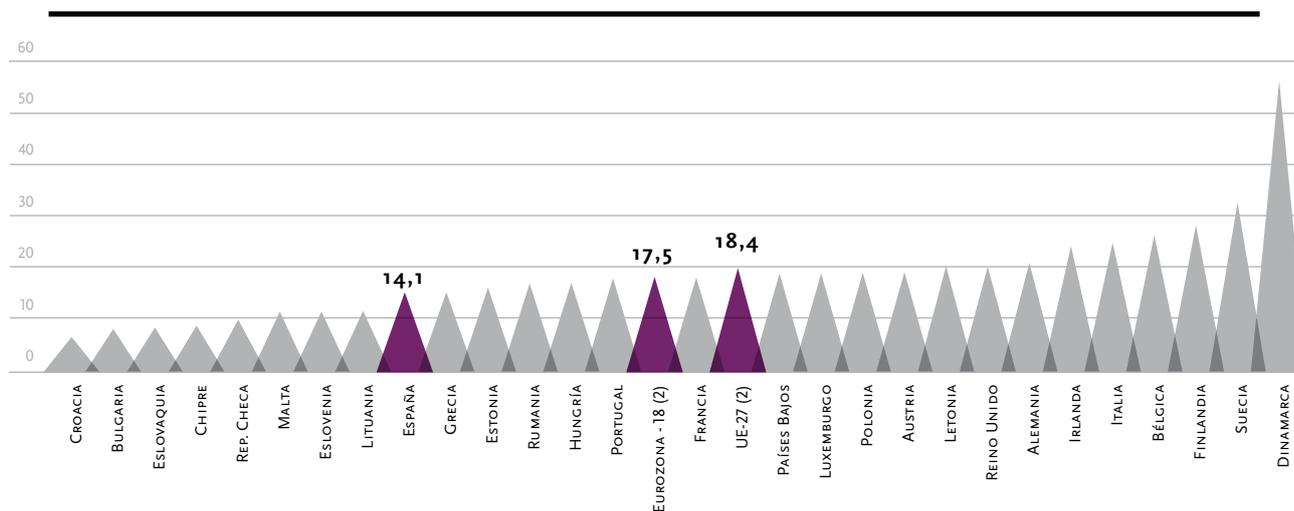
El motivo de esta recuperación más lenta de la recaudación es un Impuesto de Sociedades excesivamente generoso en el descuento contra beneficios futuros, de pérdidas pasadas y de deducciones que no se aplican en el ejercicio en el que se

generaron; y que en el primer caso se pueden descontar en los 18 años siguientes. A esto se suman las rebajas del impuesto llevadas a cabo en los últimos años, como se observa en el gráfico 3.2 (ver gráfico 3.2 en página 37), que han recortado de manera apreciable su tipo efectivo medio, que ha pasado de estar en el entorno del 20% antes de 2008 a situarse durante la recuperación en torno al 10%. **Este importante recorte a la mitad, de la aportación de las empresas a la recaudación se puede calificar de desfiscalización de los beneficios empresariales.** Su último hito ha sido la reforma fiscal de 2015 y 2016, que recortó el tipo nominal del impuesto del 30% al 25% y supuso la pérdida de casi 2.400 millones de recaudación.

Pero el problema no es solo la insuficiencia del Impuesto de Sociedades, sino también la fiscalidad más ventajosa que su actual configuración genera para los grupos de empresas españolas frente a las empresas que no forman parte de un grupo y que, en su gran mayoría, son PYMES. El tipo efectivo medio pagado por éstas en España fue del

LOS BENEFICIOS  
EMPRESARIALES ESTÁN  
DESFISCALIZADOS

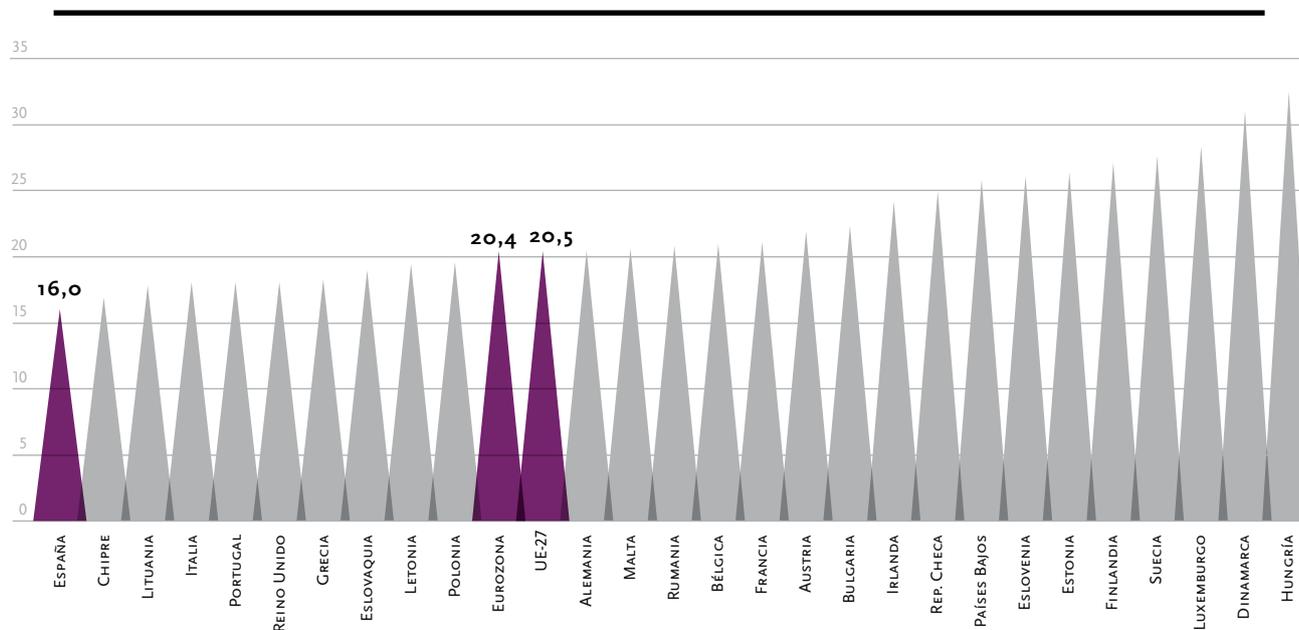
**GRÁFICO 3.3 – CONTRIBUCIÓN MEDIA AL IRPF POR HOGAR<sup>1</sup>**  
**AÑO 2017. PORCENTAJE SOBRE LA RENTA DISPONIBLE DEL HOGAR**



1. Algunos países incluyen también el impuesto sobre el Patrimonio.
2. Media no ponderada por países, excluida España.

Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de estimaciones de EUROMOD

**GRÁFICO 3.4 – TIPO IMPOSITIVO IMPLÍCITO SOBRE EL CONSUMO**  
**AÑO 2015**



Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de *Tax trends in the EU 2017*, Comisión Europea

13,8% en 2014, frente al 7% de los grupos de empresas. Las ventajas fiscales otorgadas a los grupos de empresas –como la posibilidad de compensar pérdidas dentro del mismo– son una distorsión al funcionamiento eficiente del mercado. Desde el sistema fiscal no se debería influir en la estructura organizativa que deben adoptar las empresas, ésta debe venir determinada por cuestiones comerciales o productivas, pero no fiscales.

### 3.1.3

#### La contribución fiscal en España es baja en todos los tributos

La menor recaudación tributaria de España en comparación con Europa se suele atribuir a la mayor profundidad de la crisis y al elevado fraude fiscal, pero como se ha visto en el Impuesto de Sociedades, el bajo gravamen impositivo es también una de sus causas explicativas. De hecho se trata de una de las más importantes, como se comprueba cuando se observa que la recaudación en España está por debajo de la de países con un mayor volumen de economía sumergida e igualmente afectados por la crisis, como Italia, Portugal o Grecia.

Comparando con Europa, el bajo gravamen impositivo se detecta también en el IRPF. Aunque, a diferencia del Impuesto de Sociedades, su tipo medio se ha mantenido a lo largo del tiempo; eso sí con importantes variaciones, que lo han movido entre el 10,5% y el 12,5%. El último altibajo corresponde a la rebaja fiscal de 2015–2016 que recortó su recaudación en 7.700 millones de euros.

A pesar del mantenimiento del tipo medio efectivo del IRPF, éste se sitúa apreciablemente por debajo de una gran parte de los países de la UE. Una prueba de esto es que la contribución media al IRPF de los hogares sobre su renta disponible es en España (14,1%)<sup>4</sup> inferior a la de la UE-27 (18,4%), la

<sup>4</sup> Estas estimaciones proceden de EUROMOD, un modelo de micro-simulación de impuestos y prestaciones elaborado para la UE.

Eurozona-18 (17,5%)<sup>5</sup> y de una gran parte de los países de la Unión, (ver gráfico 3.3 en página 38).

En el mismo sentido, y a pesar de la subidas de 2010 y 2012 (ver gráfico 3.5 en página 40), el tipo de gravamen medio del IVA de España (16%) es el más bajo de todos los países de Europa, situándose por debajo de la UE-27 (20,5%) y la Eurozona (20,4%), (ver gráfico 3.4 en página 38).

En conclusión, en España actualmente pagamos pocos impuestos, lo cual es consecuencia de la cultura fiscal que han ido generando los sucesivos gobiernos, y provoca la falta de recursos suficientes para financiar el gasto público. El aumento de la contribución fiscal necesario para equilibrar las cuentas públicas e impulsar el desarrollo del país, debe ir acompañado de una gestión más eficiente y eficaz del gasto público, en el sentido que se indicó al principio de este capítulo y siguiendo el ejemplo de las economías más desarrolladas.

Si la contribución fiscal recuperase el nivel de 2007, se habrían recaudado 36.000 millones más en 2017. Si además el nivel de recaudación hubiera convergido con la media de la Eurozona se habrían recaudado 50.000 millones adicionales. Suficiente para saldar el déficit del conjunto de las Administraciones Públicas y disponer de recursos adicionales para combatir el paro estructural y apoyar la mejora de la productividad.

### 3.2

#### EL REPARTO JUSTO DE LAS CONTRIBUCIONES FISCALES

El sistema fiscal español no solo es insuficiente sino que también es poco justo en el reparto de las contribuciones al mismo. Esto se comprueba, en primer lugar, por el mayor peso de la imposición indirecta en la recaudación, siendo su contribución regresiva, en tanto que disminuye según aumenta la renta, en lugar de crecer, que es lo justo. Este tratamiento equitativo luego puede concretarse en un sistema fiscal proporcional (si la contribución fiscal y la renta crecen al mismo ritmo) o progresivo (si la contribución

<sup>5</sup> Medias no ponderadas de los países, excluida España.

aumenta a un ritmo mayor que la renta). A diferencia de España en la UE-28 y la Eurozona, la imposición directa tiene más peso que la indirecta (ver tabla 3.1 en página 36).

La mayor relevancia de la imposición indirecta sobre la recaudación es una característica histórica del sistema fiscal español. La imposición directa solo ha estado por encima durante el final de la burbuja inmobiliaria y el inicio de la recesión (de 2007 a 2009) y en 1996.

Uno de los motivos del mayor peso de la imposición indirecta en España es que no se ha revertido la subida del IVA, que se produjo durante la recesión, que se produjo durante la recesión, a diferencia de lo ocurrido con la imposición directa (IRPF y sociedades) donde sí se han eliminado los aumentos. El tipo efectivo medio del IVA ha pasado de estar en el entorno del 11% a moverse

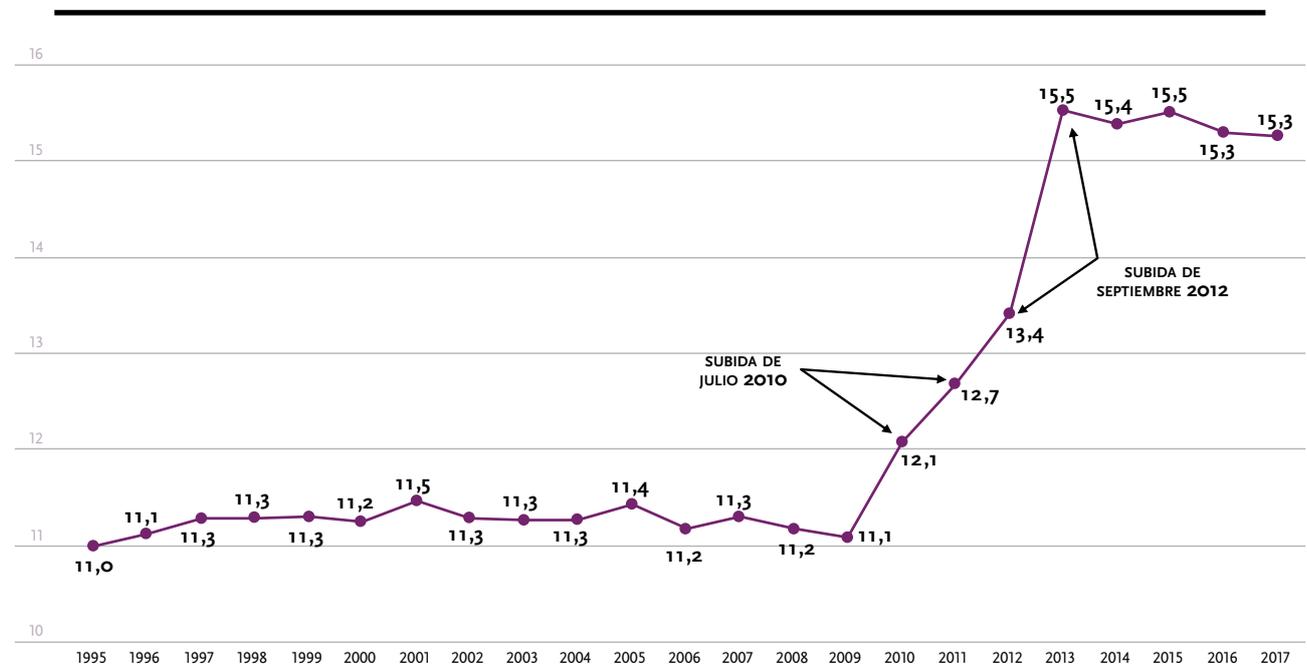
entre el 15% y el 16%, tras los incrementos de 2010 y 2012, como se recogen en el gráfico 3.5 (ver gráfico 3.5).

En segundo lugar, la falta de equidad del sistema fiscal es también resultado del desequilibrio, dentro de la imposición directa, entre la aportación de las rentas del trabajo, y las procedentes del capital y las empresas. La contribución a la recaudación de las rentas del trabajo en el IRPF ha aumentado desde el 11,3% en 2007, al 12% en 2017. Por el contrario, la procedente de las rentas del capital se ha recortado del 13,3% en 2007, al 12,2% en 2017. Por último los beneficios empresariales han pasado de hacer una aportación, a través del Impuesto de Sociedades, del 16,1% en 2007 al 12% en 2017, como consecuencia de los problemas de diseño apuntados y su el recorte de su tipo nominal.

En tercer lugar, la aportación de las PYMES al Impuesto de Sociedades está por encima de la de las grandes

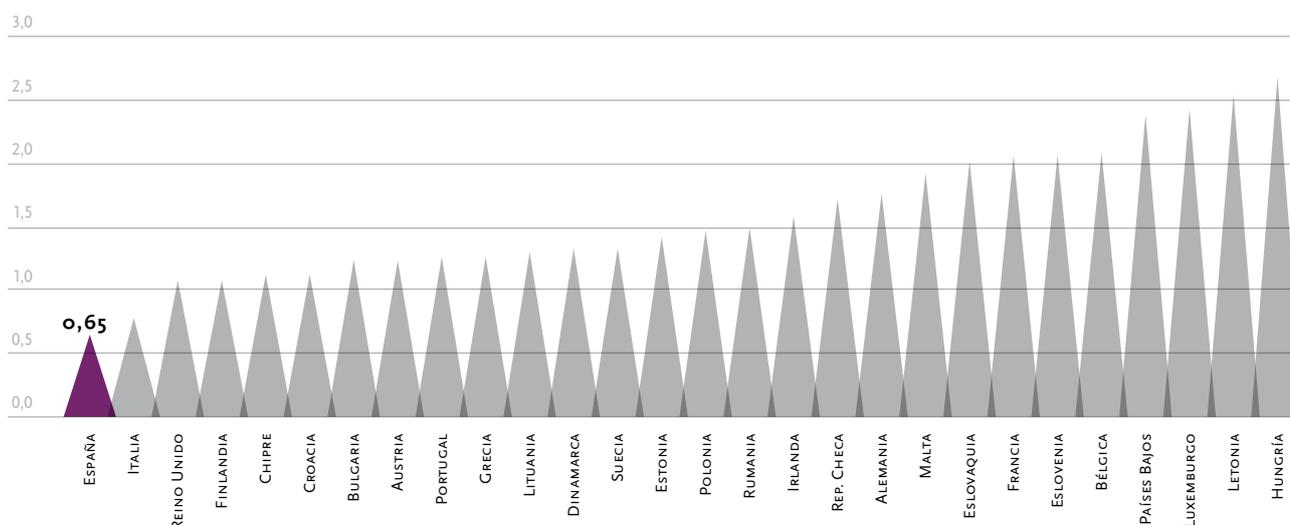
empresas españolas. Esta falta de equidad se explica –además de por lo apuntado en el apartado anterior– por las deducciones (beneficios fiscales) aplicables en la base y cuota del Impuesto de Sociedades, que ascenderán a 3.453 millones de euros este año, según el proyecto de presupuestos, un 62,3% más que en 2017, aunque una parte corresponde a nuevos conceptos que se estiman por primera vez. Entre ellos destacan por su cuantía, los 618 millones que se dejarán de ingresar por la defiscalización de las Sociedades Anónimas Cotizadas de Inversión en el Mercado Inmobiliario (SOCIMI), que al calor de estos incentivos están provocando un fuerte alza en el precio de los alquileres de las grandes ciudades y, por ende, en el precio de la vivienda en propiedad.

**GRÁFICO 3.5 – LA BAJADA DE LA IMPOSICIÓN DIRECTA Y EL AUMENTO DE LA INDIRECTA**  
TIPO MEDIO EFECTIVO DEL IVA



Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de información de la AEAT

**GRÁFICO 3.6 – EMPLEADOS DE LAS AGENCIAS TRIBUTARIAS POR CADA 1.000 HABITANTES<sup>1</sup>**



1. Para una población mayor de 14 años.

Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de *Tax Administration Series*, OCDE y Eurostat

En quinto lugar, el régimen foral del País Vasco y Navarra son otra fuente de desigualdad, en tanto que sus aportaciones a la Hacienda Pública estatal están por debajo de lo que le correspondería según sus ingresos per cápita ajustados<sup>6</sup>, lo que se traduce en un gasto público per cápita en estas dos Comunidades, muy por encima de la media. La financiación del resto de Comunidades Autónomas incluidas en el Régimen Común también adolece de problemas de reparto equitativo, aunque no tan pronunciados.

En sexto lugar, la inflación de precios eleva la recaudación al aumentar la base imponible de los impuestos y las cotizaciones, pero también puede provocar en el IRPF un salto de tramo impositivo, sin que se haya producido una mejora real en la renta del contribuyente (progresividad en frío). Esto sucede sí los tramos de renta del IRPF no se actualizan con la inflación, lo cual no es habitual. Por otro lado, no revisar las pensiones, prestaciones y becas que paga el presupuesto con la subida de los precios, se traduce en una subida encubierta de impuestos a los colectivos más vulnerables, que ven cómo

sus rentas pierden valor real. El resultado de ambos procesos es que gracias a la inflación el Estado termina ingresando más y gastando menos. Esto ocurrió de manera clara el año pasado, cuando la inflación se situó en el 2% y las pensiones no se revisaron con los precios. Este año parece que las pensiones subirán en el entorno de la inflación.

Por último, la evasión fiscal (la ocultación de rentas a la Hacienda Pública) es otro importante elemento generador de desigualdad. En el impuesto sobre la Renta Personal, las mayores bolsas de fraude se suelen concentrar entre los contribuyentes de rentas más altas, mientras que en el Impuesto de Sociedades, las grandes empresas son las que suelen adoptar estrategias de planificación fiscal agresiva, con desplazamiento de beneficios a paraísos fiscales o países con baja imposición sobre corporaciones. El fraude en el IVA suele producirse entre empresas.

La lucha contra el fraude requiere de una definición del delito fiscal más eficaz y de recursos suficientes para combatirlo. Desgraciadamente, la definición actual adolece de carencias que dificultan su persecución y, además, España es, de entre todos

<sup>6</sup> Según las características de su población (envejecimiento, infancia y dispersión) y territorio (superficie e insularidad).

### 3.3 RECAUDACIÓN TRIBUTARIA Y RESTO DE INGRESOS NO FINANCIEROS DEL ESTADO

los países de la UE, el que cuenta con menos personal en su Agencia Tributaria en relación a su población, (ver gráfico 3.6).

El análisis de cualquier proyecto de presupuestos –tanto de sus ingresos como de sus gastos– debe comenzar por el comentario sobre el grado de cumplimiento del presupuesto del ejercicio previo (qué desviaciones ha habido al alza o a la baja), y continuar con la comparación entre el proyecto de presupuestos y el presupuesto ejecutado del año anterior. Sin embargo, la mayoría de las comparaciones realizadas por el Ministerio de Hacienda en sus comparencias públicas, se han hecho entre el presupuesto para 2018 y lo presupuestado en 2017 (y no con su ejecución), lo que produce una visión distorsionada de la realidad de las cuentas públicas, pues gran parte del presupuesto del año pasado no se ha cumplido.

Lo que sería aún más correcto es que las principales partidas del presupuesto ejecutado de 2017 y del proyectado para 2018 se presentaran en términos de Contabilidad Nacional, pues esta metodología es la que se usa para calcular el déficit público. La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) debería hacer suya esta demanda pues una de sus principales funciones, más allá de señalar que las previsiones presupuestarias del Estado “son de difícil cumplimiento pero están dentro de lo probable” (y de amonestar a Comunidades Autónomas y Ayuntamientos), es que la información presupuestaria sea clara e inteligible para los ciudadanos.

Pero antes de entrar en el análisis, hay que resaltar que el año pasado se recuperó el nivel de renta perdido con la recesión en términos reales, es decir, una vez descontado el aumento de los precios. Es más, ésta se situó un 2,8% por encima de su nivel previo a la crisis. Por el contrario, **la recaudación impositiva quedó el año pasado un 7,7% real por debajo de la de 2007**. Los motivos son, por un lado, las rebajas fiscales que se han venido produciendo desde el inicio de la recuperación de la actividad económica y que continuarán en 2018 y 2019.

El recorte impositivo más significativo se produjo entre 2015 y 2016 con un impacto negativo sobre la recaudación de 10.000 millones. El proyecto de presupuesto para 2018 recoge una nueva rebaja de impuestos, que restará 2.000 millones a la recaudación entre 2018 y el año que viene. Por otro lado, la caída en la recaudación también se explica por la falta de recuperación del empleo perdido durante la crisis y la significativa devaluación de los salarios. La evolución de los salarios es una variable muy importante para explicar la recaudación pues el sistema fiscal se gira en gran medida sobre las rentas de origen salarial.

Entrando en el análisis presupuestario, en 2017 la suma de la recaudación total obtenida por la Agencia Tributaria en el territorio fiscal común<sup>7</sup>, más las cotizaciones de los funcionarios que no cotizan en el Régimen General (lo que se conoce como clases pasivas)<sup>8</sup> y el resto de ingresos no financieros del Estado (tasas, transferencias, ingresos patrimoniales, etc.) se desvió a la baja en 779 millones con respecto a lo inicialmente presupuestado (ver tabla 3.2 en página 43). La comparación se realiza sin eliminar el efecto de implantar el nuevo Sistema Instantáneo de Información del IVA (SII). El motivo es que cuando se elaboró el presupuesto de 2017 ya se sabía que iba a implantarse el SII, que es una norma de finales de 2016, y se “vendió” como una medida que iba a aumentar los ingresos porque iba a producir un mejor cumplimiento, cuando el efecto que producía era el contrario, por el desplazamiento de ingresos por IVA a 2018. De hecho, el anterior Programa de Estabilidad 2017–2020 lo contempló como una medida que aumentaba los ingresos, aunque

<sup>7</sup> Es decir, antes de descontar la participación en la recaudación de la Administración Territorial (CCAA y CLL). En el territorio fiscal común se incluyen todas las CCAA excepto Navarra y País Vasco, que recaudan a través de sus agencias fiscales propias.

<sup>8</sup> Aquí no se incluyen los ingresos por cotizaciones sociales de los ocupados en el sector privado y empleados públicos de alta en el régimen general, que se analizan más adelante en el capítulo dedicado a la protección social.

