

Situación económica de España y PGE-2015

Otro presupuesto es posible

Gabinete Económico de CCOO

Documento elaborado por el Gabinete Económico de CCOO
gabineteconomico@ccoo.es

Autores:

Carlos Martín Urriza. Responsable del Gabinete
Luis Zarapuz Puertas.
José Manuel Lago Peñas.

Colaboradores:

José María Díaz Bustamante (Federación de Industria de CCOO); Gema Torres Sastre (Secretaría Confederal de Formación); Enrique Martín Serrano y Alfonso de Lara Guarch (Secretaría Confederal de Protección Social); Ana Isabel Santana Afonso y Ana Hermoso Canoura (Secretaría de Acción Sindical); Rebeca Esther Ruiz López y Marta Rivillos Serrano (Colaboradores del Gabinete Económico de CCOO).

Edición:

María Dolores Sánchez-Horneros Gambín e Iria González Escribano (Gabinete Económico de CCOO)

Situación económica de España y PGE-2015

Otro presupuesto es posible

Índice

1. Introducción y conclusiones	5
1.1. <i>Escenario macroeconómico y estrategia presupuestaria</i>	<i>5</i>
1.2 <i>Ingresos y reforma fiscal</i>	<i>8</i>
1.3 <i>Gasto público y déficit público</i>	<i>9</i>
1.4 <i>Otro presupuesto es posible</i>	<i>11</i>
2. Situación económica y escenario macroeconómico	16
2.1. <i>Una recuperación económica que no llega a todos.....</i>	<i>16</i>
2.2.- <i>Actividad laboral y salarios</i>	<i>21</i>
2.3 <i>Financiación y crédito.....</i>	<i>26</i>
2.4. <i>El recorte de la cohesión y la amenaza de la consolidación.....</i>	<i>32</i>
3.- Las cuentas de las Administraciones Públicas	37
3.1. <i>Introducción</i>	<i>37</i>
3.2 <i>Ingresos públicos</i>	<i>43</i>
3.3 <i>Gasto público</i>	<i>44</i>
3.4 <i>Presupuestos de las Administraciones Públicas.....</i>	<i>47</i>
4. Los ingresos de los Presupuestos Generales del Estado	52
4.1 <i>Los ingresos previstos en el PGE 2015 y su evolución en la legislatura.....</i>	<i>52</i>
4.2 <i>La estructura de los ingresos</i>	<i>53</i>
4.3 <i>Evolución comparada de las diferentes fuentes de los ingresos</i>	<i>54</i>
4.4 <i>Los efectos recaudatorios de la reforma fiscal</i>	<i>55</i>
4.5 <i>Evolución de las principales figuras tributarias</i>	<i>57</i>
4.6 <i>Una valoración sobre la estimación de ingresos de los PGE 2015.....</i>	<i>59</i>
4.7 <i>Propuestas de CC.OO sobre los ingresos</i>	<i>60</i>

5. Políticas de Gasto de los Presupuestos	62
<i>5.1 La inversión pública en los Presupuestos</i>	64
6. Los Presupuestos del Servicio Público de Empleo Estatal	82
<i>6.1. Introducción</i>	82
<i>6.2. Análisis de los ingresos</i>	83
<i>6.3. Análisis de los gastos</i>	85
<i>6.4. Las políticas activas de empleo</i>	86
<i>6.5. La protección a los desempleados</i>	87
7. Presupuesto de la Seguridad Social	90
<i>7.1. Ingresos: cotizaciones sociales y aportación del Estado</i>	90
<i>7.2. Gasto en pensiones</i>	92
<i>7.3. Atención a la dependencia</i>	95
<i>7.4. Saldo de las cuentas de la Seguridad Social</i>	98
8. Otro presupuesto es posible	100
<i>8.1 Inversión pública</i>	100
<i>8.2 Empleo y salarios públicos</i>	109
<i>8.3 Plan de empleo y protección</i>	123

1. Introducción y conclusiones

1.1 Escenario macroeconómico y estrategia presupuestaria

El proyecto de PGE-2015 se inscribe en un escenario de mayor crecimiento (2%), sobre el que pesa una importante incertidumbre: el parón de las economías centrales de la Eurozona, cuya influencia sobre la economía española es determinante, como lo demuestra la desaceleración de la actividad económica durante el tercer trimestre del año. Si el núcleo central europeo no logra salir de su *impasse*, no será posible que la economía española aumente y consolide el crecimiento, ganando verosimilitud el escenario de una posible tercera recesión. Si, por el contrario, Europa reacciona con políticas de estímulo, la inercia del crecimiento logrado en 2014 por la economía española (1,3%) continuará el año que viene y la previsión para 2015 (2%) tendrá visos de cumplirse, gracias a la rebaja de los costes financieros fomentada por una política monetaria más expansiva, la creación de empleo, la previsible mejora del poder de compra de los salarios y la bajada de impuestos, que tendrá un leve impacto positivo sobre la actividad económica aunque, como se detalla más adelante, con un importante impacto negativo sobre la equidad del sistema tributario y la capacidad de intervención del sector público para orientar e impulsar el desarrollo del país.

Sin embargo, incluso despejada esta incertidumbre, el 2% será un crecimiento insuficiente para que la mayoría de la población sienta que su situación mejora. Esto es debido al escaso aumento del empleo previsto para 2015, 203.500 empleos equivalentes a tiempo completo más. A este ritmo de creación de empleo (1,4%), el nivel de desempleo pre-crisis no se alcanzará hasta después del 2020, lo que pone de relieve la insuficiencia del crecimiento y la importancia de elaborar un presupuesto que los impulse. Según las previsiones del propio Gobierno, el desempleo seguirá afectando a 5.238.000 personas en 2015 (22,9% de la población activa) y en casi tres de cada diez casos en los que se reduzca el paro, no será como resultado de haber encontrado un empleo sino por la retirada de población de la actividad laboral.

Se espera, asimismo, que el empleo generado sea precario en cuanto a su permanencia (temporalidad), jornada (tiempo parcial) y nivel salarial, como ha ocurrido, por otro lado, en todas las salidas de crisis, dado el interés del Gobierno de turno por crear 'cualquier empleo' con tal de que descienda la cifra de paro y debido al tipo de negocios que nacen al calor de una legislación laboral excesivamente flexible en el uso de la contratación temporal y -ahora también, tras la reforma de 2012- de la contratación indefinida. La laxa legislación laboral propicia la especialización del aparato productivo en actividades precarias, generadoras de bienes y servicios de bajo valor añadido y con poco contenido tecnológico. Por tanto, si de verdad se quiere cambiar el modelo productivo es

necesario que desde la sociedad y el sector público se reflexione sobre qué tejido productivo se desea y para hacerlo realidad poner en marcha las políticas sectoriales necesarias, que ayuden a orientar el crecimiento hacia actividades de calidad que generen empleo estable, con derechos y salarios dignos.

La economía española ha completado un importante proceso de ajuste laboral, más profundo que el exigido por la crisis. Los costes laborales unitarios son ahora de los más bajos de la OCDE o, dicho de otra forma, el margen de beneficio empresarial por unidad de producto es de los más altos. El ajuste ha sido superior al necesario debido a las malas ideas que han orientado la política económica. Éstas se han concretado en una reforma laboral donde el Gobierno se lavó las manos en la gestión del ajuste (delegando en las empresas), en la apuesta por un modelo de crecimiento basado en impulsar las exportaciones mediante la devaluación de los salarios, y en un ajuste de los presupuestos públicos orientado, marginalmente, por criterios de ahorro y eficiencia del gasto y, fundamentalmente, por el recorte indiscriminado y el reparto injusto de las cargas, que han recaído principalmente sobre los colectivos con menos voz y capacidad de influencia. El rendimiento de cuentas a los ciudadanos, comparable entre todos los niveles de gobierno, sigue siendo la gran reforma estructural pendiente de la Administración que, sin embargo, hoy está más lejos de llevarse a cabo que nunca pues los movimientos secesionistas alejan aún más la posibilidad de establecer mecanismos comunes para la gestión eficiente de los recursos públicos.

La reforma laboral de 2012 no buscó amortiguar el ajuste dentro de las empresas para evitar despidos, como habían pactado un mes antes de su promulgación las organizaciones empresariales y sindicales en el II Acuerdo por el Empleo y la Negociación Colectiva 2012-2014. Por el contrario, la reforma abrió todas las costuras del Estatuto de los Trabajadores, facilitando tanto el ajuste interno como los despidos y reforzando el poder unilateral del empresario. El resultado fue una destrucción de empleo en relación a la caída del PIB, mayor que la observada, sin reforma, en 2009. Por otro lado, la apuesta por el binomio exportaciones-devaluación salarial ha generado un crecimiento débil, que no alcanza al conjunto de la sociedad y que ha hecho aumentar la desigualdad. La devaluación salarial, asimismo, junto con la conversión del tiempo parcial en un contrato de plena disponibilidad por la reforma de 2013, ha provocado que encontrar un trabajo deje de ser una garantía para salir de la pobreza. Por eso ahora la prioridad no puede seguir siendo el ajuste salarial para ganar competitividad de costes, sino que el objetivo debe ser elevar la productividad apostando por actividades industriales y de servicios de alto valor añadido.

La economía española está falta de estímulos de demanda que, a diferencia de otros momentos, tendrían una importante tracción sobre la actividad económica. Estos estímulos deben venir de la rebaja de los costes financieros y del aumento del

crédito, del aumento de la inversión y el gasto público a nivel nacional e internacional, del incremento de las exportaciones, de la creación de empleo estable y de la mejora salarial. Existe margen para que los salarios crezcan por encima de los precios sin afectar a la viabilidad de las empresas. La productividad nominal del trabajo crecerá en 2015 por el aumento de la producción (1,3%), sin destruir empleo, y lo hará por encima del incremento de los precios de consumo (0,6%), lo que abre la posibilidad para que los salarios ganen poder de compra impulsando la demanda.

Completa el escenario macroeconómico oficial una previsión de inflación del 0,2% para 2014 y del 0,6% para 2015. Con ello, ganan ligeramente poder de compra en 2014 (0,35%), los trabajadores del sector privado que hayan conseguido revisar su salario con la subida media (0,55%), mientras que la pierden los empleados públicos (-0,2%). Los trabajadores que logren incrementar en 2015 su salario al ritmo de la productividad nominal (1,3%) obtendrán una mejora del 0,7% en su poder adquisitivo.

Los PGE renuncian a impulsar con fuerza el crecimiento y la creación de empleo

Los PGE-2015 se mueven entre el objetivo de consolidación fiscal comprometido con Europa (déficit del 4,2% del PIB) y el de impulsar el crecimiento y afianzar la recuperación. Para atender estos objetivos el proyecto de PGE-2015 reduce, en términos reales, el gasto consolidado¹ no financiero (-0,3%), rebaja los impuestos en 2.120 millones (-3.803 si se tiene en cuenta al conjunto de las AA.PP.) y espera un aumento de la recaudación de 13.590 millones en la Administración Central, inducido por la mejora de la actividad y que, a todas luces, parece inflado. El recorte de impuestos quedaría así compensado por el aumento de la recaudación, lo que permitiría reducir en 9.500 millones el déficit de la Administración Central, y cumplir con los objetivos de déficit del Estado (-2,9%) y la Seguridad Social (-0,6%) para 2015.

La mejora prevista de la recaudación por el Ministerio de Hacienda es, sin embargo, muy discutible, tanto en la estimación general de ingresos consolidados (5,1%), como, en particular, en el aumento previsto de las cotizaciones sociales (6,8% sobre presupuesto inicial, 11,3% sobre estimación propia de cierre), y parece construida sobre una previsión de crecimiento para 2015 mayor a la recogida en el escenario macroeconómico finalmente presentado por el Ministerio de Economía.

El resultado de estos PGE es un sector público más pequeño, con menos capacidad de intervención en la economía y peores servicios públicos. Pero, sobre todo, se

¹ .- Estado, Organismos Autónomos, Agencias, Organismos Públicos y Seguridad Social.

trata de unos PGE que rehúsan movilizar todos los recursos al alcance del Estado para impulsar con fuerza el crecimiento y la creación de empleo.

1.2 Ingresos y reforma fiscal

Los ingresos no financieros consolidados, después de la cesión de tributos a Entes Territoriales, ascenderá a 279.740 millones de euros en 2015, 13.590 millones más a lo presupuestado en 2014. La recaudación tributaria (antes de cesión a EE.TT.) crecerá en 9.484 millones a lo largo de 2015 pese a la rebaja en el IRPF y el Impuesto de Sociedades, que recortarán sus ingresos en cerca de 4.000 millones. Existen serias dudas sobre el cumplimiento de estas previsiones:

- Los ingresos del Estado, la Seguridad Social y las Comunidades Autónomas crecerán un 1,8% en 2014 (1,3% hasta septiembre en términos de Contabilidad Nacional), con un crecimiento nominal del PIB del 1,4%. A la vista de esta evolución parece difícil que los ingresos consolidados de la Administración Central aumenten un 5,1% y la recaudación un 5,4% en 2015, con una subida nominal del PIB de sólo el 2,7% previsto.
- El Impuesto de Sociedades redujo su recaudación en 375 millones en 2014 (comparando el cierre de 2013 con el avance de liquidación de 2014) con un crecimiento nominal de PIB del 1,4%. En 2015 se espera, en cambio, que recaude 3.988 millones más, con un crecimiento nominal del PIB del 2,7%. Un crecimiento del 20,4% que es poco realista a la vista de lo sucedido en 2014.
- Lo mismo sucede con las cotizaciones sociales, que se estima recaudarán casi 7.000 millones adicionales en 2015 (comparando el presupuesto inicial con el avance de liquidación de 2014, 6,8%) con un aumento previsto de la ocupación de 230.500 puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo (1,4%) y un incremento de la remuneración por asalariado del 1%. En 2014 los ingresos por cotizaciones se incrementaron sólo en 849 millones (comparando el avance de liquidación con el cierre de 2013), con un aumento del empleo de 114.500 puestos de trabajo (0,7%) y un incremento de la remuneración por asalariados del 0,8%. El escaso crecimiento de la recaudación de 2014, a pesar de la mejora del mercado de trabajo, es atribuible a la rebaja de las bases de cotización provocada por la devaluación salarial, el recorte de los salarios de entrada y el establecimiento a principios de años de una 'tarifa plana' de cotización para los nuevos contratos indefinidos.

Reforma fiscal

La reforma fiscal, recientemente promulgada, reducirá la recaudación, en 9.059 millones en los próximos dos años (5.981 del IRPF y 3.078 millones del impuesto de

sociedades), según el Ministerio de Hacienda. Sin embargo, esta estimación es igual a la contenida en el Programa de Estabilidad 2014-2017, que se elaboró mucho antes de conocerse el contenido de la reforma, en particular, la del impuesto de sociedades. La pérdida de recaudación se situará muy por encima de los 9.000 millones y cercana a los 12.000 millones. La reforma fiscal y el Programa de Estabilidad (que prevé una congelación del gasto público) apuestan por un sector público cada vez más pequeño y con menos capacidad de intervención, y por unos servicios públicos que no crecen al ritmo de las necesidades de la población lo que afectará negativamente a su calidad.

La reforma es, asimismo, poco eficiente pues propone una rebaja generalizada, renunciando a combinar subidas y bajadas de impuestos y de gastos en aquellos segmentos y partidas con un mayor efecto multiplicador sobre el crecimiento económico. Como resultado, la reforma sólo aportará al PIB dos o tres décimas adicionales, aunque el Gobierno sostiene que el impulso será de medio punto. Tampoco se trata de una reforma equitativa pues, como consecuencia de su aplicación, perderán peso los impuestos directos que son progresivos, frente a los impuestos indirectos de carácter regresivo. El IRPF, asimismo, pierde progresividad eliminándose tramos y reduciéndose tipos y mantiene la tributación privilegiada de las rentas del capital. El Impuesto de Sociedades eleva el tipo impositivo de las pequeñas empresas y recorta el de las grandes. El fraude y las posibilidades de elusión fiscal no se combaten con el ímpetu necesario.

1.3 Gasto público y déficit público

El gasto no financiero consolidado se presupuesta en 315.506 millones de euros para 2015, sólo 1.413 millones más que en el presupuesto inicial de 2014. El gasto público se reducirá un 0,3% en términos reales en 2015, si los precios suben un 0,7% el año que viene (aproximados por el deflactor del PIB), como prevé el Ministerio de Economía. El gasto no financiero, sólo del Estado, disminuye en 2.856 millones de euros en 2015, fundamentalmente por la rebaja de las prestaciones por desempleo.

- El gasto total del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) ejecutado en 2014 se reduce en 4.217 millones con respecto a lo inicialmente presupuestado por el menor pago en prestaciones y subsidios, resultado del final de la destrucción de empleo, su ligera mejora y el progresivo deterioro de la protección, tanto en cobertura como en cuantía. La tasa de cobertura, que se ha recortado en 20 puntos desde al año 2010, continúa su deterioro y actualmente deja fuera al 40% de los desempleados inscritos en las oficinas de empleo públicas. La dotación destinada a políticas activas de empleo aumenta en 648 millones pero, a pesar de esta mejora, no se entiende la reducción global del presupuesto del SEPE en el país con una de las tasas de desempleo más alta de la UE y con un

riesgo elevado de que el desempleo se convierta en una situación permanente para muchas personas, como reconoce la declaración del 29 de julio suscrita por el Gobierno y los Interlocutores Sociales. El gasto del SEPE aumenta en 546 millones en 2015 con respecto a lo ejecutado en 2014. Nuevamente este año la previsión de gasto en prestaciones por desempleo (25.300 millones) podría no ejecutarse entre 4.000 y 4.500 millones, que deberían emplearse en el desarrollo de políticas activas y, en particular, para combatir el desempleo estructural.

- Congelación del salario a los empleados públicos por quinto año consecutivo y devolución del 25% de la paga extraordinaria suprimida en 2012. Los empleados públicos han perdido, en media, un 15% de poder de compra desde el año 2009 en su salario consolidado.
- Aumento de las pensiones en un 0,25% nominal, lo que, según la inflación prevista por el Gobierno para el año que viene (0,6%), significa una pérdida en su poder de compra del 0,35%. Si se cumplen las previsiones de precios, las pensiones habrán perdido en 2015 un 1,4% en su capacidad adquisitiva desde 2011.
- Inversión pública vuelve a crecer un 6% (1.557 millones) después de un largo período de ajuste y partiendo de un nivel muy bajo. Sin embargo, el aumento es insuficiente para impulsar el nuevo modelo productivo que necesita la economía española y que debe basarse en las actividades industriales y de servicios de más valor añadido. Para ello la inversión debe re-direccionarse desde las infraestructuras hacia el desarrollo de intangibles competitivos (I+D+i, calidad, diseño, etc.).
- El gasto no financiero en I+D+i crece en 28 millones de euros, es decir, un 1,2% nominal o medio punto si se expresa en términos reales (descontando los precios). El crecimiento del 4,2% publicitado por el Gobierno oculta que el gasto, prácticamente, no aumenta y lo que se incrementa son los préstamos que, en un elevado porcentaje, terminan no ejecutándose.
- Los intereses de la deuda siempre se sobreestiman para que parezca que bajan, en 2015 lo hacen 1.100 millones con respecto a 2014, pero en realidad acabarán en el entorno de los 30.000 millones, muy por debajo de los 35.490 millones presupuestados para el año que viene.

Déficit y deuda pública

- El déficit público del conjunto de las Administraciones Públicas debe reducirse desde 5,5% del PIB en 2014 hasta 4,2% en 2015, suponiendo 45.255 millones. En

el caso de la Administración Central éste debe pasar del -4,5% del PIB al -3,5% (37.713 millones de euros). Se trata de un objetivo alcanzable para la Administración Central pues aunque, como se ha visto, algunas partidas de ingreso está infladas (impuesto de sociedades y cotizaciones), lo mismo sucede con otras de gasto (prestaciones por desempleo e intereses de la deuda), pudiendo compensarse unas con otras.

- La deuda pública se situará en 2015 ligeramente por encima del 100% del PIB, en un nivel superior al billón de euros.

España debería -como posiblemente hagan Francia e Italia- solicitar que se amplíe el plazo para cumplir con los objetivos de consolidación fiscal y aprovechar este margen para impulsar aún más el crecimiento y la actividad económica. El objetivo debería ser reducir el déficit y la deuda generando más prosperidad y crecimiento, y no congelar gastos y recortar ingresos, como está haciendo el Gobierno, lo que deviene en un crecimiento más débil y en una sociedad más desigual, con menos oportunidades para las personas y familias de menor renta.

1.4 Otro presupuesto es posible

El Gobierno apuesta por unos PGE que recortan los impuestos y el gasto en términos reales y que supondrán un débil impulso, de dos o tres décimas adicionales al crecimiento del PIB. El proyecto renuncia a aumentar las partidas de gasto con mayor efecto multiplicador sobre la demanda interna (plan de empleo y garantía del poder de compra de las pensiones) o lo hace de manera insuficiente (oferta pública de empleo, revisión salarial de los empleados públicos e inversión), y lo sacrifica todo a una bajada de impuestos generalizada, que provocará una caída de la recaudación entre 9.000 y 12.000 millones de euros en los próximos tres años, con escaso efecto sobre el crecimiento pero con importantes efectos negativos sobre el reparto de las cargas tributarias entre ricos y clase media, entre capital y trabajo y entre grandes y pequeñas empresas.

Tabla 1.1

Otro presupuesto es posible

ESCENARIOS PRESUPUESTO CONSOLIDADO¹

En millones de euros

	Variación 2015-2014		
	Gobierno	GE de CCOO	Diferencia
Ingresos no financieros²	10.913	20.254	9.341
Incremento por mejora de la actividad económica	13.233	16.870	3.637
Reforma fiscal ³	-2.320	3.384	5.704
Gastos no financieros²	1.413	10.754	9.341
Plan de recuperación para el empleo y SEPE	-3.671	3.000	6.671

Inversión pública y transferencias de capital	1.557	2.557	1.000
Salarios empleados públicos	380	657	277
Oferta pública de empleo	329	658	329
Revalorización pensiones	313	877	564
Sostenibilidad sistema de pensiones	0	500	500
Intereses de la deuda	-1.100	-1.100	0
Resto de políticas	3.604	3.604	0
Reducción del déficit público	-9.500	-9.500	0

(1).- Estado, Organismos Autónomos, Agencias, Organismos Públicos y Seguridad Social.

(2).- Previsión inicial del Gobierno (13.590 millones) ajustada por el GEC de CCOO.

(3).- Ingresos correspondientes sólo a la Administración Central.

Fuente: Gabinete Económico de CCOO.

Se puede, sin embargo, configurar otro presupuesto expansivo en el gasto para lograr impulsar la economía hasta un crecimiento en el entorno del 2,5% en 2015 (ver tabla 1.1). Con este fin, se propone aumentar las partidas de gasto con mayor efecto multiplicador sobre la demanda interna de la siguiente manera:

- **Plan de Empleo.** El Gobierno recorta en 3.671 millones de euros el presupuesto ejecutado del Servicio Público Estatal de Empleo, a pesar de que continúa cayendo la cobertura (-20 puntos desde 2010, hoy sólo se cubre al 60% de los desempleados) y la cuantía media de la protección. Se propone la puesta en marcha de un 'Plan de recuperación para el empleo' destinado a los parados de larga duración, sin protección y con un bajo nivel de empleabilidad. La posibilidad de que estos desempleados se conviertan en parados estructurales es muy alta, lo que hace necesario un plan de recuperación que les permita recualificarse hacia ocupaciones con futuro. La declaración del 29 de julio, suscrita por los interlocutores sociales y el Gobierno, reivindica esta medida que, sin embargo, no ha recibido dotación en el proyecto de presupuestos.

Se estima en 3.000 millones, los recursos necesarios para poner en marcha el plan en 2015. Estos se emplearían en crear un nuevo subsidio, desarrollar los servicios de intermediación de las oficinas públicas de empleo (orientación/prospección), financiar el desarrollo de itinerarios formativos personalizados y subvencionar contratos a tiempo parcial compatibles con las acciones de formación. El plan tendría un importante efecto sobre la demanda de consumo pues se dirige a personas y familias en mala situación económica y, por tanto, con una alta propensión a consumir los aumentos de su renta disponible. El plan ayudará, asimismo, a atajar la pobreza, mejorando la cohesión e incrementando el potencial de crecimiento de la economía, pues recupera efectivos laborales que, de otra manera, quedarían infrautilizados.

- Inversión pública. El proyecto de PGE 2015 plantea un incremento de la inversión pública (incluidas transferencias de capital) de 1.557 millones. Hay otros 787 millones que se gastan en inversión fuera del presupuesto a través de empresas públicas (fundamentalmente en AVE). El presupuesto alternativo amplía la dotación para inversión en 1.000 millones más y propone redefinir las prioridades de inversión desde las infraestructuras físicas hacia las inversiones en intangibles (I+D+i y capital riesgo público). Asimismo, se propone un plan de rehabilitación de edificios (eficiencia energética e instalación de ascensores) y un programa de mantenimiento de infraestructuras.
- Gastos de personal. Se plantea avanzar en la recuperación del poder de compra perdido, incrementando el gasto por este concepto en 329 millones de euros adicionales. La normalización de las subidas salariales de los empleados públicos contribuye a recuperar las expectativas de un colectivo relativamente solvente, lo que impulsa el consumo y la demanda interna.
- Pensiones. Las pensiones se revalorizan por encima del 0,25% contemplado por el Gobierno y según la previsión de incremento de los precios para 2015 incluida en su escenario macroeconómico (0,6%). Todo ello con el fin de evitar que los pensionistas pierdan poder de compra. El aumento de las pensiones es, igualmente, una política con importante efecto sobre la demanda interna pues la propensión a consumir de los jubilados se sitúa por encima de la medida.
- Sostenibilidad del sistema de pensiones. El sistema de pensiones se sitúa ante un importante reto demográfico, que habrá de enfrentar en toda su intensidad dentro de una década. Por tanto, es ahora cuando se puede poner remedio a esta previsible situación con soluciones a largo plazo. Con este objetivo se plantea comenzar a financiar progresivamente las pensiones de supervivencia (viudedad y orfandad) con impuestos en lugar de con cotizaciones sociales. La operación requiere una dotación media de 2.000 millones de euros por año, para que el trasvase esté culminado dentro de diez. Este primer año se propone, en el presupuesto alternativo, comenzar el proceso con 500 millones de euros, dotación que está por debajo de la media necesaria, pero que podrá compensarse en el futuro cuando mejore la situación del empleo y se liberen los recursos localizados en el Plan de Empleo.

Por el lado de los ingresos el presupuesto alternativo propone:

- Reforma fiscal. El Ministerio de Hacienda plantea una baja de impuestos de cerca de 4.000 millones en 2015, de los cuales 3.300 millones corresponden a la rebaja del IRPF y 2.320 se recortarían del presupuesto de la Administración Central. Como alternativa se plantea una reforma fiscal que aumente la recaudación en 4.700 millones de euros y que combina subidas en aquellos segmentos con menor efecto negativo sobre la demanda interna, con bajadas de

impuestos en aquellos otros con mayor tracción sobre la demanda interna, resultando una reforma fiscal con efecto neutral sobre el crecimiento económico. La Administración Central recibiría 3.384 millones de la reforma². La presión fiscal impositiva es en España 5,8 puntos del PIB inferior a la de la Eurozona, debido al fraude fiscal y a que aquí los impuestos son más bajos. El detalle de la reforma fiscal se puede consultar en '*Propuesta de Reforma del Sistema Tributario*' en el número 41 de Cuadernos de Información Sindical de 2014 de la Confederación Sindical de CCOO. A continuación, se resumen sus principales puntos:

- Se mantienen los tramos y los tipos (incluidos los recargos introducidos en 2012) del IRPF, tal y como están definidos en el impuesto actual. Adicionalmente, se rebaja el impuesto para los salarios inferiores a 24.000 euros, ampliando la reducción por trabajo lo que, en conjunto, recorta 1.000 millones la recaudación total del impuesto. Se aumenta la fiscalidad de los rendimientos del capital que pasarían a tributar con la misma escala que los procedentes del trabajo.
- En el Impuesto de Sociedades se propone: prorrogar la limitación al 70% de las amortizaciones, reducir al 25% la deducción por gastos financieros, gravar los dividendos y plusvalías obtenidos en el exterior por el diferencial con el tipo impositivo del impuesto de sociedades español, limitar la compensación de bases imponibles negativas a 4 años, establecer de un 'impuesto mínimo' del 6% para las empresas con beneficios, limitar las posibilidades de consolidación fiscal a los grupos con coherencia productiva, revisar los incentivos a la internacionalización, revisar la exención por adquisición de empresas en el extranjero, y suprimir los regímenes especiales de SICAV, entidades de tenencia de valores y entidades de arrendamientos de inmuebles
- Se plantea aumentar la tributación del Impuesto sobre el Patrimonio, establecer un mínimo tributario en todo el país para el Impuesto de Sucesiones y Donaciones, crear un Impuesto sobre Transacciones Financieras y homologar los tipos de los Impuestos Especiales con los de la Unión Europea.
- Un plan de choque de lucha contra el fraude que aumente los medios económicos y humanos de la Agencia estatal de la Administración Tributaria.

² .- El 50% de la recaudación del IRPF y del Impuesto de Sociedades están cedidos a las CC.AA., así como el 58% de los Impuestos Especiales y el 100% del Impuesto de Sucesiones y Donaciones y del Impuesto del Patrimonio.

- En el IVA se propone una reconfiguración de los tipos impositivos por clase de producto con el objetivo de reducir los tipos de los bienes y servicios básicos (alimentos y suministros del hogar) y con efecto neutral sobre la recaudación pero positivo sobre la demanda interna.

- El Gobierno prevé ingresar 13.590 millones más en 2015, esto significa que espera un aumento de la recaudación de 15.910 millones por mejora de la actividad económica, para compensar los 2.320 millones que perderá la Administración Central por la reforma fiscal. Como ya se ha indicado, a la vista del crecimiento previsto en el escenario macroeconómico, el aumento de la recaudación parece sobreestimado en unos 2.677 millones, que se han corregido en la tabla 1.1 para realizar un análisis más realista. El presupuesto alternativo prevé un incremento de los ingresos por mejora de la actividad de 16.870 millones, que se apoya en un aumento del gasto público de 10.754 millones de euros y en una reforma fiscal neutral en términos de crecimiento, pues reconfigura la carga tributaria disminuyéndola allí donde el efecto positivo sobre la demanda interna es mayor y aumentándola donde es menor.

2. Situación económica y escenario macroeconómico

2.1. Una recuperación económica que no llega a todos

Los PGE-2015 se inscriben en un escenario de crecimiento, lo cual es una buena noticia. Sin embargo, se trata de un crecimiento débil, que se sitúa en el punto del ciclo donde se inicia la salida de una larga crisis que empezó en 2008, y sobre el que pesan importantes incertidumbres. Si todos los años los presupuestos son una pieza importante para la economía y la vida de los ciudadanos, éstos lo son todavía más, pues de ellos depende, no en poca medida, despejar incertidumbres, ayudar a consolidar la recuperación e impulsar el crecimiento hasta elevarlo a su nivel potencial máximo.

El escenario macroeconómico del Gobierno estima que 2014 se cerrará con un aumento de la actividad del 1,3% y para 2015 prevé un crecimiento del 2%. Estas tasas están en línea con las del consenso general de analistas de coyuntura que, por otro lado, prevé que el ritmo de crecimiento deje de acelerarse durante la segunda mitad de 2014, como consecuencia del parón en la actividad de las economías centrales de la Unión Europea: Francia lleva cuatro trimestres estancada, Italia ha entrado en recesión técnica tras dos trimestre de caída y Alemania registró una tasa de variación negativa del PIB en el segundo trimestre del año.

La desaceleración durante el segundo semestre de 2014 se explica también por la naturaleza coyuntural del repunte de una parte del consumo, que tuvo lugar durante la primera mitad del año. Como cuando se abre una botella de champán, el final de la destrucción de empleo y la mejora de las expectativas provocaron un aumento extraordinario del consumo en bienes duraderos, cuya compra había aplazado la mala situación económica. Superada esa fase el consumo seguirá creciendo durante la segunda mitad del año pero a un ritmo inferior al observado en la primera.

El estancamiento de la economía europea se suma a los lastres que pesan sobre la economía española y de cómo se despeje en los próximos trimestres, depende el cumplimiento del escenario macroeconómico del Gobierno. En su favor parece que, poco a poco, va sedimentando dentro del seno de la Unión Europea la necesidad de que, a una política monetaria cada vez más laxa, se sume una política fiscal expansiva, aunque posiblemente, como es habitual en la Unión, las soluciones lleguen tarde y sean insuficientes.

Europa empieza a reaccionar ante el peligro de una tercera recesión

El nuevo Presidente de la Comisión Europea ha hecho suya la propuesta de la Confederación Europea de Sindicatos de impulsar un plan de inversiones de 300.000 millones de euros a nivel europeo, que fomente la actividad económica: infraestructura de transporte, I+D, banda ancha, energía y reindustrialización. Pero la voz del Presidente del Banco Central Europeo (BCE) ha sido la que ha sonado más

alta y clara entre las instituciones comunitarias, a favor de una combinación de políticas expansivas ante el parón de la economía europea. Y lo ha sido una vez agotado el margen de los instrumentos monetarios convencionales (el dinero al que presta el BCE ya es cero, 0,05%) y ante las dudas de la eficacia que tendría en Europa una política monetaria, no convencional, de compra de títulos de deuda de empresas pues, a diferencia de Estados Unidos, las compañías europeas se financian básicamente a través de la banca y hay poca deuda en el mercado emitida por ellas directamente.

Draghi, en cualquier caso, está a favor de que el BCE compre títulos de deuda privada, pero con su solicitud de una política fiscal expansiva está diciendo que la eficacia de la política monetaria en la Eurozona es como la de una piedra atada a una cuerda, que sirve para tirar de ella y enfriar la economía cuando ésta se recalienta, pero no sirve para empujarla cuando la economía se para. En el área euro, con una inflación cercana a cero (en la zona de deflación) y una tasa de paro del 11,3%, que afecta a 18 millones de europeos, la política monetaria no es suficiente para reactivar la economía, siendo necesaria también una política fiscal expansiva.

Draghi también dijo en Jackson Hole, algo muy importante, que, sin embargo, ha quedado en segundo plano: 'el peligro ahora no es pasarse y provocar subidas salariales y tensiones en los precios, sino quedarse cortos y provocar un aumento del desempleo estructural'. Por tanto, no sólo la política monetaria y fiscal tienen que ayudar a expandir la demanda, sino también los salarios, creciendo por encima del aumento de los precios.

A este planteamiento se ha sumado, incluso, la OCDE, organización gubernamental, que en su último informe sobre el empleo desaconseja profundizar en la estrategia de devaluación salarial en España, aunque, por otro lado, continúa recomendando otras recetas muy discutibles, como reducir aún más la indemnización de los contratos indefinidos para terminar con la dualidad contractual o disminuir las cotizaciones social a cambio de elevar el impuesto sobre el valor añadido para incentivar la creación de empleo.