**TABLA 3.2 – INGRESOS NO FINANCIEROS DEL ESTADO Y RECAUDACIÓN TOTAL**  
MILLONES DE EUROS

	2016	2017		2018	2017	2017 / 2016	2018 / Ejec. 2017	
	LIQU.	PPTO	EJEC.	PPTO	EJEC./ PPTO	EJEC./ LIQU.	MILES	%
<b>1. IMPUESTOS DIRECTOS Y COTIZACIONES SOCIALES</b>	<b>98.854</b>	<b>107.526</b>	<b>105.402</b>	<b>111.960</b>	<b>-2.124</b>	<b>6,6</b>	<b>6.558</b>	<b>6,2</b>
Impuesto sobre la renta de las personas físicas	72.416	78.027	77.038	82.056	-989	6,4	5.018	6,5
Impuesto sobre sociedades	21.678	24.399	23.143	24.258	-1.256	6,8	1.115	4,8
Impuesto de la renta de no residentes	1.961	2.213	2.274	2.674	61	16,0	400	17,6
Impuestos medio ambientales	1.574	1.772	1.807	1.808	35	14,7	1	0,1
Otros impuestos directos y extinguidos	197	206	193	200	-13	-2,4	7	3,8
Cuota de derechos pasivos	1.028	909	948	964	39	-7,7	16	1,7
<b>2. IMPUESTOS INDIRECTOS</b>	<b>86.122</b>	<b>91.902</b>	<b>87.518</b>	<b>96.923</b>	<b>-4.384</b>	<b>1,6</b>	<b>9.405</b>	<b>10,7</b>
Impuesto sobre el valor añadido	62.845	67.463	63.647	71.575	-3.816	1,3	7.928	12,5
<i>IVA sin efecto SII</i> <sup>1</sup>	62.845	67.463	67.797	71.575	334	7,9	3.778	5,6
Impuestos especiales	19.866	20.770	20.308	21.612	-462	2,2	1.304	6,4
Otros	3.411	3.669	3.563	3.736	-106	4,5	173	4,9
<b>3. TASAS, PRECIOS PÚBLICOS Y OTROS INGRESOS</b>	<b>13.674</b>	<b>8.168</b>	<b>14.842</b>	<b>10.971</b>	<b>6.674</b>	<b>8,5</b>	<b>-3.871</b>	<b>-26,1</b>
Tasas, precios públicos y resto ingresos tributarios <sup>2</sup>	2.301	2.444	1.979	2.096	-465	-14,0	117	5,9
Dif. entre valores de reembolso y emisión	8.842	3.300	9.694	6.200	6.394	9,6	-3.494	-36,0
Resto	2.531	2.424	3.168	2.675	744	25,2	-493	-15,6
<b>4. TRANSFERENCIAS CORRIENTES</b>	<b>8.226</b>	<b>5.962</b>	<b>5.616</b>	<b>6.446</b>	<b>-346</b>	<b>-31,7</b>	<b>830</b>	<b>14,8</b>
<b>5. INGRESOS PATRIMONIALES</b>	<b>5.824</b>	<b>5.063</b>	<b>5.688</b>	<b>5.603</b>	<b>625</b>	<b>-2,3</b>	<b>-85</b>	<b>-1,5</b>
<b>6. ENAJENACIÓN DE INVERSIONES REALES</b>	<b>184</b>	<b>213</b>	<b>215</b>	<b>101</b>	<b>2</b>	<b>16,6</b>	<b>-114</b>	<b>-52,9</b>
<b>7. TRANSFERENCIAS DE CAPITAL</b>	<b>582</b>	<b>1.354</b>	<b>128</b>	<b>1.504</b>	<b>-1.226</b>	<b>-78,0</b>	<b>1.376</b>	<b>1.073,7</b>
<b>TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS</b>	<b>213.466</b>	<b>220.188</b>	<b>219.409</b>	<b>233.508</b>	<b>-779</b>	<b>2,8</b>	<b>14.099</b>	<b>6,4</b>
Total ingresos tributarios	186.249	200.963	193.952	210.015	-7.011	4,1	16.063	8,3
Participación de la AA.TT. en los ingr. tributarios	80.062	87.133	86.138	92.201	-995	7,6	6.063	7,0
Ingresos tributarios del Estado	106.187	113.830	107.814	117.814	-6.016	1,5	10.000	9,3
Ingresos no tributarios	27.217	19.225	25.457	23.493	6.232	-6,5	-1.964	-7,7
<b>TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS (SIN EFECTO SII)</b>	<b>213.466</b>	<b>220.188</b>	<b>223.558</b>	<b>233.508</b>	<b>3.370</b>	<b>4,7</b>	<b>9.950</b>	<b>4,5</b>
<i>Total ingresos tributarios</i>	186.249	200.963	198.100	210.015	-2.863	6,4	11.915	6,0
Participación de la AA.TT. en los ingr. tributarios	80.062	87.133	86.138	92.201	-995	7,6	6.063	7,0
Ingresos tributarios del Estado	106.187	113.830	111.962	117.814	-1.868	5,4	5.852	5,2
<i>Ingresos no tributarios</i>	27.217	19.225	25.458	23.493	6.233	-6,5	-1.965	-7,7

1. SII: Sistema Instantáneo de Información.

2. Tasa; precios públicos; recargos, intereses, sanciones y multas tributarias; e ingresos por delitos tributarios.

Ejec.: Ejecutado.

Liqu.: Liquidado.

Ppto.: Presupuestado.

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

en los cuadros de impacto no había rastro de dicho aumento, lo cual era ciertamente contradictorio.

La desviación a la baja, sobre lo inicialmente presupuestado, no fue mayor gracias a operaciones con origen financiero y no por una mejora de la recaudación de impuestos. De hecho, el año pasado la recaudación tributaria<sup>9</sup> quedó apreciablemente por debajo de lo presupuestado (-7.011 millones), mientras que los ingresos no tributarios fueron 6.323 millones superiores a lo previsto.

La mejora en los ingresos no tributarios fue resultado, a su vez, del incremento de los ingresos por **diferencia entre valores de reembolso y emisión** que, como se comentó en el anterior *EnClave de Economía*, es una partida con origen financiero y efectos neutrales en el medio plazo sobre los ingresos, pero que **se está empleando para aumentarlos artificialmente a corto plazo, con el fin de cuadrar las cuentas públicas tras las importantes rebajas fiscales**. Estos ingresos se generan mediante la venta de deuda pública a precios por encima del nominal (con prima de emisión), lo que genera un ingreso en las cuentas del Estado en el corto plazo, aunque a medio plazo se compensa con el pago de mayores intereses. Supuestamente se hace para dar más actividad al mercado de deuda pero es una operación que hace menos fidedignas las cuentas públicas dado su elevado monto: 8.842 millones en 2016, 9.694 millones en 2017 y 6.200 millones presupuestados para 2018, que previsiblemente subirán en la ejecución final como ha venido ocurriendo en los últimos años. El uso excesivo de esta partida de ingresos comienza con el inicio de la recuperación, antes su empleo era apreciablemente más moderado.

**Si se elimina esta partida del presupuesto, los ingresos ejecutados en 2017 se sitúan 7.174 millones por debajo de lo**

<sup>9</sup> Suma de impuestos directos, impuestos indirectos, tasas; recargos, intereses, sanciones y multas de origen tributario; e ingresos por delitos tributarios.

**presupuestado, constituyendo una fotografía más fidedigna de lo que pasó en 2017 en las cuentas del Estado.** La recaudación tributaria<sup>10</sup> –como se apuntó– quedó también por debajo de lo presupuestado inicialmente (incluso si se elimina el efecto del SII), confirmando lo que se anticipó en nuestro anterior *EnClave*: que los ingresos tributarios estaban inflados en el presupuesto de 2017. Se presupuestó un incremento del 7,9%, con respecto a lo efectivamente recaudado en 2016, y finalmente se produjo un aumento del 4,1% en los ingresos tributarios.

Las desviaciones a la baja de los ingresos tributarios de 2017 se explican, fundamentalmente, por no haber incorporado correctamente las repercusiones del SII en los ingresos presupuestados por IVA, a pesar de que se conocían. Asimismo se explican –tal y como señala el *Informe Económico Financiero* que acompaña al proyecto de presupuestos de 2018– **por subidas salariales inferiores a las contempladas en el escenario macroeconómico que acompañó a los presupuestos**<sup>11</sup>. Se previó un aumento del 1,3% de la remuneración por asalariados y finalmente se quedó en el 0,1%. Esto dio lugar a menores retenciones del trabajo y a una recaudación por IRPF 989 millones por debajo de la prevista, que atestigua el apreciable efecto negativo que tiene, sobre las cuentas públicas, la escasa participación de los salarios en la actual prosperidad de las empresas y la concentración del nuevo empleo en actividades de poco valor añadido.

Asimismo, se recaudaron 1.256 millones menos en el Impuesto de Sociedades, resultado de la sobre-estimación de la limitación introducida a la deducción de pérdidas por transmisión de participaciones (RDL 3/2016). Y 462 millones menos en impuestos especiales, mientras que la recaudación por IVA

<sup>10</sup> Una vez eliminado el efecto de desplazamiento de la recaudación por IVA de 4.150 millones de euros de 2017 a 2018, como consecuencia de la introducción del Sistema de Información Instantánea (SII).

<sup>11</sup> Último párrafo de la página 356 del *Informe Económico Financiero* que acompaña al proyecto de PGE-2018.

---

LA CONTRIBUCIÓN FISCAL  
EN ESPAÑA ES BAJA EN  
TODOS LOS TRIBUTOS

---

cayó en 3.816 millones por el efecto, comentado, del Sistema de Información Inmediata (SII) que no se quiso presupuestar correctamente en 2017. Entre los ingresos no tributarios, contribuyeron a las desviaciones presupuestarias negativas, las transferencias para la inversión procedentes de los Fondos Europeos que se recortaron en 1.226 millones sobre lo inicialmente presupuestado, debido a la complejidad burocrática de la justificación de las subvenciones para la inversión y a la falta de cofinanciación pública y privada de los proyectos que se financian con estos fondos.

Si se compara ahora el proyecto de presupuesto de ingresos para 2018 con los ingresos conseguidos realmente en 2017 (ahora sí teniendo en cuenta el efecto del SII, que, a diferencia con los presupuestos de 2017, ahora sí se explicita), la previsión de ingresos no financieros recorta su ritmo del 4,7% de 2017 al 4,5%. Esta moderación, en principio, no sería atribuible al crecimiento económico, que aunque disminuirá en términos reales se mantendrá en nominales, que es, al fin y al cabo, el que determina el crecimiento de las bases imponibles y la recaudación.

Una parte de la moderación se explica por un mayor recorte de los ingresos no tributarios, que el observado en 2017<sup>12</sup>, resultado del recorte en 3.494 millones de los ingresos presupuestados por diferencia de valores de reembolso y emisión; una partida que, como se vio, el año pasado creció considerablemente por encima de lo inicialmente presupuestado. La otra parte de la moderación se debe a la disminución en el ritmo de crecimiento de los ingresos tributarios que se recorta del 6,4% al 6% previsto para 2018. En principio esta caída era de esperar que fuera atribuible a la rebaja de 2.000 millones en el IRPF (700 millones en 2018 y 1.300 millones en 2019)<sup>13</sup>, incluida en el

---

<sup>12</sup> En este año el recorte se explicó por menores transferencias de las CCAA al Estado, resultado de la liquidación del sistema de financiación autonómico.

<sup>13</sup> Se eleva el mínimo exento del IRPF de 12.000 a 14.000 euros, se incrementa la reducción para salarios entre 14.000 y 18.000 euros, se introducen deducciones

proyecto de presupuestos, pero, por el contrario, los presupuestos prevén que los ingresos de este impuesto crezcan una décima más que el año pasado (6,5%), posiblemente debido a que se espera que, finalmente, los asalariados conseguirán este año participar en las mejoras de productividad y recortar los márgenes empresariales. En esta línea, el cuadro macroeconómico prevé un repunte en el crecimiento de la remuneración por asalariado del 0,1% al 1,1% para este año.

La rebaja en la tasa de aumento de los ingresos tributarios prevista en los presupuestos para este año se explica por una rebaja en el ritmo de crecimiento, sobre todo, del IVA (del 7,9% al 5,6%) y, en menor medida, del Impuesto de Sociedades (del 6,8% al 4,8%). La caída del IVA está en línea con la desaceleración del consumo incluida en el cuadro macroeconómico que acompaña a los presupuestos, pero es contradictoria con el repunte del empleo y la recuperación de los salarios que también se espera.

En resumen, se prevé un incremento de los ingresos de origen tributario de 11.915 millones en 2018 (6%), siendo una previsión más ajustada que la inicialmente presupuestada en 2017 (14.714 millones) y muy similar a la que finalmente se produjo (11.851 millones). Pero incluso esta previsión, más conservadora, podría finalmente no cumplirse si los salarios continúan sin participar en el reparto de la renta de una manera más equilibrada, la recaudación podría crecer sensiblemente por debajo de lo ocurrido en 2017 (6,4%). De hecho, **en los tres primeros meses del año ha aumentado a un ritmo del 3,5% frente al 5,5% registrado en el mismo período del año pasado.**

---

por cuidado de familiares, por gastos en guardería y se eleva la deducción por familia numerosa. A parte de estas estimaciones, se rebaja el IVA del cine del 21% al 10%.

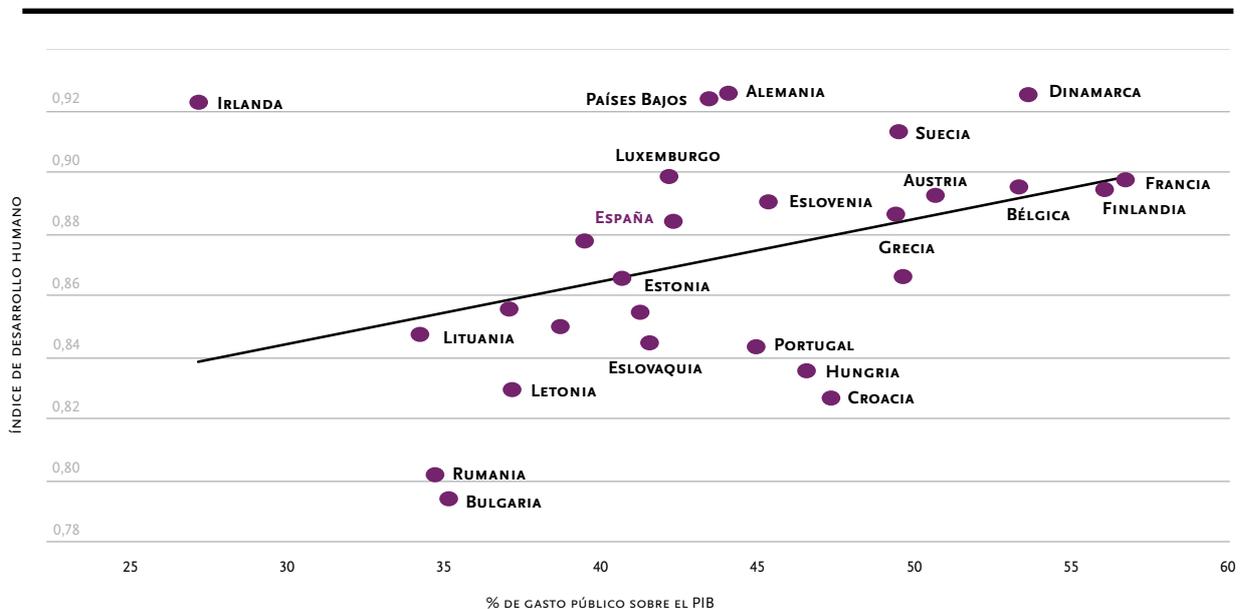
# La devaluación de la protección social

## 4.1 SECTOR PÚBLICO, DESARROLLO HUMANO Y REDISTRIBUCIÓN

El gasto público y los impuestos, como se comentó en el capítulo anterior, están correlacionados positivamente –sobre todo en el segundo caso– con el desarrollo, de tal manera que los países con un mayor índice de desarrollo humano son aquellos en los que el gasto e ingresos públicos representan un mayor porcentaje del PIB (ver gráfico 3.1 en página 36) y (ver gráfico 4.1 en página 46).

A pesar de esta evidencia, la apuesta del conservadurismo reformador es por un sector público cada vez más pequeño, como se desprende de la pérdida de relevancia que ha experimentando en los últimos años y de la estrategia para el futuro, contenida en la Actualización del Programa de Estabilidad 2018–2021, que apunta en la misma dirección. El Programa plantea que el gasto público en porcentaje del PIB vuelva al nivel de pre-crisis, a pesar de que entonces se

GRÁFICO 4.1 – A MÁS GASTO PÚBLICO MÁS DESARROLLO



Fuente: Gabinete Económico de CGOO a partir del PNUD y Eurostat

encontraba más de ocho puntos por debajo del nivel medio de la Eurozona, (ver gráfico 4.2 en página 47).

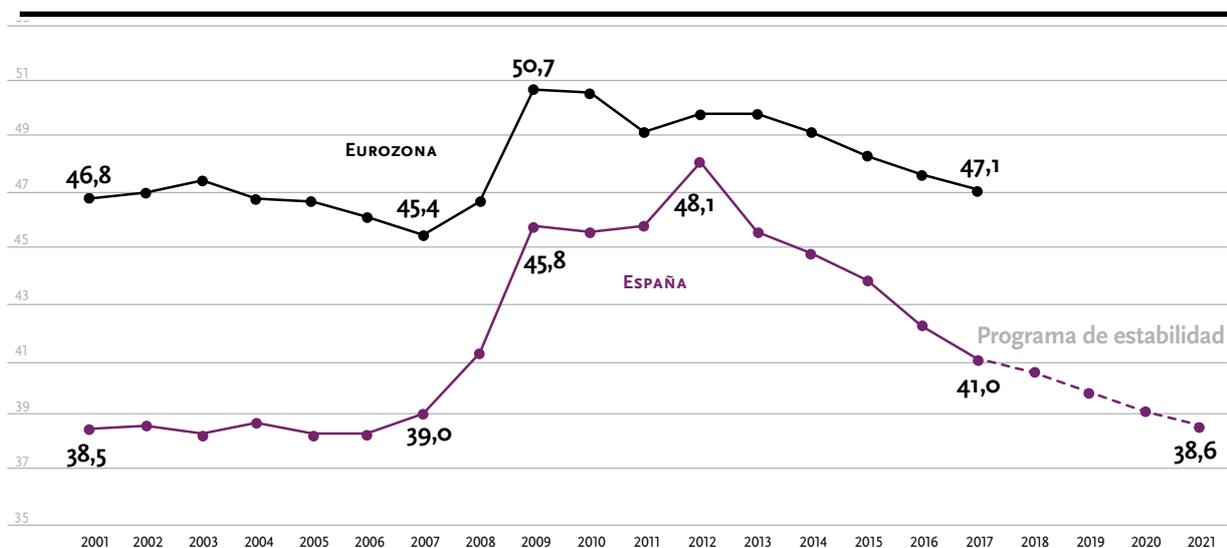
Esta estrategia de recorte de la iniciativa pública se puso en marcha, en un principio, mediante privatizaciones directas, pero la fuerte contestación social –sobre todo en la sanidad pública– llevó a su redefinición en lo que se denominó en el capítulo primero, privatización en frío o sorda. Ésta consiste en recortar o congelar las plantillas públicas mediante la no reposición de bajas, lo que termina deteriorando la calidad del servicio (por, entre otros, aumento en las listas de espera), o paraliza su desarrollo y mejora. Su resultado ha sido: el abandono de lo público de los usuarios con más renta en busca de un mejor servicio, perdiendo éste universalidad, y la subcontratación de actividades, pasando a ser el servicio de dotación pública y provisión privada, es decir, lo paga el contribuyente pero lo presta una empresa privada.

La pérdida de peso del empleo público en la sanidad y la educación, que se apuntó en el primer capítulo, es una de las consecuencias más importantes de la apuesta por un sector público cada vez más pequeño. El

empleo público en educación ha pasado de representar el 67,2% del empleo asalariado del sector en 2008 al 62,5% en 2017, y en la sanidad del 48,4% al 42,7%. A medio plazo, si no se enmienda esta tendencia, conducirá a la pérdida de calidad y universalidad de los servicios públicos, que son clave para igualar las oportunidades entre las personas, mantener la cohesión y fomentar el progreso del país pues, como se ha visto, hay una fuerte relación positiva entre el volumen de servicios públicos y el desarrollo humano.

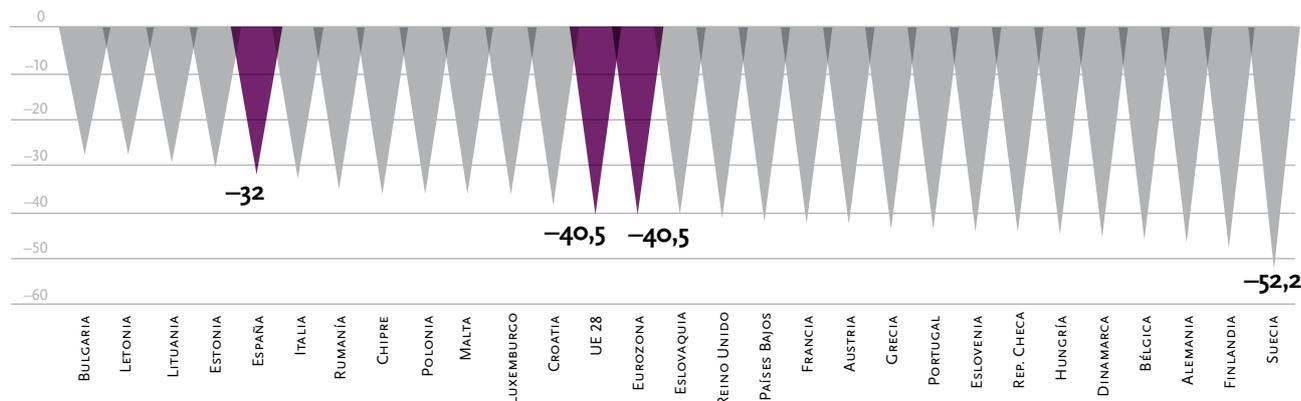
El insuficiente gasto público (consecuencia, a su vez, de una baja imposición y un elevado fraude fiscal), junto a la desequilibrada distribución territorial de los recursos de la Administración y el mal diseño de algunas prestaciones y programas, provocan que España sea uno de los países de la UE donde las transferencias sociales recortan menos la desigualdad generada por el mercado en la primera distribución de la renta. Como se observa en el gráfico 4.3 (ver gráfico 4.3 en página 48), España solo reduce un 32% el coeficiente Gini de desigualdad de mercado en 2016, por debajo de la rebaja observada en la UE y la Eurozona, que se sitúa, en

**GRÁFICO 4.2 – UN SECTOR PÚBLICO CON MUCHO MENOS PESO QUE EN LA EUROZONA**  
GASTO PÚBLICO EN % SOBRE EL PIB



Fuente: Gabinete Económico de CGOO a partir de Eurostat

**GRÁFICO 4.3 – REDUCCIÓN DE LA DESIGUAL PRODUCIDA POR LAS TRANSFERENCIAS PÚBLICAS**  
REDUCCIÓN DE LA DIFERENCIA ENTRE EL COEFICIENTE GINI EN PORCENTAJE  
DESPUÉS Y ANTES DE TRANSFERENCIAS SOCIALES. AÑO 2016



Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir del BUSILC de Eurostat

#### 4.2 GASTO SOCIAL Y GASTOS NO FINANCIEROS DEL ESTADO

ambos casos, en el 40,5%, o de países que también han sufrido la crisis con intensidad, como Portugal (-44%) o Grecia (43,5%).

El gasto presupuestado en los PGE se refiere a la Administración General del Estado (AGE), que comprende la Administración Central y la Seguridad Social, quedando fuera el gasto que compete a las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales. El gasto no financiero (es decir, el gasto público no destinado a conceder créditos) de la AGE representa casi el 55,8% del total del gasto consolidado de las Administraciones Públicas (AA.PP.). De ese porcentaje, 33,7 puntos porcentuales corresponden a gastos en protección social (Seguridad Social, desempleo y Fondo de Garantía Salarial) y 22,1 puntos a la Administración Central. El resto del gasto de las AA.PP. es competencia de las Corporaciones Locales (11,4%) y la Administración Regional, compuesta por las CCAA y Diputaciones, que ejecuta el 32,7% del gasto público total, destinándose fundamentalmente a sanidad, educación y servicios sociales.