La demanda interna, motor de la recuperación

Pero volviendo al escenario macroeconómico presentado por el Gobierno. La demanda interna se convierte en el motor de la recuperación, como era de esperar y a pesar del discurso gubernamental mantenido hasta la fecha, a favor de las exportaciones como vía para salir de la crisis y de la devaluación salarial como medio para impulsarlas. La demanda interna aportará 1,4 puntos del 1,3% que crecerá la economía en 2014, lo que significa que el saldo con el exterior restará una décima al crecimiento, consecuencia de la desaceleración de las exportaciones, por el estancamiento de la economía europea y algunas emergentes, y el aumento de las importaciones, por la mejora de la actividad en España. En 2015, la demanda interna aumentará su aportación a 1,8 puntos del 2% que se espera crezca la economía y el sector exterior sumará las dos décimas restantes.

Tabla 2.1

ESCENARIO MACROECONÓMICO

Variaciones anuales en %

	2014	2015
Consumo	1,5	1,3
Privado	2,0	2,1
Público	0,2	-1,0
Inversión	1,5	4,4
Bienes de equipo	7,0	6,0
Construcción	-3,3	3,1
DEMANDA NACIONAL (Contribución al PIB)	1,4	1,8
Exportaciones	3,6	5,2
Importaciones	4,4	5,0
SALDO EXTERIOR (Contribución al PIB)	-0,1	0,2
PIB	1,3	2,0
PIB nominal	1,4	2,7
Precios		
Deflactor del consumo privado (IPC)	0,2	0,6
Deflactor del PIB	0,1	0,6
Mercado de trabajo		
Remuneración por asalariado	0,8	1,0
Empleo		
Puestos de trabajo equivalentes a t. completo	0,7	1,4
EPA	0,9	1,7
Productividad por ocupado	0,6	0,7
Coste laboral unitario	0,2	0,4
Tasa de paro (% sobre la población activa)	24,7	22,9
Parados (miles)	5.685,9	5.237,9
Capacidad o necesidad de financiación	1,5	1,7

Fuente: Proyecto de PGE 2015 del Ministerio de Hacienda.

El consumo privado, que representa el 59% del PIB, es el principal impulsor del incremento de la demanda nacional y crecerá en el entorno del 2% en 2014 y 2015. Su aumento se basa, fundamentalmente, en la mejora de las expectativas generada por la rebaja de los costes financieros, el aumento del empleo, la ganancia de poder de compra de los salarios en el sector privado y, levemente, gracias también a la rebaja de impuestos. La mejora salarial no se reconoce por el Gobierno, aunque es de esperar que juegue un importante papel ahora que las mejoras de productividad no se consiguen destruyendo empleo y los trabajadores pueden entrar a disputarlas. La política monetaria expansiva y la progresiva normalización del crédito ayudarán a incrementar la inversión, que crecerá un 1,5% en 2014 e incrementará apreciablemente su ritmo en 2015 (4,4%).

El repunte de la inversión, si efectivamente se produce, será una nota inequívoca de que la recuperación se consolida. Su aceleración en 2015 no debe olvidar que parte de niveles muy bajos, quedando mucho camino por recorrer para recuperar el terreno perdido. La inversión fue -junto al empleo- la variable que más se ajustó

con la crisis, como consecuencia, su volumen actual se sitúa en un nivel similar al que tenía a principios de siglo.

Dentro de la inversión, la destinada a bienes de equipo viene creciendo a un ritmo cada vez más acelerado desde 2013, impulsada por la mejora de las exportaciones y gracias al pacto de rentas en favor de su aumento y empleo incluido en el II Acuerdo por el Empleo y la Negociación Colectiva suscrito por los Interlocutores Sociales, para la segunda etapa de la crisis 2012-2014. La novedad es que el Gobierno espera que, por primera vez tras 7 años de caída, la inversión en construcción aumente en 2015 (3,1%), impulsada por la mejora en la inversión pública y la inversión privada en infraestructuras.

El objetivo no debe ser la devaluación salarial sino la productividad

El nuevo escenario macroeconómico debería servir para desterrar el discurso oficial que ha venido manteniendo que las exportaciones sacaban a la economía del agujero en el que se encontraba y que la manera de impulsarlas era profundizando en la devaluación del precio del trabajo. Lo cierto es que el binomio devaluación salarial-exportaciones sólo genera un crecimiento débil a la vez que empobrecedor, pues la estrategia que hay detrás es aumentar la producción "quitándole su trozo de queso" al competidor exterior y no mediante la mejora del valor de la producción y su diversificación, que es la base para un crecimiento fuerte y sostenible de la ventas.

Por otro lado, aunque los precios están relacionados con el volumen de exportaciones, su influencia ha sido menos relevante en el caso español que la calidad y el valor añadido de los bienes y servicios que se exportan, lo que tampoco suma puntos en favor de la devaluación salarial. Así lo atestigua el hecho de que la expansión de las ventas en el exterior a la largo de la crisis, viniera acompañada de un aumento de los precios a la exportación, lo que, a su vez, dice mucho de la capacidad competitiva de estas empresas, que cuando se hundió el mercado interior no tuvieron problemas en colocar su producción en el exterior.

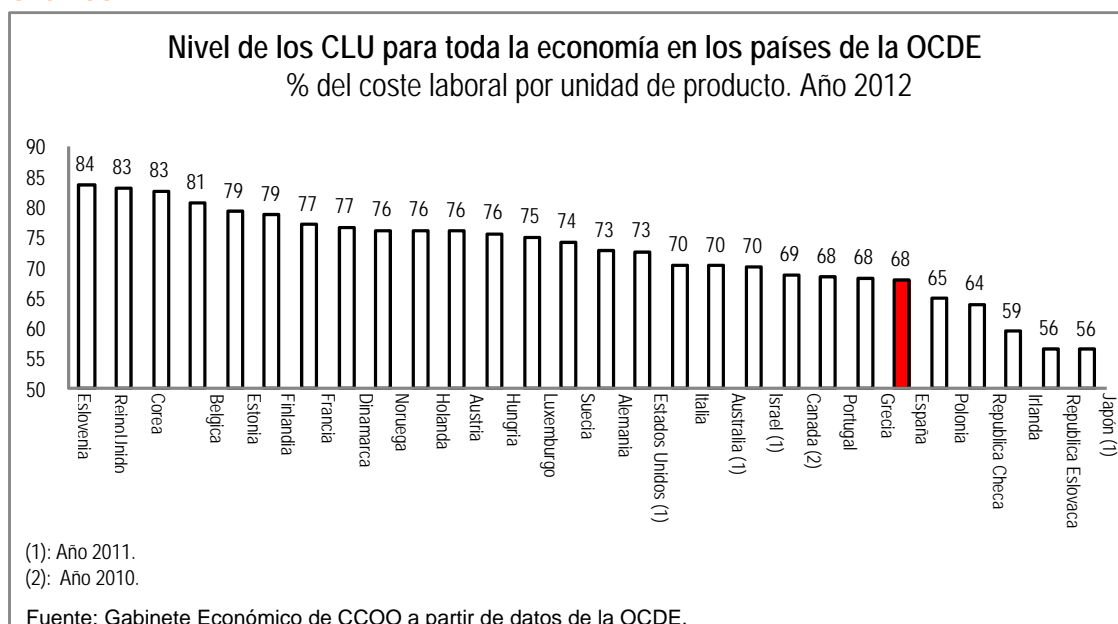
La estrategia de devaluación salarial también puede permitir ganar cuota de mercado interno (recortando las importaciones). De momento, no hay ningún estudio que haya analizado el tema con el suficientemente detalle pero, posiblemente, la intersección entre lo que se importa y lo que se produce en el país no es, tampoco, lo suficientemente grande para explicar un crecimiento de la actividad económica significativo.

El sector exportador español sólo representa el 25% de la demanda agregada y está muy concentrado: el 4% de las empresas exportadoras generan el 90% de los bienes y servicios que se venden fuera. Su expansión genera poco empleo pues se trata de empresas intensivas en capital. Su crecimiento, por tanto, reactiva sólo una parte de la economía, alcanza a pocas personas y empresas, y se filtra poco al resto de la sociedad.

Una verdadera recuperación que llegue a todos exige activar la demanda interna que representa el 75% de la demanda agregada. El sector exportador tiene un importante papel que jugar en la prosperidad futura del país, pues el cambio de modelo de crecimiento pasa por su desarrollo. Hoy, sin embargo, su aportación al crecimiento sólo puede ser complementaria. Su crecimiento futuro, al igual que el del resto del aparato productivo, debe basarse en la creación de valor y no en el ajuste de los costes laborales, aunque esto tampoco significa que la evolución de los salarios pueda olvidar el entorno competitivo en el que la empresa desarrolla su actividad. Los salarios deben evolucionar a un ritmo compatible con la viabilidad futura de las empresas, lo que, en general, se puede aproximar a través de la productividad nominal del trabajo. El cuadro macroeconómico del Gobierno prevé un crecimiento de la productividad nominal del 1,3%.

Pero independientemente de la validez de la estrategia de devaluación salarial, lo cierto es que la oferta productiva española ha completado un importante ajuste de los costes salariales (no así de los energéticos o financieros), sin que exista más camino que recorrer por esta vía. Ahora lo que se necesita son estímulos por el lado de la demanda que tendrían una importante tracción sobre la actividad y ayudarían a consolidar la recuperación.

Gráfico 2.1



Se han disuelto las importantes subidas salariales que se produjeron durante la etapa de bonanza y que estuvieron impulsadas por la elevada inflación monetaria que provocó la entrada abundante de dinero barato desde el año 2002, que el Banco de España decidió ignorar culpando al mal funcionamiento del mercado de trabajo de las tensiones inflacionistas, cuando los mecanismos pactados de indexación salarial actuaban sólo de correa de transmisión de una inflación que tenía su origen un crecimiento del crédito desbocado y un sistema financiero falto de una supervisión responsable. Los costes laborales unitarios españoles se sitúan entre los más bajos de la OCDE (ver gráfico 2.1), lo que significa que el margen que

obtienen las empresas españolas por unidad de producto es de los más altos entre los países desarrollados. Por tanto, ahora no se trata de la competitividad sino de activar la demanda y aumentar la productividad, para consolidar la recuperación y propiciar un verdadero cambio de modelo productivo.

2.2.- Actividad laboral y salarios

Débil creación de empleo, paro estructural y empresas precarias

La ocupación ha seguido mejorando a lo largo del segundo semestre de 2014 pero a un ritmo inferior al observado durante la primera mitad del año. El gobierno espera un crecimiento del empleo (estimado como puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo) del 0,7% en 2014 y del 1,4% en 2015, lo que significa que se crearán 114.500 puestos de trabajo a tiempo completo este año y 230.500 el que viene. Se trata de crecimientos positivos pero modestos, que palidecen ante los 5.237.900 desempleados que seguirá habiendo en 2015, según las previsiones del Ministerio de Economía.

El crecimiento del empleo es bajo porque la recuperación es tímida y ésta es, a su vez, débil por la falta de crédito, de políticas europeas de estímulo y por el recorte sufrido por el gasto público en los Presupuestos Generales del Estado de 2014 y 2015, en términos reales. Tradicionalmente en España, la ocupación ha tenido una alta elasticidad respecto a la evolución del PIB en las salidas de crisis (así como en las entradas).

Ésta se debe a la elevada flexibilidad en el uso de la contratación temporal, que permite la legislación laboral y que las reformas introducidas recientemente han ampliado (contrato temporal no causal de primer empleo) y extendido a la contratación indefinida (rebaja de la indemnización por despido y contrato indefinido de apoyo a emprendedores, con período de prueba de un año). Todo lo cual ha precarizado aún más la contratación, haciendo que el trabajo sea para las empresas, frente a otras alternativas, el factor de más fácil ajuste ante una caída en sus ventas. Como se comprobó en 2012 cuando, tras la reforma laboral, el empleo cayó en relación al PIB más de lo que lo hizo en 2009, tras la crisis financiera internacional.

Los problemas de empleo, sin embargo, van más allá de la falta de una recuperación vigorosa. En efecto, la falta de oportunidades de empleo persistirá para una parte considerable de desempleados -y de población inactiva desanimada- aunque la economía empiece a crecer a un ritmo intenso. La razón es el ajuste estructural sufrido por algunas actividades que se sobredimensionaron en la bonanza y que demandaban, fundamentalmente, trabajo poco cualificado. En paralelo se produjo un incremento de la oferta de este tipo de empleo que, sin embargo, ha desaparecido sólo parcialmente tras el final de la etapa de crecimiento, a través de la válvula de escape de la emigración.

Un conjunto de rasgos de los desempleados advierten de esta situación: el 62% de los parados llevan más de un año buscando empleo y el 43%, dos o más años; el 55% de los desempleados tienen como mucho estudios de ESO; y el 33% tiene 45 años o más. Por tanto, el problema no se arregla sólo generando oportunidades de empleo, sino que serán, además, necesarias políticas activas de empleo para recuperar y reconvertir laboralmente a los desempleados procedentes del ajuste estructural.

De otra manera se convertirán en parados estructurales, aumentando aún más la ya creciente dualización social generada por la crisis, las reformas laborales y el recorte de las políticas redistributivas. En el tercer trimestre de 2014 había 728.000 hogares donde no entraba ningún ingreso laboral (salario, prestación, subsidio o pensión) y 1.791.000 hogares con todos sus miembros activos en paro.

El aumento de la ocupación, hasta el tercer trimestre de 2014, se concentra en los hombres que fueron los más afectados por la destrucción de empleo durante la crisis. No obstante, la tasa de paro femenina se sitúa 2,5 puntos por encima de la masculina (es del 25% en las mujeres de 16 a 64 años) y su tasa de actividad (52%) está casi once puntos por debajo; distancia considerablemente mayor a la observada en los países europeos con mayor integración laboral de las mujeres (3,4 puntos de diferencia en Finlandia, 4,2 en Noruega, 4,5 en Suecia y 5 en Dinamarca).

La subida del empleo se concentra en los asalariados, aunque también se detecta una mejora en el trabajo por cuenta propia. El empleo crece en el sector privado, mientras que en el sector público permanece estancado. Por tipo de jornada, el empleo a tiempo parcial que había crecido, incluso durante la crisis, empieza a perder fuerza y en el tercer trimestre de 2014 afecta al 15% del total de ocupados.

La tasa de paro de 2013 (26,1%) bajará 1,4 puntos en 2014 (24,7%) y se situará en el 22,9% en 2015, según las previsiones oficiales. Esto significa un volumen medio de desempleo de 5.686.000 parados en 2014 y de 5.238.000 en 2015. El 47% de la disminución del paro en 2014 y el 33% en 2015 se explican, sin embargo, no por un aumento de la ocupación, sino por una disminución de la población activa debida a la emigración o el desánimo, originados por la falta de ofertas decentes de empleo. El mercado de trabajo continúa haciéndose más pequeño, con lo que ello implica en términos de exclusión social y de rebaja en el potencial de crecimiento económico, ya que una parte, cada vez mayor, de los recursos laborales queda sin utilizar.

Los problemas del mercado de trabajo nacen, fundamentalmente, del tejido productivo y no a la inversa como se suele plantear de manera interesada: el tipo de contratos que se hacen (indefinidos o temporales) depende del tipo de empresas y no a la inversa, por eso, a pesar de la dualidad contractual disponible en la legislación laboral, las empresas ubicadas en sectores que emplean mano de obra cualificada optan por contratos estables.

Adicionalmente, una legislación laboral permisiva con la contratación inestable contribuye a la aparición de negocios precarios y volátiles que compiten por la

financiación con proyectos de futuro. Esto es particularmente preocupante en el contexto actual de financiación escasa y cara que atraviesa la economía española.

La solución no es, por tanto, cambiar la legislación laboral sino, por un lado, mejorar y cumplir la regulación de los sectores oligopólicos (energía, banca, transporte y comunicaciones) para que sean verdaderamente competitivos y, por otro, la puesta en marcha de una política industrial activa que apueste por aquellas actividades que contribuyen al desarrollo sostenible del país.

En resumen, los problemas del empleo son un crecimiento débil que las políticas públicas no contribuyen plenamente a impulsar, un paro que se está transformando en estructural por las escasas políticas activas de empleo y un tejido productivo que sigue creciendo en actividades de poco valor añadido por la falta de una política industrial activa y una legislación laboral que las fomente.

Salarios, precios y poder de compra

El Gobierno prevé un crecimiento de los precios de consumo (deflactor del consumo privado) del 0,2% para 2014, lo que se sitúa una décima por encima del consenso de analistas de coyuntura. La variación de precios para 2015 se estima en el 0,6%, dos décimas por debajo del consenso y, posiblemente, esté sesgada a la baja pues, el deflactor del PIB (que incluye bienes de consumo e inversión) evoluciona al mismo ritmo en el cuadro macroeconómico (0,6%). Asimismo, se prevé que la remuneración por asalariado acelere ligeramente hasta el 1% en 2015, frente al 0,8% estimado para 2014.

Con estas previsiones, los asalariados que logren revisar su salario con la media de los convenios (0,56% hasta septiembre) ganarán un 0,36% de poder de compra en 2014. Para el año que viene, el Ministerio de Economía prevé un crecimiento de la productividad real del 0,7%, una décima superior a la de 2014 y lograda, por segundo año consecutivo, mediante el aumento de la producción y no por el recorte del empleo. La productividad nominal, que representa el aumento de los ingresos por trabajador que obtiene la empresa, crecerá un 1,3% en 2015.

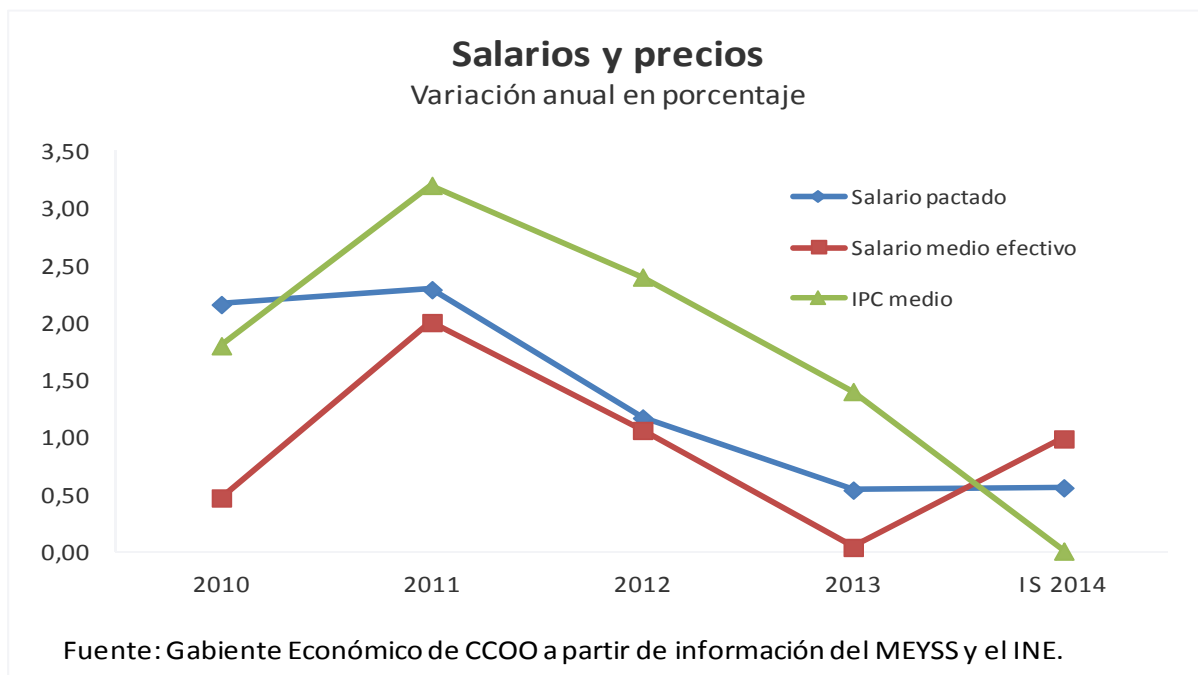
Los salarios pactados en convenio han perdido poder de compra desde el año 2011 hasta 2013, mejorando ligeramente su capacidad adquisitiva de enero a septiembre de 2014. El salario medio real efectivo³ se recorta desde 2010 y aumenta un 0,9% durante el primer semestre de 2014. Entre 2009 y 2014, el salario pactado y el salario medio se han recortado un 2% y un 7,5%, respectivamente, en términos reales.

Esta fuerte moderación y devaluación salarial hay que ponerla en relación con el intenso aumento, en paralelo, de la productividad real por trabajador, lo que se traduce en un fuerte recorte de los costes laborales por unidad de producto (CLU)

³ .- Salario ordinario por hora de los asalariados a tiempo completo.

o, dicho de otra forma, en un importante aumento del margen de beneficio empresarial por unidad de producto. En el gráfico 2.4 se observa como los CLU se recortan en España desde el año 2009, mientras que en la Eurozona la rebaja ha sido mucho más ligera. Los CLU se recortan un 7,8% en España entre 2009 y 2013 frente al 1,5% de caída en la Eurozona. Como resultado, los CLU españoles se sitúan, en la actualidad, entre los más bajos de los países de la OCDE.

Gráfico 2.2



La evolución de los salarios muestra un perfil diferente cuando se analiza por regiones, como se hace en el gráfico 2.5 que recoge la variación del salario por hora de trabajo en términos reales⁴, entre 2009 y el primer semestre de 2014. En todas las Comunidades Autónomas el salario medio real cae de manera apreciable a lo largo del período considerado. Cataluña es donde se reduce más intensamente. En media, los trabajadores/as que viven en Cataluña ganan un 11,5% menos por hora a primeros de 2014 de lo que ganaban en 2009. En el otro extremo, el salario medio real de los que viven en Canaria disminuye un 3,1%.

⁴.- Coste salarial ordinario por hora.

Gráfico 2.3

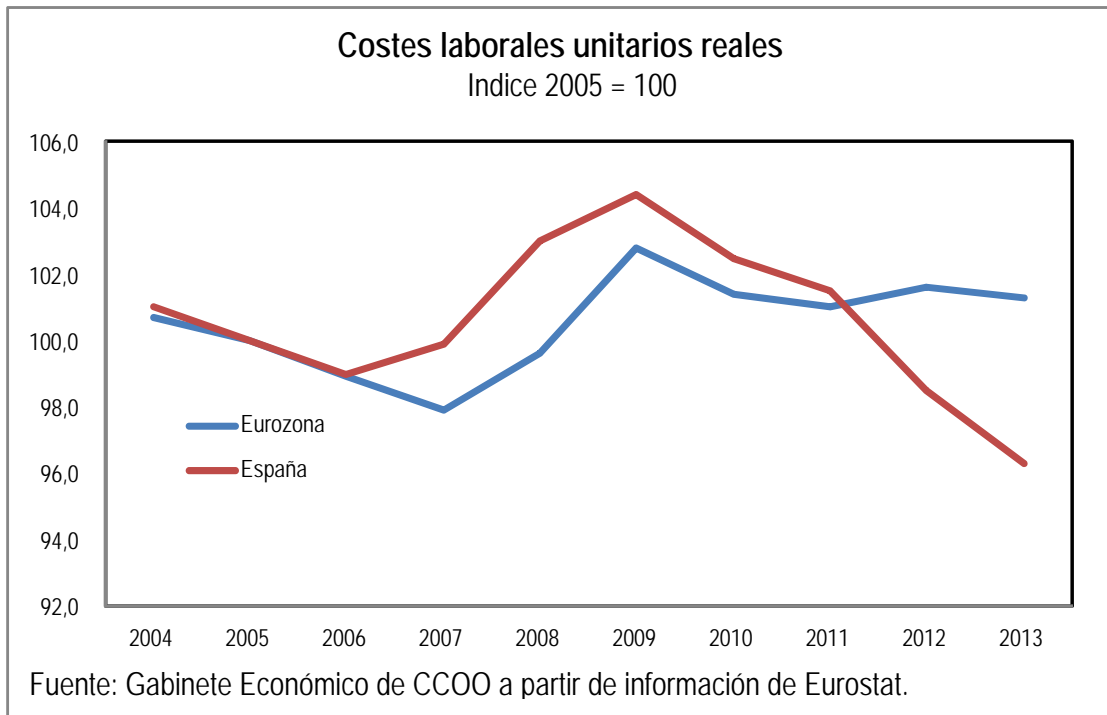
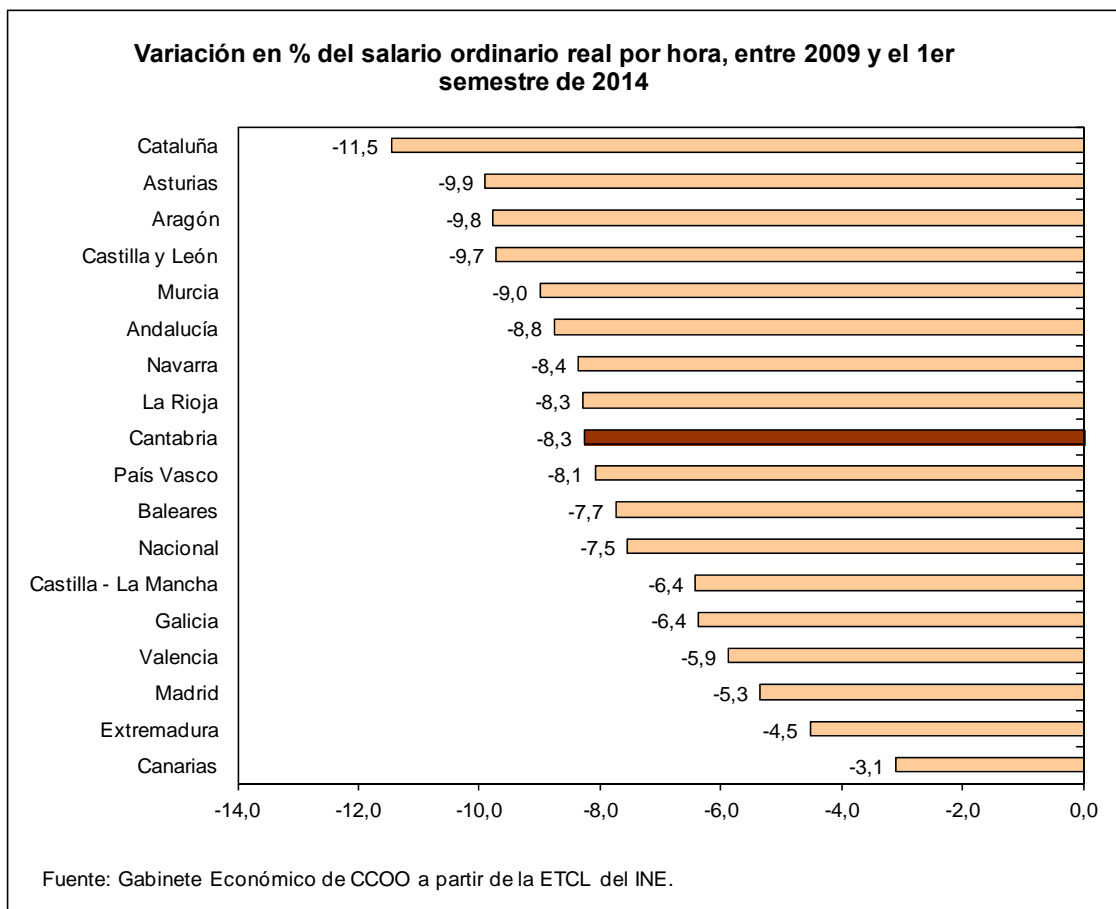


Gráfico 2.4



Panorama salarial regional

La evolución de los salarios muestra un perfil diferente cuando se analiza por regiones, como se hace en el gráfico 2.5 que recoge la variación del salario por hora de trabajo en términos reales⁵, entre 2009 y el primer semestre de 2014. En todas las Comunidades Autónomas el salario medio real cae de manera apreciable a lo largo del período considerado. Cataluña es donde se reduce más intensamente. En media, los trabajadores/as que viven en Cataluña ganan un 11,5% menos por hora a primeros de 2014 de lo que ganaban en 2009. En el otro extremo, el salario medio real de los que viven en Canaria disminuye un 3,1%.

2.3 Financiación y crédito

Inflación monetaria y disfuncionalidad del Banco de España

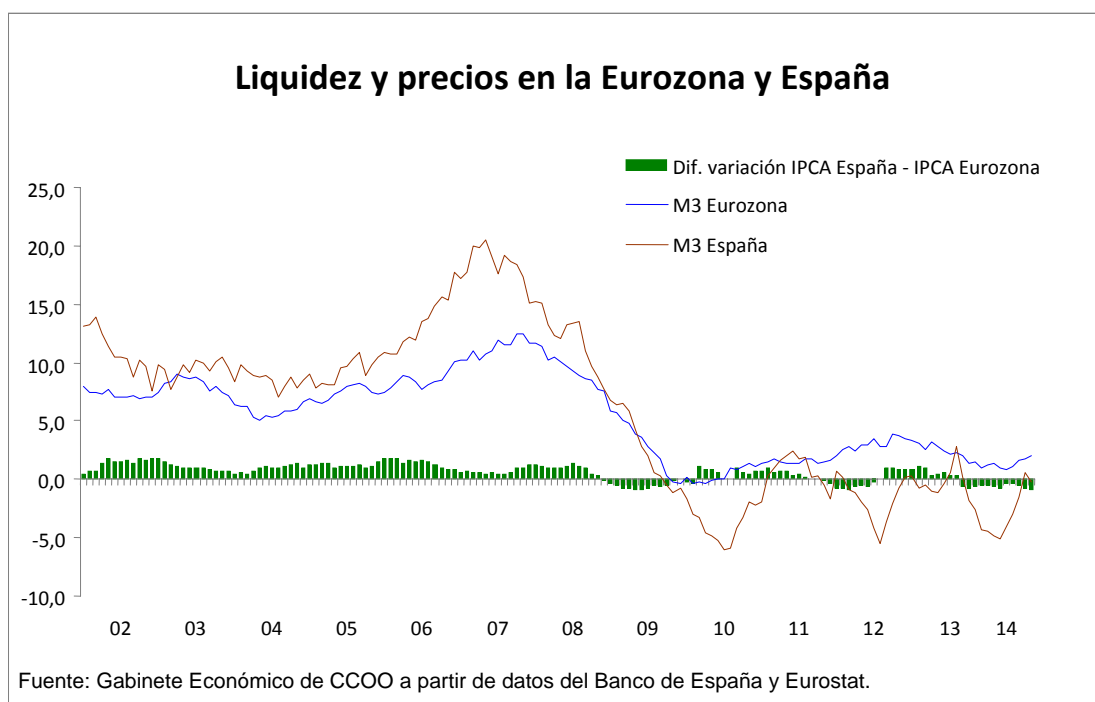
La inflación puede tener como causas básicas un aumento de la demanda de bienes y servicios superior a la oferta, un incremento de los costes de producción (laborales, energéticos, financieros, etc.), una subida de los impuestos sobre el consumo o la importaciones, o un aumento de la liquidez (oferta de dinero) por encima del crecimiento real de la actividad. Esta última causa fue uno de los principales desencadenantes de la elevada inflación que se observó durante la etapa de crecimiento (2002-2007) y es, ahora, una de las principales razones de la desinflación actual.

La burbuja del precio de la vivienda y su posterior desinflado, tras su estallido, son el mejor ejemplo de la influencia de la entrada de dinero abundante y barato sobre los precios. En este contexto, los mecanismos de revisión salarial durante la bonanza fueron sólo correa de transmisión de una inflación cuyo origen era básicamente monetario. Sin el impresionante aumento de liquidez que se produjo entre el año 2002 y 2007, la economía se habría enfriado y la inflación se habría ubicado en un nivel más bajo.

Como se observa en el gráfico 2.5, la liquidez (aproximada a través del agregado monetario M3) creció en España apreciablemente por encima del conjunto de la Eurozona a lo largo de, prácticamente, toda la etapa de crecimiento. Entre el año 2006 y 2007, alcanzó su pico, incrementándose a tasas en el entorno del 20% anual; un ritmo que duplicaba al de la Eurozona. Por otro lado, la inflación española (estimada a través del IPCA) superó a la de la zona euro a lo largo de todo este período, impulsada por el exceso de liquidez.

⁵.- Coste salarial ordinario por hora.

Gráfico 2.5



El estallido de la burbuja inmobiliaria produjo una rápida caída en el ritmo de crecimiento de la oferta de dinero que, a partir de 2009, empieza a recortarse, con algún repunte puntual, sobre todo a mediados de 2011, explicado por las subastas de liquidez del BCE. En este período, el diferencial de inflación de España con la eurozona se reduce apreciablemente, situándose por debajo a lo largo de 2009, en la primera mitad de 2012⁶ y desde la segunda mitad de 2013 hasta ahora.

El exceso de dinero abundante y barato produjo un aumento de las compras a crédito (sobre todo de inmuebles) a unos precios artificialmente inflados, que explican el sobreendeudamiento actual de bancos, empresas y familias y su mayor exposición al riesgo ante el cambio en las condiciones y coste de la financiación.

El Banco de España, el organismo público encargado de prevenir la inflación monetaria, la formación de burbujas de precios y la exposición de las entidades de crédito a riesgos excesivos, dejó de cumplir con su cometido debido a su dependencia política y a un diagnóstico poco acertado de la situación económica. Sin embargo, a pesar de las graves consecuencias de este mal funcionamiento, ninguna crítica se ha oído en España, no así fuera donde el saliente Presidente de la Comisión Europea ha hecho responsable de la crisis a los errores de supervisión del Banco de España.

La simple sustitución de su Gobernador no resuelve, sin embargo, los problemas de fondo de la institución, que residen en la poca independencia de sus cargos

⁶ .- Durante la segunda mitad de 2012 y la primera mitad de 2013 se produce un aumento de la inflación en España provocado por la subida del IVA.

directivos y en la falta de autocrítica sobre los errores de supervisión y diagnóstico cometidos. Durante la bonanza, su servicio de estudios parecía saberlo todo sobre los problemas del mercado de trabajo y nada sobre los graves problemas que se acumulaban en el sector financiero.

Resolver estas disfuncionalidades requiere que los principales cargos de gobierno del banco sean nombrados por el Congreso mediante mayoría cualificada, que los directores generales tenga un mandato temporal limitado, que las elecciones de unos y otros sean abiertas y se basen en el mérito (la selección en 2012 de un canadiense como Gobernador del Banco de Inglaterra es el ejemplo a seguir), que, tras cesar de su puesto, los altos cargos del banco no puedan trabajar durante un período superior al actual de dos años, en una institución financiera que opere, directa o indirectamente, en España (para evitar casos como el del actual presidente de la patronal bancaria y ex director general de supervisión del Banco de España), y que su Comisión Ejecutiva tenga una política de comunicación y transparencia similar a la del BCE pues, a pesar del recorte de competencias de la institución, ésta conserva una alta capacidad de intervención sobre las entidades de crédito españolas.

Reestructuración del sistema financiero

La reestructuración del sistema financiero español ha transitado por una serie de fases y cauces, algunos de ellos simultáneos: fusiones en frío, provisiones por la devaluación de activos inmobiliarios, segregación de activos problemáticos (SAREB), recapitalización (FROB), test de solvencia y ahora, como última etapa, privatización y supervisión internacional.

El resultado ha sido una voluminosa aportación de dinero de los contribuyentes a las entidades financieras en peor situación (61.495 millones de euros en ayudas directas⁷), que lo han destinado a tapar el agujero generando en sus balances por la mala gestión durante la burbuja inmobiliaria. Cuando ésta estalló, se evaporó una parte considerable del valor del suelo y los inmuebles, generada de manera artificial y que respaldaban los créditos hipotecarios y a promotores inmobiliarios concedidos sin muchas precauciones.

Las ayudas públicas han permitido salvar la actividad económica de las entidades rescatadas, los ahorros de los pequeños depositantes y los empleos de muchos de sus trabajadores. Sin embargo, no han podido evitar que el crédito se contrajera más allá de lo que hubiese sido razonable esperar de la caída de la actividad económica. En efecto, tal y como se observa en la tabla 2.2, el crédito cae en España más que en el resto de países europeos más afectados por la crisis (Italia,

⁷ .- Además de éstas, han habido otras importantes ayudas: como la segregación de activos problemáticos absorbidos por la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria, los Esquemas de Protección de Activos con garantía pública o el aval del Estado a los Activos Financieros Diferidos para que pudieran contabilizarse como capital de calidad y de los que se han beneficiado todas las entidades financieras.

Irlanda, Portugal y Grecia), sobre todo, entre las sociedades no financieras. Parte de esta mayor contracción se explica por el origen de la crisis (una burbuja inmobiliaria), aunque en Irlanda, también con burbuja, no sufre una contracción tan grande. Sin embargo, el ajuste del crédito continúa incluso en 2014 a tasas anuales de recorte en el entorno del 10%. En Italia, el crédito tiene un comportamiento claramente mejor al de España lo que, posiblemente, está detrás de que su banca haya tenido un peor resultado en los test de stress. Los bancos españoles han salido mejor parados pero, a cambio, el crédito está peor.

Tabla 2.2

Préstamos de las entidades de crédito y PIB

Variaciones anuales en porcentaje

	2012	2013	IT2014	IIT2014
PIB				
España	-1,6	-1,2	0,5	1,2
Italia	-2,4	-1,9	-0,4	-0,2
Irlanda	-0,3	0,2	2,8	1,5
Portugal	-3,3	-1,4	1,0	0,9
Grecia	-7,0	-3,9	-1,1	-0,3
Préstamos a hogares				
España	-3,6	-4,6	-4,4	-4,3
Italia	-1,1	-1,2	-1,2	-1,1
Irlanda	1,2	-3,2	-3,0	-3,6
Portugal	-3,7	-4,0	-3,9	-3,7
Grecia	-6,1	-3,9	-3,1	-2,6
Préstamos a Sociedades no financieras				
España	-10,9	-11,5	-10,3	-9,4
Italia	-2,5	-5,5	-4,7	-3,5
Irlanda	-3,9	-5,1	-6,6	-9,6
Portugal	-7,4	-4,9	-5,6	-7,3
Grecia	-9,3	-2,5	-5,8	-5,8

Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de información del BCE, Eurostat e Institutos de Estadísticas de Portugal e Irlanda.

El motivo está en la estrategia seguida por las entidades financieras para cumplir con los nuevos ratios de solvencia (capital / activo) que les exigen las autoridades internacionales. En lugar de con más capital, los ratios se cumplen, fundamentalmente, a través del recorte del crédito. Este fenómeno afecta a todas las entidades financieras rescatadas o no. Tras el fiasco de las hipotecas *subprime* y la quiebra de Lehman Brothers, la regulación internacional se endurece y exige a las entidades financieras mejorar sus ratios de solvencia, lo que significa aumentar la proporción que representa el capital sobre el total de los créditos concedidos, ponderado por su nivel de riesgo (10,5% en 2019). La regulación internacional exige, asimismo, cumplir unos ratios de liquidez.

Las entidades, en lugar de ampliar capital, han recortado el crédito más allá de lo exigido por la crisis para cumplir con los nuevos ratios de solvencia. A los propietarios de las entidades financieras les plantea menos problemas recortar

crédito que inyectar capital pues, aunque menos crédito reduce la rentabilidad a corto plazo, la rebaja de la rentabilidad no es permanente, como cuando se amplía capital y entonces aumenta el número de accionistas que participan en el reparto de los beneficios. Adicionalmente, la entrada de capital puede alterar los equilibrios de poder en los consejos de administración, siendo una estrategia no exenta de riesgos para el gestor.

El problema es que lo que puede ser bueno para cada entidad individualmente, no lo es necesariamente para el conjunto de la economía que, como consecuencia de la falta de financiación y crédito, se está viendo abocada a una recuperación más lenta y débil. Utilizando un símil médico, las autoridades se han ocupado en salvar el órgano (las entidades) pero poco o nada les ha preocupado salvaguardar la función (dar crédito) que es, en última instancia, la razón de ser de los bancos. Tampoco el Gobierno parece haber reflexionado sobre el sector que resulta de la reestructuración bancaria: con menos entidades, y por tanto menos competencia, y sin obra social.

La contracción excesiva del crédito se podría haber evitado con un mayor volumen de ayudas públicas, su empleo más generalizado y una política aún más restrictiva en el reparto de dividendos en efectivo. Los recursos para ello han estado disponibles a través de la línea de crédito de 100.000 millones de euros que el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) habilitó para España a cambio de una condicionalidad que, independientemente de la cantidad empleada (finalmente, 41.000 millones), se ha producido como contraprestación.

Mientras el gobierno anterior negó los problemas del sistema financiero y no actuó a tiempo, aumentando el coste a pagar por el contribuyente, el actual ha recapitalizado insuficientemente el sector, provocando una mayor contracción del crédito, retrasando la recuperación y, lo que es aún más inaudito, ha privatizado a precio de saldo las entidades saneadas con dinero público, renunciando a recuperar lo puesto por los contribuyentes. De los cerca de 61.500 millones aportados, el Gobierno sólo ha recuperado 4.300 millones y da por perdidos 36.000 millones.

El coste de la financiación

La escasez del crédito también se puede analizar desde el punto de vista de su coste. Como resultado también de la burbuja inmobiliaria y de la regulación subsiguiente establecida por el Ministerio de Economía, las entidades de crédito han tenido que dotar importantes provisiones sobre el valor de los activos inmobiliarios de sus balances, que han financiado elevando el tipo de interés que cobran por su financiación.

Como se observa en el gráfico 2.7, el tipo de interés de los préstamos nuevos a empresas de la banca española se sitúa por encima del cobrado en la Eurozona desde el año 2009, en los créditos de hasta un millón de euros, y desde 2011, en los de más de un millón. Esta diferencia, además, se ha ido haciendo cada vez más

grande, aunque en los primeros se nota una tendencia a la baja desde la segunda mitad de 2013.

El coste de la financiación del stock de crédito antiguo también ha aumentado en comparación con la eurozona, como se observa en el gráfico 2.8. El diferencial ha aumentado para los créditos superiores a los cinco años y entre uno y cinco años (que registran la mayor diferencia), y se ha recortado para los de menos de un año.

Gráfico 2.6

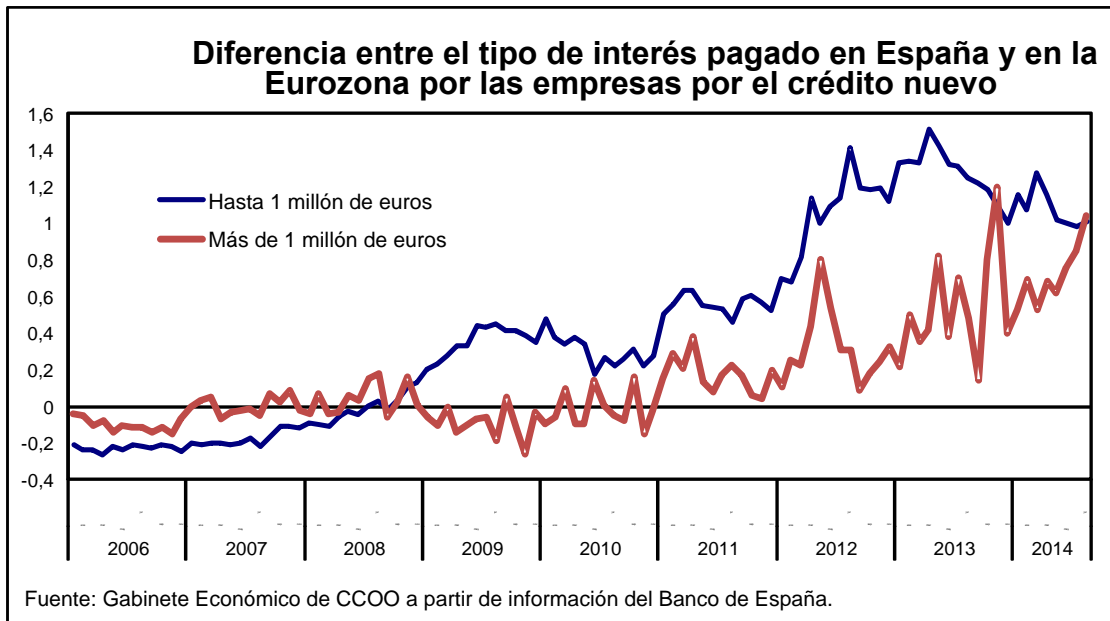
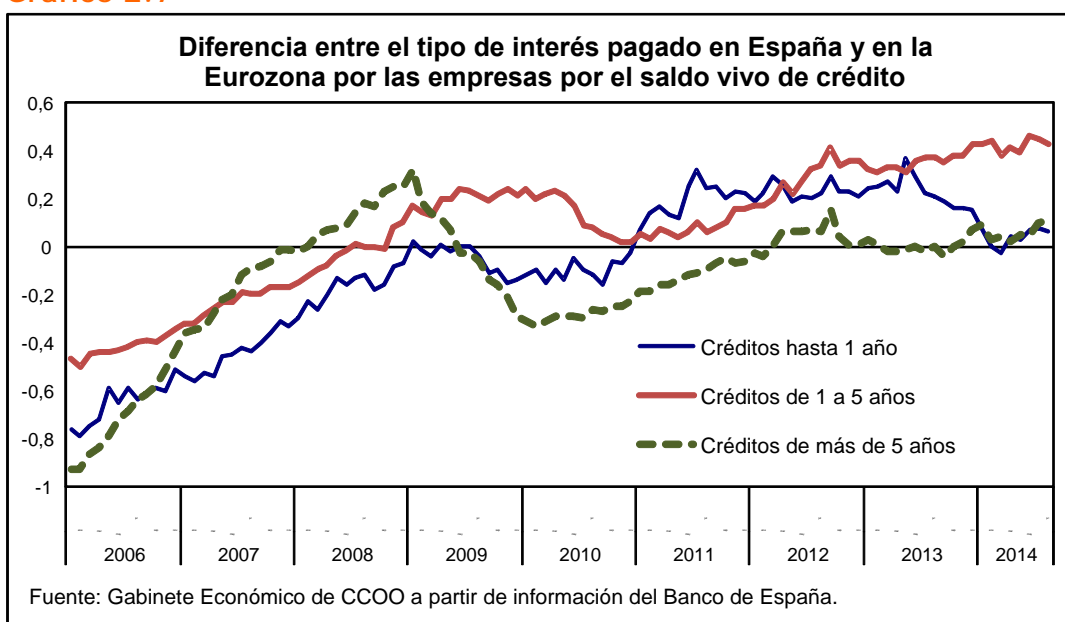


Gráfico 2.7



2.4. El recorte de la cohesión y la amenaza de la consolidación de la pobreza

La falta de diálogo social a lo largo de la crisis ha provocado que el coste de los platos rotos generados por la burbuja inmobiliaria se repartiera de manera injusta entre la población, aumentando la desigualdad y disminuyendo la cohesión social. Pero el incremento de las diferencias ha sido en España mayor que en resto de Europa, incluso en comparación con los países que más han sufrido la crisis.

El aumento de las diferencias se explica por la crisis, su persistencias y una política de ajuste excesiva e indiscriminada que ha supuesto para una parte de la población un sufrimiento innecesario y que ha venido impuesto desde Europa, aunque con la aquiescencia de los sucesivos gobiernos que lo han aceptado, prácticamente, sin contrapartidas. Pero la razón del mayor aumento de las desigualdades en España en comparación con los países europeos más afectados por la crisis se explica por el incremento de la vulnerabilidad de las personas y las familias que se produjo a lo largo de la etapa de crecimiento.

En efecto, durante la bonanza muchos jóvenes abandonaron sus estudios porque era fácil colocarse de cualquier cosa y fundaron hogares muy vulnerables, porque también era fácil obtener un crédito hipotecario. En paralelo, una política inmigratoria poco responsable, animó a muchos inmigrantes (seis millones en volumen neto) en situación precaria a abandonar su país y reagrupar a sus familiares, a pesar de que se les traía para atender una "punta de producción" transitoria provocada por la burbuja inmobiliaria.

Constata el fracaso del modelo inmigratorio la paradoja de que muchos de los inmigrantes que vinieron a España en busca de oportunidades y huyendo de la escasez, tienen ahora que volver a sus países de origen huyendo de la pobreza. Los que se quedan tienen que sufrir la devaluación de sus condiciones de trabajo, resultado de un ajuste estructural de la demanda de empleo en las ocupaciones donde habitualmente se emplean y de un aumento, igualmente estructural, de la oferta de trabajo en esas ocupaciones.

Una prueba del incremento de la desigualdad en la distribución de la renta es el aumento del coeficiente Gini. Este coeficiente, que toma valor 0 cuando la renta se reparte igual entre toda la población y 100 cuando toda la renta la tiene una única persona, se incrementó medio punto en la Eurozona entre 2007 y 2012, y 3,1 puntos en España durante el mismo período; convirtiéndose en el país con el índice de desigualdad más alto de la Unión Europea, sólo superado por Letonia.

Otra prueba del incremento de la desigualdad es el aumento de las diferencias entre ricos y pobres. La renta del 10% más rico de la población española fue 9,8 veces mayor que la obtenida por el 10% más pobre en 2007, mientras que en 2012 esta diferencia se disparó hasta 16,5 veces. La ampliación de la diferencia entre ricos y pobres se produce por un aumento del 5,1% de la porción de la renta que se quedan los más ricos, mientras que la de los más pobres se redujo un 37,5%. La brecha española entre ricos y pobres es la más grande de la toda la Unión Europea.

El aumento de la vulnerabilidad de las personas y los hogares durante la bonanza, unido a las políticas de ajuste presupuestario, el incremento de la precariedad laboral provocado por la reforma laboral, y el elevado aumento del desempleo (que ha dejado a una de cada cuatro personas que quieren trabajar sin empleo) y su persistencia, han disparado los índices de pobreza y escasez:

- El 16,9% de los hogares tienen muchas dificultades para llegar a fin de mes en 2013, frente al 10,7% en 2007.
- El 8% de los hogares no pueden permitirse mantener la vivienda con una temperatura adecuada en 2013, frente al 6,2% en 2008.
- El 9,3% de los hogares tienen retrasos en los pagos relacionados con la vivienda principal (hipoteca, alquiler, comunidad, gas, etc.) en 2013, frente al 5,6% en 2007.
- El 41% de los hogares no puede afrontar gastos imprevistos iguales o superiores a 650 euros, frente al 31,9% en 2007.
- El 45,8% de los hogares no puede permitirse salir de vacaciones al menos una semana al año en 2013, frente al 37% en 2007.

La incipiente recuperación, si se generaliza, podría evitar que la exclusión se siga extendiendo, pero incluso en este escenario optimista parece difícil que se vaya a producir una disminución apreciable de la pobreza si no se diseñan políticas específicas para combatirla. La transformación del desempleo en estructural y la extensión del empleo a tiempo parcial como salida de la desocupación, son las dos amenazas más importantes en contra de la disminución de la pobreza y los dos principales responsables de su solidificación y transformación en una situación permanente.

Trimestre a trimestre se siguen acumulando evidencias de que el desempleo se está convirtiendo en una situación persistente e independiente de la mejora del ciclo económico. Cuando más tiempo se pasa desempleado más difícil es reincorporarse a la actividad laboral y más fácil es caer en situaciones de pobreza y exclusión social.

- El 62% de las personas en desempleo llevan más de un año buscando trabajo. El 50% lleva más de dos años buscando trabajo.
- El 55% de los parados tiene, como mucho, estudios de Enseñanza Secundaria Obligatoria (ESO).
- La tasa de paro es del 42% entre los mayores de 45 años.

Por su parte, la última reforma laboral del año 2013 ha convertido el contrato a tiempo parcial en un “contrato a llamada”, de plena disponibilidad, donde el empresario puede adaptar la jornada laboral a su conveniencia y llamar al trabajador en el momento que le necesite. Éste debe estar a su entera disposición, lo que aleja esta modalidad contractual del tiempo parcial europeo, pensado para conciliar la vida laboral y personal.

La reforma de 2013 redujo el tiempo de preaviso con que el empresario debe avisar al trabajador para aumentar su jornada (de 7 a 3 días), extendió las horas de libre disposición para el empresario (horas complementarias) a los contratos temporales (antes limitadas a los indefinidos) y las aumentó, pudiendo llegar a representar el 30% de la jornada ordinaria (antes el 15%), límite que puede elevarse hasta el 60% en la negociación colectiva.

Tabla 2.4

Población con carencia material severa¹

CCAA	% de población con carencia	Dif. en puntos % población con carencia
	2013	2013 - 2009
La Rioja	6,6	4,9
Baleares	10,4	4,1
Aragón	3,3	3,1
Cataluña	6,1	3,0
Asturias	4,2	2,8
Cantabria	3,9	2,7
Madrid	7,3	2,6
Extremadura	3,7	2,4
Castilla - La Mancha	5,8	2,0
Nacional	6,2	1,7
Valencia	7,1	1,6
País Vasco	4,8	1,4
Andalucía	7,0	1,3
Galicia	4,6	1,2
Murcia	9,0	0,8
Castilla y León	1,8	-0,3
Navarra	0,6	-1,5
Canarias	8,5	-4,2

(1).- No disponer de, al menos, 4 elementos básicos de una lista de nueve.

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

El tiempo parcial aumentó con fuerza como resultado de la reforma y la bonificación de sus cotizaciones y es, junto a la devaluación salarial, la razón por la que encontrar un empleo es, cada vez menos, garantía de salir de la pobreza. En 2013 el número de ocupados pobres (con carencia material severa) representó el 3,5% de la población de 16 o más años (1.368.000 personas) frente al 2% que representó en 2007.

El fomento de un contrato a tiempo parcial no pensado para conciliar la vida laboral y personal sino para proporcionar flexibilidad horaria a las empresas, es un generador de pobreza, pues impide al trabajador con responsabilidades en el hogar llevar un salario decente a casa. De ahí que el 62% de los trabajadores bajo esta modalidad de contratación declaren que trabajan a tiempo parcial porque no han podido encontrar un trabajo a tiempo completo. Además del número insuficiente de horas que proporciona, el salario por hora de un trabajador a tiempo parcial es, en media, un 29% más bajo que el de un trabajador a tiempo completo.

Pobreza y exclusión social por Comunidades Autónomas

La exclusión social presenta una fotografía heterogénea por regiones. La carencia material severa⁸ (variable que aproxima a los pobres de necesidad) afectaba al 6,2% de la población en 2013 en España, habiendo aumentado 1,7 puntos desde 2009, ver tabla 2.4. Baleares era la región con un mayor porcentaje de pobres (10,4%) y La Rioja donde más habían aumentado, 4,9 puntos porcentuales, seguida por Baleares (4,1 puntos), Aragón (3,1) y Cataluña (3). En el extremo opuesto, Navarra registró el menor porcentaje (0,6%) que, además, disminuyó 1,5 puntos entre 2009 y 2013; situación que también se observa en Castilla-León (-0,3) y Canarias (-4,2), región que registró la mayor disminución. En el resto de Comunidades la pobreza se incrementó.

La foto más actual sobre la evolución de la pobreza por regiones la proporciona la Encuesta de Población Activa (EPA) del INE, a través de su estimación del número de hogares sin ingresos laborales (salario, prestación, subsidio o pensión). Esta circunstancia afectó a 728.000 hogares en el tercer trimestre de 2014 (el 4% del total) en el conjunto del país. Canarias (6,4%) y Andalucía (6%) son las comunidades con los porcentajes más altos y también donde más creció este tipo de hogares entre 2007 y 2014. En otro extremo, Madrid (2,5%) y Navarra (2,7%) presentan los niveles más bajos y también es aquí donde menos crecen.

Tabla 2.5

Hogares sin ingresos laborales¹

CCAA	III Trimestre 2014		Dif. en puntos IIIT 2014 - IIIT 2007
	Número de hogares	% sobre el total de hogares	Del % de hogares sin ingresos sobre el total
Canarias	52.000	6,4	3,3
Andalucía	189.000	6,0	3,1

⁸ .- Padecen carencia material severa los hogares que no tienen, al menos, de cuatro de los nueve conceptos que siguen: 1) no tener retrasos en el pago del alquiler, hipoteca, recibos relacionados con la vivienda o compras a plazos; 2) mantener la vivienda con una temperatura adecuada durante los meses de frío; 3) hacer frente a gastos imprevistos; 4) una comida de carne, pollo o pescado cada dos días; 5) ir de vacaciones fuera de casa, al menos una semana al año; 6) un coche; 7) una lavadora; 8) un televisor en color; y 9) un teléfono.

Murcia	26.000	4,8	2,8
Cantabria	9.000	3,9	2,2
Valencia	92.000	4,6	2,2
Castilla - La Mancha	31.000	4,0	2,0
Cataluña	103.000	3,5	1,4
Asturias	17.000	3,7	1,4
Extremadura	12.000	2,7	1,3
Aragón	16.000	2,9	1,1
Castilla y León	33.000	3,2	1,1
Galicia	32.000	2,9	1,0
Baleares	15.000	3,5	1,0
Navarra	7.000	2,7	0,9
País Vasco	27.000	3,0	0,8
Madrid	63.000	2,5	0,6
La Rioja	4.000	3,0	0,3
Nacional	728.000	4,0	1,7

(1):- Sin ingresos procedentes de un salario, prestación, subsidio por desempleo o pensión por jubilación.

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

3.- Las cuentas de las Administraciones Públicas

3.1. Introducción

Según la información que facilita el Gobierno, España es el país de la OCDE con un gasto público más descentralizado: aproximadamente el 45% del gasto total es gestionado por las Administraciones Territoriales. De ahí la relevancia del análisis del presupuesto consolidado del conjunto de las Administraciones Públicas y no solo de la Administración General del Estado (AGE). Si el análisis se limitara a la AGE se estaría obviando casi la mitad del sector público de este país y los resultados y conclusiones serían parciales y desequilibrados, al no incorporar las políticas y competencias de las Administraciones Territoriales.

Los Presupuestos de las Administraciones Públicas se construyen a partir del escenario macroeconómico nacional e internacional previsto por el Gobierno (ver tabla 3.1) así como los límites de déficits presupuestarios comprometidos por España con la Unión Europea (ver tabla 3.2) y del escenario macroeconómico definido por el Gobierno para los siguientes años. Los compromisos de déficit no son inamovibles y se pueden adaptar a la difícil situación económica como ya ha ocurrido con anterioridad. La última fue con el Programa de Estabilidad 2013-2016 que retrasó en dos años el cumplimiento de un nivel de déficit no excesivo (inferior al 3%) y fue posteriormente ratificado por la Unión Europea.

Tabla 3.1

PERSPECTIVAS MACROECONÓMICAS

Índices de volumen encadenados. Año 2010 = 100, salvo indicación en contrario

	2013 (A)	2013 (A)	2014 (P)	2015 (P)	2016 (P)	2017 (P)
	nivel	Variación anual en %				
PIB real	96,1	-1,2	1,3	2,0	2,5	3,0
PIB nominal		-0,6	1,4	2,7	3,7	4,4
PIB nominal. Miles de millones de euros		1.049,2	1.064,3	1.092,8	1.133,7	1.184,0
Componentes del PIB real						
Gasto final en consumo privado	92,9	-2,3	2,0	2,1		
Gasto final en consumo de las AAPP	93,3	-2,9	0,2	-1,0		
Formación bruta de capital fijo	82,9	-3,8	1,5	4,5		
Variación de existencias (% del PIB)	74,3	-2,2	1,0	0,0		
Exportación de bienes y servicios	113,3	4,3	3,6	5,2		
Importación de bienes y servicios	92,5	-0,5	4,4	5,0		
Contribuciones al crecimiento del PIB real						
Demanda nacional		-2,7	1,4	1,8		
Variación de existencias		0,0	0,0	0,0		
Saldo exterior		1,4	-0,1	0,2		

Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de datos del INE y Ministerio de Economía y Competitividad. (A) Avance, (P) Previsión

El escenario macroeconómico que maneja el Gobierno muestra una consolidación de la recuperación de la economía española, con un aumento previsto del PIB real del 1,3% en 2014 y del 2% en 2015, tras haber revisado recientemente al alza sus anteriores previsiones, en un contexto de incertidumbre y desaceleración económica de la zona euro y de la Unión Europea que está provocando, según avanza 2014, la revisión a la baja de las previsiones de crecimiento de la zona euro y del conjunto de la UE, lo que dificulta el cumplimiento del escenario macroeconómico internacional previsto por el Gobierno como base para sus perspectivas para España. Una revisión a la baja de las previsiones de crecimiento de la economía española para 2014 y/o 2015 dificultaría el cumplimiento de los objetivos presupuestarios y de déficit fijados por el Gobierno.

En el primer semestre de 2014 el déficit público acumulado para el conjunto de las administraciones públicas alcanzaba ya el -3,43% del PIB, lo que implica que deberán registrar un comportamiento claramente mejor en el segundo semestre para lograr el objetivo de déficit de final de año (-5,5% del PIB).

Tabla 3.2

COMPROMISOS DE DÉFICIT PÚBLICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CON EUROPA

Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación de las AAPP

En porcentaje del PIB

	SEC 2010			Objetivos de Estabilidad			
	2011(D) (*)	2012 (D)	2013 (P)	2014	2015	2016	2017
Administración Central	-5,10	-4,12	-4,22	-3,5	-2,9	-2,2	-1,1
Comunidades Autónomas	-3,34	-1,84	-1,52	-1,0	-0,7	-0,3	0,0
Corporaciones Locales	-0,40	0,31	0,52	0,0	0,0	0,0	0,0
Seguridad Social	-0,10	-0,96	-1,11	-1,0	-0,6	-0,3	0,0
Total AAPP	-8,94	-6,62	-6,33	-5,5	-4,2	-2,8	-1,1

La nueva contabilidad derivada de la aplicación de la SEC 2010 ha elevado los datos del PIB y por tanto, ha reducido el porcentaje que suponía el déficit público.

No se incluye el impacto de las ayudas al sistema financiero (*one off*) estimado en el 0,49% del PIB en 2011, 3,70% del PIB en 2012 y 0,47% del PIB en 2013.

(*) Antes del efecto de las liquidaciones negativas del sistema de financiación territorial de 2009: 2,17% del PIB a favor del Estado, de los cuales: -1,78% corresponde a CCAA y -0,39% a CCLL.

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

La tabla 3.2 ofrece información del déficit público para cada una de las administraciones y de su evolución pasada y prevista según los compromisos de déficit asumidos por el Gobierno. Si finalmente se cumplen los objetivos de déficit fijados, entre 2011 y 2014 habrán sido las Comunidades Autónomas las que hayan asumido un mayor peso del ajuste del déficit en términos del PIB, seguido por la Administración Central y, en menor medida, las Corporaciones Locales, que no obstante serían las únicas en presentar unas cuentas equilibradas en 2014. Por el

contrario, la Seguridad Social habría deteriorado sus cuentas, reflejo de la negativa evolución del empleo durante este periodo.

A partir de 2014, el grueso del ajuste adicional de las cuentas públicas recae en la Administración Central, seguida a gran distancia por las Comunidades Autónomas - que ya han acometido el grueso de su ajuste presupuestario- y la Seguridad Social. Las Corporaciones Locales no deberían realizar esfuerzos adicionales durante este periodo en la medida que mantengan sus cuentas públicas equilibradas. De cumplirse las previsiones del Gobierno, en 2017 la Administración Central sería la única que presentaría déficit en sus cuentas, mientras que el resto de administraciones deberían tener sus cuentas equilibradas.

La tabla 3.2 muestra que 2012 ha sido el año en el que se ha soportado un mayor ajuste en las cuentas públicas derivado de los objetivos de déficit (-2,32% del PIB), con ajustes más moderados en 2013 (-0,29% del PIB) y 2014 (previsto el -0,83% del PIB). En los próximos años, las cuentas públicas seguirán soportando un ajuste importante y creciente en el tiempo, superior al de 2013 y 2014. Una parte importante del ajuste del déficit se ha pospuesto para después de 2014, seguramente en la confianza de que la salida de la crisis y la recuperación se consoliden y la propia evolución favorable de la economía facilite (suavice) la necesidad de ajuste real de las finanzas públicas, que posibilite el recorte del déficit público previsto que el Gobierno: -1,3% del PIB en 2015, -1,4% del PIB en 2016 y -1,7% del PIB en 2017.

Hay que contextualizar que el esfuerzo que suponen estos ajustes presupuestarios no es el mismo si la economía se encuentra en situación de recesión o de crecimiento. Si la economía se contrae, el recorte de los gastos no solo tiene que cumplir el objetivo de déficit comprometido, sino también compensar el crecimiento de aquellas partidas de gasto que crecen de forma automática (desempleo, deuda,...). Esta compensación se puede obtener también a través de un aumento de los ingresos, pero como los ingresos igualmente se reducirían automáticamente si cae la economía, el incremento de los tipos impositivos y del esfuerzo vía ingresos tendrá que ser mayor en un contexto de recesión para obtener la misma recaudación. Por el contrario, si el ajuste presupuestario se realiza cuando la economía crece, la mejor evolución tanto de los ingresos públicos como del gasto permite mejorar el saldo de las cuentas públicas sin necesidad de que el ajuste sea tan elevado.

Tabla 3.3

Déficit de las Administraciones Públicas

millones de euros y % del PIB	2011	2012	2013	2014(P)	2015(P)	2016(P)	2017(P)
Ingresos presupuestarios	387.353	390.385	393.468	404.873	420.068	436.557	458.076
Gastos presupuestarios	488.618	499.288	464.759	464.369	465.746	468.300	471.100
Ayudas al sistema financiero	5.137	39.068	4.897	1.200	1.100	0	0
Déficit (millones €):							
- Con ayudas sist. financiero	-101.265	-108.903	-71.291	-59.496	-45.679	-31.743	-13.024
- Sin ayudas sist. financiero	-96.128	-69.835	-66.394	-58.296	-44.579	-31.743	-13.024
Déficit (% PIB)							
- Con ayudas sist. financiero	-9,42	-10,32	-6,79	-5,59	-4,18	-2,80	-1,10
- Sin ayudas sist. financiero	-8,94	-6,62	-6,33	-5,48	-4,08	-2,80	-1,10
Diferencias anuales							
Ingresos presupuestarios		3.032	3.083	11.405	15.195	16.489	21.519
Gastos presupuestarios		10.670	-34.529	-390	1.377	2.554	2.800
<i>Gastos sin ayudas sist. financ.</i>		-23.261	-358	3.307	1.477	3.654	2.800
Déficit sin ayudas sist financ.		-26.293	-3.441	-8.098	-13.717	-12.836	-18.719

Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir del Plan Presupuestario 2015 y datos de la IGAE

La tabla 3.3 nos permite analizar la variación del déficit público consolidado del conjunto de las Administraciones Públicas y compararlo, a su vez, con el impacto de las medidas presupuestarias adoptadas (ver tabla 3.4). Los años en los que cumplir con los objetivos de déficit han requerido realizar un mayor esfuerzo desde el punto de vista de las medidas y cambios fiscales introducidos por el Gobierno y el resto de administraciones han sido 2012 y 2013. En 2012 el impacto de las medidas de ajuste se cifra en 44.211 millones (26.168 millones de recorte de gastos y 18.043 de aumento de ingresos) y en 2013 en 32.525 millones (14.689 de recorte de gastos y 17.836 de aumento de ingresos). El alcance real de las medidas ha tenido que ser mayor durante estos dos años para compensar el deterioro de la actividad económica y sus impactos sobre los ingresos y los gastos públicos⁹. La aplicación de estas medidas sobre los ingresos y los gastos públicos ha permitido que durante 2012 y 2013 la cifra de ingresos presupuestarios aumentara ligeramente a pesar de la recesión económica y que se redujera la cuantía del gasto público, sobre todo en 2012 y, en mucha menor medida, en 2013, a pesar de los aumentos del gasto en partidas relevantes como pensiones o intereses de deuda.

A partir de 2014 el impacto de las medidas adoptadas por el Gobierno va disminuyendo, en la medida que la recuperación de la economía y, con ella, la mejor evolución de las finanzas públicas, posibilita el cumplimiento de los objetivos de reducción del déficit sin la necesidad de realizar ajustes adicionales con la

⁹ Entre 2012 y 2013 ha sido necesario aplicar medidas de aumento de los ingresos por importe de 35.879 millones para conseguir un aumento acumulado de los ingresos presupuestarios de 6.115 millones en esos dos años. Por el lado del gasto se han aplicado medidas de recorte de gastos por importe de 40.857 millones entre 2012 y 2013 para obtener finalmente un recorte de los gastos presupuestarios de 23.619 millones.

misma intensidad (ver tabla 3.4). De hecho, las medidas de recortes de gasto previstas durante 2014, 2015 y 2016 no reducen el gasto presupuestario y lo que harán será aminorar su crecimiento. Por el lado de los ingresos, el crecimiento previsto de los ingresos presupuestarios cada vez dependerá menos de la aplicación de medidas adicionales y más de la mejora económica que impulsará las bases imponibles y la recaudación.

Aunque el ajuste de las cuentas públicas procede de actuar sobre el gasto y sobre los ingresos públicos, el impacto de las medidas adoptadas por las Administraciones (desde 2012) o las previstas (hasta 2016) se orientan, en mayor medida, al recorte de gastos que al aumento de los ingresos, consolidando la situación de debilidad del sector público en España, cuya dimensión sigue siendo inferior al promedio de los países más desarrollados de la Unión Europea. La tabla 3.4 ofrece información desglosada del impacto de los principales cambios normativos y medidas ya adoptadas o previstas por parte de las administraciones públicas.