Centrándonos en el gasto no financiero consolidado de la AGE, ésta tiene un presupuesto de 328.000 millones para 2018, que se puede dividir en cuatro grupos según el organismo competente:

- 1) El **Estado** gestiona casi el 39%, alrededor de 157.000 millones (en este caso incluye el pago de prestaciones por desempleo y el FOGASA).
- 2) La **Seguridad Social** paga las pensiones por jubilación, viudedad, incapacidad,..., lo que representa el 47% del gasto de la AGE, casi 153.000 millones, siendo el organismo con mayor volumen de recursos.
- 3) Los **Organismos Autónomos** gestionan el 12% (39.000 millones) y entre ellos destacan, por su volumen de gasto, el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), que paga las prestaciones por desempleo (24.000 millones), y el Fondo Español de Garantía Agraria, que gestiona las ayudas europeas al sector agrario (8.400 millones).
- 4) El **resto de entidades** sólo gestiona un 2% del gasto, unos 7.500 millones. Aquí se ubican entidades como la AEAT, AECID, Instituto Cervantes, Agencia Española de Protección de Datos, AIReF, etc.

No existe, entre la información que se suministra con los PGE, una liquidación del presupuesto de gasto consolidado para 2017 de la AGE, aunque sí, por separado,

**TABLA 4.1 – GASTOS NO FINANCIEROS DEL ESTADO**

MILLONES DE EUROS	2016	2017	2017	2018	2017	2017/2016	2018 / Ejec. 2017	
	LIQUID.	PPTO.	EJEC.	PPTO.	EJEC./ PPTO.	EJEC./ LIQU.	MILES	%
<b>I. Gastos de personal</b>	<b>16.206</b>	<b>16.371</b>	<b>15.966</b>	<b>16.687</b>	<b>-405</b>	<b>-1,5</b>	<b>721</b>	<b>4,5</b>
<b>II. Gastos corrientes</b>	<b>3.286</b>	<b>3.031</b>	<b>3.472</b>	<b>3.218</b>	<b>441</b>	<b>5,7</b>	<b>-255</b>	<b>-7,3</b>
<b>III. Gastos financieros</b>	<b>32.062</b>	<b>32.230</b>	<b>30.325</b>	<b>31.572</b>	<b>-1.905</b>	<b>-5,4</b>	<b>1.247</b>	<b>4,1</b>
<b>IV. Transferencias corrientes</b>	<b>87.005</b>	<b>85.890</b>	<b>85.379</b>	<b>87.996</b>	<b>-511</b>	<b>-1,9</b>	<b>2.617</b>	<b>3,1</b>
Al Servicio Público de Empleo	3.883	1.623	1.621	55	-2	-58,3	-1.566	-96,6
A la Seguridad Social	12.935	13.056	12.902	13.540	-154	-0,3	638	4,9
A las CCAA	18.247	17.548	18.603	18.266	1.055	2,0	-337	-1,8
A las CCLL	16.574	16.149	16.393	16.336	244	-1,1	-57	-0,3
Al presupuesto comunitario	12.951	12.916	12.664	12.998	-252	-2,2	335	2,6
Pensiones de clases pasivas	13.321	13.994	13.850	14.791	-144	4,0	941	6,8
Otras	9.094	10.604	9.346	12.010	-1.258	2,8	2.664	28,5
<b>V. Fondo de contingencia</b>		<b>2.368</b>		<b>2.397</b>	<b>-2.368</b>		<b>2.397</b>	
<b>VI. Inversiones reales</b>	<b>3.932</b>	<b>5.321</b>	<b>5.603</b>	<b>6.139</b>	<b>282</b>	<b>42,5</b>	<b>536</b>	<b>9,6</b>
<b>VII. Transferencias de capital</b>	<b>7.843</b>	<b>8.641</b>	<b>8.241</b>	<b>8.592</b>	<b>-400</b>	<b>5,1</b>	<b>351</b>	<b>4,3</b>
<b>TOTAL</b>	<b>150.333</b>	<b>153.852</b>	<b>148.987</b>	<b>156.601</b>	<b>-4.865</b>	<b>-0,9</b>	<b>7.614</b>	<b>5,1</b>

Ejec.: Ejecutado.

Liquid.: Liquidado.

PPTO.: Presupuestado.

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

para sus principales entidades: Estado, Seguridad Social y SEPE, que conjuntamente representan el 93% del gasto consolidado. A continuación se analiza el presupuesto de gastos del Estado desde una perspectiva económica (¿cómo se gasta?: gastos de personal, transferencias, inversiones, etc.). En cuanto a las políticas de gasto (¿en qué se gasta?), este apartado se cierra con un comentario sobre el gasto social y los dos siguientes se dedican al presupuesto de la Seguridad Social y del Servicio Público Estatal de Empleo (SEPE), tanto desde su perspectiva de ingresos como de gastos. El último capítulo de este *EnClave* se dedica a profundizar en las políticas de gasto más directamente relacionadas con la mejora del aparato productivo, incluida la vivienda, cuyo tratamiento es clave para adelantar la emancipación de los jóvenes (que es muy tardía en España) y re-direccionar el ahorro de las familias –y del resto de agentes

privados– hacia destinos más productivos, como la formación, el emprendimiento o la inversión en proyectos innovadores.

**El Estado gastó 4.866 millones menos de lo inicialmente presupuestado en 2017** (ver tabla 4.1 en página 49), casi la mitad de esta desviación parece deberse a la no ejecución del Fondo de Contingencia, creado por la Ley de Estabilidad Presupuestaria en 2012 para hacer frente a imprevistos. No obstante, sí parece que se han asignado gastos con cargo a este fondo, el problema es que no aparecen reflejados en su ejecución, lo que contribuye a oscurecer aún más la presentación de la información presupuestaria. El resto de la desviación procede de los gastos financieros, que suelen sobre-presupuestarse. Asimismo, se dejan de ejecutar 1.331 millones en transferencias

ESTOS NO SON LOS  
PRESUPUESTOS MÁS  
SOCIALES DE LA  
DEMOCRACIA

**TABLA 4.2 – EL GASTO SOCIAL SE RECORTA EN TODAS LAS POLÍTICAS EXCEPTO EN LAS PENSIONES**

MILLONES DE EUROS	PGE-2010	PGE-2018	VARIACIÓN NOMINAL		VARIACION REAL
			MILES	%	
Pensiones	108.283	144.834	36.552	33,8	21,5
Otras Prestaciones Económicas	14.403	14.388	-14	-0,1	-9,3
Servicios Sociales y Promoción Social	2.737	2.512	-225	-8,2	-16,6
Fomento del empleo	7.751	5.716	-2.035	-26,2	-33,0
Desempleo	30.975	17.702	-13.273	-42,8	-48,1
Acceso a la Vivienda y Fomento de la Edificación	1.498	473	-1.025	-68,4	-71,3
Gestión y Administración de la Seguridad Social	6.362	3.467	-2.896	-45,5	-50,5
Sanidad	4.635	4.252	-383	-8,3	-16,7
Educación	3.092	2.600	-492	-15,9	-23,6
Cultura	1.199	838	-361	-30,1	-36,5
<b>Gasto social</b>	<b>180.934</b>	<b>196.782</b>	<b>15.849</b>	<b>8,8</b>	<b>-1,2</b>

Fuente: Gabinete Económico de CGOO a partir de las Cuentas Financieras de la Economía Española del Banco de España

corrientes que son compensados por un incremento de las transferencias a las CCAA de 1.055 millones.

El gasto presupuestado para 2018 se incrementa en 7.614 millones en comparación con el ejecutado en 2017, lo que supone un aumento del 5,1% por encima del crecimiento nominal esperado para el conjunto de la economía en el cuadro macroeconómico (4,3%). No obstante, **casi la mitad de este aumento se explica por la dotación, nuevamente, del Fondo de Contingencia y el aumento de los gastos financieros** (+1.247 millones). Si se elimina del cálculo el Fondo y el incremento de los gastos financieros, entonces el gasto sube solo 3.970 millones, un 2,7%, por debajo del crecimiento del PIB nominal esperado. Por tanto, como se apuntaba al principio de ese apartado, **el sector público continuará en 2018 perdiendo peso y capacidad de intervención en el conjunto de la economía.**

Las transferencias corrientes aumentan 2.617 millones en 2018, debido a un incremento en el gasto en pensiones a funcionarios (clases pasivas, 941 millones)

y al aumento en “otras transferencias” de 2.664 millones, entre las que destaca la subida en la transferencia a RENFE-Operadora (+494 millones), la provisión para hacer frente a la sentencia del céntimo sanitario (+500 millones) y el aumento de la compensación al País Vasco (+202 millones). Estos incrementos contrarrestan la desaparición de la aportación del Estado al SEPE (1.566 millones en 2017), que venía mermando de manera apreciable a lo largo de los últimos años, a pesar de que la tasa de desempleo sigue manteniéndose muy alta.

#### 4.2.1 ¿Los presupuestos más sociales de la democracia?

Se ha calificado a estos presupuestos como los más sociales de la democracia, porque el gasto presupuestado dichas políticas es el más alto de la serie histórica, sin embargo, esto no es así. Si se descuenta el incremento de los precios el gasto social para 2018 está un 1,2% por debajo del presupuestado en 2010, es decir, hoy tiene un poder de compra inferior al de hace ocho años. Si se analizan

los componentes del gasto social, éste solo aumenta en las pensiones y disminuye en todas las demás partidas, en términos reales, entre 2010 y 2018: desempleo (-48,1%), otras prestaciones sociales (-9,3%, que incluye incapacidad temporal, mutualismo de los funcionarios y garantía salarial), fomento del empleo (-33%), servicios sociales (-33%), sanidad (-16,7%), educación (-23,6%), cultura (-36,5%) y acceso a la vivienda (-71,3%<sup>1</sup>). En la tabla 4.2 (ver tabla 4.2 en página 50) se recoge la variación real y nominal en estas políticas.

**El gasto social crece en las pensiones no porque se tenga una especial sensibilidad social, sino porque la población envejece y accede a una pensión.** De hecho, la política del Ejecutivo ha dado claras muestras de apostar por una devaluación progresiva de las pensiones, sin proponer elementos compensadores por el lado de los ingresos. El gasto en desempleo es normal que caiga con

<sup>1</sup> El grueso del gasto en Sanidad y Educación lo realizan las CCAA, y tanto éstas como las CCLL tienen presupuestos para Cultura. Los PGE presupuestan 4.093 millones para Sanidad para 2018, en Educación 2.524 millones y 803 millones en Cultura.

la rebaja del paro, pero esta caída también es consecuencia del recorte de la protección llevado a cabo con su reforma en 2012.

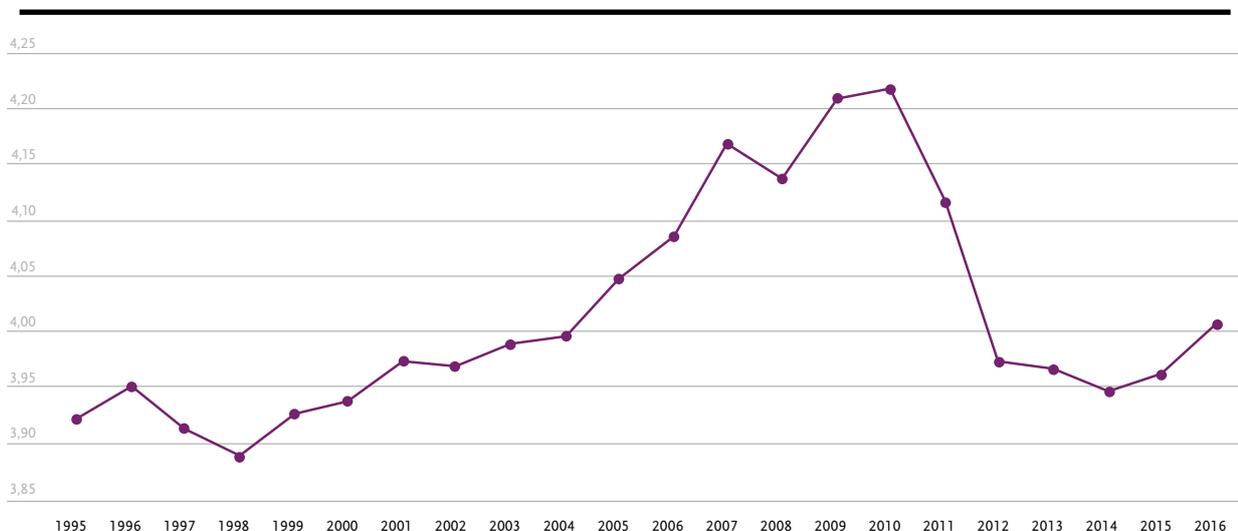
## 4.3 LA DEVALUACIÓN DE LAS PENSIONES

### 4.3.1 El aumento de la precariedad laboral socava la sostenibilidad de las pensiones

El aumento de la precariedad laboral generada por la crisis y las reformas laborales ha recortado de manera apreciable los ingresos medios reales por cotizaciones sociales, socavando la sostenibilidad del sistema de pensiones. Como se observa en el gráfico 4.4 (ver gráfico 4.4), los ingresos reales procedentes de cotizaciones<sup>2</sup> por hora trabajada, se situaban en 2007, antes de la recesión, en 4,17 euros por hora trabajada a lo largo de un año, mientras que en 2016 (último año con desglose de cotizaciones sociales disponible en Contabilidad Nacional) están en 4,01 euros por hora, es decir, un 3,9% por debajo. Esta caída de la cotización media supuso una merma en los

<sup>2</sup> Contabilidad Nacional incluye todas las cotizaciones: contingencias comunes, accidentes de trabajo, desempleo y FOGASA.

**GRÁFICO 4.4 – LA PRECARIEDAD LABORAL RECORTA LOS INGRESOS MEDIOS POR COTIZACIONES**  
COTIZACIONES SOCIALES REALES ANUALES POR HORA TRABAJADA



Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de la Contabilidad Nacional del INE

ingresos de 3.585 millones anuales en 2016<sup>3</sup>. Mientras que los 3,3 millones de horas de trabajo que quedaban por recuperar tras la crisis, suponían una caída en los ingresos de 10.794 millones.

A partir de estas cifras se puede estimar que **el aumento de la precariedad en el empleo genera el 19% del déficit actual de la Seguridad Social** (18.514 millones en 2016), **la destrucción de empleo es responsable del 58%, y el 22% restante es atribuible al aumento de los jubilados y la mejora de las nuevas pensiones.**

El incremento de la precariedad en el empleo con efecto sobre los ingresos por cotizaciones se concreta básicamente en tres fenómenos: 1) el aumento del tiempo parcial involuntario que se observa durante la crisis, 2) el recorte del salario por realizar el

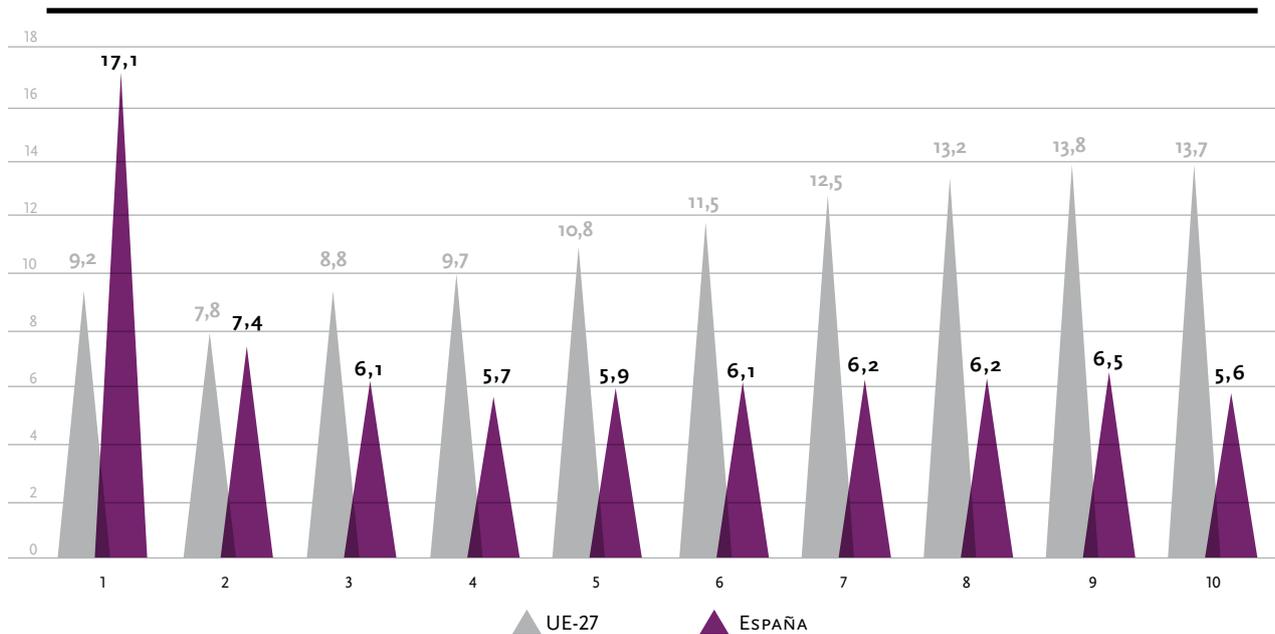
mismo trabajo que se produce en la recesión y la escasa participación de los salarios en las mejoras de productividad cuando se reanuda el crecimiento económico, y 3) la mayor concentración del nuevo empleo en sectores de bajos salarios cuando la ocupación vuelve a crecer.

La caída de los ingresos reales por cotizaciones se explica, en parte, por el aumento del empleo a tiempo parcial, que ha sido intenso durante la recesión gracias al impulso recibido por su reforma en 2012 (ver cuadro 4.1). No obstante, este efecto no es el único, ni el más importante, como se comprueba en la caída de los ingresos por cotizaciones que dibuja el gráfico 4.4 (véase en página 51), donde la cotización media se ha expresado en horas trabajadas, es decir, eliminando el efecto del aumento del empleo a tiempo parcial.

<sup>3</sup> Para estos cálculos se ha considerado que el 81% de los ingresos procedentes de cotizaciones corresponden a contingencias comunes.

**GRÁFICO 4.5 – DISTRIBUCIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN POR COTIZACIONES SOCIALES DE LOS HOGARES POR DECILES<sup>1</sup>**

AÑO 2017



1. Algunos países incluyen, además del IRPF, el impuesto sobre el Patrimonio.
2. UE-27 media no ponderada por países, excluida España.

Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de estimaciones de EUROMOD

**CUADRO 4.1**  
CAMBIOS INTRODUCIDOS EN EL  
CONTRATO A TIEMPO PARCIAL

■ Las horas complementarias obligatorias, que pueden distribuirse de manera irregular a lo largo del año a voluntad del empresario, se extienden a los contratos temporales. Para ello estos contratos, al igual que los indefinidos, deben tener una jornada no inferior a 10 horas semanales en cómputo anual. Asimismo, se incrementa el porcentaje de horas complementarias posibles del

15% hasta el 30% de la jornada ordinaria, o hasta el 60% si así lo establece el convenio colectivo.

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

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

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

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

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

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

#### 4.3.2

##### La contribución por cotizaciones es regresiva en España

El esfuerzo fiscal que se realiza en España por los hogares para pagar las cotizaciones sociales disminuye con su nivel de renta disponible, a diferencia de lo que ocurre en la UE, donde sí hay cierta proporcionalidad (la contribución aumenta con la renta). Como se observa en el gráfico 4.5 (véase en página 52), la carga fiscal por cotizaciones de los hogares más pobres representa el 17,1% de su renta disponible en España, mientras que solo supone el 5,7% entre los hogares más ricos. En cambio, en la UE el esfuerzo fiscal sí aumenta con la renta y pasa, entre ambos extremos de la distribución, del 9,2% al 13,7%,

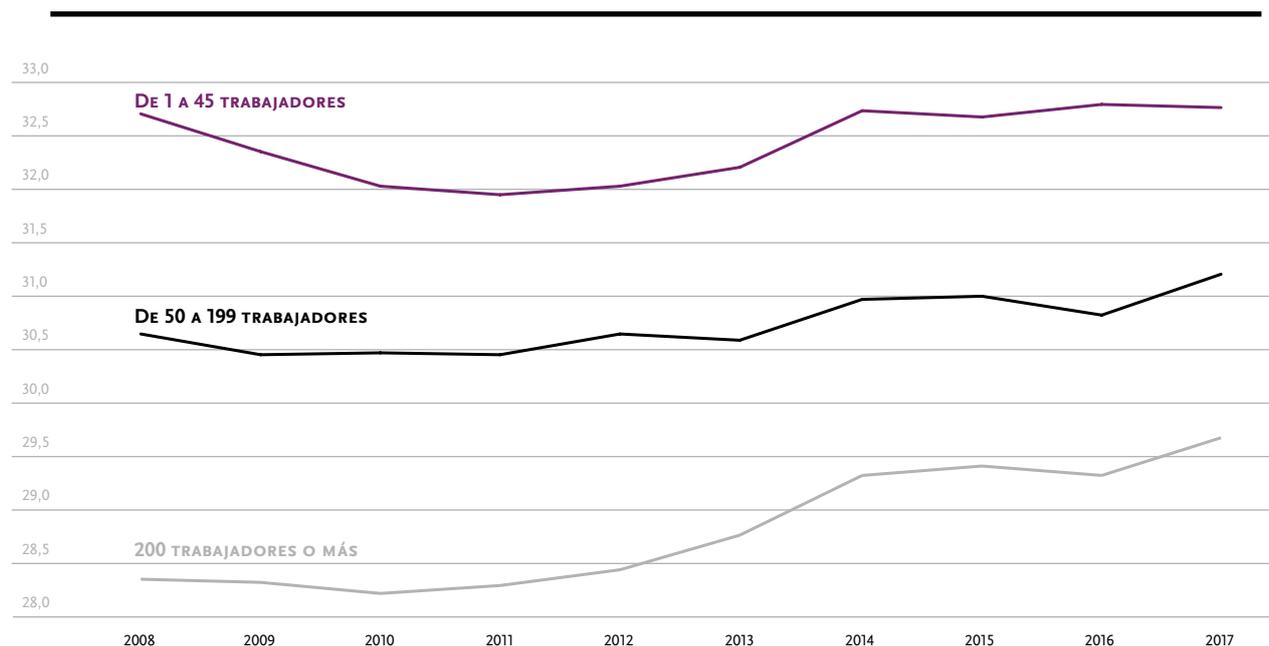
El motivo de esta regresividad y diferencia con Europa se debe a que la base máxima de cotización española –que topa la contribución de los salarios más altos–, está apreciablemente por debajo de las bases máximas de los países de la UE. Como consecuencia, las personas trabajadoras con salarios más altos consiguen en España la pensión máxima con un esfuerzo fiscal cada vez más pequeño, según aumenta la distancia entre el salario y la base máxima de cotización. Esto, además de no ser equitativo, provoca una merma en los ingresos por cotizaciones.

Para evitar esta pérdida de recursos y corregir la desigualdad en las aportaciones, CCOO ha propuesto destopar la base máxima, lo que ayudaría a la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones, incluso aunque, en paralelo, haya de incrementarse la pensión máxima para mantener el principio de contributividad (se recibe en función de los que se aporta)<sup>4</sup>. Esto es posible si se modulan adecuadamente en el tiempo los incrementos de ingresos procedentes del destope (que son efectivos desde el primer día), con los aumentos en los pagos por pensiones máximas mayores, que se pueden diferir más allá del pico de jubilación de los *baby boomers*.

La desigualdad en las aportaciones por cotizaciones sociales también se detecta por tamaño de empresa: a mayor tamaño menor contribución sobre sus costes laborales. El motivo es que el peso de los trabajadores con un salario por encima de la base máxima aumenta con la dimensión de la empresa. Como se observa en el gráfico 4.6 (ver gráfico 4.6 en página 54), a lo largo de toda la serie analizada (de 2008 a 2017), la mayor contribución relativa a la Seguridad Social la

<sup>4</sup> Documento de trabajo: “Estimación del incremento de la recaudación a la Seguridad Social por el destope de la base máxima de cotización”, primera edición con la MCVL de 2014 y segunda edición con la MCVL 2015. Se estimaron unos ingresos adicionales por el destope completo de 7.577 millones en 2014, y de 8.626 millones en 2015.

**GRÁFICO 4.6 – CUANTO MAYOR ES LA EMPRESA MENOR ES SU APORTACIÓN RELATIVA A LA SEGURIDAD SOCIAL**  
 % DEL COSTE POR COTIZACIONES OBLIGATORIAS SOBRE EL COSTE SALARIAL MENSUAL



Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de la Encuesta Trimestral del Coste Laboral del INE

realizan las empresas de 1 a 45 trabajadores, por encima de las de 50 a 199, y de 200 y más trabajadores. Las aportaciones por tamaño de empresa han convergido en 2013, 2014 y 2017, gracias al aumento de la base máxima y han tenido un mayor efecto en la contribución de las empresas más grandes, como era de esperar dada la mayor concentración en ellas de trabajadores con salarios más altos.