Tabla 3.4

IMPACTO DE LOS PRINCIPALES CAMBIOS NORMATIVOS

(Diferencial respecto al año anterior en millones de euros)

	2012	2013	2014	2015	2016
RECORTE DE GASTOS	26.168	14.689	7.450	7.759	8.162
Empleo público paga extra 2012	4.959	-5.036	0	-984	1.020
Empleo público (medidas de personal)	211	3.462	1.703	1.093	453
Políticas de mercado de trabajo	950	2.728	1.277	0	0
Gastos dependencia	211	1.364	0	0	0
Otro gasto PGE (incluido CORA)	8.652	4.302	1.384	1.202	1.247
Medidas CCAA (sin medidas empleo público)	9.602	7.030	1.490	1.748	1.587
Medidas EELL (sin medidas empleo público)	1.477	734	1.064	3.715	2.834
Gasto Seguridad Social	0	0	532	984	1.134
AUMENTO DE INGRESOS	18.043	17.836	8.195	3.169	567
Impuestos totales	11.290	12.905	2.554	-546	-2.494
_IRPF e impuestos sobre no residentes	3.588	2.203	319	-2.404	-1.927
_Impuesto sobre sociedades	4.643	-420	2.129	-656	-2.381
_Regularización DTE y lucha contra el fraude	1.161	-105	958	109	113
_Imposición medioambiental y canon hidráulico	317	3.043	-1.171	1.967	1.020
_IVA	1.477	8.079	213	328	0
_Otros (tasas e ITF)	0	105	0	109	680
Medidas CCAA	3.904	2.203	3.619	1.421	1.814
Medidas Entidades Locales	950	1.049	958	1.202	680
Ingresos cotizaciones Seguridad Social	0	1.574	1.171	984	680
Lucha contra fraude Seguridad Social	2.005	0	0	0	0
IMPACTO TOTAL	44.211	32.525	15.646	10.928	8.729
PIB millones	1.055.158	1.049.181	1.064.334	1.092.788	1.133.669

Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir del Plan Presupuestario 2015.

Los datos originales figuran en % del PIB y se ofrecen con dos decimales.

Al convertirlos a millones de euros y dada la magnitud de las cifras, el dato real podría oscilar al alza o a la baja en torno al dato que se ofrece en la tabla un máximo de 100 millones de euros.

El aumento de la deuda pública ha sido exponencial durante la crisis, evidenciando el acusado deterioro de las cuentas públicas. La deuda pública de España representaba en 2007 el 35,5% del PIB y, en el primer semestre de 2014, se sitúa ya en el 96,3% del PIB y el saldo de la deuda supera ya el billón de euros (1.012.606 millones a 30 de junio de 2014). El porcentaje de deuda pública respecto al PIB se ha corregido a la baja tras el aumento del PIB derivado del cambio metodológico en la contabilidad nacional, al aplicar la nueva normativa (SEC 2010).

Durante la crisis, el deterioro de las cuentas públicas ha sido mucho más acusado en España que en el promedio de la UE, por el rápido hundimiento de la recaudación tributaria y el repunte del gasto público, consecuencia del modelo económico implantado en España durante los años anteriores. Según Eurostat, en 2007 el nivel de deuda pública en relación al PIB de España era prácticamente la mitad que el de Alemania y Francia y apenas un tercio del de Italia. Seis años después, en 2013, el nivel de deuda pública de España (92,1% del PIB) ya era superior al promedio de la UE (85,4%), claramente superior al de Alemania (76,9%), similar al de Francia (92,2%) y solamente Italia (127,9%) presenta un mayor nivel de deuda pública entre los grandes países de la UE. El creciente volumen de deuda pública española aumenta el nivel de riesgo de la economía y la hace más vulnerable y dependiente de la evolución de los tipos de interés y de los mercados financieros internacionales. Esta situación condiciona e hipoteca la evolución de las finanzas públicas por el elevado volumen de deuda -que se aproxima ya al valor del PIB- y por la elevada cuantía de intereses a abonar cada año.

El escenario de endeudamiento de las Administraciones Públicas presenta una senda creciente en el periodo 2014-2017 (ver tabla 3.5). El volumen de deuda no deja de crecer durante los próximos años, vinculado a la persistencia de déficit público, y superará con creces el billón de euros. El porcentaje de deuda pública superará el 100% del PIB en 2015 aunque está previsto que disminuya ya durante 2016 y 2017 debido a la consolidación de la recuperación económica. A pesar de que el saldo de la deuda pública no deja de crecer durante todo el periodo analizado, la recuperación de la economía y la moderación del déficit público provocarán que el volumen de la deuda pierda peso en relación al PIB.

Una evolución similar es la que está prevista que experimenten en los próximos años los intereses a pagar anualmente por la deuda pública. Con un saldo creciente de la deuda, el importe de los intereses a pagar presenta igualmente una senda creciente que pasará de 35.400 millones en 2014 a 40.300 en 2017 (según la previsión oficial que estima unos tipos de interés medios de la deuda constantes en torno al 3,5-3,7%) aunque el peso en relación al PIB apenas crecerá en el periodo analizado. El pago de los intereses de la deuda seguirá siendo -previsiblemente- durante todos estos años la mayor partida de gasto de los Presupuestos del Estado.

Por Administraciones, el grueso de la deuda pública se concentra en la Administración Central y la Seguridad Social, seguido a gran distancia por las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales cuyo nivel de endeudamiento, en términos de PIB, es bastante limitado. Durante el periodo analizado (2014-2017) aumentará el volumen de deuda de las diferentes Administraciones Públicas, especialmente la de la Administración Central y la Seguridad Social y, en menor medida, la correspondiente a las Comunidades Autónomas. Por el contrario, la deuda de las Corporaciones Locales apenas aumentará durante el periodo analizado.

Tabla 3.5

Evolución de la deuda de las Administraciones Públicas

	2014 (A)	2014 (P)	2015 (P)	2016 (P)	2017 (P)
Deuda Pública (Miles de millones de euros)	1.012,6	1.038,8	1.096,1	1.135,9	1.159,1
Deuda Pública (% del PIB)	96,3	97,6	100,3	100,2	97,9
Intereses (Miles de millones de euros)		35,4	36,9	38,6	40,3
Intereses (% del PIB)		3,3	3,4	3,4	3,4
Desglose por administraciones (% PIB) (*)					
Administración Central y Seguridad Social	71,6		75,2	75,4	74,3
Comunidades Autónomas	21,7		21,2	21,0	20,6
Corporaciones Locales	4,0		3,8	3,8	3,6
Total Administraciones Públicas	96,3	97,6	100,3	100,2	97,9

(A) Avance de datos hasta 30 de junio 2014. (P) Previsión

(*) El desglose por administraciones se ha realizado a partir de los datos del proyecto de PGE2015 actualizado por los datos de deuda pública del Plan Presupuestario 2015.

Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de datos de PGE2015 y Ministerio de Economía y Competitividad

3.2 Ingresos públicos

El objetivo de ingresos públicos para 2015 se cifra en 420.068 millones, con un aumento del 3,8% y 15.195 millones adicionales sobre 2014. El Gobierno prevé que los ingresos públicos ganen peso respecto al PIB -cuatro décimas- y pasen del 38,04% en 2014 al 38,44% del PIB en 2015. Los impuestos sobre la producción e importaciones (IVA) soportarán el aumento de la recaudación. La tabla 3.6 ofrece información sobre el desglose de los ingresos y su evolución prevista. Los ingresos públicos tienen tres componentes principales:

- Cotizaciones sociales. Son la primera fuente de ingresos del sector público (12,12% del PIB y 31,5% de los ingresos públicos). En 2015 se prevé que aumenten pero menos que el PIB y reducen ligeramente su peso en la economía, reflejo de que la recuperación económica no termina de trasladarse con igual intensidad y calidad al empleo.

- Impuestos sobre la producción y las importaciones. Suponen el 30,3% de los ingresos públicos y su peso en relación al PIB está previsto que aumente del 11,29% de 2014 al 11,64% en 2015. De cumplirse las previsiones oficiales, el IVA aportaría cerca de la mitad del aumento de los ingresos públicos para el año que viene, impulsado por la mejora del consumo y la demanda interna que estima el Gobierno, ya que de momento ha descartado subidas adicionales de los tipos del IVA.
- Impuestos corrientes sobre la renta y riqueza. Suponen el 26,9% de los ingresos públicos y está previsto que en 2015 crezcan más que la economía y pasen del 10,28 al 10,33% del PIB. A pesar de la reforma fiscal, que afectará en gran medida al IRPF el Gobierno estima que los ingresos tributarios aumentarán más que la economía.

Tabla 3.6

Objetivo de ingresos y gastos para el conjunto de las Administraciones Públicas

	Millones €		% Total		Variación 2015/2014	
	2014 (*)	2015	2014 (*)	2015	M€	%
1. Objetivo ingresos totales	404.873	420.068	100,0	100,0	15.195	3,8
Impuestos s/ producción e importaciones (IVA)	120.163	127.201	29,7	30,3	7.037	5,9
Impuestos s/ renta y riqueza (IRPF, I. Sociedades)	109.414	112.885	27,0	26,9	3.471	3,2
Impuestos sobre el capital	4.896	5.136	1,2	1,2	240	4,9
Cotizaciones sociales	129.317	132.446	31,9	31,5	3.129	2,4
Rentas de la propiedad	8.515	8.742	2,1	2,1	228	2,7
Otros	32.462	33.658	8,0	8,0	1.196	3,7
<i>Presión fiscal (% ingresos fiscales sobre el PIB)</i>	<i>357.616</i>	<i>372.641</i>	<i>33,6</i>	<i>34,1</i>	<i>15.024</i>	<i>4,2</i>
2. Objetivo gastos totales	464.369	465.746	100,0	100,0	1.377	0,3
Remuneración de empleados	114.416	113.541	24,6	24,4	-875	-0,8
Consumos intermedios	55.878	55.404	12,0	11,9	-473	-0,8
Transferencias sociales	199.137	200.417	42,9	43,0	1.280	0,6
<i>De las cuales prestaciones de desempleo</i>	<i>25.438</i>	<i>25.025</i>	<i>5,5</i>	<i>5,4</i>	<i>-413</i>	<i>-1,6</i>
Intereses	35.442	36.936	7,6	7,9	1.494	4,2
Subvenciones	11.388	11.256	2,5	2,4	-133	-1,2
Inversiones reales	23.202	23.386	5,0	5,0	183	0,8
Transferencias de capital	6.173	5.573	1,3	1,2	-600	-9,7
Otros	18.732	19.233	4,0	4,1	501	2,7
Saldo de las cuentas públicas	-59.496	-45.679	-12,8	-9,8	13.818	-23,2

(*) Incluye ayuda financiera

Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir del Plan Presupuestario 2015. Los datos originales figuran en % del PIB y se ofrecen con dos decimales. Al convertirlos a millones de euros y dada la magnitud de las cifras, el dato real podría oscilar al alza o a la baja en torno al dato que se ofrece en la tabla un máximo de 100 millones de euros.

3.3 Gasto público

El Gobierno prevé que el gasto público del conjunto de Administraciones Públicas se sitúe en 2015 en 465.746 millones, lo que supondría un ligero aumento del 0,3% y 1.377 millones adicionales respecto a 2014. El objetivo del Gobierno es reducir la dimensión del gasto público un 1% del PIB en 2015, bajando del 43,63% en 2014 al 42,62% en 2015. El gasto público se puede analizar desde varias perspectivas, que permiten conocer cómo se gasta (clasificación económica del gasto), en qué se gasta (clasificación funcional o por políticas) o quién lo gasta (clasificación orgánica). La composición y distribución del gasto público es bastante estable y presenta pocas variaciones significativas a corto plazo, de un año para otro.

Clasificación económica del gasto

Esta perspectiva analiza cómo se dispone de los fondos públicos desde un punto de vista interno, ver a través de los capítulos de gasto cómo se gasta el presupuesto público. Es la información que figura en la tabla 3.6.

En 2015 las transferencias sociales (que van destinadas a pensiones, desempleo,...) representan la principal partida del presupuesto de las Administraciones Públicas - concentran el 43% del gasto público- y equivalen al 18,34% del PIB. A continuación, se sitúa la remuneración de los empleados públicos que concentra el 24% del gasto público y supone el 10,39% del PIB previsto en 2015. El tercer capítulo relevante del gasto lo constituyen los consumos intermedios, el gasto corriente destinado a suministros, proveedores,... que, en 2015, supondrá el 12% del gasto público y el 5,07% del PIB.

En 2015 el Gobierno quiere reducir el objetivo de gasto público del 43,63 al 42,62% del PIB, a través de un aumento muy moderado del gasto público que le haga perder peso en relación al PIB y su mayor aumento nominal. La mayor parte del recorte del peso del sector público de cara a 2015 se concentra en:

- Transferencias sociales: -0,37% del PIB (bajan del 18,71% al 18,34% del PIB derivado del menor incremento de las pensiones y de la reducción de las prestaciones por desempleo).
- Remuneración de empleados: -0,36% del PIB (baja del 10,75 al 10,39% del PIB por el mantenimiento de las medidas de ajuste sobre el salario y el empleo público).

- Consumos intermedios: -0,18% del PIB (baja del 5,25 al 5,07% del PIB).

El moderado crecimiento del gasto público previsto para 2015 (1.377 millones, +0,3%) se concentra en el aumento de los intereses pagados por una deuda pública que no deja de crecer y en el aumento de las transferencias sociales (a pesar del recorte de las prestaciones por desempleo). Para compensar esos deslizamientos al alza del gasto, el Gobierno prevé recortar en 2015 de nuevo la cuantía global que supone la remuneración de los empleados públicos en torno a 875 millones. En 2015, a pesar de que se recupera un 25% de la paga extra a los empleados públicos suprimida en 2012, se aplican medidas adicionales de recorte de gastos en el empleo público, se mantiene la congelación salarial de los empleados públicos un año más, lo que agudiza la pérdida de poder adquisitivo que acumulan desde el comienzo de la crisis, en torno al 14% acumulado al terminar 2014. Además se mantiene una tasa de reposición del 0% de las bajas en el empleo público, aunque se eleva del 10% al 50% en aquellos cuerpos y áreas prioritarias, y que, evidentemente, no servirá para evitar una nueva reducción del empleo público indefinido y el recurso a una mayor temporalidad en las contrataciones de las Administraciones Públicas. También los consumos intermedios vuelven a disminuir en 2015 -en torno a 473 millones- como reflejo de la austeridad y el ajuste de las Administraciones Públicas

La inversión pública directa (inversión real) repunta ligeramente en 2015 aunque si se añade la inversión indirecta (transferencias de capital) y que soportan una caída mayor, el resultado es un recorte final en torno a 417 millones de la inversión pública para 2015. El esfuerzo inversor público (inversión más transferencias) tiene un peso reducido, ya que supone solo el 6,2% del gasto público previsto en 2015 y representa el 2,65% del PIB en 2015. A pesar de su reducido peso, su impacto es superior debido a su impacto positivo sobre el crecimiento económico y al efecto arrastre de la inversión del sector privado.

Con los datos disponibles de ejecución de las cuentas de las Administraciones Públicas hasta 2013, se puede ver en qué partidas se ha concentrado hasta ahora el recorte del gasto público, según la clasificación económica del gasto. Entre 2009 y 2013 el gasto en operaciones no financieras de las Administraciones Públicas cayó en 29.106 millones en términos netos. Este recorte neto se concentra principalmente en el fuerte descenso de la formación bruta de capital fijo (-33.068 millones), de la remuneración de asalariados (-11.027 millones) y de los consumos intermedios (-5.105 millones), que compensan los aumentos del gasto en los apartados de intereses (+15.850 millones) y transferencias destinadas a prestaciones sociales (+15.526 millones).

Clasificación funcional del gasto

La distribución funcional del gasto público, agrupada en las principales políticas de gasto, arrojaría una imagen muy diferente en función de la Administración Pública

analizada, debido a las diferentes competencias y sus prioridades de gasto de cada una. Para el conjunto de las Administraciones, el gasto en protección social (pensiones, desempleo, etc.) concentra el 40% del gasto público y tiene un peso equivalente al 17,1% del PIB previsto en 2015, lo que da una idea del enorme impacto que tienen las políticas públicas de protección social. Otras políticas públicas con gran impacto en el PIB en virtud de su dimensión son servicios públicos generales (6,6% del PIB), sanidad (5,7% del PIB), asuntos económicos (4% del PIB) y educación (3,9% del PIB).

En 2015 las principales políticas de gasto público antes mencionadas pierden peso en relación al PIB previsto (protección social pierde tres décimas del PIB, sanidad pierde dos décimas del PIB,...) lo que refleja la apuesta decidida de este Gobierno por un sector público débil y de reducida dimensión y que, por tanto, tendrá menor capacidad para compensar las desigualdades y actuar a través de sus políticas de gasto. En 2015, la única política pública que gana peso en relación al PIB es defensa mientras que el resto se mantienen o pierden peso para lograr la reducción del tamaño del gasto público (del 43,6 al 42,6% del PIB) buscada por el Gobierno. La tabla 3.7 muestra la clasificación del gasto por funciones y su variación estimada.

Tabla 3.7

Clasificación del gasto por funciones

Funciones/ Políticas de gasto	Millones de euros		% PIB		% gasto público	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Protección social	185.194	186.867	17,4	17,1	39,9	40,1
Servicios públicos generales	71.310	72.124	6,7	6,6	15,4	15,5
Sanidad	62.796	62.289	5,9	5,7	13,5	13,4
Asuntos económicos	43.638	43.712	4,1	4,0	9,4	9,4
Educación	42.573	42.619	4,0	3,9	9,2	9,2
Orden público y seguridad	21.287	20.763	2,0	1,9	4,6	4,5
Actividades recreativas, cultura y religión	13.836	14.206	1,3	1,3	3,0	3,1
Defensa	8.515	9.835	0,8	0,9	1,8	2,1
Protección del medio ambiente	8.515	8.742	0,8	0,8	1,8	1,9
Vivienda y servicios comunitarios	5.322	5.464	0,5	0,5	1,1	1,2
GASTO TOTAL	464.369	465.746	43,6	42,6	100,0	100,0
<i>Empleo</i>	<i>29.801</i>	<i>30.598</i>	<i>2,8</i>	<i>2,8</i>	<i>6,4</i>	<i>6,6</i>

Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir del Plan Presupuestario 2015.

Los datos originales son los que figuran en % del PIB y se ofrecen solo con un decimal. Al convertirlos a millones de euros, la desviación del dato en tablas respecto al dato real podría oscilar al alza o a la baja un máximo de 1.000 millones (equivalente a 1 décima del PIB) por lo que dichos datos deben tomarse con la debida precaución.

Clasificación orgánica

La ejecución del gasto público está muy descentralizada en España en comparación con otros países de nuestro entorno, aunque sigue pendiente una "segunda

descentralización" que transfiera a las entidades locales un mayor volumen de gasto, que permita maximizar las mejoras de eficiencia derivadas de la mayor cercanía del gestor público al usuario de las políticas públicas. Sin embargo, la reforma de la Administración Local que ha impuesto el Gobierno va en el sentido contrario al reubicar gasto de las entidades locales en el ámbito superior, las comunidades autónomas.

3.4 Presupuestos de las Administraciones Públicas

Plan presupuestario de la Administración Central y Seguridad Social

Los Presupuestos Generales del Estado para 2015 aparecen marcados por la nueva reforma tributaria del Gobierno y el mantenimiento de los ajustes y recortes en el gasto. Además se ha aprobado en 2014 el Plan de medidas para el crecimiento, la competitividad y el empleo (Plan CRECE) que contempla 40 medidas de diversa índole pero cuyos recursos son limitados (cuenta con un presupuesto de gasto de 450 millones para 2015).

El gasto no financiero del Estado para 2015, excluido el sistema de financiación de las Administraciones Territoriales, se cifra en 129.060 millones, con una disminución del 3,2% y 4.200 millones menos respecto al presupuesto de 2014, concentradas en las menores aportaciones al Servicio Público de Empleo Estatal y al FOGASA. No obstante, el presupuesto de gasto no financiero disponible por los diferentes Ministerios se cifra solamente en 34.526 millones (con un descenso del -0,2%), una vez descontados los compromisos de gasto de carácter ineludible¹⁰.

La previsión es que el total de ingresos no financieros del Estado, tras la cesión de impuestos a las Administraciones Territoriales, alcance los 133.712 millones en 2015, con un aumento del 3% y 3.909 millones más que el avance de liquidación de 2014.

En 2015 entra en vigor la reforma tributaria aprobada en 2014, que modifica los principales impuestos que componen el sistema tributario español, reduciendo y distribuyendo la carga tributaria desde la imposición directa a la indirecta. La mejora de la recaudación tributaria descansa en la expansión de la demanda, ya que la reforma fiscal tendrá un impacto negativo inicial sobre la recaudación del IRPF y del Impuesto de Sociedades de -3.803 millones en 2015 y -5.256 millones en 2016, cantidades que se verían aminoradas parcialmente en la medida que las rebajas fiscales impulsaran el consumo, el empleo,...

¹⁰ Al Presupuesto de gastos no financieros del Estado (161.992 millones) previsto para 2015 se le resta la financiación de las Administraciones Territoriales (32.933 millones) para obtener el presupuesto no financiero excluido los sistemas de financiación de las administraciones territoriales. De este se descuentan la aportación al SPEE y FOGASA (10.409 millones), aportación a la Seguridad Social (13.074 millones), financiación de los costes del sistema eléctrico (4.207 millones), intereses, clases pasivas, Unión Europea, Fondo de Contingencia y otros gastos no ministeriales (66.393 millones) y Plan CRECE (450 millones) para obtener el gasto no financiero de los ministerios.

Entre las medidas estructurales de recorte del gasto público emprendidas por el Gobierno en la actual legislatura destaca la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) que ha elaborado un informe que contiene 222 medidas de ajuste y racionalización de gastos y gestiones que se encuentran en diferente grado de aplicación en la actualidad. El Gobierno estima que, con el desarrollo de todas las medidas CORA de reformas estructurales ya implantadas en la presente legislatura, el ahorro acumulado entre 2012 y 2015 habrá sido de 37.620 millones.

Entre las medidas coyunturales para reducir de manera urgente el gasto en el sector público destacan las relativas a los empleados públicos:

- Congelación salarial en 2012, 2013, 2014 y 2015.
- Supresión de una paga extra en 2012.
- La congelación de las ofertas de empleo público (OPE) para 2012, 2013 y 2014, con una tasa de reposición de efectivos del 0% con carácter general, limitada al 10% en determinados ámbitos prioritarios (porcentaje que se eleva al 50% en 2015).
- Reducción de días de asuntos particulares y de libre disposición.
- Endurecimiento del acceso y permanencia en situación de incapacidad temporal.
- Extensión mínima de la jornada laboral del sector público a 37,5 horas semanales.
- Plan de reducción del absentismo.
- Modificación del régimen de permisos sindicales.

El presupuesto consolidado no financiero de la Seguridad Social alcanzará los 132.724 millones en 2015, con un aumento previsto del 2,5%. La mayor parte se destina a las pensiones contributivas (115.669 millones previstos en 2015), pensiones no contributivas a través del IMSERSO (2.243 millones), la prestación por incapacidad temporal (4.943 millones), la prestación por maternidad, paternidad y riesgos durante el embarazo (2.098 millones) y otras prestaciones de protección familiar (1.373 millones).

La principal fuente de ingresos de la Seguridad Social seguirán siendo las cotizaciones sociales, con un volumen para 2015 de 109.833 millones, que permiten

financiar el 81% de su presupuesto. Además, en 2015 contará con aportaciones del Estado por un total de 13.074 millones, cantidad que solo aumenta un 0,6% en 2015, destinadas a la cobertura de los complementos para pensiones mínimas, pensiones no contributivas, prestaciones no contributivas de protección a la familia y las aportaciones al Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD).

Bajo el actual Gobierno se han aplicado diversas medidas de ajuste de los ingresos y los gastos de la Seguridad Social. En el ámbito de los ingresos se han modificado las bases de cotización y se ha pasado de un sistema de autoliquidación de cotizaciones a otro en el que la Seguridad Social factura directamente las cotizaciones a las empresas. En el lado de los gastos destacan las que persiguen afectan al sistema de pensiones (índice de revalorización de las pensiones y aumento progresivo en la edad de jubilación).

Plan presupuestario de las Comunidades Autónomas

Las Comunidades Autónomas están realizando un importante proceso de ajustes y recortes para cumplir con los objetivos de estabilidad, centradas, de momento, principalmente en el recorte de los gastos. Según la información recogida en el Programa de Estabilidad 2014-2017, las Comunidades Autónomas han ejecutado medidas de gasto por importe de 9.261 millones (2012) y 7.046 millones (2013) y de ingresos por importe de 3.855 millones (2012) y 2.235 millones (2013).

En 2014 las medidas de ingreso ganan relevancia y ascienden a 3.569 millones. Apenas un tercio tienen su origen en medidas tributarias y el grueso procede de ingresos de naturaleza no tributaria: ingresos patrimoniales derivados de concesiones administrativas y la enajenación de activos reales. El importe de las medidas de ajuste del gasto se sitúa en 1.450 millones este año, concentrado en las operaciones corrientes (gastos de personal, transferencias corrientes y gasto corriente en bienes y servicios).

Para 2015 se prevé que se adopten medidas de ajuste por importe de 3.199 millones, 1.462 millones correspondientes a medidas de ingresos (la gran mayoría de naturaleza tributaria, destacando el impuesto sobre los depósitos de entidades de crédito) y 1.737 correspondientes a medidas de gastos centrados en un mayor control de gastos corrientes, sistemas centralizados de compras, ahorros en gasto farmacéutico y racionalización del sector empresarial de titularidad autonómica. Será potestad de cada Comunidad Autónoma la devolución del 25% de la paga extraordinaria de diciembre de 2012.

Plan presupuestario de las entidades locales

Las entidades locales se encuentran inmersas en la reforma de la Administración Local que ha puesto en marcha el Gobierno con la aprobación de la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, que persigue mejorar la eficiencia y sostenibilidad en la prestación de servicios por parte de las entidades

locales, sobre todo, a través de la reorganización de competencias y la eliminación de duplicidades entre los diferentes niveles de las Administraciones Públicas. La ley suprime las denominadas competencias impropias de los ayuntamientos, regula de forma precisa sus competencias propias y potencia el papel de las Diputaciones provinciales para la coordinación de la prestación de servicios.

El Gobierno estima que en el periodo 2014-2020 esta reforma permitirá ahorrar 8.024 millones en términos acumulados, concentrándose los mayores ahorros esperados en 2015 (3.524 millones) y 2016 (2.605 millones).

El mayor ahorro deriva de la eliminación de competencias impropias que dejarían de ejercer las entidades locales (3.735 millones), seguido de la gestión integrada de servicios y fusiones que favorecerá las economías de escala (1.970 millones), la reestructuración del sector público empresarial de titularidad local (1.398 millones) y del traspaso competencia de sanidad, educación y servicios sociales (837 millones).

En 2014, el conjunto de medidas de gasto suma 1.068 millones y las de ingresos 927 millones. En 2015 el impacto de dichas medidas aumenta: las medidas de gasto previstas supondrán 3.721 millones y las de ingresos 1.242 millones. Los presupuestos de 2015 de las entidades locales se orientan hacia medidas activas de política fiscal tanto por el lado de los ingresos (subidas tributarias, supresión de beneficios fiscales, impulso de la inspección tributaria, aumento de tasas y precios públicos) como de los gastos, donde se consolida la rebaja de los gastos de funcionamiento de las entidades locales.

4. Los ingresos de los Presupuestos Generales del Estado

4.1 Los ingresos previstos en el PGE 2015 y su evolución en la legislatura

En el proyecto de PGE para 2015 se estiman unos ingresos consolidados no financieros de 279.740 millones de euros, con un crecimiento en términos nominales del 5,1 % sobre 2014. En un apartado posterior se valora si es una cifra creíble o no, pero es, sin duda, una previsión de incremento elevada, que se corresponde con las estimaciones tanto de crecimiento de la economía como de los efectos de los cambios tributarios.

En concreto, con un crecimiento del PIB nominal del 2,7% y una reforma fiscal con un coste recaudatorio para 2015 de más de 3.800 millones de euros, el Gobierno prevé un aumento de la recaudación total de 13.590 millones de euros.

El dato destaca especialmente si se compara con lo sucedido desde 2008, no solo porque es el incremento más alto desde entonces, sino porque en cuatro de los últimos siete ejercicios el presupuesto se redujo, incluido 2014. Estamos, sin duda, ante un cambio en las expectativas económicas y como consecuencia el presupuesto vuelve a crecer.

A pesar de ello, la cifra de ingresos de presupuesto de 2015 aún está muy por detrás del valor máximo alcanzado en 2008. Comparado con ese ejercicio, los ingresos son un 7,2 % inferiores en términos nominales, una cifra que se eleva hasta el 17 % real si se tiene en cuenta la evolución de los precios hasta 2013 y la previsión que hace el Gobierno para 2014 y 2015.

Tabla 4.1

INGRESOS NO FINANCIEROS EN LOS PGE INICIALES

Año	Importe	Variación	Variación acumulada
2008	301.614	—	100
2009	294.937	-2,2 %	97,8
2010	267.745	-9,2 %	88,8
2011	255.910	-4,4 %	84,9
2012	263.816	+3,1 %	87,5
2013	269.106	+2,0 %	89,2
2014	266.150	-1,1 %	88,3
2015	279.740	+5,1 %	92,8

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

El ejercicio de 2015 cierra el ciclo presupuestario de la legislatura actual que ha supuesto un cambio muy significativo en la dinámica de ingresos en comparación con la legislatura 2008/2011. En la legislatura anterior, el presupuesto de ingresos

no financieros se redujo en 45.704 millones de euros, una caída del 15 % al comparar el año inicial, 2008, y el final, 2011.

Por el contrario, en la legislatura actual, la dinámica de los ingresos es de un crecimiento relativamente importante: aumentan en 23.830 millones de euros desde 2012 a 2015, una variación del 9,3 %. Es, por lo tanto, un cambio muy relevante tanto en términos cuantitativos como cualitativos ya que se pasó de una tendencia de caída pronunciada en los ingresos a un incremento de los mismos, con especial intensidad en el ejercicio 2015 en el que lo hacen en 13.590 millones de euros, la mitad por lo tanto de todo el aumento en los cuatro ejercicios de la legislatura

El cuadro macroeconómico sobre el que se fundamenta el proyecto de PGE 2015 contempla un crecimiento del PIB nominal del 2,7 %, de forma que el aumento de los ingresos duplica el de la economía, y eso a pesar de los efectos de la reforma/rebaja fiscal que, en la estimación del Ministerio de Hacienda, va a reducir en 3.803 millones de euros la recaudación por IRPF e Impuesto de Sociedades.

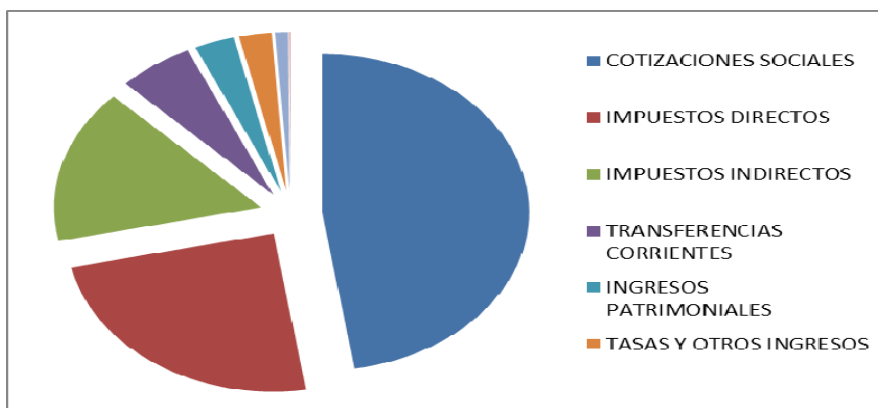
Según la explicación del gobierno, el aumento de las rentas salariales, de los beneficios empresariales y del gasto de los hogares va a provocar un aumento significativo de las bases imponibles de las figuras tributarias que gravan el consumo, la renta y los beneficios así como de las cotizaciones sociales,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

4.2 La estructura de los ingresos

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

La segunda fuente de ingresos en cuantía son los impuestos directos —básicamente el IRPF y el de sociedades— que aportan el 24,1 % del total pero con una tendencia decreciente que refleja los efectos de la reforma/rebaja fiscal del gobierno. En 2014 aportaban el 25,4 % y, por lo tanto, han reducido su contribución en 1,3 puntos.

Gráfico 4.1

ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS DEL PGE 2015

Elaborado por el Gabinete Económico de CCOO a partir de datos del PGE 2015.

Un camino contrario al que siguen los impuestos indirectos —básicamente IVA e impuestos especiales— que en 2014 incrementan de forma destacada su contribución a la recaudación total hasta llegar al 15,8 % de la misma.

En cifras ya menores, en comparación con estas tres fuentes principales de ingreso, le siguen las transferencias corrientes, el 5,8 % del total, los ingresos patrimoniales con el 3,1 %, las tasas y otros ingresos con el 2,5 %, las transferencias de capital con el 1 % y por último la enajenación de inversiones reales con apenas el 0,1 % de los ingresos totales.

4.3 Evolución comparada de las diferentes fuentes de los ingresos

La previsión de ingresos en los PGE 2015 refleja los cambios en la estructura impositiva que se está produciendo en los últimos años y que se manifiesta en las diferentes ponderaciones de las figuras tributarias. El elemento central de esta transformación es la pérdida de peso de los impuestos directos al tiempo que aumenta la participación de los impuestos indirectos.

Más allá de un debate algo complejo sobre la progresividad del sistema, los datos reflejan que los impuestos vinculados a la renta de las personas y a los beneficios de las empresas caen y suben los que gravan el consumo, que no diferencian el nivel de renta de los contribuyentes.

El total de los ingresos aumenta en 2015 en 13.590 millones de euros sobre 2014, lo que equivale a un incremento del 5,1 % nominal entre los presupuestos iniciales de ambos ejercicios. Pero este valor central es el resultado de evoluciones diferentes entre sus distintos componentes.

Tabla 4.2

EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS

En millones de euros

	2014	2015	Variación	% Variación
Impuestos directos	67.630	67.444	-186	-0,3%
Cotizaciones sociales	125.039	132.827	7.788	6,2%
Impuestos indirectos	37.687	44.156	6.469	17,2%
Tasas y otros ingresos	7.085	7.047	-38	-0,5%
Transferencias corrientes	16.032	16.357	325	2,0%
Ingresos patrimoniales	9.877	8.689	-1.188	-12,0%
Enajenación de inversiones	471	294	-177	-37,6%
Transferencias de capital	2.329	2.926	597	25,6%
Total	266.150	279.740	13.590	5,1%

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

Los impuestos directos —IRPF y sociedades— no solo no aumentan su aportación sino que la reducen: el PGE 2015 incluye una recaudación de estas figuras tributarias inferior en 186 millones de euros a la de 2014, lo que supone una caída del 0,3 % que explica la pérdida de peso de estas figuras en la estructura de ingresos. En 2014 aportaban el 25,4 % del total y en 2015 bajan al 24,1 %.

Un camino inverso al de los impuestos sobre el consumo, los impuestos indirectos, que van a aportar —si se cumplen las previsiones— 6.469 millones de euros más a las arcas de la Administración Central del Estado. Es una cifra, sin duda, elevada, especialmente cuando se expresa en porcentajes de variación, porque los ingresos de 2015 son un 17,4 % más elevados que en 2014, un porcentaje que multiplica por casi siete veces la previsión de crecimiento del PIB nominal. Una de las consecuencias de esta evolución es el cambio en la ponderación de los impuestos indirectos en la recaudación total: si en 2014 era del 14,2 % en 2015 va a llegar hasta el 15,8 %.

En cifras absolutas la componente de los ingresos que más va a crecer en 2015 son las cotizaciones sociales porque, según la previsión, van a aportar 7.788 millones de euros más que en 2014, con un incremento del 6,2 %, una tasa por encima del crecimiento medio de los ingresos totales, por lo que su peso aumenta ligeramente hasta llegar al 47,5 % del total.

4.4 Los efectos recaudatorios de la reforma fiscal

El ejercicio de 2015 es el primero en el que se va a aplicar la reforma fiscal aprobada por el Gobierno en 2014, una reforma que incluye la modificación de los principales impuestos, en especial, el IRPF y el impuesto de sociedades.

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

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

El Ministerio de Hacienda cuantifica en 9.059 millones de euros la pérdida de recaudación de la reforma, una cifra equivalente a casi un punto del PIB, aunque estima que el mayor crecimiento de la economía por la menor carga fiscal a empresas y familias hará que el coste final de la reforma sea de 6.900 millones de euros.

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

Tabla 4.3

RESUMEN RECAUDATORIO REFORMA

En millones de euros

Impuesto	Año 2015	Año 2016	Total
IRPF	-3.366	-2.615	-5.981
I. Sociedades	-437	-2.641	-3.078
Total	-3.803	-5.255	-9.059

Fuente: Gabinete Económico de CCOO con datos PGE 2015.

En el año 2015, de cumplirse las estimaciones del Gobierno, se van a dejar de recaudar 3.803 millones de euros, que se concentran, en lo fundamental, en las rebajas en el IRPF. El impuesto sobre la renta soporta el 89 % de la menor recaudación estimada perdiendo 3.366 millones de euros en ingresos.

Por su parte el Impuesto de Sociedades, deja de recaudar 437 millones en 2015 porque el grueso de la reforma de esta figura tributaria se aplaza al año 2016. Para el próximo ejercicio, la pérdida de recaudación se eleva hasta 5.255 millones de euros con un reparto casi al 50 % entre el IRPF y el IS.

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

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

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

4.5 Evolución de las principales figuras tributarias

El proyecto de PGE 2015 incorpora una previsión de liquidación del presupuesto de 2014, de tal forma que el análisis sobre la recaudación tributaria se puede realizar sobre datos reales — aunque no definitivos— lo que le da una mayor consistencia. Utilizando el presupuesto del Estado y tomando como referencia las principales figuras tributarias se analizan a continuación las previsiones del gobierno sobre la evolución de los ingresos.

Tabla 4.4

EVOLUCIÓN DE LOS TRIBUTOS PRINCIPALES

En millones de euros

	Inicial 2014	Estimación 2014	Inicial 2015	2015/ Inicial 2014	2015/ Estimación 2014
IRPF	41.276	41.974	40.215	-2,6%	-4,2%
Sociedades	22.327	19.589	23.577	+5,6%	+20,4%
IVA	27.122	28.488	32.529	+19,9%	+14,2%
Especiales	7.763	6.368	8.092	+4,2%	+2,7%

Fuente: Gabinete Económico de CCOO con datos PGE 2015.

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

La principal figura tributaria, en términos de recaudación, es el IRPF que aporta a la Administración Central 40.215 millones de euros (una cifra que se eleva hasta los 72.957 millones de euros si se incluye la participación de las administraciones territoriales). El IRPF es el único impuesto que va a reducir su recaudación, tanto en comparación con el presupuesto inicial de 2014 como con la estimación de la liquidación. Tomando esta última referencia, los ingresos del estado por IRPF se reducirán en 2015 en 1.759 millones de euros, el 4,2 % sobre el año anterior.

La razón de esta caída es, obviamente, el efecto de la reforma/rebaja fiscal que afecta de forma especial a este impuesto, como se verá en un apartado posterior, y que según el gobierno va a tener un coste recaudatorio de 3.366 millones de euros en 2015.

Entre el coste de la reforma (3.366 millones) y la caída final de la recaudación (1.759 millones) hay una diferencia de más de 1.600 millones de euros, que esta explicada por las previsiones del Gobierno de que en 2015 mejoren las rentas gravadas por este tributo. En concreto, estima una mejora de la remuneración de los asalariados del 2,4 % por un aumento del empleo asalariado y el repunte de los salarios medios. Una mejora que se extiende a las rentas de capital y a las rentas de los empresarios individuales.

Por el contrario, el Impuesto de Sociedades es el que tiene el crecimiento más importante, en especial, si la comparación se realiza con la estimación de liquidación del ejercicio, porque -según las cifras del Gobierno incorporadas al proyecto de PGE- la recaudación final del IS en 2014 va a estar casi 3.000 millones por debajo del presupuesto inicial. Si se utiliza esta referencia para realizar la comparación con la previsión para 2015, el resultado es sorprendente, porque el Gobierno prevé que los ingresos del impuesto suban el 20,4 %, aportando 3.988 millones de euros más. Y eso a pesar de la reducción del tipo impositivo que tiene un coste de 437 millones de euros.

La explicación del Ministerio de Hacienda es que en la mayor actividad económica en 2015 facilitará la mejora sustantiva del resultado bruto de explotación, que además se beneficiará de una reducción de los gastos de financiación que se trasladarán a un aumento del resultado contable de las empresas. La base imponible del impuesto, en términos agregados, se reforzará por el saneamiento del sector financiero, llevado a cabo en los últimos años, de tal forma que gracias a los mayores beneficios de la banca también se recuperará una parte de los ingresos del IS.

En el caso del IVA la situación es la contraria, porque en 2014 la recaudación de esta figura tributaria va por encima de la previsión inicial y el gobierno prevé una liquidación final un 5 % superior. La consecuencia de esa evolución positiva es que el aumento presupuestado para 2015 se hace más razonable. Comparando presupuestos iniciales de 2014 y 2015 el incremento es del 20 %, pero si la comparación es con la previsión de cierre se queda en el 14,2 %.

El IVA no tiene prácticamente modificaciones normativas en 2015 de forma que todo el aumento en la recaudación está directamente vinculado a la mejora de la base imponible del impuesto que se basa, fundamentalmente, en la evolución prevista del consumo de los hogares.

Por último, los impuestos especiales tienen un incremento del 2,7 % sobre la previsión de liquidación del 2014, que está explicado en lo fundamental por el fin de la devolución del céntimo sanitario que grava el impuesto sobre hidrocarburos.

4.6 Una valoración sobre la estimación de ingresos de los PGE 2015.

La recaudación tributaria (antes de cesión a EE.TT.) crecerá en 9.484 millones a lo largo de 2015 pese a que la rebaja en el IRPF y el Impuesto de Sociedades que recortarán sus ingresos en 4.000 millones. En consecuencia, el Gobierno espera que la mejora de la actividad económica aumente la recaudación en alrededor de 13.500 millones de euros.

Sin embargo, existen dudas sobre esta mejora de la recaudación:

- El IVA recaudó 2.819 millones adicionales en 2014, comparando avances de liquidación, con un crecimiento nominal del consumo privado del 2,2% y del 0,4% del consumo público. Hacienda pretende recaudar 4.044 millones adicionales en 2015 con un incremento del consumo privado del 2,7% y una caída del 1,6% del consumo público, según consta en el escenario macroeconómico de Economía.
- El Impuesto de Sociedades redujo su recaudación en 1.592 millones en 2014, comparando avances de liquidación, con un crecimiento nominal de PIB del 1,4%, mientras que en 2015 se espera que recaude 3.988 millones adicionales (casi tanto como con el IVA) con un crecimiento nominal del PIB del 2,7%. La previsión de aumento de la recaudación por Sociedades del 20,4% parece poco realista.
- Las cotizaciones sociales recaudarán casi 7.000 millones más en 2015 (6,8%), comparando presupuestos iniciales, con un aumento de la ocupación de 230.500 puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo (1,4%) y un incremento de la remuneración por asalariado del 1%. Mientras que en 2014 los ingresos por cotizaciones cayeron, sobre presupuestos iniciales, 3.023 millones con un aumento del empleo de 114.500 puestos de trabajo (0,7%) y un incremento de la remuneración por asalariados del 0,8%, y como resultado de la rebaja de las bases de cotización de los nuevos afiliados en comparación con los que causan baja. A este efecto hay que sumarle ahora la 'tarifa plana' de 100 euros para los nuevos contratos indefinidos que significa una reducción de la recaudación por cotizaciones.

4.7 Propuestas de CC.OO sobre los ingresos

Comisiones Obreras ha presentado su propia propuesta detallada sobre la reforma fiscal que España necesita, así como propuestas más concretas para modificar, al menos parcialmente, la reforma final que el Gobierno aprobó de forma unilateral. Con la presentación de los PGE de 2015, los primeros en los que se verán los efectos de la reforma, se pone de evidencia los problemas recaudatorios que la reforma/rebaja fiscal del Gobierno tiene. Por eso, una vez más, formulamos nuestras propuestas concretas sobre cómo mejorar los ingresos públicos.

- Reforma fiscal. El Ministerio de Hacienda plantea una bajada de impuestos de 4.000 millones en 2015, de los cuales, 3.300 millones corresponden a la rebaja del IRPF y 2.320 se recortarían del presupuesto de la Administración Central. Como alternativa se plantea una reforma fiscal que aumente la recaudación en 4.700 millones de euros y que combina subidas en aquellos segmentos con menor efecto negativo sobre la demanda interna, con bajadas de impuestos en aquellos otros con mayor tracción sobre la demanda interna, resultando una reforma fiscal con efecto ligeramente positivo sobre el crecimiento económico. La Administración Central recibiría 3.384 millones¹¹ de la reforma. El detalle de la reforma fiscal se puede consultar en '*Propuesta de Reforma del Sistema Tributario*' en el número 41 de Cuadernos de Información Sindical de 2014 de la Confederación Sindical de CCOO. A continuación, se resumen sus principales puntos:
 - Se mantienen los tramos y los tipos (incluidos los recargos introducidos en 2012) del IRPF, tal y como están definidos en el impuesto actual. Adicionalmente, se rebaja el impuesto para los salarios inferiores a 24.000 euros, ampliando la reducción por trabajo, lo que, en conjunto, restará 1.000 millones a la recaudación total del impuesto. Se aumenta la fiscalidad de los rendimientos del capital que pasarían a tributar con la misma escala que los del trabajo.
 - En el Impuesto de Sociedades se propone: prorrogar la limitación al 70% de las amortizaciones, reducir al 25% de la deducción por gastos financieros, gravar los dividendos y plusvalías obtenidos en el exterior por el diferencial con el tipo impositivo del impuesto de sociedades español, limitar la compensación de bases imponibles negativas a 4 años, establecer de un 'impuesto mínimo' del 6% para las empresas con beneficios, limitar las posibilidades de consolidación fiscal a los grupos con coherencia productiva, revisar los incentivos a la internacionalización

¹¹.- El 50% de la recaudación del IRPF y del Impuesto de Sociedades están cedidos a las CC.AA., así como el 58% de los Impuesto Especiales y el 100% del Impuesto de Sucesiones y Donaciones y del Impuesto del Patrimonio.

y revisar la exención por adquisición de empresas en el extranjero, y suprimir los regímenes especiales de SICAV, entidades de tenencia de valores y entidades de arrendamientos de inmuebles.

- Se propone aumentar la tributación y recuperar el Impuesto sobre el Patrimonio como un impuesto estatal, establecer un mínimo tributario en todo el país para el Impuesto de Sucesiones y Donaciones, crear un Impuesto sobre Transacciones Financieras y homologar los tipos de los Impuestos Especiales con los de la Unión Europea.
 - En el IVA se plantea una reconfiguración de los tipos impositivos por clase de producto con efecto neutral en la recaudación pero positivo sobre la demanda interna. El objetivo es reducir los tipos de los bienes y servicios básicos (alimentos y suministros del hogar) y elevar los del resto, tal como se detalla en el documento 'Propuesta de Reforma del Impuesto sobre el Valor Añadido' del Gabinete Económico de CCOO.
- Incremento de los ingresos por mejora de la actividad económica. El Gobierno prevé ingresar 13.590 millones más en 2015, esto significa que espera un aumento de la recaudación de 15.910 millones por mejora de la actividad económica, para compensar los 2.320 millones que perderá la Administración Central por la reforma fiscal. Como ya se ha indicado, a la vista del crecimiento previsto en el escenario macroeconómico, el aumento de la recaudación parece sobreestimado en unos 2.677 millones, que hemos corregido en la tabla 1 para realizar una comparación más homogénea con nuestra propuesta. Nuestra previsión de aumento de los ingresos por mejora de la actividad asciende a 16.870 millones y se apoya en un aumento del gasto público de 10.754 millones de euros y en una reforma fiscal que aporta también al crecimiento, pues reconfigura la carga tributaria disminuyéndola donde la rebaja tiene un mayor repercusión sobre la demanda interna y la aumenta donde su efecto es menor.

Por último, España debería -como posiblemente hagan Francia e Italia- solicitar que se amplíe otro año más el plazo para cumplir con los objetivos de consolidación fiscal y aprovechar este margen para impulsar aún más el crecimiento y la actividad económica. El objetivo debería ser reducir el déficit y la deuda generando más prosperidad y crecimiento, y no congelando gastos y recortando ingresos lo que deviene en un crecimiento más débil y en una sociedad más desigual, con menos oportunidades para las personas y familias de menor renta.

5. Políticas de Gasto de los Presupuestos

Los Presupuestos Generales del Estado consolidados para 2015 contarán con de 347.839 millones, con una caída anual del 1,5% y 5.380 millones menos respecto al presupuesto de 2014. En la información facilitada por el Ministerio de Hacienda, el presupuesto consolidado desglosado por políticas de gasto muestra una variación interanual diferente (+0,7% y 2.426 millones más) debido a que se compara con el presupuesto de 2014 sin incluir las obligaciones abonadas correspondientes a ejercicios anteriores. Las políticas de gasto del Presupuesto se organizan en cuatro grupos:

- GASTO SOCIAL (187.408 millones, el 54% del presupuesto de gasto). El gasto social constituye el principal destino de los fondos disponibles al concentrar algo más de la mitad del Presupuesto. Sus fondos aumentan ligeramente en 2015 (+0,7%, 1.357 millones más). Incluye las políticas -ordenadas por volumen de gasto- de: *pensiones, desempleo, otras prestaciones económicas, gestión y administración de la Seguridad Social, fomento del empleo, sanidad, educación, servicios sociales y promoción social, cultura y acceso a la vivienda y fomento de la edificación*. El moderado aumento del gasto social en 2015 se explica en gran medida por el fuerte descenso del gasto en desempleo (-15% previsto) que compensa el aumento de otras partidas como las pensiones.
- ACTUACIONES DE CARÁCTER GENERAL (113.581 millones, 33% del gasto total). Este bloque reduce sus recursos disponibles para 2015 (-1,2% y 1.398 millones menos¹²). Sus fondos van destinados a financiar las *transferencias a otras administraciones públicas, deuda pública, servicios de carácter general, administración financiera y tributaria, alta dirección*.
- ACTUACIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO (30.374 millones, 9% del gasto total). Dispondrán en 2015 de un 8,4% más de fondos y 2.344 millones adicionales destinados a las actuaciones que inciden en los sectores productivos de la economía. Incluye las actuaciones en materia de *agricultura, pesca y alimentación, I+D+i, infraestructuras, industria y energía, subvenciones al transporte, comercio, turismo y PYMES y otras actuaciones de carácter económico*.
- SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS (16.476 millones, el 5% del gasto total). Aumenta ligeramente sus recursos para 2015 (+0,7%, 121 millones más) destinados a

¹² Este descenso interanual no incluye los 7.805 millones que en 2014 se destinaron como aportación al MEDE (Mecanismo Europeo de Estabilidad) y al fondo de proveedores. De incluirlos, el descenso interanual en 2015 respecto a 2014 sería muy superior.

seguridad ciudadana e instituciones penitenciarias, defensa, justicia y política exterior.

Tabla 5.1

PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO CONSOLIDADOS 2015
RESUMEN POR POLÍTICAS

Capítulos 1 a 8
En millones de euros

POLÍTICAS	PRESUPUESTO 2014	% s/total	PRESUPUESTO 2015	% s/total	% Δ
Servicios Públicos Básicos	16.355,01	4,60	16.476,39	4,70	0,70
Justicia (a)	1.486,17	0,40	1.501,75	0,40	1,00
Defensa	5.654,45	1,60	5.711,63	1,60	1,00
Seguridad ciudadana e instituciones penitenciarias	7.819,22	2,20	7.843,13	2,30	0,30
Política Exterior	1.395,17	0,40	1.419,88	0,40	1,80
GASTO SOCIAL (1+2)	186.050,55	52,70	187.407,74	53,90	0,70
GASTO SOCIAL sin desempleo	156.323,02	44,30	162.107,70	46,60	3,70
1. Actuaciones de protección y promoción social	179.340,48	50,80	180.524,12	51,90	0,70
Pensiones	127.483,83	36,10	131.658,93	37,90	3,30
Otras Prestaciones Económicas	11.290,56	3,20	10.943,65	3,10	-3,10
Servicios Sociales y Promoción Social *	1.849,91	0,50	1.943,88	0,60	5,10
Fomento del empleo	4.073,52	1,20	4.746,36	1,40	16,50
Desempleo	29.727,53	8,40	25.300,04	7,30	-14,90
Acceso a la Vivienda	537,72	0,20	587,11	0,20	9,20
Gestión y Administración de la Seguridad Social	4.377,40	1,20	5.344,14	1,50	22,10
2. Producción de bienes públicos de carácter preferente	6.710,07	1,90	6.883,62	2,00	2,60
Sanidad (b)	3.817,10	1,10	3.861,52	1,10	1,20
Educación	2.175,00	0,60	2.273,07	0,70	4,50
Cultura	717,97	0,20	749,04	0,20	4,30
POLÍTICAS	PRESUPUESTO 2014	% s/total	PRESUPUESTO 2015	% s/total	% Δ

Actuaciones de carácter económico	28.030,12	7,90	30.374,36	8,70	8,40
Agricultura, Pesca y Alimentación	7.680,53	2,20	8.579,92	2,50	11,70
Industria y Energía	5.777,76	1,60	6.027,76	1,70	4,30
Comercio, Turismo y P.Y.M.E.S.	936,20	0,30	963,30	0,30	2,90
Subvenciones al transporte	1.255,77	0,40	1.339,47	0,40	6,70
Infraestructuras	5.453,55	1,50	6.141,02	1,80	12,60
Investigación, Desarrollo e Innovación	6.104,25	1,70	6.395,40	1,80	4,80
Otras Actuaciones de Carácter Económico	822,07	0,20	927,49	0,30	12,80
Actuaciones de carácter general	114.978,57	32,60	113.580,79	32,70	-1,20
Alta Dirección	593,79	0,20	612,82	0,20	3,20
Servicios de Carácter General	29.905,72	8,50	28.438,28	8,20	-4,90
Administración Financiera y Tributaria (c)	1.900,27	0,50	1.877,80	0,50	-1,20
Transferencia a otras Administraciones Públicas	45.988,79	13,00	47.161,89	13,60	2,60
Deuda Pública	36.590,00	10,40	35.490,00	10,20	-5,20
Aportación MEDE y Fondo de proveedores	7.804,59	2,20	0,00	0,00	-5,20
CAPÍTULOS 1 A 8	353.218,85	100,00	347.839,29	100,00	-1,50

Presupuesto 2014 homogeneizado obligaciones de ejercicios anteriores

(a) Excluidos créditos correspondientes a contratos centralizados y encomienda de gestión con FNMT

(b) Excluido Fondo de Cohesión Sanitaria

(c) Excluido MEDE y Fondo de proveedores

Fuente: Gabinete Económico a partir de los Presupuestos Generales del Estado 2015

5.1 La inversión pública en los Presupuestos

El esfuerzo de inversión pública realizado por el Estado puede analizarse desde varios enfoques, que ofrecen cifras alternativas del esfuerzo presupuestario realizado, en función de que si se analiza solo la inversión real dentro de los Presupuestos (capítulo 6 del presupuesto de gasto), se incluye la inversión fuera de presupuestos o se añade el importe de las transferencias de capital (capítulo 7 del presupuesto de gasto).

La inversión pública consolidada dentro de los Presupuestos Generales del Estado alcanzará 4.954 millones en 2015, con un aumento del 4,8% y 226 millones

adicionales. El grueso de esta inversión se destina a *infraestructuras* (2.882 millones), *defensa* (506 millones), *investigación, desarrollo e innovación* (289 millones), *seguridad ciudadana e instituciones penitenciarias* (236 millones), *agricultura, pesca y alimentación* (161 millones) y *otras políticas* (880 millones).

No obstante, al igual que en años anteriores, la inversión pública incluida dentro de los Presupuestos es minoritaria (el 38% del total) en relación a la inversión pública realizada fuera de los Presupuestos (el 62% del total) por empresas públicas, pero financiada en gran medida a cargo de los presupuestos (transferencias de capital, activos financieros). En 2015 la inversión del sector público empresarial se situará en 8.150 millones (con un aumento del 10,7% y 787 millones adicionales) destinados principalmente a infraestructuras (6.587 millones).

Sumando las cifras de inversión real (dentro y fuera de los Presupuestos) en 2015 el sector público estatal destinará a inversiones un total de 13.103 millones (con un aumento del 8,4% y 1.013 millones adicionales), de los que 9.469 millones corresponden a *infraestructuras*. Así medido, el esfuerzo inversor del Estado en 2015 se situaría en el 1,3% del PIB (0,9% destinado a infraestructuras).

Las transferencias de capital se situarán en 2015 en 11.317 millones (+13%, 1.331 millones adicionales). Si se suman la inversión real y las transferencias de capital dentro de los Presupuestos, el esfuerzo inversor del Estado alcanzará 16.271 millones en 2015, con un aumento del 11% y 1.557 millones adicionales en operaciones de capital. Así medido el esfuerzo inversor del Estado alcanzaría el 1,6% del PIB.

Investigación, desarrollo e innovación

El presupuesto nominal de la política de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) aumenta un 4,8% en 2015 y obtiene 291 millones adicionales (pasa de 6.104 a 6.395 millones). Esta aparente mejora del gasto público en I+D+i desaparece al analizar de forma detallada el presupuesto de esta política.

Las prioridades presupuestarias para 2015 del Gobierno dentro de la política de I+D+i son desequilibradas y profundizan la tendencia marcada en anteriores presupuestos, devaluando el sistema público de I+D+i y destruyendo los avances logrados en años anteriores y que serán casi imposibles de recuperar en el corto plazo, incluso aunque se recuperasen de golpe los recortes presupuestarios.

Durante años, España aumentó lentamente su esfuerzo global en investigación y desarrollo, desde el 0,81% del PIB en 1996 al 1,06% en 2004 hasta alcanzar el 1,40% en 2010, año a partir del cual el gasto en I+D cae más que la economía y empieza a perder peso en relación al PIB: el último dato disponible (2012) lo sitúa en el 1,3%

del PIB. Estos niveles son muy inferiores a los de la Unión Europea y la Eurozona, debido principalmente al déficit de inversión en I+D del sector empresarial, mientras que el sector público sí logró aproximarse al promedio europeo. Entre 1996 y 2012 España redujo la brecha que le separa de la UE en materia de I+D en menos de una décima del PIB, por lo que a este ritmo harían falta más de 170 años para alcanzar el gasto medio en I+D de la Eurozona. Durante la crisis en Europa ha seguido aumentando el gasto en I+D y ganando peso en el PIB, mientras que en España el recorte de la I+D es mayor que la caída de la economía, lo que está de nuevo agrandando la brecha que nos separa de Europa en investigación y desarrollo.

En 2015 el 62,4% de los fondos públicos asignados a la política de investigación no serán gasto real (inversiones, salarios, transferencias,...) sino préstamos y anticipos reembolsables a agentes públicos y privados para financiar sus actividades de I+D+i por importe de 3.989 millones. Desde hace más de una década estos préstamos y anticipos (el capítulo 8 del presupuesto) han sido el instrumento predominante para dotar los fondos de la política de I+D+i con unos resultados muy deficientes en su gestión y ejecución, que deja año tras año la mayoría de dichos préstamos sin conceder, por lo que el presupuesto inicial difiere mucho del realmente ejecutado.

El resto de capítulos del presupuesto (1 a 7) corresponden con el gasto real y dispondrán conjuntamente de 2.406 millones en 2015, lo que supone una parte minoritaria (el 37,6%) del presupuesto de esta política. Estos capítulos concentran, entre otras partidas, el gasto real que financia el sistema público de investigación (CSIC, OPI, Universidades, CDTI,...). En los últimos años los recortes del presupuesto de I+D+i han incidido en mayor medida en los capítulos de gasto real frente al de los préstamos, con el agravante de que los capítulos de gasto real sí se ejecutaban en su gran mayoría por lo que los recortes han tenido un serio impacto negativo sobre el sistema nacional de I+D+i, mientras que los recortes en el capítulo de préstamos han tenido un efecto menor dado que todos los años quedan sin conceder gran parte de dichos préstamos, incluso a pesar de haberse recortado significativamente.

Para 2015 la política de I+D+i dispondrá de 291 millones adicionales, la gran mayoría concentrados en préstamos adicionales destinados a la innovación con fines militares que servirán para financiar desde el Ministerio de Industria la abultada deuda que arrastra el Ministerio de Defensa por sus programas de inversión en armamento (buques de guerra, cazabombarderos, tanques, submarinos, helicópteros, misiles,...). Estos préstamos con fines militares aumentan un 64% anual y acaparan los recursos adicionales dedicados a I+D+i, que siguen sin llegar a las actividades prioritarias del sistema de investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación tecnológica, un año más fuera de las prioridades de este Gobierno.

- En 2015 los préstamos (capítulo 8) aumentan un 7% y dispondrán de 263 millones adicionales, frente a solo 29 millones más para resto de capítulos (gasto real) que solo aumentan¹³ un 1%. Un año más, la práctica totalidad de los fondos adicionales para I+D+i se concentran en un capítulo que presenta unos niveles ínfimos de ejecución, lo que añade dudas acerca de su ejecución, y se perpetúa la insuficiencia de fondos en aquellos capítulos que sí han soportado el ajuste real dentro del sistema de ciencia. La evolución de los capítulos de gasto real es desigual: el gasto corriente aumenta impulsado por las transferencias corrientes a los organismos públicos de investigación y el gasto corriente en bienes y servicios mientras que los gastos de personal solo suben un 0,2% nominal. Por el contrario las operaciones de capital caen arrastradas por el nuevo descenso de las inversiones reales y el estancamiento de las transferencias de capital.
- En 2015 los fondos destinados a investigación y desarrollo (I+D) caen en 21 millones, mientras que aumentan en 312 millones los destinados a innovación tecnológica, impulsados por unos programas (compra de armamento militar, telecomunicaciones y sociedad de la información) cuya clasificación como innovación tecnológica es dudosa y debieran figurar incluidos en otras políticas presupuestarias diferentes (defensa, industria). Es decir, en 2015 habrá menos dinero para investigación y desarrollo, y el aumento de fondos se concentra en unos programas de los que se duda que deban computarse como innovación tecnológica.
- En 2015 los fondos destinados a I+D+i con fines militares aumentan en 220 millones, mientras que el conjunto de programas con fines civiles solo contarán con 36 millones adicionales.

Tabla 5.2

Investigación, Desarrollo e Innovación

	PGE 2015	Variación 2015/2014(*)		Variación 2015/2011	
	M€	M€	%	M€	%
Gasto estatal I+D+i	6.395	291	4,8	-2.190	-25,5
Gasto real (cap.1-7)	2.406	29	1,2	-983	-29,0
Activos financieros (cap.8)	3.989	263	7,0	-1.207	-23,2
Gasto I+D	5.047	-21	-0,4	-1.594	-24,0

¹³ El gasto real de hecho disminuiría si en la cifra de 2014 se incluyera la cuantía de los créditos para atender obligaciones de ejercicios anteriores pagados en 2014.

Gasto innovación (1)	1.348	312	30,1	-596	-30,7
Gasto I+D+i militar	727	220	43,4	-283	-28,0
Gasto I+D+i civil:	5.669	36	0,6	-1.908	-25,2
<i>I+D+i civil: gasto real (cap 1-7)</i>	<i>2.243</i>	<i>-7</i>	<i>-0,3</i>	<i>-941</i>	<i>-29,5</i>
<i>I+D+i civil: act. financ. (cap. 8)</i>	<i>3.425</i>	<i>42</i>	<i>1,2</i>	<i>-967</i>	<i>-22,0</i>
<i>I+D+i militar: cap 1-7</i>	<i>162</i>	<i>-1</i>	<i>-0,3</i>	<i>-42</i>	<i>-20,7</i>
<i>I+D+i militar: cap 8</i>	<i>564</i>	<i>220</i>	<i>64,1</i>	<i>-240</i>	<i>-29,9</i>

(1) Incluye los programas de innovación militar, innovación en telecomunicaciones y sociedad de la información.

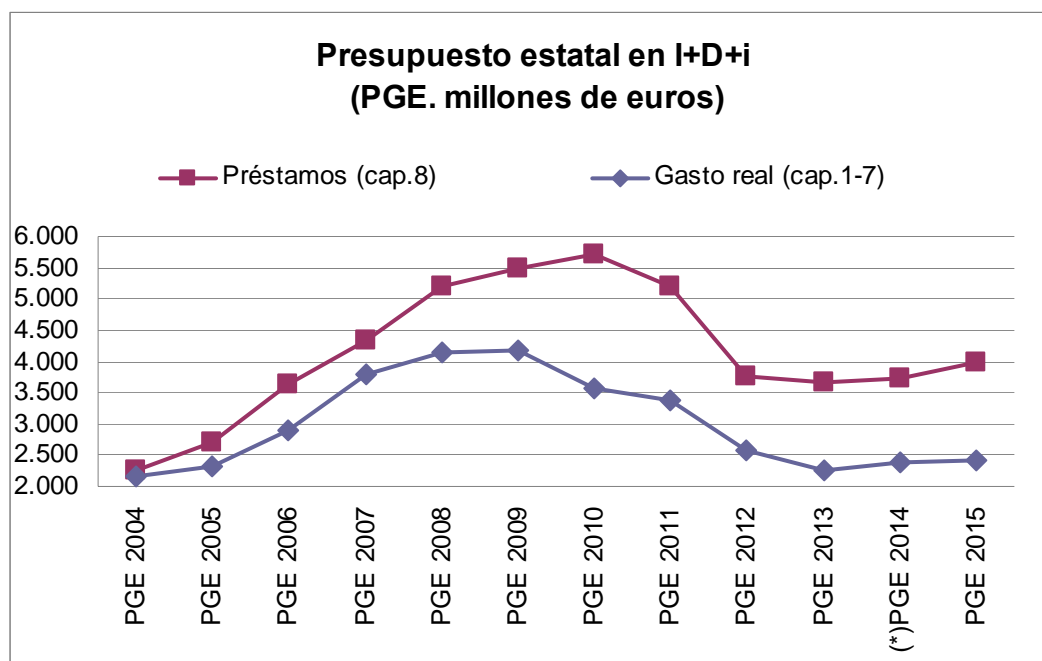
(*) Excluidos los créditos destinados a obligaciones de ejercicios anteriores por un importe aproximado de 36 millones.

Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de los PGE aprobados de cada año y proyecto de PGE 2015

Nada más llegar al Gobierno Central, el Partido Popular aplicó un duro recorte a la política de I+D+i en los presupuestos de 2012 y 2013, prolongado posteriormente en los presupuestos de 2014 y 2015, con ligeros aumentos, más ficticios que reales, y que solo recuperan una mínima parte del recorte previo realizado. El recorte del presupuesto inicial aprobado se ha visto agravado por la baja ejecución presupuestaria, que ha caído hasta situarse en el 63% en el presupuesto cerrado de 2013, fruto de la pobre ejecución de los fondos de I+D+i dependientes de los ministerios (apenas ejecutan el 55% del presupuesto, debido a los cuantiosos préstamos no ejecutados que inflan el presupuesto de esta política) al tiempo que los fondos destinados al gasto real y a los organismos públicos de investigación sí presentan un elevado nivel de ejecución de su mermado presupuesto. Los avances de ejecución disponibles hasta agosto de 2014 apuntan hacia otra baja ejecución del presupuesto este año, indicativo de los graves problemas que siguen rodeando la gestión del presupuesto de investigación.

El problema de la baja ejecución presupuestaria se concentra en el capítulo 8 del presupuesto (préstamos, anticipos reembolsables y aportaciones de capital) que concentran el grueso del presupuesto año tras año, lo que evidencia lo erróneo e inadecuado de dicha estrategia, cuando no una apuesta interesada por inflar las cifras del presupuesto de I+D+i.

Gráfico 5.1



Fuente: Gabinete Económico de CCOO.

Infraestructuras

Según el proyecto de Presupuestos la política de infraestructuras dispondrá de 6.141 millones en 2015, con un aumento interanual del 12,6% y 687 millones más. De este presupuesto la inversión en infraestructuras concentra 2.882 millones, con un aumento anual del 3,7%. Adicionalmente y al igual que años anteriores, el grueso de la inversión pública en infraestructuras (el 70%) se realiza fuera de los Presupuestos Generales del Estado, a través del sector público empresarial (ADIF, AENA, SEITSA, Puertos del Estado, Sociedades de Aguas,...) que invertirá 6.587 millones en infraestructuras en 2015. En total, el conjunto de la Administración General del Estado prevé invertir 9.469 millones en infraestructuras tanto dentro como fuera de los Presupuestos. Al ubicar fuera del PGE la mayor parte de la inversión en infraestructuras, dicha inversión se elimina del cálculo del déficit público, presentando así un saldo más favorable de las cuentas públicas.