Esta mayor contribución relativa de las PYMES se observó también en el capítulo anterior, para el Impuesto de Sociedades. Ambas sobre-cargas –junto al acceso a la financiación más caro– constituyen las principales dificultades con las que se encuentran las pequeñas y medianas empresas para aumentar su tamaño. A estas se sumó en 2012, la prevalencia del convenio de empresa sobre el de sector que, como se apuntó en el capítulo segundo, ha propiciado el aumento de la competencia desleal de las grandes empresas contra las PYMES.

### 4.3.3

#### Presupuesto de la Seguridad Social para 2018

El presupuesto de la Seguridad Social para 2017 no ha tenido grandes desviaciones en su ejecución ni en los ingresos, ni en los gastos, a diferencia de lo ocurrido otros años. Para 2018 se prevé un crecimiento de los ingresos por cotizaciones (5,2%) ligeramente por debajo del observado en 2017 (5,4%), resultado de la desaceleración en el ritmo de creación de empleo (ver tabla 4.3 en página 55).

En cuanto a los gastos, el pago por pensiones se acelera del 3,1% del año pasado al 3,6% previsto para éste, aunque aquí habría que sumar 1.500 millones adicionales por la revalorización de las pensiones pactada en el proceso de enmiendas al Proyecto de Presupuestos llevado a cabo en el Congreso de los Diputados. Como resultado, el gasto en pensiones crecerá un 4,8% y el déficit quedará en los 18.646 millones inicialmente presupuestado, pues el Ministerio de Hacienda se ha comprometido a cubrir los recursos adicionales necesarios, ampliando

**TABLA 4.3 – PROYECTO DE PRESUPUESTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL 2018**  
MILLONES DE EUROS

	2016	2017		2018	2017	2017/2016	2018 / Ejec. 2017	
	LIQUID.	PPTO.	EJECUT.	PPTO.	EJECUT./ PPTO.	EJECUT./ LIQUID.	MILES	%
<b>INGRESOS NO FINANCIEROS</b>	<b>119.402</b>	<b>125.952</b>	<b>123.961</b>	<b>129.720</b>	<b>98,4</b>	<b>3,8</b>	<b>5.759</b>	<b>4,6</b>
<b>Cotizaciones sociales</b>	<b>103.640</b>	<b>110.560</b>	<b>109.223</b>	<b>114.916</b>	<b>98,8</b>	<b>5,4</b>	<b>5.693</b>	<b>5,2</b>
De empresa y trabajadores	97.414	103.968	103.075	108.308	99,1	5,8	5.233	5,1
Del SEPE, bonificaciones y cese actividades	6.226	6.593	6.148	6.607	93,2	-1,3	460	7,5
Tasas y otros ingresos	1.008	1.196	975	977	81,5	-3,3	2	0,2
<b>Transferencias corrientes</b>	<b>12.978</b>	<b>13.107</b>	<b>12.942</b>	<b>13.580</b>	<b>98,7</b>	<b>-0,3</b>	<b>639</b>	<b>4,9</b>
De la Administración del Estado	12.937	13.067	12.903	13.540	98,7	-0,3	638	4,9
De otros organismos	41	40	41	41	102,6	0,0	-1	-1,3
Ingresos patrimoniales	1.723	1.080	736	228	68,2	-57,3	-508	-69,0
Enajenación de inversiones reales	38	1	61	1	6113,0	60,9	-60	-98,2
Transferencias de capital	16	18	24	18	131,8	48,3	-6	-26,2
<b>GASTOS NO FINANCIEROS</b>	<b>137.921</b>	<b>142.631</b>	<b>142.475</b>	<b>148.366</b>	<b>99,9</b>	<b>3,3</b>	<b>5.891</b>	<b>4,1</b>
Gastos de personal	2.273	2.369	2.237	2.392	94,4	-1,6	155	6,9
Gastos corrientes	1.305	1.483	1.334	1.526	89,9	2,2	192	14,4
Gastos financieros	13	16	8	16	51,6	-36,5	8	93,1
<b>Transferencias corrientes</b>	<b>134.166</b>	<b>138.550</b>	<b>138.733</b>	<b>144.197</b>	<b>100,1</b>	<b>3,4</b>	<b>5.464</b>	<b>3,9</b>
Pensiones contributivas	119.070	122.777	122.706	127.109	99,9	3,1	4.403	3,6
Complemento a mínimos	7.154	7.169	6.992		97,5	-2,3	-6.992	-100,0
Pensiones no contributivas	2.440	2.320	2.294	2.380	98,9	-6,0	86	3,7
Incapacidad temporal	6.889	6.986	7.592	7.980	108,7	10,2	387	5,1
Prestaciones familiares	1.493	1.542	1.527	1.585	99,0	2,2	59	3,8
Maternidad, riesgo de embarazo etc. <sup>1</sup>	2.182	2.450	2.363	2.589	96,5	8,3	226	9,5
Protección a personas dependientes	1.195	1.267	1.222		96,5	2,3	-1.222	-100,0
Resto	898	1.052	1.028		97,7	14,5	-1.028	-100,0
Inversión real	165	212	160	232	75,3	-3,3	72	45,4
Transferencias de capital	0	0	3	3			0	0,0
<b>SALDO NO FINANCIERO</b>	<b>-18.519</b>	<b>-16.679</b>	<b>-18.514</b>	<b>-18.646</b>	<b>111,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-132</b>	<b>0,7</b>
Activos financieros	19.286	8.748	6.870	5.067	78,5	-64,4	-1.803	-26,2
Pasivos financieros	0	10.193	10.195	15.164	100,0		4.969	48,7
<b>Ingresos financieros</b>	<b>19.286</b>	<b>18.941</b>	<b>17.064</b>	<b>20.230</b>	<b>90,1</b>	<b>-11,5</b>	<b>3.166</b>	<b>18,6</b>
Activos financieros	766	2.262	37	1.585	1,6	-95,2	1.548	4190,4
Pasivos financieros	0	0	0	0			0	200,0
<b>Gastos financieros</b>	<b>766</b>	<b>2.262</b>	<b>37</b>	<b>1.585</b>	<b>1,6</b>	<b>-95,2</b>	<b>1.548</b>	<b>4189,3</b>
<b>SALDO NO FINANCIERO</b>	<b>18.520</b>	<b>16.679</b>	<b>17.027</b>	<b>18.645</b>	<b>102,1</b>	<b>-8,1</b>	<b>1.618</b>	<b>9,5</b>

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

Ejec.: Ejecutado.

Liquid.: Liquidado.

Ppto.: Presupuestado.

Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de información presupuestaria del Ministerio de Hacienda

la aportación del Estado al presupuesto de la Seguridad Social que, en principio, no parece que, al menos este año, puedan ser financiados con la introducción de un nuevo impuesto que grave a las empresas tecnológicas (ver tabla 4.3 en página 55).

#### **4.4 LA DEVALUACIÓN DE LA PROTECCIÓN POR DESEMPLEO**

La reforma de 2012 devaluó la protección por desempleo y desde entonces no se ha recuperado, más allá de la introducción del programa PREPARA y de un nuevo programa para desempleados de larga duración (PAE). La reforma restringió el acceso a la protección, y recortó su duración y la cuantía de las prestaciones. El cuadro 4.2 contiene los principales detalles de esta reforma. Como resultado de la misma, pero también de la devaluación salarial y del aumento de la precariedad del empleo, la prestación media por beneficiario ha caído un 17,2% entre 2011 y 2017, y la tasa de cobertura se ha recortado en 14 puntos porcentuales; 22 puntos si la comparación se realiza con 2010, año en que

alcanzó el máximo (78%). En el primer trimestre de 2018 la tasa de cobertura se situó de media en el 58%, lejos de ese máximo, aunque con una tendencia al alza.

La liquidación del presupuesto del Servicio Público Estatal de Empleo (SEPE) de 2017 tiene como dato más preocupante que se dejaron de ejecutar 766 millones (un 14% de lo presupuestado) en políticas activas de empleo (ver tabla 4.4 en página 57). Esto es particularmente preocupante debido a la elevada tasa de desempleo (16,7%) y a que la mitad de los parados son de larga duración. La desviación obedece a una sobre-dotación en partidas que no se suelen gastar, como las bonificaciones a la contratación y formación. Estos recursos deberían destinarse a desarrollar la orientación/promoción de desempleados, que es la pieza que le falta al SEPE –junto a la evaluación de sus programas– para sacar partido al resto de funciones que lleva a cabo de manera

**CUADRO 4.2**

RECORTE DE LA PROTECCIÓN POR DESEMPLEO EN 2012

#### **■ ACCESO A LA PROTECCIÓN**

El subsidio para mayores de 52 años elevó el requisito de edad a 55 años. Aumentó las exigencias de carencia de renta. Antes se empleaba el 50% del interés legal del dinero para calcular la renta derivada del patrimonio del desempleado, ahora se utiliza el 100%. Asimismo, en el subsidio para mayores de 55 años, la renta familiar tiene que estar también por debajo de umbral de acceso, antes sólo debía estarlo la renta personal. Hasta la reforma, los desempleados mayores de 45 años o menores discapacitados podían 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.

#### **■ DURACIÓN DE LA PROTECCIÓN**

Se elimina el subsidio especial de 6 meses para mayores de 45 años, al que se accedía tras haber cobrado durante 2 años una prestación contributiva. Los beneficiarios del subsidio para mayores de 55 años antes lo percibían hasta la edad de jubilación obligatoria, tras la reforma el plazo se acorta a la primera edad a la que se pueda jubilar el beneficiario, de manera ordinaria o anticipada.

#### **■ CUANTÍA DE LA PROTECCIÓN**

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 neta de la prestación 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. —

**TABLA 4.4 – PROYECTO DE PRESUPUESTO DEL SEPE 2018**

MILLONES DE EUROS	2015	2016	2017	2017	2018	LIQUID. 2017/PPTO 2017		PPTO 2018/LIQUID. 2017	
	LIQUID.	LIQUID.	PPTO	LIQUID.	PPTO	MILES	%	MILES	%
<b>INGRESOS NO FINANCIEROS</b>	<b>30.214</b>	<b>25.596</b>	<b>23.993</b>	<b>24.744</b>	<b>23.606</b>	<b>751</b>	<b>103</b>	<b>-1.138</b>	<b>95</b>
<b>Cuotas</b>	<b>19.744</b>	<b>20.715</b>	<b>21.440</b>	<b>21.815</b>	<b>22.587</b>	<b>374</b>	<b>102</b>	<b>772</b>	<b>104</b>
Desempleo	17.853	18.746	19.415	19.750	20.471	335	102	721	104
Formación	1.873	1.954	2.011	2.050	2.102	39	102	52	103
Cese de actividad	18	16	14	15	14	0	103	-1	95
Fondo Social Europeo	91	428	475	768	425	293	162	-343	55
Aportación del Estado	9.999	3.884	1.623	1.622	55	-1	100	-1.567	3
Resto	380	569	455	539	539	84	119	0	100
<b>GASTOS NO FINANCIEROS</b>	<b>25.165</b>	<b>23.333</b>	<b>23.993</b>	<b>22.526</b>	<b>23.606</b>	<b>-1.467</b>	<b>94</b>	<b>1.079</b>	<b>105</b>
<b>Prestaciones</b>	<b>20.664</b>	<b>18.606</b>	<b>18.043</b>	<b>17.400</b>	<b>17.426</b>	<b>-643</b>	<b>96</b>	<b>26</b>	<b>100</b>
Contributivas	9.362	8.454	7.926	7.968	7.850	43	101	-118	99
Cuotas de prest. contributivas	3.680	3.228	3.056	3.056	2.999	0	100	-57	98
Subsidios	5.299	4.780	4.359	4.351	3.956	-7	100	-396	91
Cuotas de subsidios	873	833	832	826	830	-6	99	5	101
RAI <sup>1</sup>	1.287	1.182	1.075	1.041	980	-34	97	-61	94
Cese de actividad	4	3	16	2	15	-13	15	13	651
Ayuda Garantía Juvenil			500		500	-500	0	500	
PAE <sup>2</sup>	161	125	280	156	296	-124	56	140	190
<b>Políticas activas de empleo</b>	<b>4.114</b>	<b>4.390</b>	<b>5.575</b>	<b>4.809</b>	<b>5.795</b>	<b>-766</b>	<b>86</b>	<b>986</b>	<b>121</b>
Bonificaciones contratación	1.478	1.583	1.826	1.550	1.936	-276	85	386	125
Formación a desempleados	620	641	806	724	956	-82	90	232	132
Formación para ocupados	733	733	1.074	788	1.170	-286	73	382	149
<i>Bonificaciones formación</i>	523	503	633	500	661	-133	79	161	132
Empleo y formación	246	255	276	271	289	-4	98	17	106
Orientación	150	236	312	354	377	42	114	23	106
Agencias de colocación	80	106	168	99	113	-69	59	14	115
Modernización SEPE	58	60	100	80	80	-20	80	0	100
PREPARA	166	124	130	87	75	-43	67	-12	86
Emprendimiento	5	3	28	27	28	-1	97	1	103
Resto	577	647	855	829	772	-26	97	-57	93
<b>Gastos de personal</b>	<b>285</b>	<b>269</b>	<b>285</b>	<b>257</b>	<b>291</b>	<b>-28</b>	<b>90</b>	<b>34</b>	<b>113</b>
<b>Otros gastos</b>	<b>101</b>	<b>69</b>	<b>91</b>	<b>61</b>	<b>94</b>	<b>-30</b>	<b>67</b>	<b>33</b>	<b>155</b>
<b>SALDO NO FINANCIERO</b>	<b>5.049</b>	<b>2.263</b>	<b>0</b>	<b>2.218</b>	<b>0</b>	<b>2.218</b>	<b>0</b>	<b>-2.218</b>	<b>0</b>

1. Renta Activa de Inserción.

2. Programa de Activación para el Empleo.

Ejec.: Ejecutado.

Liquid.: Liquidado.

PPTO: Presupuestado.

Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de información presupuestaria del SEPE

muy eficiente y eficaz: prospectiva del mercado de trabajo (a través de su **Observatorio de las Ocupaciones**), formación, registro de contratos y desempleados, y pago de prestaciones.

Asimismo, no se ejecutaron los 500 millones en protección destinados a Ayudas por Garantía Juvenil, que iban a servir para completar el salario de los jóvenes con un contrato formativo. Se vuelven a presupuestar en 2018 y, muy probablemente, tampoco se gasten debido a que las empresas hacen muy pocos contratos para la formación, pues su espacio está anegado por la excesiva flexibilidad que la norma permite para hacer contratos de obra o servicio, y eventuales por circunstancias de la producción.

El presupuesto para 2018 tiene como cuestión más preocupante que desaparece la aportación del Estado al presupuesto del SEPE, a pesar de ser España el segundo país de la UE con un mayor problema de desempleo (ver tabla 4.4 en página 57). Esta aportación ha venido mermando en los últimos años, desde los 10.000 millones de 2015, hasta los 1.622 millones de 2017. La mejora de las cuotas y la rebaja

del pago de prestaciones por el aumento del empleo (aunque también por el recorte de la protección) no compensan el recorte de la aportación del Estado. Se liberan 5.336 millones de recursos adicionales por la mejora del ciclo, frente a los 8.337 millones recortados de la aportación del Estado entre 2015 y 2017, es decir, se cuenta con 3.000 millones menos para proteger a los parados y realizar políticas activas de empleo.

Contra toda lógica, se ha pasado de un esquema donde el Estado aportaba al SEPE, a otro donde es éste el que aporta excedentes a las arcas del Estado. El SEPE tuvo en 2015 un saldo presupuestario positivo de 5.000 millones y por encima de los 2.000 millones en 2016 y 2017.

Por último se vuelven a sobre presupuestar, nuevamente, en 2018 los gastos por bonificaciones a la contratación y formación, y a destinar recursos insuficientes a la orientación (377 millones). Asimismo es criticable que se destinen más recursos a las agencias privadas de colocación (113 millones) que a la modernización del SEPE (80 millones), lo que ya ocurrió el año pasado.

# Inversión y modelo de desarrollo

## 5.1 LA MEJORA DEL MODELO PRODUCTIVO NO ES PRIORITARIA EN LOS PRESUPUESTOS

Si no hay más inversión, habrá más devaluación. O invertimos en desarrollar un país mejor o sufriremos uno peor fruto de la austeridad y la devaluación. Los Presupuestos han venido concentrando sus prioridades en el gasto corriente: protección social (pensiones, desempleo, incapacidad temporal,...), las nóminas de los empleados públicos a su cargo, los intereses de la deuda pública o las transferencias a otras administraciones e instituciones. Los Presupuestos se han concentrado en gestionar la realidad del país como si fuera un hogar familiar, preocupado por cuadrar ingresos y gastos corrientes del presupuesto público, bajo las restricciones de la austeridad y de los recortes aprobados, en línea con la apuesta por un modelo de Estado mínimo, con limitados mecanismos de solidaridad colectivos y de intervención en la economía que puedan compensar las desigualdades generadas por el capitalismo.

La estrategia impuesta estos últimos años se ha basado en reducir el peso de la iniciativa pública y de mantener el conjunto del gasto público por debajo del 38 por 100 del PIB en España (una apuesta por limitar el peso del sector público que consagró el Gobierno de Aznar en los años noventa) y dejar el papel protagonista de la economía al sector privado. Eso implica la renuncia a los Presupuestos como instrumento activo de transformación del modelo productivo y de dar respuesta a los retos que tiene planteados España. Los Presupuestos se limitan a gestionar la realidad y recortar y ajustar

partidas para que las cuentas cuadren, sin plantearse objetivos de progreso que mejoren la situación existente ni invertir ni destinar recursos para esta transformación en positivo de la realidad. Sin una apuesta pública por la mejora del modelo productivo y económico y una mayor redistribución e igualdad, la receta sigue siendo austeridad y limitación del gasto público, más dosis de devaluación de derechos y salarios y una mayor desigualdad, tanto durante la crisis como en la recuperación.

La inversión pública y las políticas que engloban las actuaciones de carácter económico son los dos principales instrumentos presupuestarios para avanzar en la transformación de nuestro modelo productivo.

La inversión pública está en mínimos históricos, a pesar de que en los Presupuestos de 2018 aumenta un 15% y se sitúa en 14.823 millones (el 1,2% del PIB). La inversión pública acumula un recorte del 53% y no llega ni a la mitad de la presupuestada en la anterior etapa de crecimiento (31.504 millones en 2009, el 2,9% del PIB). Tradicionalmente el principal destino de la inversión pública han sido las infraestructuras, seguida a gran distancia por la inversión en defensa y armamento. En 2018 se prevé que el 57 por 100 de la inversión se destine a infraestructuras, el 20 por 100 a defensa y el 23 por 100 al resto de políticas (I+D+i, seguridad ciudadana e instituciones penitenciarias, justicia, agricultura,...)

El gasto de las políticas vinculadas con actuaciones económicas, modelo productivo y vivienda dentro de los Presupuestos alcanzan los 30.124 millones en 2018 (ver tabla 5.1 en página 60), equivalente al 2,5% del PIB y apenas 8 de cada 100 euros de gasto de los Presupuestos Generales del Estado. A pesar de que el presupuesto de gasto destinado a estas políticas en 2018 registra un aumento del 7% respecto al año pasado (ver tabla 5.1), el presupuesto es casi 11.000 millones inferior al de hace una década (2008). Además, la realidad de estos años demuestra que una cosa es aumentar el presupuesto y otra muy diferente que ese aumento se ejecute. Durante estos últimos años, las principales políticas de carácter económico y productivo han registrado niveles muy bajos de ejecución: I+D+i, infraestructuras, industria y energía, comercio, turismo y PYMES. A las políticas clasificadas como económicas se añade en este análisis la política de acceso

a la vivienda y fomento de la edificación, porque pese a figurar dentro del gasto social, es una política que incide sobre factores estructurales del modelo económico y productivo: urbanismo, vivienda, suelo, construcción, rehabilitación, promoción inmobiliaria.

El presupuesto destinado a actuaciones económicas, modelo productivo y vivienda arrastra varios problemas que se retroalimentan: tras acumular numerosos recortes, es un presupuesto insuficiente para contribuir realmente en la transformación del modelo económico y dar respuesta a los retos que tenemos como sociedad. A esto se añade que ni siquiera ese escaso presupuesto se gasta en su totalidad y un porcentaje elevado de algunas de las políticas queda sin ejecutarse y por tanto el presupuesto muestra una “foto

**TABLA 5.1 – EL PRESUPUESTO DESTINADO AL MODELO PRODUCTIVO**  
MILLONES DE EUROS

PRESUPUESTO POLÍTICAS DE GASTO	PGE-2018	PGE-2017	PGE-2008	VARIACIÓN 2018/2017		VARIACIÓN 2018/2008	
				MILL. €	%	MILL. €	%
Agricultura, pesca y alimentación	7.511	7.413	8.849	98	1,3	-1.338	-15,1
Investigación, desarrollo e innovación	7.044	6.503	9.337	542	8,3	-2.292	-24,6
Industria y energía (*)	5.768	5.432	2.324	336	6,2	3.444	148,2
Infraestructuras	5.676	4.873	14.690	802	16,5	-9.014	-61,4
Subvenciones al transporte	2.109	2.001	2.266	108	5,4	-157	-6,9
Comercio, turismo y PYMES	900	875	1.196	25	2,8	-296	-24,7
Otras actuaciones económicas	642	556	877	87	15,6	-234	-26,7
Vivienda y fomento de la edificación	473	474	1.378	-1	-0,2	-905	-65,7
<b>TOTAL ACTUACIONES ECONÓMICAS Y VIVIENDA</b>	<b>30.124</b>	<b>28.127</b>	<b>40.916</b>	<b>1.997</b>	<b>7,1</b>	<b>-10.793</b>	<b>-26,4</b>

\* Tras la reforma del sector eléctrico en 2013 los Presupuestos pasan a asumir parte de los pagos anteriormente incluidos en la tarifa eléctrica (prima renovables, sobre coste extrapeninsular).

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

trucada” de la realidad. Si además se analiza el contenido concreto de las actuaciones que se impulsan y subvencionan, se aprecia que en ocasiones son ineficientes, ineficaces o contrarias a los objetivos que dicen perseguir, lo que agrava la incapacidad de este presupuesto de dar respuesta a los retos de nuestro país y nos aleja más todavía del objetivo de mejorar las condiciones de vida de su población.

La realidad impuesta de recortes y austeridad, plasmada en las reformas (laboral, fiscal,...) y en los Presupuestos ha pasado por devaluar nuestro estado de bienestar, los derechos y condiciones laborales de la población para restablecer la tasa de ganancia empresarial deteriorada por la recesión. Para hacer recaer el ajuste sobre los derechos y condiciones materiales de la población trabajadora su receta siempre es la misma: si la economía entra en recesión hay que recortar derechos para superarla y se culpabiliza a la población de la crisis para que acepten los recortes; si la economía crece no se pueden recuperar o conquistar derechos porque eso pondría en peligro el crecimiento económico futuro.

Frente a ese modelo de resignación y devaluación de derechos que tratan de imponer, se pueden y se deben plantear alternativas que desarrollen nuestra economía y nuestro modelo social, que posibiliten una mayor redistribución de la renta y la riqueza para garantizar unas condiciones de vida dignas al conjunto de la población.

## **5.2 RETOS FUTUROS DEL PAÍS**

Desde los Presupuestos y la iniciativa pública se deben encarar los principales retos que tiene que afrontar la sociedad española en el presente y durante las próximas décadas, que impactan sobre desafíos y necesidades ineludibles que no podemos obviar como sociedad. Debemos definir los objetivos estratégicos (qué país queremos y con qué nivel de desarrollo, derechos y sostenibilidad) y a partir de ahí, orientar los medios disponibles y afrontar las transformaciones necesarias para lograr los retos planteados. El horizonte

de futuro viene definido en gran medida por los objetivos acordados en la Unión Europea y por los compromisos internacionales adquiridos. Le corresponde al Gobierno decidir su compromiso y liderazgo con esa hoja de ruta de transformaciones que requiere nuestro sistema productivo. Los principales retos productivos y de condiciones de vida que debe afrontar España son:

### **5.2.1 Cambio climático, descarbonización de la economía y dependencia energética**

España no dispone de hidrocarburos ni posee en abundancia otros recursos naturales y minerales básicos en los que se ha sustentado el crecimiento y el desarrollo económico en los últimos doscientos años. A pesar de esa carencia de recursos naturales, sí estamos afectados como país por los efectos negativos de la sobreexplotación acelerada a nivel mundial de los recursos naturales y energéticos en un contexto de cambio climático, contaminación y el agotamiento de los hidrocarburos que han sustentado el capitalismo en el último siglo y medio. A finales de 2016 el “paquete de invierno” de la Comisión Europea lanzó la propuesta energía limpia con 3 ejes fundamentales (priorizar la eficiencia energética, liderar la transición renovable y ofrecer un trato justo a los consumidores) y plantea algunos objetivos concretos: alcanzar un 27% de energía producida con renovables, reducir un 40% las emisiones de CO<sub>2</sub> y aumentar un 30% la eficiencia energética para 2030. Actualmente se está negociando fijar objetivos más exigentes.