La política pública de infraestructuras se articula en torno a dos ejes de actuaciones. El eje principal se centra en las infraestructuras de transporte, que el gobierno actual viene ejecutando en el marco plurianual del Plan Estratégico de Infraestructuras, Transporte y Vivienda (PITVI) 2012-2024. El eje secundario cuenta con un volumen de inversión relevante pero mucho menor y se centra en las infraestructuras hidráulicas y medio ambientales, que se articulan actualmente a través de varios planes: Plan Nacional de Calidad de las Aguas, Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas, Plan Nacional de Reutilización de Aguas y Planes Hidrológicos de Demarcación.

El actual PITVI 2012-2024 es continuista en su planificación y actuaciones de anteriores planes plurianuales de infraestructuras de transporte, con los que comparte su carácter claramente desarrollista y "faraónico", a pesar de que en su preámbulo se presente como un plan diferente que rompe con la lógica de los anteriores. El único cambio relevante de la política actual de infraestructuras se refiere a su escasez de fondos públicos lo que está recortando a la baja las actuaciones que se pueden desarrollar. No hay dinero para financiar todas las infraestructuras tal cual se diseñaron hace años y el gobierno actual está ejecutando un plan "low cost" que consiste en salvar lo que pueda de las actuaciones ya iniciadas, reduciendo y reajustando el alcance de las obras pendientes para así abaratar la factura final, pero sin que dicho recorte suponga un replanteamiento real y global del modelo desarrollista impuesto en las últimas décadas. El PITVI 2012-2024, al igual que planes anteriores, concentra su presupuesto en las infraestructuras de altas prestaciones transporte de viajeros: AVE, autopistas, aeropuertos,... mientras sigue sin subsanar algunas de las carencias y déficits más acuciantes del sistema de transportes español como es el transporte de mercancías por ferrocarril.

La relevancia -y potencial- de la política de infraestructuras reside en su carácter estatal que le debiera permitir una planificación racional y óptima de la red de infraestructuras al servicio del conjunto del país. No obstante, no siempre ha sido así y dentro de las infraestructuras estatales de transporte, junto a algunas carencias significativas sobresalen redundancias entre varias de ellas que rompen la coherencia y la lógica de la red y que se originaron más por intereses clientelares que por necesidades reales. España dispone de una amplia red de infraestructuras de transporte de alta capacidad, de las más grandes de Europa y una parte importante de esta red está infrautilizada. El reto pasa por maximizar la utilización y funcionalidad de la red actual, poner a las infraestructuras existentes a "trabajar" al servicio de la sociedad más que en seguir construyendo nuevos grandes proyectos salvo que su rentabilidad social y económica esté claramente acreditada.

La previsión oficial muestra que en 2015 los fondos asignados a la política de infraestructuras (dentro de los presupuestos) aumentarán un 13% y contarán con 687 millones adicionales. No obstante, el gasto real (inversiones, transferencias, operaciones corrientes) solo sube un 3% (151 millones más, de los que 103 millones se destinan a inversiones) y el aumento se concentra en los activos financieros (préstamos) que se disparan un 83% y obtienen 536 millones más. Es decir, en 2015 apenas crece la inversión en infraestructuras dentro de los presupuestos pero sí lo hacen y mucho los préstamos y aportaciones patrimoniales que financian las inversiones de empresas públicas fuera de los Presupuestos. Si se añade la parte de

la inversión pública realizada fuera de los Presupuestos, en 2015 la inversión pública en infraestructuras aumenta un 9% y dispondrá de 764 millones adicionales.

Tabla 5.3

Inversión pública en infraestructuras en 2015

En millones de euros

Tipos de infraestructuras	Estado y OAAA	Entes Públicos y Soc. Mercantiles Estatales	Total PGE inicial	Variación 2015/2014	
				M€	%
Ferrocarriles	21	4.107	4.128	466	12,7
Carreteras	1.721	370	2.092	63	3,1
Puertos	3	864	867	88	11,2
Aeropuertos	13	527	540	-23	-4,1
Hidráulicas	869	716	1.585	118	8,0
Costas y medioambientales	218	0	218	53	32,5
Otras	39	2	41	0	0,0
TOTAL	2.883	6.587	9.470	764	8,8

Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir del PGE 2014 aprobado y proyecto de PGE 2015.

Ferrocarriles

Al igual que en años anteriores los ferrocarriles siguen concentrando la parte más relevante de la inversión pública en infraestructuras (el 44%) así como el grueso de la inversión adicional para 2015 (466 millones más para el ferrocarril). Y como en años anteriores, la inversión en ferrocarriles se realiza fuera de los Presupuestos a través del Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) y en menor medida a financiada por la Sociedad Estatal de Infraestructuras del Transporte Terrestre (SEITTSA). Desde 2013 ADIF es titular de las infraestructuras de la red ferroviaria de interés general cuya administración ya tenía encomendada. Para 2015 ADIF invertirá 3.626 millones en la alta velocidad y solo 373 millones en el ferrocarril convencional. El Gobierno sigue destinando el grueso de los recursos a los corredores de alta velocidad en construcción (Galicia, Asturias,...) mientras que el ferrocarril convencional, especialmente el transporte de mercancías, soporta unos bajos niveles de inversión, insuficientes para superar los graves déficits que arrastran y que explican que España sea uno de los países donde menor es el peso del ferrocarril en el transporte de mercancías y que dicho peso no haya dejado de disminuir en las últimas décadas.

Aunque no figura dentro de la inversión en infraestructuras ferroviarias, Renfe Operadora invertirá 430 millones en 2015 en actuaciones en estaciones e instalaciones ferroviarias y en material rodante. El grueso de estas inversiones se concentra en las provincias de Madrid y Barcelona.

Carreteras

En 2015 la red de carreteras se mantiene como el segundo destino principal de la inversión en infraestructuras con 2.092 millones (el 22% del total) aunque apenas contará con recursos adicionales (63 millones más). El aumento de la inversión en carreteras a cargo del Ministerio de Fomento se ve compensado por el recorte de las inversiones a cargo de SEITTSA fuera del presupuesto. En el caso de la inversión en carreteras el grueso de la misma se ubica dentro de los presupuestos, y aunque el gasto destinado a la construcción de nuevas redes viarias es mayoritario, el gasto en conservación, mantenimiento y seguridad viaria es relevante, aunque insuficiente para garantizar el estado óptimo de la red estatal de carreteras.

Finalizados los grandes ejes viarios radiales y transversales (alguno todavía en construcción) es prioritario reorientar la inversión en carreteras hacia la conservación y el mantenimiento para garantizar el correcto funcionamiento de las infraestructuras viarias, y centrar la inversión en nuevas infraestructuras en actuaciones puntuales de especial interés: conexiones intermodales (puertos, aeropuertos), travesías, zonas de concentración de accidentes, puntos de congestión del tráfico,...

En 2015 se vuelve a reactivar la financiación de nuevas infraestructuras de carreteras bajo el sistema de abono total del precio ("método alemán") a través de un programa de licitación de obras por un importe total de 499 millones en 2015 y cuya financiación corre a cargo de las constructoras, abonándose la infraestructura a su finalización. En materia de conservación, el plan de acondicionamiento de autovías de primera generación contará con 290 millones en 2015. El resto se destina a actuaciones de conservación ordinaria y explotación, así como actuaciones de seguridad vial.

Puertos

La inversión pública en infraestructuras portuarias y seguridad marítima puertos se concentra en su práctica totalidad en el Ente Público Puertos del Estado. En 2015 la inversión en puertos aumenta un 11% y dispondrá de 88 millones adicionales. Las inversiones se concentran en la construcción y ampliación de las infraestructuras portuarias (obras de abrigo, muelles, diques, dársenas, atraques, terminales de contenedores, mejoras de accesos terrestres y marítimos, red viaria y ferroviaria,...).

Las inversiones de los últimos años han generado un sistema portuario estatal cuya capacidad prácticamente duplica el tráfico de mercancías que soportan en la actualidad, por lo que no son necesarias nuevas inversiones en este sentido. Las inversiones deben centrarse en las mejoras en la operatividad de las instalaciones

portuarias y su logística, así como mejorar el nivel de interconexiones con el ferrocarril que permita generar y captar mayores tráfico de mercancías tanto de las exportaciones como de las importaciones con destino u origen en la Unión Europea.

Aeropuertos

En 2015 la inversión prevista para aeropuertos cae un 4% y dispondrá de 23 millones menos que el año anterior y se quedan en 540 millones. La inversión pública en aeropuertos y seguridad aérea recae casi en exclusiva por el grupo ENAIRE, donde se incluye AENA. Tras acometer la ampliación de los principales aeropuertos españoles durante la década pasada (Madrid, Barcelona, Palma de Mallorca, Málaga), la inversión sigue concentrada en estos mismos aeropuertos pero ahora centrada en el desarrollo, mantenimiento y mejora de las infraestructuras aeroportuarias existentes con alguna inversión destacada en otros aeropuertos más pequeños (A Coruña).

El gobierno tiene planteada la privatización parcial de los aeropuertos españoles lo que supondrá el primer paso en la renuncia al control y decisión sobre unas infraestructuras claves para España tanto a nivel nacional como internacional y que constituyen el principal acceso de los 60 millones de turistas que nos visitan cada año. La red de aeropuertos, en la península y sobre todo en los territorios no peninsulares, juega un papel clave en las comunicaciones. No obstante dadas las dimensiones de la red y el escaso número de viajeros de algunos de ellos es necesario un replanteamiento, racionalización y especialización de la red actual existente para maximizar su utilización, así como un análisis muy estricto de cualquier ampliación futura de su capacidad. La redundancia con las líneas de ferrocarril de alta velocidad y la competencia entre ambos medios de transporte en el tráfico de viajeros dentro de la península está modificando el papel de la red de aeropuertos dentro del sistema de transportes y el flujo de pasajeros.

Inversiones hidrológicas

Las inversiones hidrológicas dispondrán de 1.585 millones en 2015, con un aumento del 8% y dispondrán de 118 millones adicionales. La mayoría de las inversiones previstas se realizan dentro de los Presupuestos, principalmente a través de las confederaciones hidrográficas de cuenca (869 millones) mientras que el resto se realiza fuera del presupuesto a través de diversas sociedades de aguas (716 millones). A pesar de este repunte, las inversiones hidráulicas se mantienen en niveles mínimos, muy por debajo de los que se registraban antes de la crisis.

En las inversiones realizadas por el Ministerio y las confederaciones hidrográficas destinadas a la gestión e infraestructuras del agua (652 millones) la mayor parte se

destina a inversión de reposición de infraestructuras ya existentes (modernización de regadíos, abastecimientos, actuaciones en diferentes cuencas, destacando las del Guadalquivir) y en menor medida a nueva inversión (sobre todo presas y regulación de ríos). Por el contrario en las inversiones relativas a la calidad del agua (217 millones) la mayoría se concentra en la realización de nuevas infraestructuras, centradas en saneamiento y depuración.

Fuera de los Presupuestos destacan las inversiones que realizarán las sociedades de aguas, especialmente las entidades Aguas de las cuencas de España (ACUAES) que invertirá 456 millones en actuaciones hidráulicas (presas, canales, actuaciones en rías, de saneamiento y depuración, sistemas de abastecimiento,...) y Aguas de las cuencas mediterráneas (acuaMed) que invertirá 237 millones en actuaciones de descontaminación, estaciones de tratamiento de agua potable, desaladoras,...

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

Al igual que en el caso de las infraestructuras de transporte, en las últimas décadas se han puesto en marcha ambiciosos planes de inversiones (planes hidrológicos) que siguiendo una lógica desarrollista similar aumentó la oferta de agua al servicio de la burbuja inmobiliaria y simplemente varió de unos gobiernos a otros la forma de conseguirlo (trasvases, desaladoras) pero sin autocrítica del modelo hidráulico que se estaba impulsando. Y al igual que en el caso de las autopistas de peaje en quiebra, los aeropuertos cerrados o las estaciones de AVE sin viajeros, también hay infraestructuras hidráulicas infrautilizadas o paralizadas por su carestía y falta de demanda, como ocurre con algunas desaladoras planificadas al calor de la burbuja inmobiliaria y urbanística.

Subvenciones al transporte

Aunque no figuran incluidas dentro de las infraestructuras, la política de subvenciones al transporte está muy vinculada a ellas. La construcción de infraestructuras de transporte va ligada a la utilización de dichas infraestructuras, por lo que las subvenciones al transporte para favorecer su uso y abaratar su coste a los viajeros son una prolongación “lógica” de la política de infraestructuras.

En 2015 está previsto que se destinen 1.339 millones a subvenciones al transporte, con un aumento del 7% y 84 millones adicionales respecto a 2014. La mayor parte

de las subvenciones al transporte (67%) se destinan al apoyo al transporte terrestre (Renfe Operadora recibirá 501 millones como compensación del servicio público, 107 millones para el servicio de cercanías y media distancia en Cataluña, 128 millones al Consorcio Regional de Transporte de Madrid, 99 millones a la Autoridad del Transporte Metropolitano de Barcelona), seguidas por las subvenciones y apoyo al transporte aéreo (24% y 325 millones) y, en menor medida, las subvenciones a las conexiones marítimas.

Acceso a la vivienda y fomento de la edificación

La política estatal de vivienda dispondrá en 2015 de un presupuesto de gasto de 587 millones, lo que supone un recorte de 213 millones (-27%) respecto a 2014. En la actual legislatura, el Gobierno ha reducido el presupuesto de la política de vivienda a menos de la mitad respecto a los últimos presupuestos de la legislatura anterior¹⁴: se han eliminado diversas ayudas y subvenciones (Renta básica de emancipación, Ayuda Estatal Directa a la Entrada,...) y los instrumentos que los han sustituido disponen de muchos menos recursos económicos y, por tanto, tienen una capacidad muy inferior de facilitar a las personas y familias el acceso a una vivienda digna mucho menor.

La práctica totalidad de este presupuesto menguante se destina a financiar las actuaciones y ayudas recogidas en los sucesivos planes estatales de vivienda. Para 2015 se incluyen 260 millones en ayudas a familias (renta básica de emancipación de jóvenes -ya suprimida-, subsidiación de préstamos y otros apoyos a la vivienda), lo que supone recortar casi a la mitad este tipo de ayudas (-238 millones) respecto al presupuesto de 2014. Además se dotan 278 millones en transferencias a comunidades autónomas (aumentan en 21 millones respecto a 2014), dirigidas principalmente a las subvenciones estatales de los planes de vivienda y que sirven para dotar de recursos los planes regionales de vivienda que asumen e incluyen las actuaciones financiadas desde el gobierno central.

La política de vivienda del actual gobierno se enmarca dentro del Plan¹⁵ Estatal de Vivienda 2013-2016 (a su vez integrado en el PITVI 2012-2024) que sitúa como sus principales objetivos "teóricos" el fomento del alquiler y la rehabilitación, la renovación y la regeneración urbana. Sin embargo, los recursos disponibles para impulsar estos objetivos son muy inferiores a los que ya disponían en la legislatura anterior para estos mismos objetivos, y eso que entonces se seguía apostando también por la construcción de nueva vivienda en propiedad. El Plan Estatal de

¹⁴ El presupuesto inicial destinado a vivienda alcanzó 1.498 millones en 2010 y 1.218 millones en 2011.

¹⁵ Plan Estatal de Fomento del Alquiler de Viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas 2013-2016.

Vivienda 2013-2016 contará para los cuatro años de vigencia con 2.311 millones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, muy por debajo de la cuantía destinada a los anteriores planes de vivienda.

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

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

Tabla 5.4

Gasto estatal en vivienda. PGE 2015

En millones de euros (M€).

Destino	PGE 2015	PGE 2014	Variación:	
			M€	%
1. Política de vivienda	587	800	-213	-26,6
- Plan estatal de vivienda	556	773	-216	-28,0
- Resto de programas política de vivienda	31	27	4	14,2
2. Beneficios fiscales vivienda	3.334	3.475	-141	-4,1
IRPF reducción por arrendamiento de viviendas	531	480	51	10,6
IRPF deducción por inversión en vivienda habitual	1.681	1.785	-104	-5,8
IRPF deducción alquiler vivienda habitual	179	168	11	6,4
IRPF exención ganancias por reinversión en vivienda habitual	227	258	-31	-12,0
Iº. Sociedades bonificación empresas arrendadoras vivienda	19	22	-3	-12,5
IVA vivienda (tipo superreducido 4%, tipo reducido 10%) (*)	697	762	-65	-8,5
TOTAL GASTO ESTATAL VIVIENDA (1+2)	3.921	4.275	-354	-8,3

Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir del Proyecto de PGE 2015 y 2014.

(*) Se cuestiona su inclusión como beneficio fiscal al no ajustarse a los criterios comunitarios sobre IVA

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

Los beneficios fiscales que han subsidiado -y lo siguen haciendo- la compra de vivienda, y en menor medida su alquiler, son mecanismos inflacionistas de los precios inmobiliarios ya que trasladan dichas ayudas a los precios. Además, son mecanismos profundamente injustos porque excluyen a las personas con menores ingresos no sujetas a retención en el IRPF (precisamente los que necesitaban una mayor ayuda para acceder a la vivienda) y benefician en mayor medida a los contribuyentes con mayor renta e ingresos.

Educación

La política de educación es una competencia transferida a las comunidades autónomas, por lo que su peso en los Presupuestos Generales del Estado es reducido y se limitan en gran medida a la política de becas y ayudas al estudio. Según el proyecto de Presupuestos, los fondos destinados a la política de educación aumentan un 4,5% en 2015 y contarán con 98 millones más, al pasar de 2.175 a 2.273 millones. Este aumento presupuestario se concentra en las transferencias corrientes y en los préstamos destinados principalmente a financiar la implantación de la LOMCE, mientras se mantiene el gasto en becas y, en general, caen las partidas específicas para las diferentes etapas educativas, así como los gastos de personal y el gasto corriente en bienes y servicios.

En 2015 el grueso del presupuesto de educación (65%) sigue concentrado en las becas y ayudas a los estudiantes: dispondrán de 1.470 millones, sin apenas variación respecto a 2014 (+0,2%) a pesar de la subida de las tasas que deben afrontar los alumnos y sus familias.

Los fondos destinados a la educación secundaria, formación profesional y Escuelas Oficiales de Idiomas se duplican con creces (+135%) hasta alcanzar los 237 millones, debido a la inclusión de los créditos necesarios para la puesta en marcha de la LOMCE (143 millones, de los que 91 millones son préstamos a largo plazo a las comunidades autónomas para financiar la implantación de la LOMCE) y a la reasignación en este programa del grueso de los recursos antes incluidos en el programa de educación compensatoria, que queda prácticamente desmantelado. La asignación de fondos para la LOMCE parece insuficiente para financiar la puesta en marcha de los nuevos ciclos de formación profesional básica, teniendo en cuenta además que la mayoría son meros anticipos reembolsables.

Los fondos destinados a subvencionar la educación infantil y primaria caen ligeramente (-0,3%) y se sitúan en 159 millones. Los fondos destinados a las enseñanzas universitarias (UNED, U. I. Menéndez Pelayo, Ceuta y Melilla) caen un -1,5% y se sitúan en 119 millones en 2015, al igual que los recursos asignados a la educación en el exterior (-4%) que se quedan en 96 millones. En 2015 sí aumentan las transferencias a comunidades autónomas para acciones destinadas a fomentar la calidad de los centros docentes (+22 millones) al tiempo que se recortan aun más los ya exiguos fondos destinados a la formación permanente del profesorado.

Sanidad

En 2015 la política de sanidad dispondrá solo de 22 millones adicionales (+0,6% anual) tras aumentar su presupuesto de 3.840 millones¹⁶ a los 3.861 millones previstos en 2015. El gasto corriente supone el 98% del gasto de la política de sanidad y permanece estancado (+0,2%) mientras que las inversiones aumentan de forma relevante (+24%) pero su peso es testimonial dentro del presupuesto sanitario.

La sanidad es una competencia transferida, por lo que los recursos destinados a esta política dentro de los Presupuestos son muy reducidos en comparación con los de las comunidades autónomas. El grueso del presupuesto estatal de sanidad se concentra en la cobertura sanitaria de los empleados públicos (57%) y en la cobertura sanitaria de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (32%).

- Algo más de la mitad del presupuesto de sanidad se destina a financiar la asistencia sanitaria del mutualismo administrativo (MUFACE, ISFAS, MUGEJU) que dispondrá de 2.091 millones en 2015, con un aumento anual de 31

¹⁶ Incluidos los créditos destinados al Fondo de cohesión sanitaria. El Gobierno en su proyecto de Presupuestos elimina estos créditos del presupuesto de 2014 de la política de sanidad lo que le permite presentar un aumento interanual ligeramente superior del 1,2%.

millones (+1,5%). Esta asistencia sanitaria se lleva a cabo sobre todo mediante conciertos con entidades privadas de seguro y en menor medida con el Instituto Nacional de la Seguridad Social. Además, el Ministerio de Defensa aporta créditos para financiar la asistencia hospitalaria prestada a través de los hospitales militares (129 millones en 2015 tras caer un 6%).

- La otra gran partida de la política de sanidad la constituyen los créditos destinados a financiar la asistencia sanitaria prestada por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales y por el Instituto Social de la Marina. Para 2015 dispondrán de 1.250 millones, con un aumento del 1,3% y 16 millones más para la atención especializada de la salud, mientras que no varía la atención primaria.
- La Seguridad Social da cobertura sanitaria (atención primaria y especializada) de la población de Ceuta y Melilla a través del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria y dispondrá de 208 millones en 2015, con un aumento del 2%.
- Las partidas dependientes del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (y sus organismos dependientes) solo suman 167 millones y sufren un importante recorte presupuestario en 2015, concentrado en el programa de 313A Prestaciones y farmacia (-20 millones), donde se incluían los menguantes recursos destinados al Fondo de cohesión sanitaria¹⁷ y que, en 2015, desaparecen en su práctica totalidad.

Industria y energía

Según los Presupuestos “el objetivo de la política industrial es aumentar el peso de una industria fuerte, potente, competitiva y generadora de empleo en nuestra economía”. Estos ambiciosos objetivos contrastan con el recurrente abandono de la política industrial por parte de nuestros gobernantes en las últimas décadas y los escasos recursos que recibe dentro de los Presupuestos.

En 2015 la política de industria y energía contará con 6.028 millones de presupuesto, con un aumento anual del 4,3% y 250 millones más. El grueso del presupuesto de esta política (70% y 4.207 millones) se destina a financiar costes del sistema eléctrico y se destinan a transferencias de capital a empresas eléctricas privadas. Excluida esta partida, el resto de acciones de la política de industria y energía apenas dispondrá de 1.821 millones en 2015. Las principales partidas se

¹⁷ Estos fondos iban destinados a garantizar la igualdad de acceso a los servicios sanitarios públicos en todo el territorio español y a compensar a las Comunidades Autónomas por la asistencia sanitaria concertada prestada a ciudadanos asegurados en otro Estado desplazados temporalmente a España.

destinan al programa de reconversión y reindustrialización (525 millones), a las actuaciones de desarrollo industrial (376 millones), explotación minera (346 millones) y al Instituto de Diversificación y Eficiencia Energética (IDEA) que recibirá 261 millones para actuaciones de eficiencia energética (Plan PIVE y otros).

La liquidación de ENDESA

Endesa fue fundada y levantada por el sector público hasta convertirse en una de las dos grandes empresas eléctricas del país. El eléctrico es un sector estratégico, en particular, para España debido a su alta dependencia energética exterior. Posteriormente, con la excusa de liberalizar el sector, fue privatizada en sucesivas fases por gobiernos de derechas y de izquierdas, hasta que el Estado perdió su propiedad, que hoy detenta ENEL, empresa italiana, paradójicamente, de propiedad pública. El 20 de octubre de 2014 la Junta Extraordinaria de Accionistas de ENDESA ratificó la decisión adoptada por su Consejo de Administración por la que se traspasaba la propiedad de sus filiales en Latinoamérica a su principal accionista, ENEL. Con ello se daba una nueva vuelta de tuerca al proceso de liquidación de ENDESA. Primero perdió su carácter público y español, y ahora se la vacía de activos y se reduce su patrimonio, achicándola. ENDESA se convierte así en una mera delegación que operará exclusivamente en la península.

La venta de las participaciones en empresas latinoamericanas a ENEL le genera a ENDESA unos ingresos de 8.300 millones de euros (2.100 millones son plusvalías) que se repartirán revirtiendo a la italiana, propietaria del 92,06%. Adicionalmente, se aprobó otro dividendo extraordinario en octubre por un monto de 6.352,5 millones de euros a cuenta de los beneficios del año 2014. En total ambas operaciones suman un dividendo de 14.600 millones (13,8 euros por acción) cuyo pago obliga, además, a ENDESA a endeudarse con la financiera de ENEL, que obtiene ganancias por una triple vía: dividendo, intereses y rebaja del impuesto de sociedades, gracias a la deducibilidad de los gastos financieros.

Los dividendos que obtiene ENEL por estas operaciones, unidos a los cobrados desde 2008, suman 21.679 millones de euros, cantidad muy cercana a la desembolsada cuando irrumpió en ENDESA en 2008 y que supera a la capitalización bursátil alcanzada por ésta el año pasado. Esta rentabilidad se parece más a la obtenida por un fondo buitre que a la esperada de una gran empresa con una estrategia de futuro a largo plazo. La operación no sólo significa para ENDESA la pérdida de sus activos latinoamericanos sino también su descapitalización, al repartirse parte de las reservas voluntarias, las primas de emisión y las primas de fusión. El reparto de los fondos propios culminará con la sustitución de capital propio por una deuda de 6.400 millones, resultando una empresa más pequeña y endeudada.

Este no deja de ser un capítulo más del proceso iniciado por el gobierno de Felipe González en 1988, cuando comenzó la privatización y que fue culminado en 1996 por el gobierno de Aznar. Las relaciones entre la eléctrica y el poder político no han cesado, sin embargo, tras su completa privatización. La última reestructuración, sin ir más lejos, se produce siendo consejeros los ex ministros Pedro Solbes de ENEL y Elena Salgado de una de las filiales latinoamericanas. Han sido también consejeros de ENDESA: Rodolfo Martín Villa, Manuel Pizarro Moreno, Luis de Guindos, José María Aznar, Miquel Roca y un largo elenco de políticos. La connivencia entre política y empresas que operan en sectores regulados no es exclusiva de ENDESA (Felipe González fue consejero de Gas Natural, Miguel Boyer de Red Eléctrica,...).

6. Los Presupuestos del Servicio Público de Empleo Estatal

6.1. Introducción

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

En este análisis del proyecto de presupuestos del SEPE para 2015 se utilizan dos referencias temporales. La primera es la comparación con 2014, para conocer la evolución con respecto al ejercicio anterior, utilizando para ello tanto el presupuesto inicial como la previsión de liquidación al cierre del ejercicio, que hace el propio organismo. Con la segunda referencia, el año 2011, se estudiará la evolución del presupuesto en la legislatura iniciada en 2012. La razón es obvia: en estos cuatro años el presupuesto del SEPE ha cambiado tanto que solo se puede analizar la variación del 2015 teniendo en cuenta lo que pasó en el ciclo presupuestario de la legislatura.

Tabla 6.1

PRESUPUESTO DEL SEPE

En millones de euros

Año	Importe	Variación	% Variación
2011	40.273	—	—
2014	33.917	-6.356	-15,7 %
2015	30.246	-3.671	-10,8 %
2015-2011	—	-10.027	-24,9 %

Fuente: Gabinete Económico a partir de datos del SEPE.

Dado el enorme nivel de desempleo que soporta la sociedad española, la dotación presupuestaria del SEPE es elevada y se convierte en una de las partidas más relevantes de los Presupuestos Generales del Estado: 30.246.

La primera variable es que las comparaciones —por lo tanto, sus porcentajes de variación— son en valores nominales, sin tener en cuenta la inflación; por lo tanto, la pérdida es mayor en términos reales. El IPC interanual de 2012 fue del 2,4 %, y de 1,7 % en 2013. La previsión para el cierre de 2014 es 0,2 % y la previsión incorporada al presupuesto para 2015 es una variación de los precios del 0,6 %. Aceptando estas dos últimas cifras, la evolución de los precios de 2012 a 2015 sería del 4,97 %, porcentaje que habría que sumar a la caída nominal del 25 % antes calculada para determinar la caída real de los recursos.

La segunda variable es que con menos recursos han de cubrirse las necesidades de más personas, porque el Gobierno estima que la tasa de paro en 2015 será del 22,9 % frente al 21,4 % de media en 2011. Expresado en porcentajes, en 2015 el SEPE dispondrá de un 30 % menos de recursos que en 2011, mientras que la tasa de paro será 1,5 puntos más elevada.

Para aproximarnos a la dimensión del recorte, calculamos la ratio «euros por desempleado» en 2011 comparada con 2015. En 2011, el SEPE contó con 40.273 millones de euros para atender a 5.012.700 personas desempleadas en media anual, lo que da una ratio de 8.034 euros por persona, tanto para políticas activas como, sobre todo, para la cobertura por desempleo.

En 2015, el presupuesto es de 30.246 millones de euros con una previsión de desempleo de 5.250.000 personas, de lo que resulta una ratio de 5.761 euros por persona. La reducción es del 28,3 % en valores nominales y del 33,3 % en términos reales al tener en cuenta la variación estimada de los precios.

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

En este sentido, no parece que el proyecto de presupuesto del SEPE se corresponda con los compromisos adoptados por el gobierno con los agentes sociales en la declaración del 29 de julio, porque al reducir los recursos disponibles pone en peligro el acuerdo para alcanzar mayores niveles de protección social a través de las rentas mínimas o básicas de inserción o la protección a los parados de larga duración en situación de especial necesidad. Y tampoco parece que haya recursos para impulsar un plan de empleo, que mejore la empleabilidad de los desempleados de larga duración, para luchar contra el desempleo juvenil o para la modernización de los servicios públicos de empleo y la mejora de la Intermediación.

6.2. Análisis de los ingresos

Los ingresos estimados en el proyecto de PGE-2015 para el SEPE son de 30.246 millones de euros, la misma cifra que la de gastos por la obligatoriedad de presentar un presupuesto equilibrado. Como se vio en el apartado anterior, los ingresos del SEPE pierden 3.671 millones de euros en comparación con el presupuesto inicial de 2014 y 10.027 millones con respecto al presupuesto liquidado de 2011.

Sin embargo, lo más novedoso en la estimación de ingresos para 2015, aparte del nuevo recorte, es la evolución de sus dos componentes fundamentales: las cotizaciones sociales y las aportaciones del Estado. Como introducción hay que recordar que el SEPE se financia básicamente con las cuotas por desempleo y las

cuotas para formación profesional que pagan cada mes las personas asalariadas – casi exclusivamente– en sus nóminas. Este es, y sobre todo ha sido, el instrumento fundamental de financiación de las políticas de empleo, tanto de las activas como de protección a los desempleados. Solo cuando los ingresos por cuotas son insuficientes, el Estado cubre la diferencia. Así, hasta el año 2009 básicamente, el SEPE se financiaba con cuotas sin necesidad de la aportación del Estado.

Tabla 6.2

PRESUPUESTO DE INGRESOS

En millones de euros

Año	Cuotas	FSE	Aportación Estado	Resto	Total
2011	21.247	575	18.079	372	40.273
2014	18.579	500	14.585	253	33.417
2015	19.243	670	10.049	234	30.246
2015/2014	+3,5 %	+34 %	-30,7 %	-7,5 %	-10,8 %
2015/2011	-9,4 %	+16,5 %	-44,1 %	-37 %	-24,9 %

Fuente: Gabinete Económico a partir de datos del SEPE.

La previsión del Gobierno para el ejercicio 2015 es el aumento de los ingresos propios por cuotas vinculado a su estimación de crecimiento del empleo del 1,4 %, una mayor recaudación reforzada por nuestra mayor participación en el FSE. En el proyecto de presupuesto de 2015, las cuotas aportan 19.243 millones de euros (equivalen al 64 % del total de los ingresos), las aportaciones del Estado son 10.099 millones de euros (equivalentes al 33 %); el resto son 670 millones de euros provenientes del Fondo Social Europeo y otros ingresos.

Pero más relevante que la estructura de fuentes de financiación es, en este caso, su evolución temporal. El presupuesto inicial de 2015 comparado con el de 2014 señala que los ingresos previstos por cuotas aumentan el 3,5 % y por el Fondo Social Europeo el 34 %; sin embargo, los ingresos totales se reducen el 10,8 %.

La diferencia se explica por la enorme caída en la aportación del Estado: 4.486 millones de euros menos, una disminución del 30,7 %. Por lo tanto, los recursos para el empleo bajan solo porque el Estado reduce significativamente su aportación, sobre todo en comparación con el año 2011.

En ese ejercicio, el anterior al cambio de gobierno, la aportación del estado al SEPE fue de 18.079 millones de euros, mientras que el presupuesto de 2015 recoge 10.099 millones: el recorte de los fondos estatales en la legislatura fue de 7.980 millones de euros, equivalentes a una caída del 44 % en términos nominales y que se acerca al 50 % si se tiene en cuenta la variación de los precios. Dicho de otra forma, en la legislatura 2012/2015, el Estado habrá reducido su aportación al Servicio Público de Empleo en un 50 % en términos reales: recorta uno de cada dos euros de los que aportaba en 2011.

6.3. Análisis de los gastos

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

El gasto en prestaciones por desempleo siempre ha sido más alto que en políticas activas, pero desde el inicio de la crisis la diferencia se ha disparado. En el proyecto de PGE para 2015, el gasto en protección es de 25.373 millones de euros, el 84 % del total del presupuesto del SEPE, que destina el 16 % restante, 4.853 millones de euros, a las políticas activas.

Tabla 6.3

PRESUPUESTO DE GASTOS

En millones de euros

Año	Políticas activas	Prestaciones	Cese actividad	Total
2011	7.714	32.556	3	40.273
2014	4.166	29.428	23	33.917
2015	4.853	25.373	20	30.246
2015/2014	16,5 %	-13,8 %	-15 %	-10,8 %
2015/2011	-37,5 %	-22,1 %	566 %	-24,9 %

Fuente: Gabinete Económico a partir de datos del SEPE.

Sin embargo, en el presupuesto de 2015 la dotación para políticas activas crece, rompiendo la tendencia negativa iniciada en 2010, mientras que los recursos para la protección siguen cayendo.

El programa 241A de políticas activas está dotado en el proyecto de PGE 2015 con 4.853 millones de euros; son 687 millones más que en 2014, pero aún muy por debajo de la cifra de 2011, que fue de 7.714 millones de euros.

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

Por el contrario, el programa 251M vuelve a reducir su dotación en 2015, agravando el deterioro en los recursos para proteger a las personas desempleadas: los 4.427 millones de euros que se pierden este año elevan hasta 7.554 millones el recorte, en comparación con 2011.

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

6.4. Las políticas activas de empleo

Las denominadas «políticas activas» se articulan en el programa 241A, que se incrementa en 687 millones de euros en el proyecto de PGE 2015 sobre el ejercicio anterior; es un aumento significativo del 16,4 %. Pero la cifra final aún dista mucho de la que disponía el programa en 2011 cuando empezaron los recortes. Incrementar los fondos de las políticas de empleo es, sin duda, algo positivo, pero esta valoración está condicionada por el destino más que cuestionable de estos fondos.

El proyecto de presupuestos de 2015 es un ejercicio extremo de continuismo con los de 2014, por eso lo más relevante es poner el foco en los cambios significativos entre ambos ejercicios.

La partida que más crece es la 487.03, que financia las bonificaciones en las cotizaciones a la seguridad social, esto es, la política de incentivos a las empresas para que realicen determinado tipo de contratos bonificándole las cotizaciones. A esta partida se destinan 278 millones de euros más que en 2014 (22,8 % de incremento), hasta llegar a los 1.500 millones de euros, que hacen de este epígrafe el más dotado en el presupuesto del SEPE.

Sin embargo, la partida con mayor incremento relativo es la destinada a financiar las agencias de colocación, esto es, empresas privadas que recibirán subvenciones por un importe de 140 millones de euros en 2014. En 2013 estas subvenciones directas no existían; en 2014 fueron de 30 millones de euros y la dotación en el PGE 2015 los eleva hasta esos 140 millones de euros. El incremento de 110 millones de euros, aumento próximo al 400 %, tiene como objetivo potenciar los servicios privados.

Los incrementos de estas dos partidas —que son incentivos y subvenciones a empresas privadas— suman 388 millones de euros, el 56 % de todo el aumento en políticas activas, lo que, obviamente, pone en cuestión la valoración positiva de su mayor dotación de recursos.

En el resto de líneas las variaciones son menores. Destacan dos, una negativa y positiva. La negativa es la reducción del 20 % —unos 72,4 millones de euros— en los recursos de la partida 482.26 de ayudas para la recalificación de las personas que hayan agotado la prestación por desempleo, más conocida como PREPARA.

La positiva es el aumento en 80 millones de euros de la partida 782.60 que acomete un programa específico para jóvenes desempleados, que es la materialización del Plan de Garantía Juvenil.

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

Tabla 6.4

EJES DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS

En millones de euros

Año	Formación	Incentivos	Empleo directo	Prepara	Agencias colocación	Especial dificultad
2011	2.895	2.450	714	—	0	373
2014	1.855	1.222	216	357	30	234
2015	2.059	1.500	216	285	140	260
2015/2014	+11,2 %	+22,7 %	—	-20,2 %	366 %	+11 %
2015/2011	-28,8 %	-38,7 %	—	—	—	-30,2 %

Fuente: Gabinete Económico a partir de datos del SEPE.

Para tener una visión más general, agrupamos en grandes ejes el conjunto de actuaciones de las políticas activas. La mejor dotada es la «formación para el empleo», tanto de desempleados como de ocupados: absorbe 2.059 millones de euros, 208 millones más que en 2014 y que supone el 42 % del total de las políticas activas.

Lo siguen en relevancia cuantitativa las «políticas de incentivos», que bonifican las cotizaciones de las empresas: son 1.500 millones de euros, 278 más que en 2014 y que suponen el 31 % del total.

Estos dos grandes ejes absorben el 73 % del total de las políticas activas. A partir de aquí, el resto de ejes tienen una cuantía menor. Para el empleo directo —que son sobre todo los programas de empleo agrario— se destinan 216 millones de euros, lo mismo que en el ejercicio anterior. Los servicios privados, las denominadas agencias de colocación, reciben 140 millones de euros, con un incremento del 366 % sobre 2014. El Plan Prepara se reduce en 72 millones de euros y los recursos destinados a colectivos con especiales dificultades, para dar oportunidades de empleo, aumentan en 26 millones de euros hasta llegar a los 260 en total.

6.5. La protección a los desempleados

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

La tasa de cobertura se calcula como el porcentaje de desempleados con prestación sobre el total protegible —según la propia definición de acceso al sistema—, que en el caso español tiene como condición básica haber trabajado y

cotizado previamente; por lo tanto, excluye de forma automática, por ejemplo, a personas que buscan su primer empleo. La cuantía, a su vez, depende del tiempo y de la base de cotización y, cada vez más, del tipo de prestación a la que tienen derecho los desempleados.

Tabla 6.5

GASTO EN PRESTACIONES

En millones de euros

Año	Contributivas	Subsidios	Renta activa inserción	Total
2011	20.929	10.217	1.074	32.220
2014	21.041	7.219	1.169	29.429
2015	16.386	7.128	1.488	25.002
2015-2014	-22,1 %	-1,2 %	+27,3 %	-15,1 %
2015-2011	-21,7 %	-30,2 %	+38,5 %	-22,4 %

Fuente: Gabinete Económico a partir de datos del SEPE.

En el proyecto de PGE de 2015, son las prestaciones de mayor calidad y cuantía, las contributivas, las que pierden más recursos, el 22 % de sus fondos. Por el contrario, la prestación de menor calidad, la denominada renta activa de inserción, incrementa su dotación el 27 %; los subsidios, incluyendo el REASS, prácticamente se mantienen en la misma cifra.

La dotación presupuestaria refleja las transformaciones del desempleo: más paro de larga duración conduce al agotamiento de las prestaciones contributivas, y la extensión de la pobreza y la falta de ingresos llevan a un aumento de las rentas de inserción.

En 2015, como ya se ha dicho, los recursos destinados a la protección menguan en 4.427 millones de euros en conjunto, pero llegan a 4.655 en el segmento contributivo, que, a pesar de ser el más cuantioso, no deja de perder peso: en 2014 suponía el 71 % del total y en el proyecto PGE para 2015 ya es de solo el 65 %.

El Gobierno dice que baja el gasto porque hay más desempleados. Pero esto no es cierto. Lo demuestra, en primer lugar, la tasa de cobertura, que ha bajado 11 puntos desde 2011 (y 20 desde 2010). Como la tasa es un cociente, disminuye porque el número de perceptores de prestaciones disminuye más que el de parados. Un dato lo demuestra: la estimación de gasto para el 2014 refleja una reducción del 21 % en comparación con 2011, mientras que el paro estimado por la EPA para el primer semestre de ambos años señala un aumento del 18,5 % en el número de personas desempleadas.

Las razones son otras. La caída del gasto en prestaciones que se está produciendo en 2014 y que el proyecto de PGE consolida para 2015 se debe a que hay menos parados con prestación y que esta es más baja.

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

A partir del RDL 20/2012, la cuantía de la prestación a partir del sexto mes baja del 60 % al 50 % y eso equivale a una reducción del 16,7 % de su importe. En agosto de 2012, la cuantía media de la prestación contributiva era de 845,2 euros y en agosto de 2014, de 792,0: un 6,3 % menos que explica una tercera parte del 18 % en que se redujo el gasto en desempleo entre ambas fechas.

La siguiente razón es que la prestación contributiva —que es casi el doble de la asistencial— no deja de perder peso en el sistema: en 2009, el 65 % de los perceptores estaba en el segmento contributivo y en 2014 ya no superan el 46 %.

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

7. Presupuesto de la Seguridad Social

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

7.1. Ingresos: cotizaciones sociales y aportación del Estado

El presupuesto de ingresos no financieros de la Seguridad Social para 2015 asciende a 126.280 millones y, como ya sucedió en 2013 y 2014, está inflado. La partida más importante, los ingresos por cotizaciones sociales procedentes del empleo asalariados (que representa el 81% del total de ingresos no financieros) tendrá en 2015 un crecimiento espectacular, del 8,6% sobre el presupuesto inicial de 2014, o del 12,3% si se compara con la estimación de cierre para 2014 (ver tabla 7.1). Estos incrementos no son coherentes con las previsiones del escenario macroeconómico que, supuestamente, ha servido para construir el presupuesto de la Seguridad Social.

Tabla 7.1

Presupuesto de ingresos de la Seguridad Social

En millones de euros

	2014			2015	Variación % 2015-2014	
	Ppto inicial	Previsión de cierre	Desviación	Ppto inicial	Ppto inicial	Previsión de cierre
I. Cotizaciones sociales	102.840	98.655	-4.185	109.833	6,8	11,3
De asalariados	93.785	90.706	-3.079	101.869	8,6	12,3
De desempleados	8.905	7.799	-1.106	7.805	-12,3	0,1
De cese de actividad de autónomos	150	150	0	159	5,9	6,0
III. Tasas y otros ingresos	1.327	1.176	-151	1.091	-17,8	-7,2
IV. Transferencias corrientes	13.041	13.151	110	13.186	1,1	0,3
Del Estado	12.982	13.113	131	13.074	0,6	-0,4
Resto	59	38	-20	112	123,1	241,9
V. Ingresos patrimoniales	2.476	2.476	0	2.151	-13,1	-13,1
VI. Enajenación inversiones reales	0	0	0	0	-3,1	-3,1
VII. Transferencias de capital	19	19	0	19	0,0	0,0
TOTAL	119.702	115.476	-4.226	126.280	5,5	9,4

Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de información del Ministerio de Hacienda y de la Seguridad Social. En millones de euros.

Las estimaciones oficiales prevén que el empleo crecerá un 1,4% en 2015 (medido en puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo) y la remuneración por asalariado un 1%. En 2014, con un crecimiento del empleo del 0,7% y del 0,8% de la remuneración por asalariado, la estimación de cierre de ingresos por cotizaciones sociales procedentes del empleo asalariado aumentó un 2,1% (ver tabla 7.2). Si se mantiene la proporcionalidad y se cumplen las previsiones oficiales, los ingresos por cotizaciones de este colectivo aumentarán en el entorno del 3,4% en 2015, un porcentaje muy alejado del 12,3% previsto en los presupuestos para el año que viene, en comparación con el cierre estimado para 2014 (ver tabla 7.1).

Tabla 7.2

Presupuesto de ingresos de la Seguridad Social

Variación anual en %

	2014 / 2013	
	Ppto inicial	Previsión de cierre
I. Cotizaciones sociales	-2,9	0,6
De asalariados	-3,9	2,1
De desempleados	9,4	-14,0
De cese de actividad de autónomos	24,6	4,8
III. Tasas y otros ingresos	-14,3	-14,1
IV. Transferencias corrientes	-16,4	-16,4
Del Estado	-16,4	-16,4
Resto	-3,5	-3,5
V. Ingresos patrimoniales	-6,8	-12,2
VI. Enajenación inversiones reales	-49,2	-75,2
VII. Transferencias de capital	-7,4	-7,3
TOTAL	-4,8	-2,2

Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de información del Ministerio de Hacienda y de la Seguridad Social.

El "inflado" de los ingresos por cotizaciones es una práctica habitual del Ejecutivo. En 2013 se recaudaron 7.648 millones menos por cotizaciones sociales que lo inicialmente presupuestado y en 2014 la desviación fue de 4.226 millones menos (ver tabla 7.5). Si se cumple el cuadro macroeconómico oficial, la desviación podría suponer un recorte de la recaudación presupuestada cercana a los 7.900 millones de euros en 2015.

La desviación a la baja en los ingresos por cotizaciones respecto a lo inicialmente presupuestado en 2014, no se explica por el incumplimiento de las previsiones oficiales de empleo (-0,2%) y remuneración de asalariados (0,3%) para el año en curso, de hecho éstas mejoran: el empleo crecerá un 0,7% en 2014 y la remuneración un 0,8%. Los motivos son, en cambio, el aumento de la precariedad contractual, la devaluación salarial y la nueva tarifa plana de cotización para los contratos indefinidos, introducida a principios de 2014.

En efecto, los afiliados del Régimen General con empleo indefinido crecen poco en 2014 (9.000 más entre enero y septiembre de 2014) y mucho los afiliados a tiempo parcial (58.000) y con un contrato temporal a tiempo completo (361.000) que tienen, a su vez, salarios y bases de cotización bajos, lo que hace crecer poco la recaudación.

La desviación también se explica por la caída de los salarios y las bases de cotización de las nuevas altas, resultado de la devaluación del trabajo propiciada por la reforma laboral y el incremento del volumen de desempleados provocado también por la crisis. Sobre todo, en aquellas ocupaciones que requieren menos cualificación y donde la presión a la baja sobre los salarios de entrada es mayor.

La reducción de las cotizaciones para los contratos indefinidos a tiempo completo o parcial producida por el establecimiento de una 'tarifa plana' desde marzo de 2014, también contribuye a que los ingresos de la Seguridad Social crezcan menos. Además de suponer un despilfarro de recursos públicos (se subvenciona lo que en cualquier caso haría el mercado) apoya más al empleo cualificado que al no cualificado, cuando el problema de desempleo se concentra en estos últimos. En mayo de 2014 había 69.705 afiliados en alta acogidos a la tarifa plana, de los cuales 48.070 lo eran a tiempo completo, 16.089 a tiempo parcial y 5.546 fijos discontinuos.

Después de las cotizaciones, la aportación del Estado al presupuesto de ingresos de la Seguridad Social es la partida de ingresos más importante. Ésta será de 13.074 millones en 2015, prácticamente igual a la de 2014. La aportación se destina fundamentalmente a la cobertura de los complementos hasta la pensión mínima (7.563 millones) y a financiar las pensiones no contributivas (3.789 millones), y el sistema de autonomía y atención a la dependencia (1.177 millones, de ellos 1.087 sufragan el mínimo garantizado).

7.2. Gasto en pensiones

El gasto no financiero de la Seguridad Social presupuestado para 2015 es de 132.724 millones de euros, un 2,5% superior a lo inicialmente presupuestado en 2014 y sólo un 0,4% por encima de la estimación de cierre para ese año, ver tabla 7.3. A diferencia de los ingresos que se han sobrestimado durante los dos últimos ejercicios -y lo mismo parece que sucederá en 2015-, los gastos se infraestiman. Los gastos se desviaron al alza en 3.843 millones en 2013 (el gasto en pensiones contributivas y 'resto de transferencias corrientes' fue mayor que el presupuestado) y en 2.716 millones en 2014 (este año la desviación estuvo sólo en el 'resto de transferencias corrientes'), ver tabla 7.5.

El gasto de 2015 posiblemente también se desvíe al alza. Prueba de ello es que su ritmo de aumento (0,4%) es inferior al observado el año anterior (1,9%), lo cual

parece poco probable dada la dinámica de envejecimiento de la población y dado que el resto de variables que influyen en su evolución (tasa de sustitución y revalorización) permanecen inalteradas entre ambos años. El gasto presupuestado para 2015 crecerá (0,4%), asimismo, por debajo de los ingresos (3,4% con nuestra previsión más realista) y a diferencia de lo ocurrido en 2014, donde el ritmo de crecimiento de los gastos (1,9%) estuvo por encima del de los ingresos (-2,2%), ver tabla 7.2.

Tabla 7.3

Presupuesto de gastos de la Seguridad Social

En millones de euros

	2014			2015	Variación % 2015-2014	
	Ppto inicial	Previsión de cierre	Desviación	Ppto inicial	Ppto inicial	Previsión de cierre
I. Gastos de personal	2.327	2.235	-92	2.323	-0,2	3,9
II. Gastos corrientes	1.575	1.429	-146	1.562	-0,9	9,3
III. Gastos financieros	16	2	-14	16	-1,5	693,0
IV. Transferencias corrientes	125.319	128.247	2.928	128.615	2,6	0,3
Pensiones contributivas	112.103	112.252	150	115.669	3,2	3,0
Pensiones contributivas no	2.166	2.098	-68	2.243	3,5	6,9
Incapacidad temporal	4.878	5.464	586	4.943	1,3	-9,5
Resto	6.172	8.433	2.261	5.761	-6,7	-31,7
VI. Inversiones reales	210	250	40	209	-0,8	-16,5
VII. Transferencias de capital	0	0	0	0		
TOTAL	129.447	132.163	2.716	132.724	2,5	0,4

Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de información del Ministerio de Hacienda y de la Seguridad Social.

El capítulo más importante del presupuesto de gastos es el de 'transferencias corrientes' que representan el 95% del total y financian: las pensiones contributivas y no contributivas, la incapacidad temporal, la maternidad y riesgo durante el embarazo, la protección familiar, el cese de actividad de los trabajadores autónomos y otras prestaciones económicas.

Las pensiones contributivas explican el 90% del capítulo de transferencias corrientes e incluyen la jubilación, viudedad, incapacidad, orfandad y prestaciones familiares. Crecerán un 3,2% en 2015 con respecto al presupuesto inicial del año anterior (3% sobre la estimación de cierre), por debajo del ritmo observado en 2014 (5,4% sobre el presupuesto inicial de 2013 y 3,4% sobre la cifra de cierre), ver tabla 7.4. Este aumento se explica por el incremento del número de pensionistas, la variación de la pensión media y la revalorización del 0,25%.

La revalorización presupuestada, junto con la previsión de inflación para 2015 del 0,6% (contenida en el cuadro macroeconómico oficial) suponen un recorte en el poder de compra de las pensiones del 0,35% el año que viene. Al final de 2015 las pensiones acumularán una pérdida del 1,4% en su capacidad adquisitiva con respecto a la que tenían en 2011.

Además de no mantener el poder adquisitivo de los que ya no pueden luchar contra la inflación por encontrarse en situación de inactividad, el presupuesto de 2015 tampoco aborda el desequilibrio estructural al que se enfrenta el sistema de pensiones, como consecuencia del envejecimiento de la población. Como hemos señalado en otras ocasiones la solución pasa por el aumento progresivo de las aportaciones del Estado, vía impuestos. La reciente reforma fiscal debería haber puesto las bases para resolver este problema capital que sigue pendiente de solución.

Tabla 7.4

Presupuesto de gastos de la Seguridad Social

Variación anual en %

	2014 / 2013	
	Ppto inicial	Previsión de cierre
I. Gastos de personal	0,6	-0,5
II. Gastos corrientes	0,9	-0,6
III. Gastos financieros	1,3	9,3
IV. Transferencias corrientes	3,0	2,0
Pensiones contributivas	5,4	3,4
Pensiones no contributivas	-12,5	-17,1
Incapacidad temporal	-16,3	8,2
Resto	-12,3	-12,3
VI. Inversiones reales	-1,7	44,0
VII. Transferencias de capital	0,0	0,0
TOTAL	2,9	1,9

Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de información del Ministerio de Hacienda y de la Seguridad Social.

La prestación por incapacidad temporal integra los subsidios que compensan las bajas laborales por enfermedad o accidente. El crédito por este concepto se eleva a 4.943 millones en 2015, un 1,3% más que el presupuesto inicial de 2014, pero un 9,5% menos si se compara con la estimación de cierre de gasto para ese año, lo que lleva a pensar que esta partida puede estar infra dotada.

El resto de transferencias corrientes comprenden un gasto de 5.761 millones en 2015, un 6,7% menos que el presupuesto inicial de 2014 y un -31,7% de la estimación de cierre para ese año. Las más importantes incluidas aquí son la prestación por maternidad, paternidad y riesgo durante el embarazo y la lactancia natural (2.098 millones) que se reduce un 3,7% con respecto a 2014; la protección

familiar (1.343 millones) que se recortan un 18,4%, debido a que en 2014 se atendieron obligaciones correspondientes a ejercicios anteriores; y la atención a la dependencia (1.092,54 millones) que se trata en el siguiente apartado y que se reduce un 1,3% con respecto a lo inicialmente presupuestado en 2014.

Los gastos de personal de la Seguridad Social se presupuestan en 2.323 millones para 2015, un 0,2% menos que lo presupuestado el año pasado y un 3,9% más que la estimación de cierre de gasto de 2014.

7.3. Atención a la dependencia

El proyecto de PGE para 2015 contempla la congelación del Nivel Mínimo de financiación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) así como la no dotación, por cuarto ejercicio consecutivo, del Nivel Acordado de financiación del SAAD. Ambas son las principales figuras de financiación estatal que establece el modelo previsto en la Ley 39/2006 para la promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia.

Los PGE-2015 prevén un total de 1.087 millones de euros en concepto de Nivel Mínimo de financiación del SAAD, cifra igual a la prevista inicialmente en los presupuestos de 2014, pese a que previsiblemente resultará insuficiente para atender las necesidades de gasto real que tendrá en este ejercicio (y que probablemente se situará en el entorno de los 1.200 millones de euros); y más importante aún, la congelación de esta cuantía no tiene en cuenta que en 2015 debe ampliarse la cobertura del Sistema a cerca de 570.000 nuevos beneficiarios (176.000 personas actualmente en lista de espera¹⁸, 101.000 personas¹⁹ que han solicitado una prestación pero a quienes aún no se les ha realizado el correspondiente dictamen reconociéndoles algún grado de dependencia, y los alrededor de 313.000 reconocidos como dependientes moderados²⁰ cuya cobertura legal entra en vigor a partir del 1 de julio de 2015). Así, el presupuesto previsto para la financiación del Nivel Mínimo resultará claramente insuficiente para atender las verdaderas necesidades de gasto que tendrá que afrontar.

Teniendo en cuenta que el número total de beneficiarios del SAAD ascenderá en 2015 a cerca de 1,3 millones de personas, y de acuerdo con la actual composición de grados y niveles que presentan los dependientes registrados, la cuantía de los

¹⁸ Personas que actualmente tienen derecho reconocido a la atención, pero que se encuentran a la espera de la elaboración del Programa Individual de Atención (PIA) y que, por tanto, se encuentran a la espera de recibir una prestación efectiva del SAAD.

¹⁹ La estadística actual señala que el 80% de las personas que solicitan el reconocimiento de una situación de dependencia son reconocidas con algún grado de dependencia susceptible de ser atendida por el SAAD mediante alguna prestación.

²⁰ Cifra correspondiente a los dependientes de Grado I reconocidos como tales después de julio de 2012 y registrados en el SISAAD a fecha 31 de agosto de 2014, última publicada por el IMSERSO hasta el momento de elaboración de este estudio.

PGE en este capítulo debería ser, al menos, de 1.418 millones de euros, en el caso de que se mantuviesen sin actualización las cuantías previstas en concepto de Nivel Mínimo en vigor desde mediados de 2012 y que desde entonces no han sido revalorizadas. En el caso de que dichas cuantías se equiparasen a las que se encontraban en vigor antes del mencionado recorte, la cuantía que deberían consignar los presupuestos en concepto de Nivel Mínimo debería ascender a 1.594 millones de euros.

El hecho de que los PGE consignent una cuantía insuficiente para cubrir el coste de este concepto no ayuda precisamente a que el resto de administraciones implicadas en esta materia visualicen un compromiso firme de la AGE en el sostenimiento de los verdaderos costes del SAAD, de modo que se dificulta la resolución de los principales problemas que actualmente presenta: una decreciente cobertura respecto de las personas que tienen derecho a la atención y quienes reciben una prestación efectiva, una elevada lista de espera, una minoración de la intensidad de atención en varias prestaciones de servicios y una aparente insuficiencia de la financiación real que llega al SAAD, y en la que parece subyacer la causa de las anteriores.

Respecto de la no dotación de ninguna cuantía en concepto de Nivel Acordado, además de tener un cierto impacto sobre el volumen de recursos destinados a financiar el SAAD (en 2011, último ejercicio que se dotó, ascendió a 283 millones de euros), quizá la principal consecuencia de su supresión radica en que el Estado central renuncia con ello al único instrumento administrativo que formalmente le permitía coparticipar en el diseño estratégico de la implantación del Sistema en todas las Comunidades Autónomas, mediante los convenios de cooperación inter-administrativa que se utilizaban para formalizar la transferencia de recursos por este concepto.

Durante el año 2014 el Gobierno central se ha esforzado en trasladar a la opinión pública que los recursos que sirven para financiar el SAAD desde la AGE no se limitan a los contemplados en la Ley 39/2006, y que hemos señalado antes. En este sentido, desde el año 2009 las Comunidades Autónomas de régimen común (es decir, todas a excepción de País Vasco y Navarra) integran dentro de los recursos generales que reciben del Estado central una serie de fondos específicos cuyos criterios de reparto atienden a la situación que presentan determinadas políticas públicas en cada Comunidad Autónoma. Los indicadores para este cálculo se toman a una fecha cerrada de 2008 ó 2009, según los casos, y despliegan efectos durante toda la vigencia del acuerdo de financiación. Hemos de indicar también que los recursos transferidos no tienen carácter finalista relacionado con el indicador en cuestión que sirve para su cálculo²¹.

²¹ Para un análisis más exhaustivo puede consultarse el Acuerdo de 15 de julio de 2009 del Consejo de Política Fiscal y Financiera para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con estatuto autónomo, y la consiguiente Ley 22/2009, de 18 de diciembre, del mismo nombre.

De acuerdo con este esquema de financiación de las Comunidades Autónomas, e integrado dentro del Fondo denominado "Otros recursos adicionales", se contemplan como criterios de reparto, entre otros, la población potencialmente dependiente que se encontraba registrada como tal en el año 2008 y el número de dependientes reconocidos en abril de 2009, junto con otros criterios de carácter diverso tales como el incremento población ajustado entre 1999-2009, la población ajustada en 2009, las entidades singulares que existían en cada territorio en 2009, o algunos otros relacionados con la "normalización" lingüística.

El Tribunal de Cuentas²² ha cuantificado el resultado práctico de los criterios establecidos en relación con la atención a la dependencia, de modo que ha supuesto transferencias a las Comunidades Autónomas por valor de 2.472 millones de euros en 2013. Cifra que ha utilizado el gobierno de la nación para justificar que la AGE, sumando también la aportación que realiza en concepto de financiación del Nivel Mínimo, aporta aproximadamente el 50% del coste total que se calcula general el SAAD y que se sitúa en el entorno de los 7.000 millones de euros anuales²³.

Con independencia del debate técnico que puede darse en torno a si la formulación que está presentando el gobierno de la nación, cuantificando los recursos adicionales que reciben las CCAA de régimen común, realmente se ajusta al modelo de financiación establecido en la Ley 39/2006, lo cierto es que aún asumiendo el planteamiento del Ejecutivo, el SAAD, pese a que teóricamente ha visto incrementados sus recursos en los últimos años²⁴, en la práctica está reduciendo su nivel de cobertura entre las personas en situación de dependencia²⁵.

En este contexto resulta incluso más preocupante el hecho de que el proyecto de PGE para 2015 congele la financiación estatal de carácter finalista, vinculada directamente al número de personas atendidas por el Sistema, precisamente cuando el próximo año la ley nos obliga a ampliar la cobertura a cerca de 570.000

²² "Informe de fiscalización sobre las medidas de gestión y control adoptadas por las Comunidades Autónomas para la adecuada aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia", aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas, en su sesión de 29 de mayo de 2014, p: 61.

²³ El mismo informe del Tribunal de Cuentas señalado antes cuantifica, en su página 83, el gasto total del SAAD en el ejercicio 2012 en 7.084,16 millones de euros para el conjunto del Estado, y 6.391,27 millones de euros si nos circunscribimos a las Comunidades Autónomas del régimen común.

²⁴ Los recursos transferidos por la AGE de acuerdo con este modelo han sido los siguientes: en 2012 un total de 3.371,86 millones euros (1.404,4 millones en concepto de Nivel Mínimo y 1.967,46 millones en concepto de recursos adicionales), y en 2013 un total de 3.679,46 millones de euros (1.206,4 millones en concepto de Nivel Mínimo y 2.472,76 millones en concepto de recursos adicionales).

²⁵ Entre el mes de agosto de 2012, fecha en la que el SAAD registró su máximo nivel de cobertura y a partir de la que se pusieron en práctica los recortes del Real Decreto Ley 20/2012, y el mes de diciembre de 2013, el número de personas con derecho reconocido a atención se redujo en un -7,68% (lo que significa una reducción de 78.540 personas registradas en esta situación) y en el caso de personas que percibían alguna prestación efectiva una pérdida del -3,42% (que implica que en ese período 26.694 dependientes dejaron de percibir una prestación pública del SAAD).

nuevos beneficiarios para los que, además, deberán garantizarse recursos adicionales que financien las prestaciones con las que deberán ser atendidos. Así, debemos tener en cuenta que el gasto derivado de financiar el Nivel Mínimo para estos 570.000 nuevos beneficiarios ronda los 300 millones de euros, pero el coste de atenderlos mediante un servicio profesional como mandata la ley asciende, al menos, a unos 2.450 millones de euros²⁶.

Es obvio que el proyecto de PGE para 2015 no contempla esta situación y no contiene recursos suficientes para atender a estos nuevos beneficiarios, y ello ni aun contando con la ampliación automática de créditos asociados al Nivel Mínimo (que, recordemos, como máximo rondará los 300 millones de euros) ni con los recursos adicionales previstos en el marco de financiación general de las Comunidades Autónomas de régimen común (que previsiblemente se situarán en cifras similares a las de ejercicios anteriores).

La consecuencia de estos insuficientes PGE será o bien “transferir” a las Comunidades Autónomas o a los propios dependientes (copago) la responsabilidad de financiar los, al menos, 2.150 millones de euros adicionales que se requieren para una atención en base a servicios profesionales de los nuevos beneficiarios; atenderlos fundamentalmente con prestaciones económicas de cuidado familiar, que siguen siendo mucho más baratas que los servicios; o, en ausencia de lo anterior, dejar desatendidos a la gran mayoría de los nuevos beneficiarios de modo que terminen engrosando una ya escandalosa “lista de espera”.

7.4. Saldo de las cuentas de la Seguridad Social

Las necesidades de financiación de la Seguridad Social no pueden superar el 0,6% del PIB en 2015, según los objetivos del Programa de Estabilidad Presupuestaria 2014-2017. El déficit de la Seguridad Social representó el 1,16% del PIB en 2013 y no debe superar el 1% del PIB en 2014.

Tabla 7.5

Déficit de la Seguridad Social

En millones de euros

	2013			2014			2015
	Ppto inicial	Previsión de cierre	Desviación	Ppto inicial	Previsión de cierre	Desviación	Ppto inicial
Ingresos no financieros	125.685	118.037	-7.648	119.702	115.476	-4.226	126.280
Sin transferencias	110.067	102.284	-7.783	106.643	102.307	-4.336	113.075
Gastos no financieros	125.803	129.646	3.843	129.447	132.163	2.716	132.724

²⁶ Cálculo realizado tomando como referencia el Servicio de Ayuda a domicilio y la intensidad horaria máxima actualmente en vigor. Obviamente, cabrían diferentes variaciones de dicha cuantía en función de la intensidad de atención que finalmente se reconozca en cada caso y/o en función del tipo de prestación que se reconozcan.

Saldo	-117	-11.609	-11.492	-9.745	-16.687	-6.942	-6.444
Sin ingresos por transf.	-15.736	-27.362	-11.627	-22.804	-29.856	-7.052	-19.649

Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de información del Ministerio de Hacienda y de la Seguridad Social.

El saldo de las cuentas de la Seguridad Social sufrió una fuerte desviación en 2013 entre lo presupuestado (-117 millones) y lo verdaderamente ejecutado (-11.492 millones), como se observa en la tabla 7.5. El motivo fue una desviación a la baja en los ingresos de 7.648 millones y al alza en los gastos de 3.843 millones. Lo mismo sucederá en 2014, aunque la desviación no será tan abultada. El presupuesto inicial previó un déficit de 9.745 millones y finalmente éste se situará en torno a 16.687 millones, un 1,57% del PIB, lo que quedaría por encima del objetivo del 1% contenido en el Programa de Estabilidad. El déficit presupuestado para 2015 es de 6.444 millones y, al igual que en los años precedentes, está infraestimado, pues el presupuesto sobrestima los ingresos e infraestima los gastos.

8. Otro presupuesto es posible

8.1 Inversión pública

8.1.1 Introducción

La recuperación de la inversión pública debe jugar un papel clave como motor del desarrollo, centrada en aquellos ámbitos y sectores prioritarios que más y mejor puedan impulsar el crecimiento sostenible y sostenido a medio y largo plazo y servir para atender algunas de las principales carencias y necesidades que presenta la sociedad española.

Hay un eje transversal que debe constituir el nuevo paradigma productivo y de desarrollo para este país: “eficiencia y ahorro”. Frente a construir más, hay que usar y gestionar mejor lo que ya hay. España es un país pobre en recursos naturales clave (hidrocarburos, recursos minerales, agua,...) que debe afrontar algunos retos importantes para mantener y mejorar las condiciones de vida de su población (envejecimiento creciente de su población, desertificación del territorio,...) en los que la inversión pública debe ser protagonista. Eficiencia, ahorro, máxima utilización, reciclaje, reutilización,... la inversión debe dirigirse a aquellos ámbitos y sectores que apuntalen este nuevo paradigma.

En el pasado la inversión pública ya jugó un papel clave en el -fallido- modelo de crecimiento impulsado en España y que colapsó con el fin de la burbuja inmobiliaria. La recuperación de la inversión pública como palanca del crecimiento pasa por su completa reorientación hacia una inversión pública productiva y socialmente rentable, que contribuya a la mejora del modelo económico e impulse el “necesario” cambio del modelo productivo con unas bases más sólidas y justas de generación y distribución de la riqueza.

Entre 1996 y 2012 la economía española realizó un esfuerzo de inversión (Formación Bruta de Capital Fijo, FBCF) en términos de PIB muy superior al de la UE y al de países punteros como Alemania, Francia o Reino Unido. El problema es que ese enorme esfuerzo inversor tuvo un destino inadecuado e ineficiente, muy concentrado en la construcción (edificación residencial, infraestructuras de transporte,...) y muy poco centrado en la inversión en bienes de equipo y en otras áreas prioritarias. Destaca el insuficiente esfuerzo en I+D+i realizado durante todos estos años, desde el sector público y, especialmente, desde un sector privado cuya pobre apuesta por la I+D+i explica el retraso de España en esta materia.

Gran parte de los problemas actuales que arrastra España proceden de aquellos excesos: se invirtió mucho y para financiarlo hubo que endeudarse, pero no se invirtió bien y su baja rentabilidad económica y productiva (algunas inversiones

ruinosas, otras directamente inutilizadas o desocupadas) agudizaron el problema. El balance final de todo este periodo es todavía peor si se tiene en cuenta la oportunidad perdida que ha supuesto y sus graves consecuencias: el coste de oportunidad de haber desperdiciado ese ingente volumen de inversión y no haberla destinado a otros fines más necesarios y rentables tanto en términos sociales como económicos.

En 2001 ya había en España 3,11 millones de viviendas vacías según el Censo de Población y Vivienda y otros 3,65 millones de segundas viviendas con un uso temporal o vacacional. A pesar de este amplio parque residencial infrautilizado, España aumentó la inversión residencial y destinó anualmente el 10,3% de su PIB entre 2000 y 2010 a tal fin, el doble que el promedio de la Unión Europea (5,6%). El Censo de 2011 refleja que el parque residencial ha seguido creciendo más que la población, y se alcanzaban ya 3,44 millones de viviendas vacías y otros 3,68 millones de segundas viviendas. Es decir, se derrocharon enormes recursos que no se tenían (y hubo que endeudarse para conseguirlos) en un activo excedentario e infrautilizado, que además no ha servido para resolver el problema de acceso a la vivienda, sino que lo ha agravado y encarecido.