La energía es un bien de primera necesidad de la población y también una materia prima imprescindible para el funcionamiento de la economía. La transición energética hacia un modelo basado en la electricidad y las fuentes renovables parece clara. Nuestro petróleo es el sol, el viento, el agua,... y debemos desarrollarlo a fondo. La cuestión son los ritmos, los recursos, las inversiones,... para caminar en esta dirección con eficiencia en el menor tiempo posible. Es imprescindible desarrollar las infraestructuras digitales

y energéticas necesarias (redes de distribución, de almacenamiento,...) que permitan avanzar en la electrificación renovable y en la movilidad sostenible. Este nuevo modelo debe permitir democratizar y descentralizar la generación y consumo de energía.

España presenta importantes retos energéticos: unos precios de la energía de los más elevados de Europa, déficit de suministro (carece de hidrocarburos que debe importar con un elevado saldo comercial negativo), déficit de interconexión eléctrica con el resto de Europa (nos convierte de facto en una isla energética), oligopolios privados en los mercados energéticos (gasolinas y gasóleos, gas natural, electricidad), un exceso de capacidad de generación eléctrica, con ventajas e inconvenientes para cada tecnología del mix.

### **5.2.2 Una economía circular basada en la eficiencia, el ahorro y la sostenibilidad**

La carencia de hidrocarburos y otros recursos naturales clave, motiva una mayor urgencia y ofrece una clara oportunidad para España de cambiar a otro paradigma productivo basado en el ahorro, la eficiencia, el reciclaje y reutilización de unos recursos de los que carecemos como país. Hay que maximizar el aprovechamiento y utilidad de lo que se tiene y minimizar el uso y derroche de lo que no se tiene. La generación de energía, el transporte, la edificación, la industria... deben redefinir su planificación, regulación y funcionamiento para ajustarlo al paradigma de la eficiencia y la sostenibilidad.

### **5.2.3 Una economía basada en la educación, la ciencia y la innovación**

España debe mejorar su apuesta e inversión por la educación pública, que en los últimos años ha sufrido un fuerte recorte que ha situado en mínimos históricos el gasto público en educación en relación al PIB. Algo similar ocurre con la caída del gasto destinado a investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación. Los países desarrollados y aquellos inmersos en procesos acelerados de desarrollo destinan un porcentaje relevante y creciente de sus recursos a la educación, la investigación, el desarrollo y la innovación. Sin la aportación de estos cuatro factores es imposible afrontar y dar respuesta al resto de retos planteados, por lo que su prioridad es absoluta.

### **5.2.4 Avanzar de las infraestructuras físicas a las digitales**

El reto es transitar de una economía analógica asentada en la inversión en infraestructuras físicas de comunicación (pasajeros, mercancías) a una economía donde junto a lo anterior cada vez tenga más peso la economía digital y el desarrollo de intangibles competitivos (diseño, innovación,...) que requieren el desarrollo de infraestructuras y redes digitales, de telecomunicaciones y energéticas. En la inversión en infraestructuras físicas hay que superar un modelo desarrollista basado en la continua construcción de nuevas infraestructuras físicas de transporte, muchas redundantes e infrutilizadas, y transitar hacia otro que optimice las infraestructuras ya construidas y maximice su utilidad y limite las nuevas infraestructuras a cubrir carencias que todavía persisten: ferrocarril convencional y de mercancías, conexiones portuarias, etc.

### **5.2.5 El reto de reindustrializar y digitalizar la economía**

Las principales limitaciones y retos de la industria en España son las dificultades de acceso a la financiación bancaria, el elevado coste de la energía eléctrica, el reducido tamaño medio de las empresas (inferior al de los principales países de la UE), la falta de grandes empresas nacionales en sectores clave de la industria que ejerzan de líderes (locomotoras) y arrastren al conjunto de la industria, proveedores, empresas auxiliares,... El reto es transformar el modelo productivo y que transite hacia un modelo de más valor añadido basado en la formación y en la innovación, para lo que falta un proyecto que apueste por el crecimiento (en número y en tamaño) de las empresas, avanzando por caminos ya señalados: innovación, eficiencia, economía circular, reindustrialización, digitalización y cuarta revolución industrial (industria 4.0). La organización y la forma de producir y gestionar la cadena de valor están afrontando importantes cambios. El reto es gobernar desde lo público los procesos de digitalización, automatización y robotización de la economía, para que las enormes mejoras de productividad reviertan al conjunto de la sociedad y no acaben monopolizadas por la clase capitalista, agudizando la explotación y la desigualdad.

### **5.2.6 Una sociedad que garantice el derecho a la vivienda a un coste asequible**

El predominio de un modelo económico basado en la vivienda como negocio es un lastre para el desarrollo y una fuente de desigualdad con graves consecuencias tanto en términos económicos como sociales. Hay que transitar a un modelo de vivienda como derecho, basado en maximizar el uso como alojamiento del extenso parque residencial existente a un coste

asequible que permita ejercitar de forma efectiva el derecho a la vivienda. La acción de los poderes públicos impulsando el alquiler, la rehabilitación y la edificación sostenible deben ser los ejes sobre los que se asiente un urbanismo público que sirva también para abaratar el coste inmobiliario de otros usos productivos y económicos.

### 5.2.7

#### **Sostenibilidad: agua, medio ambiente y desarrollo rural**

El reto es avanzar en la gestión sostenible de unos recursos escasos y de las amenazas que plantea la escasez y sobreexplotación de nuestros recursos hídricos y el uso del suelo y el territorio, con un tercio del país amenazado por el avance de la desertificación, con irregularidad y carencia de agua y la amenaza de los incendios que cada año arrasa miles de hectáreas causando graves daños personales, medioambientales y económicos. La gestión del agua como derecho y como recurso natural limitado requiere de un enfoque integrado de políticas que garanticen la oferta junto con políticas que incidan sobre la gestión de la demanda de recursos hídricos y prioricen la eficiencia y el ahorro en el uso del agua. La gran mayoría de los recursos hídricos de España tienen un uso agropecuario, por lo que es clave el modelo que se impulse de agricultura, ganadería y gestión del medio forestal.

### 5.2.8

#### **El reto demográfico y la cohesión territorial**

El reto demográfico de España, el envejecimiento poblacional, la acusada caída de la tasa de natalidad y la despoblación de amplias zonas rurales y del interior de España, requieren una adaptación de nuestro Estado del Bienestar a las nuevas necesidades de atención y cuidados, que pasan por fomentar la natalidad y las políticas de apoyo a la infancia junto con el desarrollo a fondo del cuarto pilar del Estado del Bienestar, la atención a la dependencia y seguir mejorando los otros pilares de la protección social. Esta mejora requiere necesariamente de un modelo de

desarrollo más equilibrado territorialmente, que revierta la situación de envejecimiento y abandono de amplias zonas rurales y del interior. Hay que dotar de servicios e infraestructuras al medio rural, a la España interior que se despuebla, que permitan primero fijar la población en esas zonas y propicien el asentamiento de nuevas actividades o el resurgir de actividades tradicionales ligadas a un modelo más respetuoso con el medio ambiente y el medio rural. Los servicios públicos (dependencia, sanidad, educación) son clave en la atención de las necesidades de la población y fijarla al territorio, sostener el empleo y los servicios y dar viabilidad a las zonas rurales actualmente más envejecidas.

### 5.3

#### **LOS ANTECEDENTES NEGATIVOS: MUCHO LADRILLO, POCA CIENCIA E INNOVACIÓN**

Durante muchos años la economía española derrochó un dinero que no tenía y que hubo de pedir prestado en el sector de la construcción, la edificación residencial y las infraestructuras de transporte, endeudándose en activos redundantes e infrautilizados y con bajo retorno social y económico. Al mismo tiempo se desatendían retos imprescindibles de nuestro país, que se han ido agravando. El coste de esta apuesta fallida es todavía mayor si se considera el elevado coste de oportunidad de no haber destinado ese gigantesco volumen de recursos a la educación, la ciencia, la innovación, la inversión productiva o infraestructuras prioritarias.

### 5.3.1

#### **Gigantesco esfuerzo en inversión impulsado y capturado por la construcción**

España ha invertido durante décadas un gigantesco volumen de recursos (cientos de miles de millones de euros) en la construcción de viviendas, infraestructuras, oficinas, centros comerciales,... muy por encima de lo invertido por los países más desarrollados y que desvió recursos que hubieran debido impulsar inversiones y gastos prioritarios para la sociedad. Se invirtió en construcción como si hubiera que reconstruir España después de una guerra o una catástrofe natural que hubiera arrasado completamente

nuestro país: se construyeron millones de viviendas innecesarias y se multiplicaron infraestructuras redundantes de transporte de alta capacidad (AVEs, autovías, autopistas, aeropuertos).

A principios de la década de los 90 el esfuerzo inversor de España era ligeramente superior al promedio de la Unión Europea, algo lógico si se tiene en cuenta el déficit que arrastraba todavía España en infraestructuras y otras construcciones. Desde los años 90 la apuesta desarrollista por la construcción, edificación residencial y las infraestructuras disparó el esfuerzo inversor de la economía española por encima del 25% del PIB durante una década (1999–2008) llegando entre 2005 y 2008 al 30% del PIB y más de 300.000 millones anuales, mientras que en la UE la inversión se mantuvo estable en torno al 20% del PIB durante esa década.

La recesión redujo bruscamente la inversión en construcción y vivienda en España, que desde 2012 se ha situado en el entorno del 20% del PIB, cerca del promedio europeo. Durante la etapa desarrollista (1995–2010) el grueso de la inversión en España (dos tercios) se destinó a vivienda y construcción. Tras purgar algunos de los excesos cometidos la inversión en vivienda y construcción ha perdido peso durante la actual recuperación, a pesar de lo cual ha supuesto la mitad de la inversión realizada en el periodo 2013–2016.

Durante la burbuja inmobiliaria, la promoción de millones de viviendas a precios cada vez más elevados disparó los beneficios del sector inmobiliario, aumentó las viviendas vacías y agravó el problema del acceso a la vivienda a un coste asequible a la mayoría de la población ante la ausencia de vivienda pública.

### **La vivienda como negocio y no como derecho**

Tradicionalmente los Presupuestos han fomentado la vivienda nueva en propiedad a precio libre mientras que han estado ausentes la vivienda pública, el alquiler social y la rehabilitación del parque existente. La política de vivienda ha contribuido a devaluar

profundamente las condiciones materiales y salariales de la población al favorecer el negocio inmobiliario y la carestía de la vivienda en lugar de combatir la especulación y garantizar el derecho de acceso a una vivienda digna a un coste asequible, incumpliendo el explícito mandato constitucional. En las últimas décadas la sociedad española ha derrochado centenares de miles de millones de euros en un bien excedentario e infrautilizado, por el que se ha endeudado en exceso y que en lugar de solucionar el problema de acceso a la vivienda, lo ha agravado. La inversión en vivienda superó el 9% del PIB anual entre 2001 y 2009, llegando al 12% (y más de 100.000 millones anuales) entre 2005 y 2007. En la actual recuperación económica, el peso de la inversión en vivienda se limita de momento al 4,5% del PIB, en torno a 50.000 millones anuales.

En 2001 había 3,11 millones de viviendas vacías y otras 3,65 millones que eran segundas residencias en España según los datos del Censo. A pesar de ese gigantesco parque residencial infrautilizado el Gobierno siguió incrementando la apuesta por la construcción y la vivienda como motor del crecimiento económico, inflando una burbuja inmobiliaria con los desastrosos resultados conocidos. En 2011 ya había 3,44 millones de viviendas vacías y 3,68 millones de segundas residencias. La Encuesta Continua de Hogares de España de 2017 pone de manifiesto el predominio de la vivienda en propiedad y el nulo peso del alquiler social, lo que unido a la alta precariedad explica la baja emancipación de la población joven. En 2017 el 77% de los hogares habitaba viviendas en propiedad (el 49% ya pagada y el 28% con pagos pendientes), el 18% en viviendas de alquiler y el 5% residía en viviendas de otro tipo (cedida gratis, alquiler a bajo precio,...). El resultado de este modelo de acceso a la vivienda es que más de un tercio de la población joven (25-34 años) no se ha independizado y aquellos que lo logran lo hacen a costa de un elevado sacrificio económico y personal que excluye del acceso a la vivienda a todas las personas o unidades familiares que no pueden pagar lo que exige el mercado inmobiliario.

---

CUANTITATIVAMENTE SE  
INVIRTIÓ MUCHO, PERO  
NO SE INVIRTIÓ BIEN

---

### La apuesta desarrollista por el hormigón y las infraestructuras

La fuerte apuesta desarrollista de la economía española por la obra pública, la construcción de infraestructuras de transporte, oficinas, centros comerciales, hoteles, complejos de ocio y deporte, etc. impulsó la burbuja de la obra civil que a su vez impulsó la burbuja inmobiliaria en vivienda y se retoolimentó con ella. España realizó un gran sobreesfuerzo de inversión en infraestructuras y otras construcciones en comparación con Europa. Entre 1995 y 2010 la inversión en otros edificios y construcciones superó el 7% del PIB, llegando al 9% entre 2005 y 2008, mientras que en la Unión Europea esta inversión se mantuvo estable en torno al 5–6% del PIB. La inversión en otras construcciones e infraestructuras llegó a alcanzar los 100.000 millones en 2007 y 2008, para después caer bruscamente durante la recesión, y estabilizarse a partir de 2013 en torno al 5% del PIB (56.000/60.000 millones), influido por el bajo volumen de inversión pública durante estos últimos años.

### Cuantitativamente se invirtió mucho, pero no se invirtió bien

Durante el anterior ciclo económico alcista la inversión estatal en infraestructuras llegó a superar anualmente el 2% del PIB, mientras que durante la actual recuperación no supera el 0,8% del PIB. La política de infraestructuras sigue dirigida por los mismos ejes y prioridades de las últimas décadas, aunque limitada en los años de recesión (y en la actual recuperación) por el menor gasto presupuestado: una política desarrollista de inversiones en infraestructuras de transporte e hidráulicas y que ha generado la red de infraestructuras de transporte de alta capacidad más amplia de los países desarrollados, con serias redundancias (AVE, autovías gratuitas, autopistas de peaje, aeropuertos) al tiempo que se descuidaban y deterioraban servicios básicos de transporte de personas (ferrocarril convencional y cercanías) o de mercancías (ferrocarril de mercancías, conexión ferroviaria con puertos marítimos, centros logísticos y grandes industrias).

Las actuaciones en infraestructuras de transporte de competencia estatal (terrestre, aérea y marítima) vienen recogidas en planes plurianuales de infraestructuras. El último, el Plan Estratégico de Infraestructuras, Transporte y Vivienda (PITVI 2012–2024) ya ha sido analizado en anteriores números de *EnClave de Economía*. El PITVI es heredero de la lógica y ejes de infraestructuras diseñados e iniciados bajo anteriores planes: apuesta megalómana por llevar el ferrocarril de alta velocidad a todas las capitales de provincia con numerosas paradas intermedias, seguir ampliando la red de carreteras de alta capacidad (autovía/autopista) a un número cada vez mayor de itinerarios no principales que concentran un reducido volumen de tráfico, la proliferación y redundancia de aeropuertos, situados algunos a pocos kilómetros de distancia unos de otros.

A la abundante inversión en infraestructuras de transporte del Gobierno central, se suma la inversión realizada durante las últimas décadas por otras administraciones públicas y por empresas privadas. Bastantes de estas inversiones han sido igualmente un fracaso y han quebrado ante la falta de viajeros e ingresos que los justificaran: autopistas de peaje, aeropuertos regionales, etc. y en algunos casos han tenido que ser rescatadas con dinero público estatal, socializando las pérdidas de apuestas fallidas en infraestructuras.

### 5.3.2 Desatención y recorte del gasto en educación

El nivel educativo de la población en España está todavía por debajo del promedio de los países desarrollados, con el agravante de que el nivel de estudios de la población joven lleva más de una década estancado en España, sin haber logrado mejorar entre 2005 y 2016. El porcentaje de población que titula más allá de la educación obligatoria en España todavía está muy por debajo del promedio europeo y existe por tanto un amplio margen de mejora si se destinan los recursos necesarios. Según los datos de la OCDE, en 2016 el porcentaje de población joven (25–34 años) que no titula más allá de

los estudios medios obligatorios es mucho más alto en España (35%) que en el promedio de la Unión Europea (15%). Este elevado porcentaje de población que no continúa sus estudios explica el bajo porcentaje de población joven que cuenta con estudios de bachillerato o formación profesional (24%) en España frente a un porcentaje muy superior en la Unión Europea (45%). Sin embargo, el porcentaje de población joven con estudios superiores es similar en España (el 41%) al promedio en la UE (40,5%).

El mantra de la sobrecualificación de la población en España es falso. El sistema educativo español genera un porcentaje de población con titulación superior similar al promedio europeo, es decir, no hay un exceso de formación. De hecho, es necesario aumentar el porcentaje de población que titula más allá de los estudios obligatorios para converger con el promedio europeo. Lo que sí ocurre es que nuestro tejido productivo está menos desarrollado que en los países de nuestro entorno, con una menor capacidad de generar valor añadido y de incorporar conocimiento y formación al proceso productivo. El foco hay que ponerlo en las empresas y en el infradesarrollado modelo productivo, que debe crecer en cantidad y calidad, impulsado por una población trabajadora formada. La falta de oportunidades laborales y la precariedad obligan a la población a aceptar peores condiciones laborales y salariales, y una parte de la población se ve obligada a emigrar, desperdiando talento y derrochando el esfuerzo formativo realizado en España, que será aprovechado por otras economías.

Como forma de imponer la precariedad, la devaluación y la resignación pretenden criminalizar a la población trabajadora, especialmente a la población más joven, extendiendo un doble argumento: la población joven son “ninis”, vagos y maleantes que ni estudian ni trabajan y por otro lado se acusa a la población joven de haber derrochado recursos y haber estudiado por encima de sus posibilidades y de nuestras necesidades, y que por tanto deben conformarse con condiciones precarias dentro de un modelo ya fijado y que no es posible transformar. La

inversión tiene que apostar por la educación, la formación y los derechos laborales para contribuir a superar este modelo.

El gasto público en educación ha sufrido un brusco recorte bajo el Gobierno del PP, revirtiendo las mejoras de años anteriores, y se ha situado en el peor dato de los últimos 25 años: el 4,22% del PIB en 2016, frente al 4,95% del PIB en 2009. El gasto público en educación de las diferentes Administraciones Públicas, excluidos capítulos financieros, se situó en 2016 en 47.190 millones, lo que supone una ligera recuperación respecto al mínimo alcanzado en 2014. No obstante, el gasto público en educación todavía acumula un recorte nominal del 12% y está 6.200 millones por debajo del máximo alcanzado en 2009, al inicio de la recesión (53.375 millones). El recorte del gasto público educativo ha sido generalizado (educación infantil y primaria, la educación secundaria y formación profesional, universidad y formación ocupacional) y ha afectado a los gastos corrientes y sobre todo a los gastos de capital (inversiones y transferencias), al tiempo que el gasto público en conciertos educativos y subvenciones aumentaba y alcanzaba su máximo (6.055 millones en 2016).

España dedica a su educación pública mucho menos recursos que el promedio de la Unión Europea: según Eurostat el gasto público en educación en 2015, excluida la educación infantil temprana, se situaba en España en el 4,16% del PIB, un punto por debajo del promedio de la UE (5,11% en 2014) y más lejos del gasto de países desarrollados como Suecia (7,05%), Finlandia (6,75%), Noruega (6,66%), Bélgica (6,49% en 2014) o Francia (5,54% en 2014).

El grueso del gasto público en educación no depende directamente del Gobierno Central, aunque lo financie en gran medida a través de la cesión de impuestos y transferencias a las comunidades autónomas que son quienes tienen la competencia en materia educativa. El Ministerio de Educación, Cultura y Deportes solo ejecutó 1.679 millones en educación en 2016, apenas el 3,5% del gasto público en educación, que se

destinaron mayoritariamente a la política de becas y ayudas al estudio. La política de becas y ayudas al estudio solo supuso el 0,17% del PIB en 2016, un porcentaje en el que se ha mantenido estable en la última década, en la que el importe de las becas ha oscilado entre los 1.500 y 1.900 millones anuales. La mayor parte del gasto público en educación va destinado a cubrir los sueldos y cotizaciones del personal de los centros educativos, seguido por las transferencias destinadas a conciertos y subvenciones, y el pago de gastos en bienes y servicios (suministros,...).

### 5.3.3 El abandono de la investigación científica y el desarrollo tecnológico

Históricamente España no ha confiado en la ciencia y en la investigación como estrategia para dar respuesta a los retos y necesidades de su economía y su sociedad, lo que se ha plasmado durante décadas en el pobre volumen de recursos destinados a I+D. En la década de los noventa España estaba muy rezagada en su apuesta por la investigación y el desarrollo (menos del 1% del PIB) y logró mejorar durante la etapa de crecimiento económico ligada a la burbuja inmobiliaria y elevar el gasto en I+D al 1,35% del PIB. A partir de 2010, con la recesión y la crisis el gasto en investigación y desarrollo, tanto público como privado, sufrió un serio recorte que lo ha situado en el 1,19% del PIB, evidenciando su carácter procíclico y no estratégico para las administraciones públicas y las empresas en España. Este recorte contrasta con lo sucedido en otros países desarrollados que han reforzado su apuesta en I+D+i durante la recesión, lo que ha agrandado la brecha que ya nos separaba de los países punteros en ciencia e innovación.

En 2016 el gasto en I+D (público y privado) en España es claramente inferior al de hace una década, e incumple los objetivos fijados. El gasto total en investigación y desarrollo en España se situó en 13.260 millones, un 10 por 100 menos que el gasto de 2008 (14.701 millones). La pobre apuesta de España por la ciencia y la investigación, y el

recorte del esfuerzo público y privado se evidencia con su pérdida de peso en relación al PIB. El gasto en I+D siempre se ha situado en niveles ínfimos en España, muy por debajo de los países más desarrollados, del promedio europeo e incluso de otros países menos desarrollados (todavía). Durante el gobierno de Zapatero (2004–2011) sí hubo una apuesta por incrementar el presupuesto público destinado a I+D+i, aunque el impulso del gasto total en investigación y desarrollo fue moderado. Durante la recesión, el recorte del gasto público y privado destinado a I+D fue mucho más acusado que la caída del PIB, y se ha retrocedido más de una década en el esfuerzo destinado a la ciencia: el gasto en I+D en 2016 supone el menor porcentaje en relación al PIB desde 2005.

La Unión Europea acordó en la Estrategia de Lisboa aprobada en el año 2000 destinar a I+D el 3% del PIB en 2010 (posteriormente lo pospuso a 2020), objetivo que en el caso de España se fijó en el 2% del PIB. Casi dos décadas después España apenas ha avanzado hacia ese objetivo y durante la recesión ha aumentado la brecha que nos separa de los países de nuestro entorno. El gasto en I+D en España subió del 0,89% del PIB en 2000 al 1,35% en 2009 para luego retroceder hasta el 1,19% en 2016. Este retroceso es muy preocupante porque coincide con un aumento del gasto en I+D de nuestros principales socios comerciales: la Eurozona destinó el 1,78% del PIB en 2000, el 1,99% en 2009 y el 2,13% en 2016; Alemania pasó del 2,39% del PIB en 2000 al 2,94% en 2016 y China disparó su gasto desde el 0,94% en 2001 (similar a España) al 2,07% en 2015 (casi el doble que España). Estos datos ponen en evidencia que hay países que sí han apostado por estrategias de desarrollo de la investigación con resultados evidentes, y otros como España, han dado la espalda a la investigación y el desarrollo, depauperando nuestro modelo productivo.

España mantiene con la Eurozona una brecha negativa en gasto de I+D de 0,9 puntos porcentuales del PIB. El menor gasto empresarial en investigación y desarrollo explica el 75 por 100 de esa brecha. El tejido

empresarial existente en España realiza un esfuerzo en I+D mucho menor del que realizan las empresas en Europa y además durante la recesión se ha recortado el gasto empresarial en I+D en España mientras aumentaba en Europa. En 2007 el sector empresarial gestionaba un gasto de I+D en España equivalente al 0,69% del PIB, frente al 1,15% en la Eurozona. En 2016 el gasto empresarial en I+D había bajado al 0,64% del PIB en España y subido al 1,37% en la Eurozona. La brecha en la apuesta por la I+D entre las empresas de España y las de otros países desarrollados (Eurozona, China,...) es cada vez mayor.

El menor gasto en I+D que realizan las empresas en España frente a otros países se explica por algunos factores que tienen que ver con nuestro tejido productivo: menor tamaño medio de nuestras empresas, menor peso de la industria, menor presencia de los sectores punteros en innovación tecnológica, la preferencia empresarial por estrategias competitivas que no priorizan el aumento del valor añadido, la innovación y la calidad, etc. Estos factores confirman la necesidad del liderazgo público para impulsar la apuesta empresarial por la I+D+i y en contribuir a superar algunas de las limitaciones de nuestro modelo productivo.

#### 5.3.4 Una política energética capturada por los intereses corporativos

Tradicionalmente el sector energético ha sido un sector muy regulado e intervenido. Tras la entrada de España en la CEE, en los años noventa del siglo pasado, los sucesivos gobiernos implementaron una política energética basada en la desregulación y liberalización de los mercados energéticos, el fin de los monopolios y la privatización y liquidación de las grandes empresas públicas del sector. El resultado fue una consolidación de los fuertes oligopolios privados que ya existían anteriormente, pero ahora con una menor capacidad de intervención y contrapeso desde la iniciativa pública tras haber desmantelado las empresas energéticas

públicas y fiarlo todo a la regulación del sector. La liberalización fue fallida, la competencia muy imperfecta, y los precios energéticos (combustibles, gas, electricidad) se han situado entre los más altos de Europa, especialmente si se comparan antes de impuestos. Esta carestía energética impacta duramente en las economías domésticas y en su poder adquisitivo y supone también un factor que encarece los costes de funcionamiento de cualquier actividad y lesiona la competitividad de las actividades económicas y productivas.

A la desequilibrada liberalización del sector eléctrico a finales de los noventa y cuando todavía se seguían pagando los sobrecostes de la moratoria nuclear y los costes de transición a la competencia le siguió una apuesta excesiva por algunas tecnologías que derivaron en burbujas energéticas (ciclos combinados, fotovoltaicas) cada una con sus problemas ligados al exceso de capacidad o a una tecnología todavía poco eficiente y un coste excesivo de las primas. La crisis agravó los problemas del sector eléctrico y la caída de la demanda en plena recesión y con un exceso creciente de potencia instalada. La última reforma del sector eléctrico (2013) se planteó con el objetivo prioritario de cuadrar las cuentas del sistema, algo que se ha logrado a costa de rebajar las primas que cobraba la generación renovable así como otros costes regulados. El sistema eléctrico ha saneado sus cuentas, a costa de una importante subida de los precios en la última década y de mantener privilegios corporativos a algunos agentes del sector y poniendo trabas a la generación renovable, al autoconsumo y a cuantas iniciativas pongan en riesgo los intereses del oligopolio eléctrico.

Ahora la generación eléctrica con fuentes renovables (eólica, fotovoltaica) ya es totalmente competitiva sin necesidad de subvenciones. El problema ahora lo tienen las empresas propietarias de centrales de generación eléctrica no renovable (carbón, gas natural, nuclear) cuyos costes operativos e inversiones requeridas son más elevadas y tienen cada vez mayores dificultades para casar su producción en el mercado. El

**5.4**  
**EL PRESUPUESTO**  
**DE 2018: OTRA**  
**OPORTUNIDAD**  
**PERDIDA**

creciente peso renovable en la generación de electricidad les va quitando cuota de mercado y algunas centrales ya han quedado reducidas a mera potencia de respaldo para cuando falla alguna renovable por condiciones climatológicas, evidenciando el exceso de capacidad de generación instalada. Al final, en un mercado liberalizado como es la generación eléctrica, las trabas y los obstáculos legales y burocráticos a la incorporación de nuevos parques renovables con menores costes solo persiguen defender los intereses de las empresas eléctricas térmicas ya establecidas, para permitirles seguir rentabilizando unas inversiones ya amortizadas a costa del bolsillo de los consumidores y del medio ambiente.

**5.4.1**  
**La política de infraestructuras:**  
**la inversión sigue concentrada**  
**en el AVE**

**El presupuesto ejecutado de**  
**infraestructuras en 2017 cae un 71%**  
**respecto a 2008**

*La política de infraestructuras dispondrá en 2018 de 5.676 millones y aunque crece un 4% respecto a 2017<sup>1</sup>, todavía acumula un recorte del 60 por 100 respecto al presupuesto de 2010 (14.325 millones). Es decir, en 2018 hay una ligera recuperación del presupuesto de infraestructuras, que en todo caso sigue en cifras mínimas comparado con el de años anteriores. En 2017 hubo un fuerte recorte del presupuesto de infraestructuras y el gasto finalmente ejecutado (dentro de los Presupuestos) se situó en solo 3.807 millones. Si se compara con el gasto ejecutado dentro de los Presupuestos en 2008 (13.157 millones) acumula un fuerte recorte del 71% entre 2008 y 2017.*

<sup>1</sup> El aumento es del 16,5% si en la comparación entre 2017 y 2018 se tiene en cuenta que en 2018 con la nueva estructura de cánones ferroviarios aumenta la financiación del ADIF por esa vía y por tanto disminuye la necesidad de aportación de fondos por otras vías y se ha suprimido la dotación que se destinaba al ADIF para el mantenimiento de la red convencional de ferrocarril.

**La inversión en infraestructuras**  
**en 2018 apenas supone**  
**1/3 de lo invertido en 2008**

La mitad del presupuesto en infraestructuras corresponde al capítulo 6 de inversiones (en 2018 se prevé que aumenten un 5% hasta 2.814 millones) y la otra mitad corresponde al resto de capítulos de gasto. Pero no toda la inversión estatal en infraestructuras está incluida en los Presupuestos, ya que la mayoría se realiza fuera del control presupuestario a cargo de empresas públicas (ADIF, SEITTSA, AENA, Puertos del Estado, Sociedades de Aguas,...). En 2018 estas empresas invertirán 5.673 millones, un 17% más que el año pasado. **En total, la inversión del Estado en infraestructuras, dentro y fuera del presupuesto, se situará en 8.487 millones en 2018, lo que supone un aumento del 13% respecto a 2017, pero todavía sigue un 62% por debajo de la inversión presupuestada en 2009 y que alcanzó 22.097 millones** (ver tabla 5.2 en página 70).

**La inversión en infraestructuras sigue**  
**concentrada en 2018 en el AVE**

En 2018, la composición de la inversión pública en infraestructuras del Estado y las empresas públicas es similar a la de años anteriores: los ferrocarriles concentran el grueso de la inversión (44% del total), seguido por las carreteras (25%) y ya a más distancia, por las infraestructuras hidráulicas (10%), puertos (10%), aeropuertos (9%), costas y medioambientales (2%) y otras infraestructuras (1%). La prioridad de la inversión en infraestructuras sigue concentrada en la expansión de la red de alta velocidad ferroviaria, mientras sigue relegado el ferrocarril convencional, las cercanías y el transporte de mercancías por ferrocarril. Las carreteras son el segundo destino de la inversión y el presupuesto sigue priorizando la construcción de nuevas autovías en lugar de mejorar la conservación y mantenimiento de la amplia red de carreteras existente.

**FERROCARRIL** (3.727 millones en 2018): En 2018 se produce un reimpulso de la inversión en ferrocarriles, y mientras que en alta velocidad se prevé que ADIF Alta Velocidad invierta 2.713 millones (el doble

LA INVERSIÓN EN  
INFRAESTRUCTURAS  
EN 2018 APENAS SUPONE  
1/3 DE LO INVERTIDO  
EN 2008

TABLA 5.2 – INVERSIÓN PÚBLICA EN INFRAESTRUCTURAS EN 2018					
MILLONES DE EUROS					
INFRAESTRUCTURAS	ESTADO	EMPRESAS PÚBLICAS	TOTAL PGE INICIAL	VARIACIÓN 2018/2017	
				MILL. €	%
Ferrocarriles	16	3.711	<b>3.727</b>	671	22,0
Carreteras	1.838	240	<b>2.078</b>	165	8,6
Puertos	4	803	<b>807</b>	-61	-7,0
Aeropuertos	21	730	<b>751</b>	136	22,1
Hidráulicas	688	124	<b>812</b>	-14	-1,7
Costas y medioambiente	207	0	<b>207</b>	-5	-2,4
Otras	40	65	<b>105</b>	55	110,0
<b>TOTAL</b>	<b>2.814</b>	<b>5.673</b>	<b>8.487</b>	<b>947</b>	<b>12,6</b>

Fuente: PGE 2017 y proyecto PGE 2018

que en 2017) en cercanías, mercancías y líneas convencionales solo se prevé que ADIF invierta 848 millones (el doble que en 2017) y SEITTSA prevé invertir 150 millones en alta velocidad y ferrocarril convencional. Desaparece del gasto en infraestructuras la partida destinada al mantenimiento de la red ferroviaria convencional que se dotaba mediante una transferencia al ADIF y que ahora se financiará mediante canon por uso de la infraestructura

La inversión en ferrocarriles se realiza fuera del ámbito de consolidación del presupuesto, a cargo de empresas públicas (ADIF Alta Velocidad, ADIF y SEITTSA) y el grueso de sus recursos se concentra en los corredores de alta velocidad en construcción (corredor Norte-Noroeste, corredor Mediterráneo, corredor Levante, línea Madrid-Castilla La Mancha-Comunidad Valenciana-Región de Murcia, corredor de Andalucía, corredor de Extremadura, corredor Mediterráneo-Cantábrico). Mientras tanto, las inversiones destinadas a la red ferroviaria convencional, de cercanías y al transporte de mercancías por ferrocarril siguen bajo mínimos. Tras años de abandono y deterioro del servicio, ahora se anuncian futuros planes de inversión en cercanías, que habrá que ver primero si pasan del mero anuncio a la realidad y

posteriormente, el plazo de ejecución de esas inversiones, visto los precedentes de anteriores planes de cercanías anunciados y nunca realizados. Mientras tanto, el ferrocarril que utiliza la mayor parte de la población, que concentra el 90 por cien de los viajeros y que utilizan a diario cientos de miles de trabajadores, estudiantes,... funciona en medio de averías, retrasos e incidencias varias.

**CARRETERAS** (2.078 millones en 2018): El grueso de la inversión en carreteras se realiza dentro de los Presupuestos, a cargo del Ministerio de Fomento, que en 2018 prevé invertir 952 millones en la creación de carreteras (autovías principalmente) y 885 millones en conservación y explotación de carreteras. Además, SEITTSA invertirá 240 millones en carreteras, en su mayoría destinados a construir nuevas infraestructuras. El gasto en carreteras sigue más orientado a crear nueva infraestructura viaria que ha reforzar la conservación y mantenimiento de la red existente. Dentro de las actuaciones en materia de carreteras se incluye el Plan Extraordinario de Inversión en Carreteras (PIC) que tendrá una inversión acumulada de cinco mil millones durante los próximos cuatro años y permitirá actuar sobre más de dos mil kilómetros de infraestructuras viarias. La gestión del PIC se

LA INVERSIÓN EN  
INFRAESTRUCTURAS  
SIGUE CONCENTRADA  
EN 2018 EN EL AVE

realizará mediante contratos de concesión que incluirán la construcción o reforma de la obra existente, así como su conservación y explotación. Hay que recordar que anteriores experiencias de colaboración público-privadas en materia de infraestructuras han resultado ruinosas para el sector público.

**PUERTOS MARÍTIMOS** (807 millones en 2018): como en años anteriores, la mayoría de la inversión prevista en infraestructuras portuarias se realiza fuera de los Presupuestos, a cargo de Puertos del Estado y las distintas autoridades portuarias que invertirán 803 millones en diversos puertos: ampliaciones de muelles, accesibilidad ferroviaria,...

**AEROPUERTOS** (751 millones en 2018): Las actuaciones en materia aeroportuaria son realizadas por el grupo ENAIRE, que en 2018 prevé invertir 730 millones, concentrados sobre todo en los principales aeropuertos: Madrid, Barcelona, Málaga, Canarias y Baleares.

**INVERSIONES HIDROLÓGICAS** (812 millones en 2018): La lógica inversora en política de aguas sigue la misma lógica desarrollista de infraestructuras en materia de transporte de generar y aumentar las infraestructuras que garanticen el aumento de la oferta de agua capaz de seguir la senda creciente de la demanda de agua, en lugar de apostar por una lógica diferente de gestionar la demanda de recursos hídricos. La apuesta histórica por aumentar la oferta de agua ha estado vinculada a la política de construcción de pantanos, de trasvases de recursos hídricos entre cuencas y más recientemente, por la construcción de numerosas desaladoras en el litoral Mediterráneo e insular.

El grueso de los recursos hídricos disponibles en España se utiliza para regadío. En 2014 el volumen de agua de regadío alcanzó 15.129 hectómetros cúbicos, frente a un volumen de agua suministrada a los hogares de 2.238 hectómetros cúbicos y un volumen de pérdidas reales de 651 hectómetros cúbicos, que equivale al 15% del volumen de agua suministrada a la red de abastecimiento público para consumo urbano.

En 2018 la inversión prevista en infraestructuras como desarrollo de los planes hidrológicos se situará en 812 millones, la mayoría dentro del ámbito de los Presupuestos (689 millones) y ejecutada principalmente por la Dirección General del Agua y las diferentes Confederaciones Hidrográficas, mientras que una parte menor de las inversiones (124 millones) se realiza a cargo de empresas públicas, las sociedades de aguas, fuera de los Presupuestos.

#### **5.4.2 El fallido y trucado presupuesto de investigación, desarrollo e innovación**

La realidad de la ciencia, la investigación, su desarrollo e innovación tecnológica aplicada al proceso productivo deja mucho que desear en España, con una situación mucho peor que en la Unión Europea y que la recesión ha agravado al alejarnos más todavía del esfuerzo en I+D de la UE. La apuesta por la I+D+i no es una prioridad del sector empresarial en España, que tradicionalmente la ha dado la espalda, ni tampoco de nuestro sector público.

La mayor parte de la brecha que separa el esfuerzo en I+D de España (1,19% del PIB) del promedio de la Eurozona (2,13% del PIB) se concentra en el menor gasto empresarial, si bien es cierto que en los últimos años también se ha abierto la brecha en el sector público, que se había cerrado durante la primera legislatura del Gobierno de Zapatero. En España ha sido habitual maquillar las raquíticas cifras del presupuesto estatal destinado a I+D sumando el gasto en innovación tecnológica, en el que durante años se incluían gastos que ni siquiera reunían los requisitos mínimos para ser considerados como innovación, algunos vinculados a grandes proyectos de compra de armamento pesado para las fuerzas armadas. Adicionalmente, la inclusión de cuantiosos préstamos destinados a proyectos de I+D+i (con fines civiles y militares) ha permitido mantener el presupuesto público de investigación o minimizar su caída a pesar de que el gasto real se ha recortado de forma muy

---

**BAJAN LAS EMPRESAS  
QUE INVIERTEN EN I+D+i  
Y QUE SE BONIFICAN  
FISCALMENTE DICHA  
INVERSIÓN**

---

abultada estos últimos años. Gran parte de estos préstamos nunca se han llegado a conceder, pero han servido para encubrir el recorte presupuestario. Y de aquellos préstamos que sí se han concedido, su nivel de devolución es muy reducido y han terminados convertidos en préstamos fallidos, generando un gasto adicional no presupuestado inicialmente, como es el caso de los préstamos y aportaciones a las empresas fabricantes de armamento pesado que posteriormente adquiere el Estado.

La foto que ofrece año tras año el proyecto de Presupuestos sobre la I+D+i está trucada: la mayoría del presupuesto corresponde a préstamos y activos financieros, que inflan el presupuesto año tras año y que posteriormente quedan sin ejecutar en su inmensa mayoría. En 2018 la política de I+D+i dispondrá de 7.044 millones: el 60 por 100 (4.206 millones) para préstamos y aportaciones patrimoniales y solo el 40 por 100 (2.839 millones) para gasto real e inversiones. El gasto real y las inversiones siguen 1.337 millones por debajo del nivel máximo presupuestado en 2009, al inicio de la recesión.

El presupuesto de I+D+i todavía acumula un recorte del 27% y -2.617 millones respecto al presupuesto de 2009, a pesar de que en 2018 el presupuesto aumenta un 8% y dispondrá de 542 millones más que en el presupuesto anterior. De este aumento, 315 millones van destinados a préstamos (con serias dudas de que se lleguen a ejecutar) y solo 227 millones van a gasto real (capítulos 1 a 7 del presupuesto). Además, la cuarta parte del aumento del gasto real corresponde a gasto militar (52 millones) por lo que el aumento del gasto civil se limita a 174 millones, apenas 1 de cada 3 euros del aumento presupuestario en I+D+i previsto en 2018.

### Bajan las empresas que invierten en I+D+i y que se bonifican fiscalmente dicha inversión

Además del presupuesto de gasto destinado a ciencia e innovación, los Presupuestos incluyen otros mecanismos, los beneficios fiscales, para impulsar y orientar las actuaciones en esta materia. Los beneficios fiscales en el Impuesto sobre Sociedades vinculados a la política de I+D+i serán de 312 millones en 2018, lo que supone un descenso del 11% respecto a los 350 millones estimados para 2017. La mayor parte de los beneficios fiscales destinados a I+D+i se concentran en la deducción a la cuota íntegra del Impuesto sobre Sociedades para los gastos en actividades de investigación y desarrollo. Esta deducción tiene un coste fiscal de 224 millones en 2018, lo que supone un descenso del 36% respecto a los 348 millones estimados en 2017. Este descenso de las deducciones de I+D, se origina por la caída del número de empresas que realiza (y deduce) actividades de I+D (-24%) a lo que se añade el recorte del gasto por

empresa en estas actividades, que se traduce en una caída del 15% de la deducción media. En 2018 se estima que 2.396 empresas se deducirán gastos de I+D, cuando en 2017 se estima que fueron 3.165 empresas.

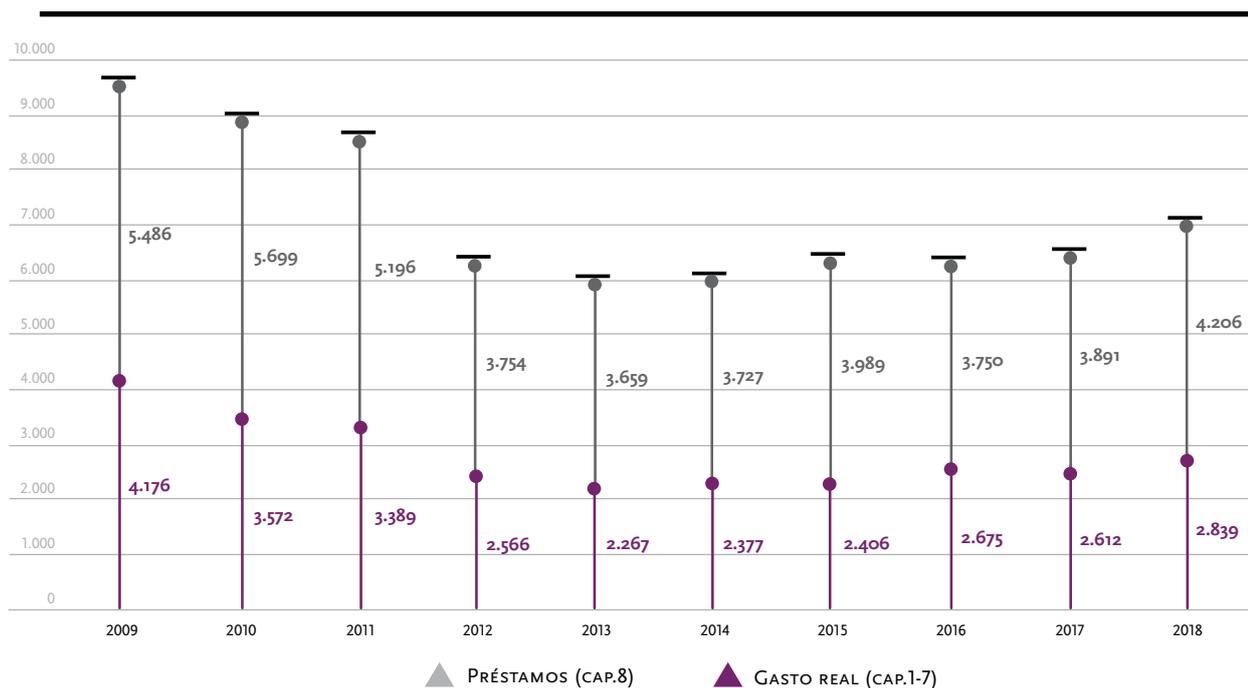
### 5.4.3 La (no) política de industria y energía

En España no existe la política de industria y energía, no hay presupuesto para la política de industria y energía. Es solo un “título” que sirve para dar cobertura presupuestaria a los pagos al sistema eléctrico y poco más hay. En 2018 el presupuesto de gasto de esta política es muy bajo (5.768 millones) y la gran mayoría se destina al equilibrio financiero y sostenibilidad del sistema eléctrico (3.710 millones) con un presupuesto testimonial para el resto de ejes de política energética e industrial. El 80 por 100 del presupuesto de la política industrial y energética corresponde a gasto y el 20 por 100 restantes son préstamos para financiar iniciativas

MILLONES DE EUROS (M€)	PGE 2018	2018/2017		2018/2009	
		MILL. €	%	MILL. €	%
<b>Presupuesto I+D+i</b>	<b>7.044</b>	<b>542</b>	<b>8</b>	<b>-2.617</b>	<b>-27</b>
1.1 Gasto: cap. 1-7	2.839	227	9	-1.337	-32
1.2 Préstamos: cap. 8	4.206	315	8	-1.281	-23
2.1 I+D	5.677	302	6	-1.296	-19
2.2 Innovación <sup>(1)</sup>	1.368	240	21	-1.322	-49
3.1 I+D+i civil	6.366	337	6	-1.837	-22
3.2 I+D+i militar	678	204	43	-781	-54
3.1.1 Civil: cap. 1-7	2.629	174	7	-1.238	-32
3.1.2 Civil: cap. 8	3.738	151	4	-598	-14
3.2.1 Militar: cap. 1-7	210	52	33	-99	-32
3.2.2 Militar: cap. 8	468	165	54	-683	-59

1. Incluye innovación en telecomunicaciones, sociedad de la información e innovación militar.  
Fuente: PGE aprobados de cada año y proyecto de PGE 2018

**GRÁFICO 5.1 – EL PRESUPUESTO DE I+D+I NO HA SUPERADO LA CRISIS**  
(PGE, MILLONES DE EUROS)



Fuente: Elaboración propia a partir de los PGE aprobados cada año y proyecto de PGE para 2018

de reindustrialización y de eficiencia energética, que aumentan un 41% en 2018 al incluirse una nueva dotación de préstamos al IDAE para eficiencia energética y energías renovables.

La realidad de la política de industria y energía es todavía peor que la que refleja su presupuesto. En 2017 se ejecutaron en su totalidad los 3.824 millones en transferencias a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia para financiar los costes del sector eléctrico (renovables) y el mayor coste de generación extra-peninsular. Excluida esas transferencias, el resto del presupuesto destinado a industria y energía eran 1.544 millones, de los que solo se ejecutaron 974 millones, apenas el 63%. El programa de reconversión y reindustrialización contaba con 867 millones, de los que solo ejecutó 460 millones (el 53%) debido a que solo concedió la mitad de los préstamos a empresas de los que disponía (404 millones) y dejó sin conceder la otra mitad (407 millones).

### La política energética se concentra en el equilibrio financiero del sistema eléctrico

La mayor parte del presupuesto en política energética son partidas destinadas a financiar costes del sistema eléctrico para contribuir a su equilibrio financiero. El Ministerio de Economía, Industria y Competitividad destina 3.750 millones en transferencias de capital a la CNMC para financiar costes del sector eléctrico: la retribución específica de la generación con renovables, el extracoste de la actividad de producción eléctrica en los territorios no peninsulares, y compensar la reducción de ingresos por la eliminación de peajes eléctricos. Además se incluyen también 150 millones en subvenciones a industrias/empresas privadas para compensar de determinados costes adicionales derivados del uso de la energía eléctrica.

La política de energía también incluye 47 millones para financiar el funcionamiento del Consejo de Seguridad Nuclear y los fondos destinados al Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE): 17,5 millones en transferencias corrientes para su

LA POLÍTICA ENERGÉTICA  
SE CONCENTRA EN EL  
EQUILIBRIO FINANCIERO  
DEL SISTEMA ELÉCTRICO

funcionamiento, 50 millones para subvencionar la movilidad energéticamente eficiente y sostenible y 300 millones en préstamos para impulsar la eficiencia energética y las energías renovables.

### **Política industrial: poco gasto y mucho préstamo sin ejecutar**

La Estrategia 2020 establece a nivel europeo un objetivo de que la industria aumente su peso hasta el 20 por 100 del PIB en el año 2020. Un objetivo muy ambicioso para España cuando en la actualidad la industria no supera el 16 por 100 del PIB y que implicaría que la industria tendría que incrementar su tamaño en más de un 25% en apenas tres años y crecer a un ritmo muy superior al de la economía. Este objetivo que es muy difícil, es prácticamente imposible a la vista del reducido presupuesto público destinado a política industrial, el mínimo liderazgo público y su limitada presencia en el sector tras haber desmantelado en las últimas décadas la política industrial y haber privatizado el sector público empresarial. El grueso de los fondos de la política industrial se concentra en actuaciones de reconversión, reindustrialización y reestructuración del carbón. Junto al reducido presupuesto de esta política, y más allá de actuar en zonas y sectores en declive industrial, se echa en falta una apuesta clara por sectores industriales y productivos con futuro.

El principal destino de fondos de la política industrial lo constituye el presupuesto destinado a reconversión y reindustrialización, que contarán con 871 millones en 2018. La gran mayoría son 811 millones en préstamos a largo plazo para financiar la inversión industrial de empresas privadas que contribuyan a reforzar la competitividad industrial y favorecer su desarrollo, estimulando la incorporación de tecnologías avanzadas en sus productos y procesos. La realidad de la política industrial de este Gobierno es que en 2017 solo se ejecutó la mitad de estos préstamos, lo que reduce todavía más el bajo alcance de las actuaciones de reconversión y reindustrialización. Además, el programa de incentivos regionales a la localización industrial cuenta con 60 millones en subvenciones

a fondo perdido a la inversión empresarial en zonas geográficas prioritarias definidas por el Gobierno.

El Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo alternativo de las Comarcas mineras contará con 319 millones en 2018. La mayor parte de este presupuesto (282 millones) son subvenciones para cubrir los costes sociales y técnicos y obligaciones del proceso de reordenación, destinadas principalmente a las familias, y en menor medida a las empresas y sector público. También hay 32 millones en transferencias para subvencionar inversiones empresariales para reactivar económicamente a las comarcas mineras y ayudar a pequeños proyectos empresariales.

El programa de desarrollo industrial cuenta con 54 millones en 2018, de los que 30 millones son préstamos para actuaciones de estímulo de la demanda de bienes industriales destinados al plan de renovación de bienes de equipo de las PYME. Además el programa incluye 17 millones en subvenciones para actuaciones de fomento de la movilidad sostenible a empresas, familias y administraciones públicas (el plan MOVEA prevé subvencionar 4.400 actuaciones de compra de vehículos o instalación de puntos de recarga) y 6 millones que beneficiarán a 180 empresas para compensar costes indirectos derivados de la aplicación de la Directiva de régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero destinados a sectores expuestos a un riesgo significativo de “fuga de carbono” (deslocalización).

#### **5.4.4 La reducida apuesta pública por el comercio, turismo y PYMES**

La política de comercio, turismo y PYMES en 2018 contará con un presupuesto conjunto de 900 millones, lo que supone un aumento del 3% respecto al presupuesto de 2017. El 60 por 100 de este presupuesto (545 millones) son préstamos para financiar diversas actuaciones de estos sectores

y el otro 40 por 100 (355 millones) corresponde a gasto real: transferencias de capital, inversiones, gastos de personal,... El reducido presupuesto de la política de comercio, turismo y PYMES, menos del 0,1% del PIB, da la medida del ínfimo esfuerzo estatal en áreas cruciales como la internalización de la economía y de las empresas españolas, el sector de comercio, el turismo y el apoyo a la pequeña y mediana empresa.

La ejecución de la política de comercio, turismo y PYME es mínima, con lo cual ni siquiera cumple con los pobres objetivos presupuestarios fijados. La falta de ejecución se concentra en los activos financieros y préstamos, al igual que pasa en otras políticas. En 2017 la ejecución del presupuesto aprobado fue mínima: solo el 39% (307 millones de 793 millones presupuestados). El programa de coordinación y promoción del turismo solo ejecutó 8% del presupuesto (20 millones de un total de 238 millones). El programa de promoción comercial e internacionalización de la empresa solo ejecutó el 42% de su presupuesto (167 millones de un total de 401 millones). La ejecución del apoyo a la pequeña y mediana empresa fue superior pero solo llegó al 76% del presupuesto (106 millones de un total de 140 millones).

Para promoción comercial e internacionalización de la economía y de las empresas españolas se presupuestan 400 millones en 2018, donde se incluyen 230 millones en aportaciones patrimoniales, la mayoría destinadas al Fondo para la internacionalización de la empresa (FIEM) cuyo objetivo es promover las operaciones de exportación, así como 81 millones en subvenciones al Instituto de Comercio Exterior (ICEX) para cubrir sus gastos corrientes y de inversión. Es evidente que es un apoyo público testimonial para la que dice ser una de las grandes apuestas de país para impulsar el crecimiento económico: el sector exterior y las exportaciones.

El sector del turismo es clave para España, supone el 11 por 100 del PIB y el 13 por 100 del empleo. La coordinación y promoción

del turismo dispondrá de un presupuesto de 336 millones en 2018, un 5% más que el año anterior. La mayor parte del presupuesto va destinado a la concesión de líneas de préstamos a empresas del sector turístico (216 millones) y en menor medida a inversiones y subvencionar inversiones. No parecen recursos suficientes para afrontar la transformación que está sufriendo la cadena de valor del sector turístico en los últimos años, vinculado al desarrollo de nuevas tecnologías y plataformas, así como la redoblada competencia de destinos turísticos alternativos y de cuya situación de inestabilidad nos hemos beneficiado en los últimos años. Tampoco parecen suficientes para impulsar la profunda renovación que requiere parte de nuestra oferta hostelera de playa para adaptarse a las crecientes exigencias de mayor calidad, seguridad, sostenibilidad, servicios,...

Para facilitar el acceso a la financiación de la pequeña y mediana empresa en 2018 se prevé gestionar un presupuesto de 145 millones, un 4% más que en 2017. La mayor parte de este presupuesto (99 millones) son préstamos otorgados a la Empresa Nacional de Innovación (ENISA) para que a su vez conceda préstamos participativos a PYMES, a empresas de base tecnológica y a jóvenes emprendedores. También se incluyen 41 millones en subvenciones para financiar inversiones de entidades públicas (CERSA) y familias.

#### **5.4.5 La menguante e ineficaz política de vivienda**

##### **El Plan Estatal de Vivienda 2018–2021: retórica sin recursos que incuba una nueva burbuja**

Los Presupuestos de 2018 confirman el análisis negativo realizado tras la presentación hace unos meses del Plan Estatal de Vivienda 2018–2021: entonces se publicitaba como una gran mejora lo que se confirma que es un nuevo recorte de la política de vivienda, que se acumula a los recortes que ya ha sufrido en años anteriores. El Plan Estatal de Vivienda 2009–2012 contó con

un presupuesto de 4.653 millones, que se recortó un 45% hasta 2.550 millones en el Plan 2013–2016 elaborado ya por el Partido Popular. Del Plan de Vivienda 2018–2021 hay poca información, pero los datos confirman un nuevo recorte de fondos, lo que reducirá todavía más su capacidad real para apoyar el derecho a la vivienda. Los fondos presupuestados para el Plan Estatal de Vivienda en 2018 (426 millones) bajan un 1% respecto al presupuesto de 2017 (430 millones) y acumulan un recorte del 42% con el presupuesto de 2013 (732 millones) cuando en plena recesión se destinó a la política de vivienda casi el doble de recursos, también entonces en el primer ejercicio del anterior plan estatal de vivienda.

En la introducción del Plan Estatal de Vivienda 2018–2021 se reitera la apuesta por el alquiler y la rehabilitación para favorecer el acceso a una vivienda. El problema es que sigue sin cuestionar ni revertir el principio de

la vivienda como mercancía y el papel hegemónico del mercado privado, por lo que en los hechos y en el presupuesto, más allá de la propaganda, sigue orientado a apuntalar los intereses de los grandes propietarios y promotores inmobiliarios, apostando en el corto plazo por promover y especular con la vivienda de alquiler a la espera de poder impulsar un nuevo ciclo especulativo en torno a la compraventa de vivienda comparable a anteriores burbujas inmobiliarias (1986–1992 y 1998–2007).

Tradicionalmente en los planes estatales de vivienda el grueso de las ayudas se destinaban a subsidiar la compraventa de vivienda (subvencionando la construcción de viviendas y dando ayudas a la demanda que en gran medida acaban presionando al alza los precios de la vivienda). En el mismo sentido de reforzar el modelo de vivienda en propiedad, durante décadas la principal apuesta pública en política de vivienda no eran los

TABLA 5.4 – POLÍTICA DE VIVIENDA. PGE 2018

DATOS EN MILLONES DE EUROS	PGE 2018	PGE 2017	VARIACIÓN	
			M €	%
<b>1. Política de vivienda</b>	<b>473</b>	<b>474</b>	<b>-1</b>	<b>-0,2</b>
1.1 Plan estatal de vivienda	426	430	-4	-1,0
1.1.1 Subvenciones a CCAA	350	328	22	6,6
1.1.2 Subvenciones a personas y familias	76	102	-26	-25,3
2.1 Resto de actuaciones en vivienda y suelo	47	44	3	7,4
<b>2. Beneficios fiscales vivienda (*)</b>	<b>2.172</b>	<b>2.183</b>	<b>-11</b>	<b>-0,5</b>
IRPF reducción por arrendamiento de viviendas	341	305	36	11,7
IRPF deducción por inversión en vivienda habitual	1.035	1.178	-143	-12,1
IRPF deducción alquiler vivienda habitual	64	77	-12	-16,2
IRPF exención ganancias reinversión en vivienda habitual	190	157	33	21,3
Iº. Sociedades bonificación empresas arrendadoras vivienda	33	24	9	39,1
IVA vivienda (tipo superreducido 4%, tipo reducido 10%)	508	443	65	14,8
<b>TOTAL GASTO ESTATAL VIVIENDA (1+2)</b>	<b>2.646</b>	<b>2.657</b>	<b>-12</b>	<b>-0,4</b>

\* Además, existen otros 261 millones en beneficios fiscales a las SOCIMI que se dedican al arrendamiento de bienes inmuebles, entre ellos, viviendas.

Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir del proyecto de PGE de 2017 y 2018

planes de vivienda sino los cuantiosos beneficios fiscales destinados mayoritariamente a subvencionar la compraventa de vivienda (el más relevante era la deducción de los gastos de hipoteca en el IRPF).

### **El presupuesto de 2018 profundiza el recorte de la política de vivienda**

En 2018 el grueso de los recursos públicos destinados a vivienda (el 80 por 100) se concentra en los beneficios fiscales, mientras que el gasto –el plan estatal de vivienda y otras actuaciones– solo supone el 20 por 100. La gran mayoría de estos beneficios fiscales siguen subvencionando fiscalmente la promoción y adquisición de vivienda en propiedad. Los beneficios fiscales vinculados a la política de vivienda se sitúan en 2.172 millones, lo que supone un ligero descenso del 0,5% respecto al presupuesto de 2017. El coste de los beneficios fiscales solo refleja el importe de las deducciones, exenciones, desgravaciones,... en la parte estatal de los diferentes impuestos. Para conocer el coste total de las deducciones fiscales habría que estimar y añadir el coste fiscal de la parte que gestionan otras administraciones públicas.

El presupuesto destinado a la política de vivienda cae ligeramente en 2018 (-0,2%) y se sitúa en 473 millones. Las ayudas y subvenciones del Plan Estatal de Vivienda bajan el 1% y se sitúan en 426 millones en 2018, la gran mayoría destinado a transferencias a las comunidades autónomas para que a su vez desarrollen políticas de vivienda alineadas al plan estatal. En 2018, las transferencias de capital a comunidades autónomas suben hasta 365 millones, donde se incluyen 350 millones en subvenciones del Plan Estatal de Vivienda a las comunidades autónomas y 12 millones en actuaciones complementarias al Plan Estatal de Vivienda en las Islas Canarias. Por el contrario, las subvenciones a las familias se recortan hasta los 76 millones, destinados a la subsidiación de préstamos (75 millones), con unos remanentes testimoniales de la renta básica de emancipación (1,5 millones) y de ayuda estatal directa a la entrada para compra de vivienda (0,2 millones).

Además, aunque no están incluidos en la política de vivienda, hay 261 millones en beneficios fiscales originados por los tipos reducidos (del 19 y 0 por ciento) en el Impuesto sobre Sociedades del que disfrutaban 115 Sociedades Anónimas Cotizadas de Inversión en el Mercado Inmobiliario (SOCIMI). Las SOCIMI se dedican a inversión directa en activos inmobiliarios de naturaleza urbana para su alquiler y desde 2017 han apostado por la inversión en vivienda aunque su patrimonio sigue todavía concentrado en grandes superficies comerciales y hoteles.

## **5.5 OTRO PRESUPUESTO ES NECESARIO: MÁS Y MEJOR GASTO PÚBLICO QUE DÉ RESPUESTA A LOS RETOS DEL PAÍS**

Los Presupuestos Generales del Estado junto con la regulación son los instrumentos más poderosos y de calado para impulsar desde la iniciativa pública la transformación y mejora del aparato productivo y dar respuesta a los retos del país: la ausencia de política industrial y la falta de un proyecto para el tejido empresarial; el tránsito de una economía analógica basada en inversiones físicas a una economía digital basada en mayor medida en el desarrollo de intangibles competitivos; el papel clave de la educación y la formación y la apuesta por la ciencia y la innovación; el negocio de la vivienda como lastre para el desarrollo y fuente de desigualdad; la transición energética hacia un sistema basado en fuentes renovables; el reto de la transición digital (automatización, robotización); el delicado equilibrio territorial y medioambiental de España, sometido a múltiples amenazas (sequía, desertificación, contaminación, sobreexplotación, incendios forestales, urbanismo depredador); el reto demográfico de nuestra población (envejecer con calidad de vida, fomentar la natalidad).

El Gobierno dispone de instrumentos legislativos y económicos muy relevantes y efectivos para afrontar los retos planteados: la inversión pública, la política de infraestructuras de transporte y comunicaciones, la investigación pública y el fomento de la I+D+i privada, la política pública de vivienda, la planificación del sistema energético y eléctrico y la composición de su mix, el gasto

público en educación (las comunidades autónomas sobre todo), la compra pública innovadora y eco-eficiente, la definición del modelo industrial y empresarial a desarrollar, fijar los niveles y requisitos de eficiencia, sostenibilidad y reciclaje de los procesos productivos, de los bienes y servicios, de la edificación residencial, la gestión sostenible del urbanismo y el suelo, la planificación de la política agraria, la gestión del agua y la protección del medio ambiente y combatir sus principales amenazas.

Los Presupuestos Generales del Estado son un agregado muy complejo que incluye múltiples actuaciones, gastos e iniciativas y que debe dar respuesta a intereses contrapuestos y en ocasiones contradictorios con las prioridades que dicen guiar las políticas públicas, y en el que la capacidad de lobby y de presión de intereses corporativos, económicos o empresariales pervierte los mecanismos y resultados de algunas de las políticas públicas (energía, vivienda, infraestructuras) donde históricamente han primado intereses corporativos sobre el interés general de la población. El objetivo es alinear el máximo posible los Presupuestos con el nuevo paradigma productivo, para lo que hay que aplicar tres principios:

- Cambio de prioridades: hay que gobernar en otro sentido y legislar para afrontar los retos del país y las necesidades básicas de la población, algo que en numerosas ocasiones no ha sido así.
- Dotar de más recursos las políticas: más gasto e inversión pública y mejores instrumentos financieros para promover las actuaciones de los agentes privados.
- Gastar mejor: se requiere una mayor eficacia y eficiencia del gasto, es decir, que responda a los objetivos planteados optimizando los recursos utilizados. Mayor claridad y definición de los objetivos perseguidos, mayor control y auditoría de los medios utilizados para minimizar las desviaciones y la corrupción, y una mayor rendición de cuentas y transparencia de los resultados obtenidos ante la sociedad.

EFICIENCIA-AHORRO-SOSTENIBILIDAD es el nuevo paradigma económico que debe guiar la recuperación de la inversión pública y el gasto productivo, para reorientar la economía española hacia fines más provechosos para el conjunto de la sociedad. España es un país con escasez de recursos naturales clave (hidrocarburos, minerales, agua,...) que al igual que otros países debe afrontar importantes retos tecnológicos, productivos, medioambientales, demográficos y sociales.

La inversión pública y los incentivos a la inversión y actuaciones privadas deben dirigirse a aquellos sectores y acciones que apunten ese nuevo paradigma económico y productivo y permita cumplir los ambiciosos objetivos en materia de emisiones contaminantes, energías renovables, eficiencia y esfuerzo en investigación y desarrollo fijados por la Unión Europea así como otros compromisos internacionales. Frente al capitalismo desarrollista de producir más usando cada vez más recursos e insumos, hay que desarrollar las capacidades para producir más, pero sobre todo mejor con menos. Apuesta por una economía circular, que no malgaste los recursos que no tenemos, optimizando el proceso y los insumos desde la misma etapa de diseño y pasando por todas las etapas y cierre el ciclo de vida del bien o servicio potenciando las 4R (reducir, reutilizar, reciclar y recuperar).

En el pasado reciente la inversión y el gasto público ya jugaron un papel clave en impulsar el fallido modelo de crecimiento que colapsó con el estallido de la burbuja inmobiliaria y que generó la última grave y profunda recesión. Por eso es necesario que la recuperación de la inversión pública pase por su completa reorientación hacia una inversión pública productiva y socialmente rentable, que contribuya a la necesaria transformación y mejora de nuestro aparato productivo con unas bases más sólidas y justas de generación y distribución de la riqueza. Alcanzar estos objetivos de desarrollo incluso requiere establecer la educación y la formación como pilar básico de la sociedad

que posteriormente se vea desarrollado por una apuesta transversal, pública y privada, por la ciencia y la innovación.

Las áreas prioritarias de inversión para España en estos momentos para afrontar los retos de país y mejorar nuestro modelo productivo se abordan en los siguientes apartados. Las diferentes propuestas, lejos de ser compartimentos estancos y aislados, están estrechamente relacionadas entre ellas.

### 5.5.1

#### **Más ciencia e innovación**

La investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación son factores estratégicos a largo plazo para mejorar nuestro modelo productivo y deben ser una apuesta transversal a todos los sectores, adaptándose en cada actividad a sus características, ya que hay sectores más proclives a la incorporación de nuevos desarrollos e innovaciones tecnológicas. La mayor apuesta pública y empresarial por la ciencia y la innovación es un objetivo en si mismo, que no obstante luego debe sustanciarse e insertarse en el resto de propuestas y ejes prioritarios del cambio de modelo. Es decir, tan relevante es disponer de más recursos para I+D+i como definir y orientar claramente las prioridades y los retos en los que focalizar los recursos de la investigación.

La inversión en I+D+i es una apuesta que da sus frutos en el largo plazo y que requiere de una estabilidad y constancia que permita consolidar estructuras de investigación que vayan creciendo y progresando con el tiempo y obteniendo resultados. Es imprescindible aumentar y blindar los presupuestos públicos destinados a ciencia e investigación fijando objetivos realistas que permitan mejorar las estructuras de investigación existente y desarrollando otras nuevas siempre en la línea de dar respuesta a los retos y necesidades del país y lograr a medio plazo (8 años) alcanzar el 2% del PIB destinado a I+D, lo que requiere duplicar el actual gasto nominal en I+D y aumentar al menos en

1.500 millones anuales el gasto en I+D de la economía española durante la próxima década.

Como primer paso hay que recuperar y consolidar en el corto plazo el nivel de gasto público en I+D alcanzado durante la anterior etapa de crecimiento (el 0,64% del PIB) lo que supondría aumentar en 2.000 millones en 4 años el gasto público en investigación. Además hay revisar a fondo los instrumentos destinados a promover y financiar el gasto empresarial en I+D+i, ya que a pesar de su generosidad no han logrado su objetivo de movilizar el gasto privado. Para cumplir los objetivos fijados el gasto empresarial en I+D debe alcanzar el 1,2% del PIB en el medio plazo, lo que supone duplicar el actual gasto empresarial. Una parte del pobre dato de gasto privado en I+D+i se explica porque la principal herramienta de los presupuestos para movilizar ese gasto (los préstamos en condiciones favorables) son un fracaso que llevan años acumulando porcentajes muy bajos de ejecución. Hay que rediseñar los instrumentos de financiación pública, tanto los préstamos como las deducciones fiscales en el Impuesto sobre Sociedades, y remover los obstáculos que existen para que ambos sean instrumentos eficaces para impulsar la I+D+i empresarial. El Centro para el Desarrollo Tecnológico e Industrial (CDTI) tiene que jugar un papel clave, y de mucha mayor dimensión que en la actualidad, en impulsar y financiar la I+D+i empresarial, para lo que debe disponer de los recursos suficientes y herramientas de gestión ágiles para canalizar un mayor volumen de recursos hacia el tejido empresarial innovador.

### 5.5.2

#### **Más educación y formación, priorizando la mejora en la enseñanza obligatoria**

La educación y la formación deben ser un ámbito prioritario del gasto y la inversión pública, por su papel clave en el desarrollo de los países y de su población, como forma de reducir la desigualdad existente y de fomentar el progreso económico y social. De hecho, la educación debiera incorporarse

al núcleo de las herramientas básicas en el nuevo modelo productivo, que debería definir su apuesta estructural con las siglas E+I+D+i. La educación es una competencia transferida a las comunidades autónomas y a ellas les corresponde encabezar la apuesta por la educación, con el apoyo del Gobierno central, cuyo esfuerzo presupuestario se destina a dotar de recursos la política de becas y ayudas al estudio.

La realidad sin embargo es la contraria: España lleva años recortando su gasto público en educación en relación al PIB y en 2016 se ha registrado su peor dato en los últimos 25 años (el 4,22% del PIB). Hay que incrementar el gasto público en educación, fijando como primer objetivo alcanzar el 5% del PIB en una legislatura, con un objetivo a largo plazo de llegar al 7% del PIB. Ese objetivo implica que en el corto plazo (4 años) el gasto público en educación debe aumentar en 8.500 millones (0,8% del PIB), esfuerzo que principalmente corresponde a las comunidades autónomas. El gasto público en educación del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte en 2016 sigue todavía 800 millones por debajo del gasto de 2009 (400 millones corresponden a transferencias a las comunidades autónomas y otros 400 millones al presupuesto educativo del ministerio, principalmente, becas y ayudas al estudio). El objetivo a corto plazo a nivel presupuestario es recuperar al menos esos 800 millones anuales (menos del 0,1% del PIB) y reforzar la capacidad de compensación de la política pública de becas.

El nivel educativo es un factor clave en la trayectoria laboral y las condiciones salariales de la población trabajadora y en el desempeño global de la economía, que requiere cada vez un mayor nivel de conocimientos y formación. El principal reto educativo de España en estos momentos es aumentar el porcentaje de población que supera la enseñanza obligatoria. El porcentaje de población que no titula más allá de los estudios obligatorios en España (34,7% de la población entre 25–34 años) duplica con creces el promedio en la Unión

Europea (14,8% de la población entre 25–34 años). Urge por tanto elevar el porcentaje de población que titula más allá de los estudios obligatorios, y el primer objetivo es aumentar el porcentaje de población que al menos cuenta con estudios de formación profesional de grado medio, el segmento de estudios donde España registra un mayor déficit de titulados en comparación con Europa. Para lograr esta mejora es imprescindible poner en marcha un plan de choque en las enseñanzas medias para dotarlas de más recursos, con más profesorado y una menor ratio por alumno/a, en profesorado de apoyo, con más inversión en mantenimiento, equipamiento y digitalización, y en orientación educativa y profesional al alumnado.

### 5.5.3

#### **Energía: electrificación, renovables y digitalización<sup>2</sup>**

El sistema energético es un elemento estructural clave en el funcionamiento de cualquier sociedad y economía, por lo que las decisiones que se adopten afectan al conjunto de la sociedad. España es un país importador de recursos energéticos (petróleo, gas, carbón, combustible nuclear) y con un bajo porcentaje de autoabastecimiento energético, que no obstante ha mejorado en los últimos años gracias al mayor peso de las fuentes renovables en la generación de electricidad. El consumo energético en España se concentra en el transporte, la industria y el consumo residencial. El reto es descarbonizar la generación y consumo de energía, democratizar su acceso y abaratar su coste garantizando la sostenibilidad del sistema. Los objetivos mínimos que debe cumplir España en materia de eficiencia energética, reducción de emisiones contaminantes y peso en la generación de energía con fuentes renovables vienen fijados por la Unión Europea en un horizonte a corto, medio y largo plazo: 2020, 2030 y 2050.

---

<sup>2</sup> Parte del análisis y propuestas sobre la situación del sector eléctrico están extraídas del informe 04/2017 El sector eléctrico en España, elaborado por el Consejo Económico y Social de España.

El futuro es evidente: estamos inmersos en un proceso de descarbonización de la economía, en el que electrificación y fuentes renovables están reemplazando al petróleo y a las grandes centrales térmicas en manos del oligopolio del sector. Lo que sí está sometido a fuertes presiones de los distintos países e intereses de corporativos es la velocidad con la que se avanza en los objetivos fijados. Y ahí las decisiones políticas son capturadas en ocasiones por las labores de lobby de poderosos intereses económicos.

La Estrategia energética de la UE especifica que en 2020 el 20% de la energía consumida debe ser de origen renovable, además de lograr una reducción del 20% de las emisiones de gases de efecto invernadero respecto a 1990 y alcanzar un 20% de reducción del consumo de energía promoviendo una mayor eficiencia energética. Para 2030 se está debatiendo fijar objetivos más exigentes que los ya acordados sobre energía y clima, que de momento determinan una reducción de al menos un 40% de las emisiones de gases de efecto invernadero, al menos 27% de mejora de la eficiencia energética y al menos 27% de cuota de energías renovables, aunque es posible que esos objetivos mínimos se fijen al menos en el 30% cuando finalicen las negociaciones en marcha. En 2050 el objetivo es lograr una reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero del 80–95%.

**SIN COSTE DE OPORTUNIDAD.** El Gobierno debe ser proactivo en el cumplimiento de esos objetivos de menor contaminación, de menor consumo y de mayor peso renovable. España es un país pobre energéticamente que debe sumarse de forma racional pero prioritaria al cambio del viejo paradigma energético fósil por el nuevo paradigma de eficiencia/ahorro/renovable. Al no disponer de hidrocarburos ni combustibles fósiles de calidad, no hay ventajas competitivas que nos aten al viejo modelo energético. Por el contrario nuestra ventaja competitiva sí se basa en el desarrollo de las fuentes renovables, en la sustitución de importaciones de combustibles sujetas a fuertes oscilaciones e incertidumbres y en

favorecer el ahorro, la eficiencia energética y una mejor gestión de la oferta y la demanda energética mediante la mayor aplicación de la tecnología y las redes inteligentes. El proceso de transición energética requerirá cuantiosas inversiones, públicas y sobre todo privadas. Una parte relevante de esa inversión de transición se puede financiar a través del ahorro y la eficiencia energética conseguida, a parte de los ingresos derivados de la mayor generación energética.

**LEY DE CAMBIO CLIMÁTICO.** Es imprescindible desarrollar una Ley de Cambio Climático y Transición Energética que traslade los ambiciosos objetivos fijados por la Unión Europea para las próximas décadas y que desarrolle las medidas y acciones concretas para llevarlo a cabo y dar coherencia a las diferentes iniciativas y actuaciones en materia de energía y cambio climático.

**INNOVACIÓN.** Las actuales líneas de investigación en materia energética se dirigen hacia 3 ámbitos: el almacenamiento eléctrico, el aumento de la eficiencia de las tecnologías renovables y el desarrollo del vehículo eléctrico. El sector público debe apoyar e impulsar estos ejes de actuación con los mecanismos disponibles (presupuesto de investigación, compra pública innovadora, financiación blanda a iniciativas privadas de innovación). El desarrollo de estas iniciativas va ligado estrechamente a la inversión en redes inteligentes y la digitalización del sector eléctrico.

**DIGITALIZACIÓN.** La digitalización del sector eléctrico permite en primer lugar gestionar el consumo así como gestionar de manera más adecuada la generación renovable, introducir medidas de eficiencia energética e incorporar tecnologías innovadoras. El disponer de redes inteligentes (smart grids) junto con la generalización de los contadores inteligentes permitirá la aplicación de big data a la gestión de los usuarios y avanzar en el autoconsumo y autogeneración.

**AUTOCONSUMO Y AHORRO.** Hay que democratizar la producción y el consumo, acercando el mayor ámbito posible de decisión a los consumidores finales, que

mediante pequeñas inversiones y un papel más activos puedan igualmente convertirse en pequeños productores y gestores eléctricos. El Gobierno central mediante una adecuada regulación debe eliminar trabas e impulsar las prioridades ya recogidas a nivel europeo: autoproducción y autoconsumo, generación distribuida, comunidades energéticas, impulsar medidas e incentivos al ahorro y la eficiencia energética de hogares y de empresas, facilitando, en lugar de obstaculizar, la inversión e instalación de equipos de generación, almacenamiento y la adopción de medidas de ahorro y eficiencia. Y eso es lo contrario de lo que ha hecho por ejemplo el Gobierno en la última reforma de las tarifas eléctricas, subiendo los costes fijos con independencia del consumo (término de potencia) y bajando los costes variables, con lo que se penaliza en la tarifa al que menos consume y se incentiva al que más consume.

**INTERCONEXIONES ENERGÉTICAS.** El objetivo claro es mejorar interconexión eléctrica y gasística con Europa y África aunque hay iniciativas ya planteadas de ampliar estas interconexiones, al ritmo actual no se cumplirá el objetivo del 10% de capacidad de interconexión eléctrica internacional en 2020 ni el 15% en 2030. Evidentemente no es una cuestión que depende solo de España, sino que están implicados otros países. Del lado español deben abordarse los problemas y exigencias planteadas para minimizar el impacto ambiental de estas infraestructuras, y presionar a nivel bilateral y a nivel europeo para que se cumplan los objetivos planteados.

**ALMACENAMIENTO ELÉCTRICO:** Desarrollar y potenciar sistemas de almacenamiento eléctrico a gran escala (hidroeléctrica reversible o de bombeo,...), el almacenamiento en redes (grandes baterías, condensadores y supercondensadores) y a pequeña escala (baterías domésticas,...) que permitan incorporar al sistema una mayor capacidad de generación renovable, lo que permita ir reduciendo cada vez más el peso de las tecnologías más contaminantes y caras. Aquí hay todavía mucho recorrido

en desarrollo e innovación, antes de adoptar masivamente tecnologías ya en fase comercial.

**DISTRIBUCIÓN Y GESTIÓN DE LA DEMANDA.** Un mayor peso de las renovables plantea importantes retos en la gestión de la red y su situación de equilibrio, en la mejora de la capacidad de interconexión, en el desarrollo de sistemas de almacenamiento de electricidad, en potenciar la capacidad de gestionar la demanda de electricidad y derivarla hacia las horas valle, en acomodar la creciente demanda de eléctrica con fines de movilidad (vehículos eléctricos para el transporte por carretera).

**GENERACIÓN EXTRAPENINSULAR:** A la vista de la exitosa experiencia renovable en la isla de El Hierro que ha logrado su autosuficiencia con fuentes renovables combinando eólica con hidráulica de bombeo de forma competitiva y no contaminante frente a las tradicionales centrales térmicas, convendría extender la experiencia al resto de islas de los dos archipiélagos dando un protagonismo principal a la generación con fuentes renovables, potenciar la interconexión entre islas o con la Península y minimizar los costes y el impacto medioambiental.

#### **5.5.4 Infraestructuras: optimizar su uso y cubrir déficits pendientes**

**INFRAESTRUCTURAS: DE CONSTRUIR A MAXIMIZAR SU USO.** Durante los últimos 30 años España ha realizado un importante esfuerzo en consolidar la más amplia red de infraestructuras de transporte de alta capacidad de toda Europa (autovías, autopistas, ferrocarril de alta velocidad, aeropuertos, puertos marítimos) que todavía a día de hoy sigue extendiendo con nuevas infraestructuras: más AVE, autovías, autopistas de peaje. El resultado es una red muy amplia, con infraestructuras en ocasiones redundantes, innecesarias o infrutilizadas. El reto es racionalizar la red existente, especializar su uso, mejorar su conservación y mantenimiento para optimizar su uso y minimizar la necesidad de construir infraestructuras

adicionales. Hay que volver a incrementar el presupuesto destinado a infraestructuras de transporte, aunque seguramente no sea necesario alcanzar los niveles alcanzados durante la anterior etapa de crecimiento. Lo más importante es identificar las carencias de la red de transportes y fijar en consecuencia las prioridades.

Hay que optimizar la red de infraestructuras de transporte existente, aumentando el presupuesto destinado a mantenimiento y conservación de la amplia red de infraestructuras. Junto a la prioridad del mantenimiento hay que seguir invirtiendo en nueva infraestructura en aquellas áreas donde España mantiene un déficit o margen de mejora: ferrocarril convencional y de mercancías, interconexiones de los puertos marítimos con el ferrocarril.

El esfuerzo de construcción de nuevas infraestructuras debe concentrarse en los déficits que persisten, a pesar del ingente volumen invertido en las últimas décadas: ferrocarril convencional, de mercancías y de cercanías, interconexión entre diferentes redes de transporte, puertos-ferrocarril principalmente. El transporte de mercancías por ferrocarril hace años que está perdiendo cuota frente a la carretera e incluso está reduciendo las cantidades de mercancía transportada. Urge resolver los problemas de trazados antiguos, líneas sin electrificar, vías sin desdoblarse, falta de capilaridad de la red y de una adecuada interconexión con las zonas portuarias, industriales y logísticas,... que impiden al transporte de mercancías por ferrocarril ser competitivo en larga distancia nacional e internacional. La inversión en construcción de nuevas infraestructuras de carreteras debe reorientarse de los grandes ejes de autovías/autopistas a actuaciones más pequeñas que atiendan cuellos de botella de la red actual, circunvalaciones, puntos con alta concentración de accidentes,...

**TRANSPORTE Y MOVILIDAD.** El transporte ha sido el gran responsable del aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero entre 1990 y 2015, por lo que es un sector prioritario para incidir en la reducción de

emisiones, en la mejora de la eficiencia y en el avance de las tecnologías renovables y no contaminantes.

En el transporte urbano hay que potenciar los servicios públicos y colectivos, ampliando la oferta de servicios y manteniendo precios asequibles que potencien su uso en detrimento del vehículo privado, renovar la flota de vehículos públicos con criterios de eficiencia y no contaminación e impulsar las alternativas que favorecen una movilidad urbana menos contaminante (sistemas de alquiler de coche o moto, coche,...) y una mayor accesibilidad a pie o en bicicleta.

El objetivo de descarbonizar el transporte de mercancías se puede maximizar con el uso de camiones y furgonetas eléctricas para el tráfico ligero de mercancías y para la “última milla”, el uso de camiones propulsados por gas para el tráfico pesado, así como una mayor cuota en el transporte de mercancías del ferrocarril y del barco. En el transporte marítimo se debería aumentar el uso del gas natural licuado reemplazando a los combustibles tradicionales e invertir en infraestructuras portuarias que potencien la electrificación y el suministro de gas con fines de navegación.

### **5.5.5 Gestión sostenible del agua, el medio ambiente y el medio rural**

**AGUA.** Es necesario un nuevo paradigma en la gestión y uso del agua, que frente a su secuestro como un mero recurso económico necesario para múltiples actividades humanas, recupere la concepción del agua como derecho humano y un recurso natural finito indispensable para la vida y un delicado recurso medioambiental de cuya calidad y disponibilidad depende todo el equilibrio medioambiental. Deben plantearse actuaciones transversales a todos los sectores, que garanticen un mínimo vital asequible a la población y que ordene los usos y prioridades del agua y que generalice a todos los sectores (agrario, industria, residencial,...)

las medidas de eficiencia y ahorro del agua, desincentivando el uso excesivo e ineficiente, especialmente en las zonas con mayor carencia de recursos hídricos. La investigación y la innovación deben jugar un papel protagonista en optimizar el consumo de agua en los procesos productivos y agropecuarios, en la depuración y tratamiento de aguas residuales, en la lucha contra la contaminación, en la mejora de la eficiencia de las infraestructuras de desalación,...

Tres cuartas partes del consumo de agua en España se destina a fines agrarios, por lo que ese es el ámbito prioritario de actuación para optimizar el consumo de agua y gestionar la demanda, racionalizando sus usos y cultivos, modernizando regadíos con mecanismos más eficientes, mejora de canalizaciones y distribuciones, fijando tarifas que incentiven el ahorro y eficiencia en el uso del agua y la introducción de mejoras. El modelo de agricultura "industrial" imperante en nuestro país se basa en un uso intensivo de química, fertilizantes y agua, responsables de la sobreexplotación de los recursos hídricos disponibles y de la contaminación difusa que deteriora gran parte de los ecosistemas hídricos de este país.

Hay que transitar de un modelo desarrollista en el que toda demanda de recursos hídricos con fines urbanísticos, agrarios, de ocio,... debía ser automáticamente satisfecha con el correspondiente aumento de la oferta de agua mediante un creciente volumen de infraestructuras (presas, trasvases, desaladoras) a un nuevo modelo y cultura del agua en el que la sostenibilidad sea el paradigma que guíe su gestión. Junto con mecanismos que garanticen la estabilidad y suficiencia de los recursos hídricos en el conjunto del territorio nacional, se deben introducir medidas y mecanismos para gestionar y adaptar la demanda de agua a los recursos disponibles y a las condiciones climatológicas, aumentando las líneas de mejora de eficiencia: modernización de regadíos, optimizar los procesos industriales y productivos intensivos en agua, instalar mecanismos de ahorro de agua, mejoras en la conservación y mantenimiento de las redes

urbanas que minimicen las pérdidas, avanzar en la calidad de la gestión del ciclo del agua, limitando y corrigiendo en origen las actividades productivas más contaminantes (industriales, agropecuarias, mineras) lo que minimiza las necesidades de tratamiento posterior y aumenta los recursos hídricos disponibles, aumentar las infraestructuras destinadas a la depuración de aguas residuales (hay que alcanzar el objetivo de tratar y depurar el 100 por 100), recuperación y descontaminación de los acuíferos, aguas subterráneas y fluyentes.

**MEDIO AMBIENTE Y MEDIO RURAL.** El medio natural y el territorio en España están sometidos a fuertes amenazas climatológicas y como resultado de las actividades humanas: desertización, incendios, cambio climático, contaminación, urbanización excesiva, sobreexplotación de los recursos hídricos, elevada huella ecológica,... La actuación y la inversión pública deben tener como uno de sus objetivos relevantes garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y de las actividades humanas que se desarrollan en el territorio.

Inversiones que permitan desarrollar una explotación sostenible del medio forestal (madera, resina, biomasa, forraje,...) que ayude a su correcta conservación y mantenimiento, contribuyendo de forma preventiva como protección efectiva frente a los incendios que proliferan cada verano, propiciados en gran medida por el abandono del monte y las zonas rurales. Estas inversiones deben apostar igualmente por la reforestación y recuperación de zonas degradadas por efecto de la erosión, desertificación, incendios,...

Frente a un modelo agropecuario intensivo en productos químicos y fertilizantes, con graves repercusiones sobre la contaminación de los recursos hídricos y el agotamiento del terreno de cultivo se deben subvencionar y financiar inversiones que impulsen el desarrollo de las actividades tradicionales y ecológicas de agricultura, ganadería, pastoreo y elaboración de alimentos, posibilitar su ganancia de economías de escala junto con

el desarrollo y articulación de canales de distribución de proximidad (mercados locales, comarcales, ferias, logística propia,...).

### **5.5.6 Edificación residencial, rehabilitación y vivienda pública en alquiler**

España dispone de un amplio e infrautilizado parque residencial tras décadas de fomentar y subvencionar la construcción de vivienda en propiedad. Pero esta gigantesca inversión en vivienda no ha servido para solucionar la elevada carestía de la vivienda ni garantizar el acceso a una vivienda digna al conjunto de la población. La construcción y venta de viviendas se convirtió en un fin en sí mismo con grandes efectos macroeconómicos con independencia del destino final de dichas viviendas. La burbuja inmobiliaria fue impulsada por la legislación existente en materia de urbanismo y suelo y financiada en parte con fondos públicos procedentes de la política de vivienda y de desgravaciones fiscales (IRPF, IVA). La inversión en vivienda pasa por reorientar completamente los incentivos de la política de vivienda priorizando el uso del parque residencial construido mediante un ambicioso plan de alquiler social, la regeneración urbana y la rehabilitación de vivienda.

DE CONSTRUIR A REHABILITAR. Los incentivos públicos (fiscales, presupuestarios, normativos) al sector de la vivienda deben reorientarse a favorecer el acceso a una vivienda a un coste asequible dejando de priorizar el objetivo de la expansión constante del parque residencial construido. El parque residencial es de los más amplios de Europa, y la prioridad es mantenerlo en condiciones óptimas de conservación y equipamiento para que pueda cubrir las necesidades de alojamiento de la población. Este nuevo paradigma exige que la inversión pública y privada se reorienten de la construcción de vivienda nueva a la rehabilitación y conservación del parque residencial existente y a la regeneración de la ciudad consolidada, mejorando sus equipamientos urbanos frente a la extensión constante de la mancha urbana.

VIVIENDA PÚBLICA COMO DERECHO. Subvencionar y/o financiar la rehabilitación del parque residencial existente, con la prioridad de destinar al alquiler una parte relevante de las viviendas vacías existentes en las zonas urbanas con carencia de vivienda asequible. Es necesario recuperar el volumen de presupuesto de la política de vivienda previo a la crisis, reorientar sus prioridades y dejar de desperdiciar el grueso de los fondos en bonificaciones fiscales de dudosa rentabilidad social y que siguen subvencionando la vivienda privada en propiedad. Hay que reorientar el gasto público en vivienda hacia la rehabilitación y la consolidación de un parque de vivienda pública en alquiler. A corto plazo, hay que revertir los recortes presupuestarios que han afectado al Plan Estatal de Vivienda y llegar a un mínimo de 2.000 millones anuales para la política de vivienda, concentrando los estímulos y actuaciones en el presupuesto de gasto y eliminando las desgravaciones fiscales que persisten.

RENOVACIÓN ENERGÉTICA Y ACCESIBILIDAD. El actual parque de vivienda (unos 25 millones de viviendas) representa en torno al 30 por 100 del consumo final de energía. Casi dos tercios de los inmuebles fueron construidos antes de 1990 y la gran mayoría del parque residencial actual tiene una deficiente calificación energética (tipo E o inferior). Para avanzar en los objetivos de descarbonización y eficiencia será necesaria la rehabilitación energética del parque existente, priorizando los proyectos donde mayor sean los ahorros de energía generados. Es prioritaria la aplicación de estos criterios de eficiencia y autosuficiencia a hoteles, edificios de oficinas y de uso comercial, cuyo consumo de energía es más intenso que el de los hogares.

La supresión de barreras arquitectónicas y la instalación de ascensores junto con la rehabilitación ecoeficiente de edificios (aislamiento de fachadas y cubiertas, instalación de placas de agua caliente sanitaria, instalación de mecanismos de domótica y gestión eficiente de consumos,...) debe ganar peso a costa de la construcción de nuevos edificios y viviendas. Las crecientes exigencias de

eficiencia y ahorro energético deben plasmar en objetivos ambiciosos de autosuficiencia energética de las nuevas edificaciones, en línea con la Directiva sobre eficiencia energética que establece la figura de los “edificios de consumo energético casi nulo” que será de aplicación a partir del 31/12/2020 para todos los edificios nuevos, con los requisitos a satisfacer que determine el Código Técnico de Edificación (CTE).

**CÓDIGO TÉCNICO DE EDIFICACIÓN.** Todas las mejoras en el diseño de los edificios, su orientación, materiales, equipamiento mínimo, etc. deben quedar reflejadas en el Código Técnico de Edificación que define objetivos más ambiciosos y eficientes para la construcción y rehabilitación de edificios. Cuanto antes la edificación sea más eficiente y autosuficiente energéticamente, antes empezaremos a rentabilizar esa mejor construcción y a recuperar el inicialmente mayor coste que pudiera suponer. En el CTE es donde debe concretarse la normativa que defina el concepto de los edificios de consumo casi nulo.

### **5.5.7** **La industria como sector clave del nuevo modelo**

Hay que recuperar la política industrial y la iniciativa de definir desde el sector público el modelo de industria y de tejido productivo que queremos, fijar los objetivos estratégicos y dotar de los medios y recursos necesarios (políticas sectoriales, impulso de la I+D+i, compra pública innovadora, sociedades públicas de capital riesgo y líneas de créditos blandos y a proyectos empresariales innovadores, planes *renove* de bienes de equipo). Ese compromiso público con la industria implica presupuestar un mayor volumen de recursos que en la actualidad, y sobre todo ejecutar finalmente ese presupuesto, para que la política aterrice sobre la realidad del sector y no se quede en mera propaganda, revisando los instrumentos financieros utilizados para canalizar los recursos públicos. Además de un mayor compromiso público con la política industrial, es imprescindible una mayor apuesta del propio tejido productivo y empresarial por

la industria, apostando por la inversión en bienes de equipo e inmovilizado inmaterial, la digitalización y la innovación tecnológica y productiva, la formación y cualificación de las y los trabajadores, la reinversión de beneficios en el proyecto,...

**REINDUSTRIALIZAR.** Si el objetivo declarado es reindustrializar España y alcanzar en 2020 un peso de la industria equivalente al 20 por 100 del PIB, y a la vista de la inacción pública en los últimos años es poco realista pensar que se podrá alcanzar ese objetivo en apenas dos años, que requiere un importante crecimiento de la industria en este país. Pero el que no se consiga el objetivo en el plazo inicialmente previsto no lo hace menos necesario, simplemente implica que hay que redoblar los esfuerzos para alcanzarlo lo antes posible. La industria es un sector clave porque a pesar de su reducida dimensión en el total, concentra la mayor parte de las exportaciones, genera un empleo de calidad, concentra la mitad del gasto empresarial en I+D+i y un porcentaje muy relevante de la inversión en bienes de equipo.

Hay que partir del tejido industrial realmente existente y de las actividades más relevantes (vehículos de motor y componentes, industria agroalimentaria, fabricación de productos metálicos, material y equipo eléctrico, industria química y farmacéutica, industria aeroespacial, recogida, tratamiento y eliminación de residuos) para plantear políticas sectoriales en los sectores clave (movilidad sostenible, rehabilitación de edificios con criterios de eficiencia, etc.) potenciar sus capacidades y facilitar su transición al nuevo paradigma ya vigente (eficiencia-sostenibilidad-digitalización) que modifica completamente la configuración y funcionamiento futuro de los sectores industriales. En paralelo con la consolidación de los sectores tradicionales de nuestra industria hay desarrollar otros sectores, especialmente centrado en las actividades de contenido tecnológico medio y alto, que de momento tienen un peso reducido en nuestra industria (tecnologías de la información, movilidad sostenible, industria aeroespacial, biotecnología).

PYME. Hay que apostar por el crecimiento de la PYME. España tiene una base muy amplia de pequeñas y medianas empresas. Hay que desarrollar los instrumentos y políticas necesarias para impulsar, acompañar y financiar a aquellas iniciativas empresariales que cuenten con un proyecto solvente y que apuesten por cooperar con otros proyectos empresariales, por crecer y aumentar su dimensión y ámbito de actuación. La prioridad de la política industrial debe ser apoyar el crecimiento y expansión de las PYME para que puedan llegar a convertirse en grandes empresas con una mayor capacidad de liderazgo industrial, competencia e innovación.

EFICIENCIA ENERGÉTICA. La industria es uno de los sectores, junto con el transporte, que concentra un mayor porcentaje de consumo final de energía. El coste energético es uno de los principales inputs de la industria, especialmente en las industrias más intensivas en energía y electricidad por consumo de energía. Las emisiones contaminantes y los residuos generados en el proceso productivo son también algunos de los factores clave en el funcionamiento de la industria. A todos estos retos hay que ayudar a dar respuesta desde la iniciativa pública.

ECOFICIENCIA Y ECONOMÍA CIRCULAR. Si las actividades industriales quieren sobrevivir deben mantener una apuesta constante por la mejora de los procesos de producción y productos resultantes, que promueva su rediseño global bajo criterios de máxima eficiencia energética, la minimización de las materias primas y recursos utilizados y la reducción al máximo de las emisiones y residuos derivados del proceso productivo y durante la vida útil del producto y la supresión total de los vertidos contaminantes industriales y su tratamiento previo. Los objetivos fijados a nivel europeo e internacional empujan en esta dirección, los diferentes sectores industriales deberán adaptar su producción y procesos a los cambios para mantener su presencia dentro del nuevo modelo productivo.

**DEPÓSITO LEGAL M-35232-2014**

Impreso por Coyve

Madrid, junio 2018

Descubra también EnClave de Economía a través de la versión web de CCOO  
[www.ccoo.es/Publicaciones%20B7y\\_documentos/Confederacion/EnClave\\_de\\_Economia](http://www.ccoo.es/Publicaciones%20B7y_documentos/Confederacion/EnClave_de_Economia)