Durante esos mismos años el gasto en investigación científica y desarrollo tecnológico (I+D) aumentó de forma mucho más moderada y sin perspectivas de converger con Europa en esta materia. En 1996 España dedicaba a I+D el 0,81% de su PIB frente al 1,76% en los países de la actual zona euro. Según el último dato disponible, 2012, el gasto en I+D había aumentado hasta suponer el 1,3% del PIB de España y el 2,17% en la Eurozona. Es decir, entre 1996 y 2012 la brecha que separa el esfuerzo anual en I+D de España y la Eurozona baja menos de una décima del PIB, del 0,95% al 0,87% del PIB. A este ritmo harán falta más de 170 años para alcanzar el nivel de gasto de I+D de la Eurozona. España no ha apostado por la I+D como forma de impulsar la mejora de su sistema productivo y su valor añadido, como sí vienen haciendo desde hace décadas las economías más avanzadas -que dedican anualmente a I+D el 3% del PIB- e incluso las principales economías en desarrollo (China, por ejemplo, dedicaba en 2001 a I+D el 0,95% de su PIB similar al 0,92% de España y en 2012 destinaba ya el 1,98% frente a solo el 1,3% de España).

Áreas prioritarias para un plan alternativo de inversiones

Frente a los excesos y desequilibrios que caracterizaron el ciclo económico de la burbuja inmobiliaria, los objetivos de inversión que se plantean en la actualidad son más modestos cuantitativamente, pero más ambiciosos cualitativamente. Se defiende una inversión pública que impulse como eje transversal la eficiencia y el ahorro en el funcionamiento del sistema productivo y en la utilización de las infraestructuras, recursos e insumos disponibles, al tiempo que se plantean una serie de líneas de actuación e inversiones que actúen sobre las principales

carencias, necesidades y desafíos del país. Toda inversión debe tener una clara rentabilidad económica, productiva o social para el país en el medio y largo plazo, más allá de los obvios efectos positivos sobre la actividad económica durante el periodo en el que se realiza la inversión.

Frente a la inversión en obra nueva (vivienda, infraestructuras,...) como paradigma desarrollista hegemónico se plantea apostar por la mejora en la gestión y maximizar el grado de utilización del amplio inventario de infraestructuras existentes (de transporte, de energía, residencial,...) lo que implica optimizar la inversión en mantenimiento y reposición, sin olvidar actuaciones puntuales de nueva inversión en aquellas necesidades estratégicas no resueltas. La apuesta por la I+D+i es clave y debe ser transversal al conjunto de áreas y sectores prioritarios de inversión.

Investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación

La apuesta decidida por la inversión en I+D+i es una herramienta clave para la mejora de nuestro modelo productivo y su reorientación hacia un sistema que permita contribuir en mayor medida a atender las necesidades y objetivos prioritarios que identifique la sociedad.

- Hay que aumentar la inversión pública en I+D+i a través de los diferentes organismos públicos de investigación y las universidades en aquellos ámbitos de investigación prioritarios (salud, energía,...). En un país como España en el que el sector privado no apuesta por la I+D+i es imprescindible una fuerte apuesta pública en la materia que impulse la investigación pública y financie y fomente la investigación privada.
- Apoyo público a los emprendedores de "*alto valor añadido*" con proyectos que contribuyan al cambio del modelo productivo a través de capital riesgo público ligado a universidades, semilleros de empresas,...
- Hay que dotar de financiación pública suficiente y asequible a la I+D+i empresarial en áreas consideradas prioritarias para España y su economía.

Educación

La educación y la formación debe ser un ámbito prioritario de inversión por su papel clave en el desarrollo económico y social de los países y sus poblaciones, dentro de un modelo que debería sumar la "e" de educación y definir su apuesta estructural en términos de E+I+D+i. La inversión pública debe contribuir a consolidar un sistema educativo público de calidad y con suficiencia de recursos

que contribuya a consolidar una sociedad capaz de atender en mejores condiciones sus retos y necesidades materiales.

- Desde los presupuestos públicos se debe financiar la implantación en las diferentes etapas educativas y en cada caso adaptado a sus necesidades las tecnologías y recursos educativos multimedia disponibles, impulsando el modelo de las "aulas 2.0".
- La educación superior en sus diferentes ámbitos (formación profesional, universidad) debe contar con los recursos, infraestructuras e inversiones suficientes para una apuesta por la enseñanza de calidad y especializada, que garantice en mayor medida la capacidad de nuestro sistema educativo para responder a las necesidades prioritarias de nuestro país.
- La Universidad es un sector clave para el impulso de la I+D+i, pública y privada, que contribuyan al desarrollo socioeconómico del país y sirva para dar un primer impulso y desarrollo a emprendedores con base tecnológica y de alto valor añadido surgidos del ámbito universitario.

Energía

España presenta serios déficits energéticos, en materia de recursos energéticos (carencia de hidrocarburos), de interconexiones internacionales (gas, electricidad), desequilibrios del sector energético: exceso capacidad, funcionamiento oligopolístico del sector, precios elevados,... Las importaciones energéticas se han situado en los últimos tres años (2011-2013) en torno a 60.000 millones anuales, sobre todo, petróleo y, en menor medida, gas natural. Aunque esta cifra varía anualmente en función de la demanda y los precios internacionales de los hidrocarburos, da una idea relevante de la factura que suponen las importaciones energéticas. Con esta situación, las prioridades de inversión de España en materia de energía deben englobarse dentro de una *Estrategia Global de Eficiencia, Sostenibilidad y Ahorro Energético*.

- Apuesta decidida por la inversión en I+D+i en materia de energía, lo que abarca desde el impulso al desarrollo de tecnologías de generación renovables más eficientes hasta aquellos avances en materiales, combustibles, ingeniería,... que reduzcan el consumo, aumenten el autoabastecimiento de energía, mejoren la capacidad de almacenamiento, etc. Para ello hay que dotar de recursos a los organismos públicos más orientados a la investigación en materia de energía (CIEMAT, CSIC, Universidades,...) así como dotar de financiación asequible la investigación privada en este campo.

- Eficiencia y ahorro energético: inversión y subvención de proyectos centrados en el ahorro y mejora de la eficiencia en el uso de la energía, especialmente en los sectores que concentran su consumo (transporte por carretera, industria, consumo doméstico, servicios y administración pública). Una de las líneas de actuación debe basarse en financiar “planes Renove” sectoriales que subvencionen la inversión en bienes de equipo (vehículos), la rehabilitación eco-eficiente de edificios y la adquisición de equipamiento de bajo consumo para el hogar (electrodomésticos, climatización, iluminación).
- Invertir en la red de distribución, transporte y almacenamiento de electricidad, para mejorar su capacidad y flexibilidad que permita seguir mejorando su gestión y su conversión hacia redes inteligentes (smart grid), aumentando la incorporación de electricidad de origen renovable, y potenciar la generación distribuida y el autoconsumo eléctrico con balance neto. Aumentar la capacidad de las interconexiones energéticas (gas, electricidad) internacionales con Europa es clave para integrar y gestionar el creciente peso de la generación renovable y aumentar los intercambios energéticos con Europa.

Agua y recursos hídricos

España dispone de unos recursos hídricos irregulares y distribuidos territorialmente de forma desigual, sometidos además a una sobreexplotación por parte de las actividades humanas. Es necesario un nuevo paradigma entorno al agua y su gestión, recuperando el concepto de agua como derecho y recurso natural finito, clave para el territorio y el medio ambiente que debe ser tratado con especial cuidado, más allá de su reducción a una mercancía más objeto de explotación económica. Hay que reorientar el modelo de gestión y la política de inversiones en materia de recursos hídricos, el objetivo ya no debiera ser que toda demanda de agua deba ser automáticamente satisfecha aumentando para ello la oferta de recursos hídricos mediante las infraestructuras correspondientes (trasvases, desaladoras). El concepto de sostenibilidad debe ser transversal a cualquier actuación en materia de gestión del agua e inversiones hídricas. Frente al aumento constante de la demanda ligado a un modelo “desarrollista”, que genera elevados costes medioambientales y económicos debe impulsarse una Estrategia Integral de Eficiencia, Ahorro y Sostenibilidad del Agua, enmarcada en lo que se denomina “nueva cultura del agua” donde la gestión de la demanda junto con la sostenibilidad, la eficiencia y reutilización de los recursos hídricos escasos sean las señas de identidad. Para las necesidades de recursos hídricos adicionales deberá priorizarse que procedan de una gestión eficiente del agua disponible, la mejora de la calidad de las aguas, su depuración y reutilización y de la lucha contra la contaminación de acuíferos y aguas continentales.

- El grueso del consumo de agua de España (tres cuartas partes) se destina a usos agrarios por lo que es prioritaria impulsar la inversión destinada a la mejorar la eficiencia de las canalizaciones y modernizar los regadíos, enmarcado dentro de un análisis sobre su sostenibilidad ante su crecimiento descontrolado en las últimas décadas. El debate e inversiones sobre los usos del agua en la agricultura debe plantearse conjuntamente con el modelo de agricultura a desarrollar. El actual modelo de agricultura industrial, intensiva en recursos, química y fertilizantes, es responsable en gran medida de la contaminación difusa que deteriora gran parte de los ecosistemas hídricos de este país.
- En el abastecimiento de agua para consumo humano hay que potenciar la inversión en la mejora de la red de distribución y seguir reduciendo las todavía elevadas pérdidas de agua que soporta y desarrollar un plan de construcción de depuradoras que permita alcanzar en un plazo razonable el objetivo del 100% de depuración de las aguas residuales y un estricto control de la calidad de las aguas y detección de la contaminación o vertidos de origen industrial o agrarios.
- En el sector de la edificación hay que generalizar la instalación de mecanismos de ahorro y consumo eficiente de agua y su reutilización en el ámbito residencial y fomentar su implantación en el ámbito doméstico (etiquetas de eficiencia en el consumo de agua,...).
- Desde la inversión pública hay que impulsar la I+D+i aplicada a la eficiencia en la gestión de los recursos hídricos en sus diferentes etapas del ciclo de agua: captación, distribución, utilización, depuración, reutilización,...

Transporte

En las últimas décadas, España ha realizado un ingente esfuerzo de inversión en infraestructuras y equipo de transporte, financiado en una parte relevante por fondos procedentes de la UE. Del tradicional atraso en materia de infraestructuras España ha pasado a disponer de una de las redes más amplias y modernas de Europa (autovías y autopistas, tren de alta velocidad, aeropuertos, puertos marítimos), con claros excesos e infraestructuras redundantes y con algunos déficits y atrasos clamorosos que se han agravado al quedar marginados del esfuerzo inversor de estos años. El horizonte en materia de infraestructuras y equipamiento de transporte pasa prioritariamente por optimizar la utilización y gestión de las infraestructuras existentes -públicas y privadas- más que en la necesidad de construcción de nuevas infraestructuras. El esfuerzo de construcción debe centrarse en los déficits existentes y no resueltos, especialmente en el transporte

de mercancías. En todo caso, el esfuerzo de inversión en infraestructuras de transporte -obra nueva y conservación- no será necesario que alcance los elevados niveles de los años previos a la crisis.

- Es necesaria una racionalización y revisión a fondo de los proyectos de infraestructuras de transporte de alta capacidad pendientes, especialmente los referidos a la alta velocidad. Debe realizarse un análisis crítico y una auditoria de los planes de infraestructuras de transporte plurianuales ejecutados en las dos últimas décadas, para analizar y evaluar su coste, utilización, impacto y rentabilidad real de cara futuros proyectos de infraestructuras.
- Optimizar la utilización de la red actual de infraestructuras de transporte buscando promover las potenciales sinergias existentes, la interconexión entre ellas y potenciar su especialización (viajeros, mercancías o mixto) para aprovechar al máximo sus capacidades.
- La inversión debe reorientarse hacia el mantenimiento y conservación de las infraestructuras existentes para optimizar su estado y que puedan ser utilizadas en grado máximo cuando se requiera, minimizando la necesidad de invertir en nuevas infraestructuras. Eso implica aumentar la inversión actualmente destinada a mantenimiento y conservación, especialmente en el caso de la carretera, y actuaciones puntuales en la subsanación de puntos de concentración de accidentes, pasos a nivel, travesías peligrosas,...
- En el transporte de mercancías por ferrocarril hace años que se concentra uno de las mayores debilidades de nuestro sistema de transportes, excesivamente volcado sobre unas carreteras en gran medida colapsadas. El transporte de mercancías por ferrocarril soporta una serie de carencias y restricciones que le impiden ser competitivo frente a la carretera. La apuesta inversora en este campo debe permitir al ferrocarril ganar cuota en el transporte de mercancías de larga distancia (nacional e internacional). Para ello es imprescindible una óptima interconexión e interoperabilidad con los puertos marítimos que consoliden a España como plataforma logística y puerta de entrada/salida de mercancías con destino/origen en Europa.
- En el transporte urbano las inversiones deben centrarse en promover la accesibilidad, la movilidad sostenible y el transporte público de cercanías, huyendo igualmente de proyectos "faraónicos" a nivel local o regional que repiten -ejemplos hay- los mismos errores cometidos a nivel estatal. Las inversiones y prioridades en la accesibilidad y movilidad urbana están íntimamente vinculadas al modelo de urbanismo y de planificación del modelo de ciudad y vivienda.

Vivienda y construcción

España dispone de un amplio parque residencial de viviendas infrautilizadas tras décadas de fomentar y subvencionar la construcción de vivienda en propiedad. Pero esta abundancia de 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). Las inversiones en vivienda pasan por reorientar completamente los incentivos de la política de vivienda priorizando la utilización del parque residencial construido a través de un ambicioso plan de alquiler social, la regeneración urbana y la rehabilitación de vivienda.

- Impulsar y financiar la inversión en regeneración urbana de la ciudad existente: mejora de equipamientos, supresión barreras arquitectónicas, recuperación del espacio público y zonas verdes, etc.
- Subvencionar y/o financiar la rehabilitación del parque residencial existente, con la prioridad de destinar al alquiler una parte relevante de los millones de viviendas vacías existentes en las zonas urbanas con mayores carencias de vivienda asequible. Para ello es necesario recuperar el presupuesto de la política de vivienda previa a la crisis y dejar de desperdiciar el grueso de los recursos mediante bonificaciones fiscales de dudosa rentabilidad social. La inversión en rehabilitación debe priorizar la mejora de la eficiencia energética de los edificios y de su movilidad vertical (instalación de ascensores) para lo que se deben resolver los obstáculos que impiden que despegue la rehabilitación de edificios.
- Para impulsar la inversión en vivienda con criterios ecoeficientes hay que reformar el código técnico de edificación y reforzar los criterios y requisitos de eficiencia energética que deba cumplir toda edificación nueva, que permita en un plazo razonable avanzar en el objetivo de la construcción de edificios eficientes y autosuficientes energéticamente.

Medio ambiente y territorio

España, su medio ambiente y su territorio 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 inversión pública debe 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 una 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 las inversiones que impulsen el desarrollo de las actividades de agricultura y ganadería ecológica y posibilitar su ganancia de economías de escala junto con el desarrollo de canales cercanos de distribución (mercados locales, comarcales, logística propia,...).
- Invertir fondos públicos y financiar la I+D+i aplicada destinada a 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 naturales necesarios 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.
- Se debe incentivar la producción que tienda a maximizar la eficiencia y el ahorro y generar las condiciones materiales necesarias para alcanzar a medio plazo objetivos ambiciosos en materia de reciclaje, reutilización, minimización de envases, embalajes.
- Sustituir el concepto "basura, residuo y coste" por los de sostenibilidad y recursos susceptibles de recuperación y valorización. Hay que fomentar la I+D+i aplicada a la utilización y valorización de los residuos sólidos urbanos e industriales, como ya se viene realizando exitosamente en algunos casos (neumáticos, aceites,...).

Turismo y hostelería

Por su relevancia y dimensión constituye una de los sectores clave de la economía española, que continúa en gran medida centrado en el tradicional y exitoso modelo de “sol y playa” que, no obstante, ha propiciado algunos problemas relevantes, vinculados con los excesos urbanísticos, especialmente en la costa que han generado una masificación y deterioro de la que no escapa una planta hotelera en gran medida envejecida, masificada y desactualizada, especialmente en los destinos turísticos más maduros (islas, costa mediterránea). El sector turístico español ha resistido mejor la crisis que otros sectores económicos beneficiado en parte por la inestabilidad política que ha afectado durante estos últimos años a otros países y destinos turísticos cercanos y más económicos que España. Esta favorable situación coyuntural para el sector no será eterna y son necesarias inversiones que mejoren la oferta turística y hostelera, no tanto en cantidad de plazas como en la calidad, servicios y valor añadido. Desde el sector público se debe financiar un ambicioso plan Renove de la infraestructura y servicios de hostelería, así como profundizar las alternativas turísticas y vacacionales que complementen y amplíen el tradicional modelo de “sol y playa” y reduzcan la dependencia estacional del turismo muy concentrada en el verano.

8.2 Empleo y salarios públicos

8.2.1 El gasto de personal en el proyecto de PGE 2015

El capítulo I, «de los gastos del personal al servicio del sector público», mantiene en el proyecto de PGE-2015 una estrategia continuista con lo que llevamos de legislatura: no hay ningún incremento salarial y prosigue la reducción de empleados públicos.

En cuanto a los salarios, el artículo 20 del título III, apartado 2, de la Ley dice: «En el año 2015 las retribuciones del personal al servicio del sector público no podrán experimentar ningún incremento respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2014». Y en el apartado 3 del mismo artículo señala que las Administraciones «no podrán realizar aportaciones a planes de pensiones».

En relación con el personal, el artículo 21, apartado 1, señala: «A lo largo del ejercicio 2015 no se procederá en el sector público [...] a la incorporación de nuevo personal». Esta disposición se complementa con un cambio en los criterios de la denominada «tasa de reposición», que se eleva del 10% al 50% en determinados sectores y administraciones (educación, sanidad, fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, Fuerzas Armadas, lucha contra el fraude fiscal y laboral,...).

La congelación de los salarios nominales y la reducción —algo atenuada para 2015— del número de empleados públicos es, por lo tanto, la estrategia que domina la gestión del personal de las Administraciones Públicas en esta legislatura y, al menos

en la intención del Gobierno, en el futuro. Así, la Actualización del Programa de Estabilidad 2014/2017 recoge que la remuneración de los asalariados del sector público, que en 2013 equivalía al 11,3% del PIB, seguirá una reducción progresiva hasta situarse en el 9,5% en 2017.

El capítulo I de gastos del personal del proyecto del PGE-2015 dispone de 21.597 millones de euros; se incrementa el 1,4% sobre el ejercicio anterior.

Tabla 8.2.1

GASTO DE PERSONAL EN LOS PGE-2015

Año	Importe	% Variación
2012*	21.685	- 4,8 %
2013*	21.466	- 1,0 %
2014	21.304	+ 0,7 %
2015	21.597	+ 1,4 %

* En 2012 y 2013 sin pensiones de clases para homogeneizarlos con 2014 y 2015

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

Detrás de esta variación del 1,4% en el gasto de personal, actúan diferentes factores en direcciones opuestas. La congelación de las retribuciones y la evolución esperada del número de empleados públicos empujan hacia abajo la cuantía del gasto: con menos personal y con salarios congelados, lo lógico sería una reducción del capítulo I. Sin embargo, otros factores explican el incremento. Por un lado los deslizamientos al alza, vinculados en este período, básicamente, a la antigüedad de la plantilla.

Pero, sobre todo, el factor que impulsa el aumento del gasto de personal es la devolución de la cuarta parte de la paga extra de 2012. Esta recuperación, cuyos efectos se agotan en este ejercicio, equivale a un incremento del 1,9% de la masa salarial. Obviamente, esta cifra incrementa el gasto en el capítulo I, además de esconder los efectos de fondo —por lo tanto, permanentes en el tiempo— que producen tanto la congelación salarial como la reducción de las plantillas.

De hecho, para el gasto de la Administración del Estado (excluyendo, por tanto, a los organismos autónomos y la Seguridad Social), el libro amarillo de los PGE cuantifica los efectos de la recuperación de la paga extra: si se excluyen esos efectos y las mayores aportaciones a las mutualidades, el gasto de personal se reduce en realidad el -1,2%. Y como el gasto del Estado sin organismos es del 80% del total del capítulo I, este resultado se puede generalizar.

Para conocer mejor la estructura y evolución en 2015 del gasto de personal, hay que desagregarlo en sus diferentes componentes.

Tabla 8.2.2

GASTO DE PERSONAL 2014/2015

	2014	2015	% Variación
Altos cargos	71,6	70,4	- 1,7 %
Personal eventual	41,5	39,9	- 3,9 %
Funcionarios	14.729,7	14.860,2	0,9 %
Laborales	2.183,4	2.144,6	- 1,8 %
Otro personal	19,2	21,1	9,4 %
Incentivos al rendimiento	1.122,1	1.114,3	- 0,7 %
Cuotas, prestaciones, gastos sociales	3.136,6	3.347,4	6,7 %
Total	21.304,1	21.597,8	1,4 %

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

El gasto de personal se incrementa en conjunto el 1,4 %, pero la distribución entre sus distintos componentes es muy diferente. El dato más relevante se produce en el epígrafe de «cuotas, prestaciones y gastos sociales a cargo del empleador», que crece el 6,7 % y explica por sí mismo el 72 % de todo el aumento.

Con la información disponible no se puede explicar el origen de este fuerte incremento, pero si no se tiene en cuenta esta partida, el resto del capítulo I crece solo el 0,4 %.

Entre los epígrafes de gasto que más se reducen están el de personal eventual, que pierde el -3,9 %, y el de personal laboral, el -1,8 %. El epígrafe más voluminoso en valores absolutos, el de la retribución de los funcionarios, aumenta el 0,9 %. Por su parte, la partida dedicada a los incentivos al rendimiento, que supera los 1.100 millones de euros, se reduce el 0,7 %.

En síntesis, el capítulo I de gastos de personal se incrementa el 1,4 % en 2015 por el efecto de la devolución de parte de la paga extra 2012 y del aumento de las cotizaciones. Pero la tendencia de fondo es de caída, tanto por la congelación salarial como por la reducción de las plantillas.

8.2.2 El empleo público en los PGE 2015

La evolución del número de empleados públicos es una variable fundamental desde la perspectiva del coste y, sobre todo, de la calidad de las prestaciones. Para analizar esa variable utilizamos, en este caso, el informe anual de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), que tiene como última fecha de actualización el 15 de mayo de 2014, con datos a 31 de diciembre de 2013.

El informe de la IGAE se desagrega entre el Servicio Público Estatal Administrativo –fundamentalmente personal de los Ministerios– y el Servicio Público Estatal Empresarial y Fundacional. Según datos de 2013, en el primer grupo hay 563.688 personas y en el segundo 157.349, que suman 721.037 efectivos en el sector público estatal.

Sin embargo, para el análisis presupuestario lo más útil es referirse al primer grupo, ya que es el que tiene reflejo directo en el capítulo I del Presupuesto.

Tabla 8.2.3

PERSONAL DEL SECTOR PÚBLICO ESTATAL ADMINISTRATIVO

	Total	% Variación
2009	611.202	—
2010	605.942	– 0,8 %
2011	604.025	– 0,3 %
2012	580.109	– 3,9 %
2013	563.688	– 2,8 %

* No se incluye el personal de mutuas de trabajo.

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

Según el último dato conocido, del inicio de 2014, el personal al servicio del sector público estatal administrativo suma 563.628 personas; es la cifra más baja desde el año 2005. El empleo público alcanzó su valor máximo en 2009 y, desde entonces, no ha dejado de caer: en los últimos cinco años se han perdido 47.514 empleos, el 8 % del total, lo que ha hecho retroceder su número ocho años, hasta 2005.

Desde 2009, la tendencia de pérdida de efectivos es continua pero se acelera en los dos últimos ejercicios. En 2010 y 2011 las caídas eran menores pero a partir de 2012 se intensifican mucho: caen el 3,9 % ese año y el 2,8 % en 2013.

De hecho se podrían definir dos períodos distintos en esta fase iniciada en 2009: el primero de estancamiento en el empleo público estatal, porque apenas cae el 1 % en 2010 y 2011, cuando se empezó a aplicar la denominada política de austeridad al gasto público. El segundo es de ajuste duro, porque la pérdida acumulada en 2012/2013 alcanza casi el 7 %, un ritmo casi siete veces superior al bienio anterior, lo que demuestra la diferente intensidad de los recortes a partir de 2012.

Para terminar con este análisis es conveniente conocer la distribución del empleo público entre los diferentes ministerios.

Tabla 8.2.4

DISTRIBUCION DEL EMPLEO PÚBLICO

Organismo	Empleo	%
Defensa (incluido FFAA)	203.651	36,0 %
Interior (incluido CFSE)	162.695	29,0 %
Hacienda y AAPP (incluida AEAT)	45.241	8,0 %
Seguridad social	34.517	6,0 %
Justicia	25.433	4,0 %
Empleo y SS	16.020	3,0 %
Educación, cultura y deporte	13.581	3,0 %
Economía y competitividad	10.971	2,0 %
Agricultura, alimentación y medio ambiente	9.009	2,0 %
Fomento	5.994	1,0 %
Ajustes exteriores	5.921	1,0 %
Presidencia	3.021	0,5 %
Industria, energía y turismo	2.834	0,5 %
Sanidad, servicios sociales e igualdad	2.117	0,5 %
Agencias estatales	14.909	3,0 %
Otras entidades (excluidos AEAT)	7.832	1,0 %
Total	563.688	100 %

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

Los datos del cuadro refutan de forma contundente la idea extendida por la derecha de una supuesta duplicidad en el empleo público: con la descentralización del Estado de las autonomías no se redujo el número de empleados públicos de la Administración Central del Estado y, por lo tanto, se generó un exceso de empleo público.

Los datos del cuadro son concluyentes: solo hay empleo público del Estado en cifras significativas donde no ha habido transferencias de servicios. Aún más, en realidad, el grueso del empleo público estatal se concentra en el Ministerio de Defensa, incluyendo los efectivos de las Fuerzas Armadas, y en el Ministerio del Interior, incluyendo a la Policía y a la Guardia Civil. Entre los dos representan el 65% del empleo total.

Si se excluyen estos dos colectivos se hace visible la verdadera dimensión del empleo público estatal: apenas 167.000 personas para atender funciones muy relevantes, muchas de ellas no transferidas a las Comunidades Autónomas. Por ejemplo, hay solo 45.000 empleados en el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, integrando a los 26.300 de la Agencia Tributaria. O los escasos 16.020 del Ministerio de Empleo, que incluye el personal del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE).

En las áreas con competencias transferidas, la plantilla de la Administración estatal es mínima; el ejemplo paradigmático es la sanidad: en este ministerio, al que también pertenecen los servicios sociales y la política de Igualdad, trabajan 2.117 personas.

8.2.3 España tiene un número de empleados públicos inferior a la media de la OCDE

Los PGE recogen, sin embargo, una parte menor tanto del número de empleados públicos como del gasto en retribuirlos. La gran descentralización del Estado, con la transferencia de servicios de enorme peso en el empleo, como la sanidad y la educación, ha generado una redistribución intensa del empleo público que obliga a completar lo que se ha visto hasta aquí con un análisis que incluya al conjunto de las administraciones públicas: la central, la autonómica y la local.

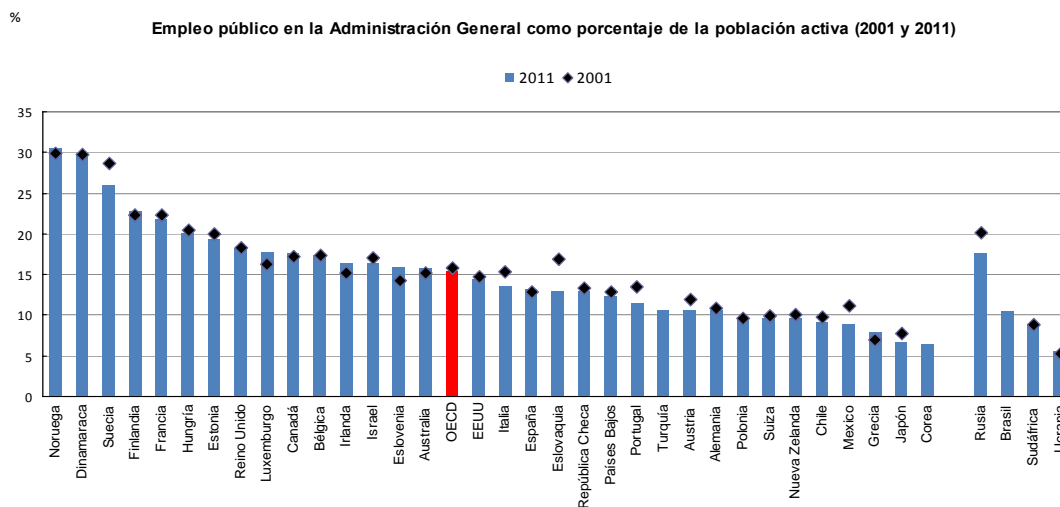
Antes de entrar en ese detalle, es más que conveniente analizar el nivel de empleo público en España en términos comparados con el resto de países de la Unión Europea. Con la cifra de la EPA se puede estimar la relevancia del empleo público utilizando dos ratios: el peso de lo público en el total del empleo y el número de empleados públicos por habitante. En media anual de 2013, la población ocupada en España fue de 17.139.000 personas, de tal forma que los 2.937.400 empleados públicos equivalen al 17,1% del total. Dicho de otra forma, uno de cada seis ocupados trabaja dependiendo del sector público en sus diferentes componentes.

La ratio de empleados por habitante (utilizando la cifra de población de la EPA para mantener la coherencia de la fuente para las dos variables) se calcula comparando el volumen de empleo público con las 46.145.700 personas que el INE estima como población media en 2013. De la comparación entre ambas cifras se obtiene como resultado que en España hay un empleado público por cada 16 habitantes.

Aunque resulta sorprendente, en la base Eurostat no existe una estadística del empleo público en los Estados miembros de la Unión Europea que permita realizar un análisis comparado entre ellos.

Hay que utilizar la referencia de la OCDE, actualizada a 2011, que refleja un dato de especial relevancia: España tiene un peso del empleo público sobre el total del empleo inferior a la media de la OCDE. Lo tenía en 2001 y lo sigue teniendo en 2011, situándose incluso por detrás de países como Estados Unidos o Gran Bretaña donde, aparentemente, el peso de lo público debería ser menor. En comparación con otros países de la UE estamos muy por detrás de los más avanzados y sociales, y a una enorme distancia con relación a Dinamarca, Suecia, Finlandia o Francia; solo estamos por delante de Alemania, Austria y Portugal.

Gráfico 8.2.1



Fuentes: Organización Internacional del Trabajo (OIT); LABORSTA; OECD Labour Force Statistics. Datos de Corea proporcionados por funcionarios públicos

8.2.4 La evolución del empleo público en España

El empleo y el capítulo I de gastos de personal recogidos en los PGE no son más que una parte menor del número de personas que trabajan para las Administraciones Públicas y del importe total de las retribuciones. En un estado altamente descentralizado como es España, las Administraciones Territoriales, Autonómicas y Locales tienen el peso determinante en este capítulo de gasto, lo que hace obligatorio ampliar el foco del análisis al conjunto de las administraciones.

Según la encuesta de población activa del INE, el número de empleados públicos en España en 2013 era de 2.937.400 en media anual, una cifra que prácticamente no ha variado en el primer semestre de 2014. En esta cifra están incluidas todas las personas empleadas en cualquier administración y bajo cualquier forma contractual, desde los funcionarios hasta los contratados eventuales. Es, por lo tanto, el universo máximo de empleados públicos y, de hecho, está muy por encima de otras fuentes, como el Boletín estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas (elaborado por el Registro Central de Personal dependiente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas), que recoge, en su última actualización disponible, enero de 2014, una cifra de 2.551.123 empleados públicos.

Pero más relevante para nuestro análisis que esta cifra es saber cómo ha evolucionado en los últimos años.

El empleo público creció en España hasta el año 2011, convirtiéndose en un contrapeso —muy pequeño, eso sí— a la destrucción de empleo en el sector privado. A partir de ese año, con la aplicación estricta de los planes de

consolidación se ha producido una caída muy intensa del empleo público que, de hecho, supera a la del sector privado en términos relativos.

Tabla 8.2.5

EVOLUCIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO (EPA)

Año	Empleo Público (EPA)	Cambio (Absoluto)	Cambio (Relativo)
2006	2.931.500		
2007	2.969.600	38.100	1,3%
2008	3.006.700	37.100	1,2%
2009	3.119.000	112.300	3,7%
2010	3.209.600	90.600	2,9%
2011	3.277.000	67.400	2,1%
2012	3.112.400	- 164.600	- 5,0%
2013	2.937.400	- 175.000	- 5,6%

Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de datos EPA / INE.

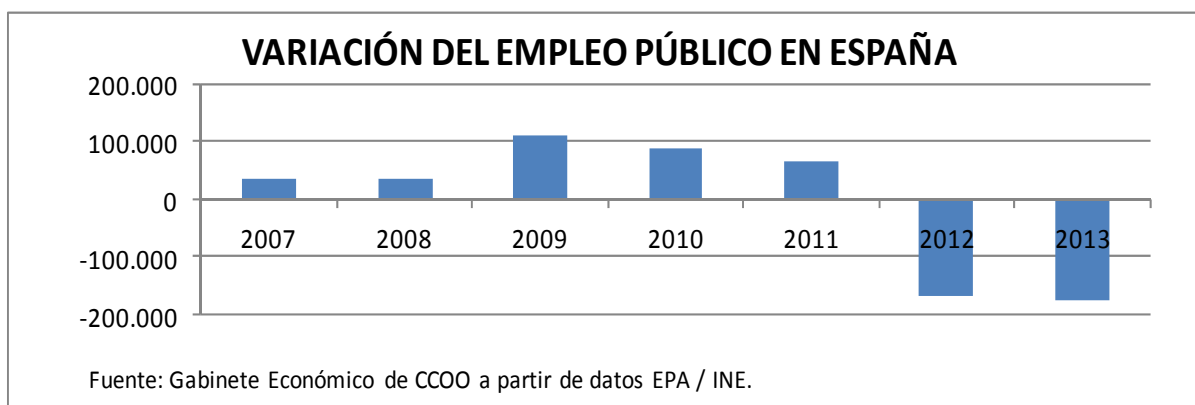
En 2007 y 2008 el empleo público crecía por inercia, a tasas próximas al 1%, y claramente por debajo de lo que hacía el sector privado, una situación que cambia de forma radical con la gran recesión de 2009. En ese año, cuando se destruyen cerca de un millón de empleos privados, el sector público refuerza su plantilla en algo más de 112.000 personas, un aumento del 3,7% sobre el año anterior.

Ese impulso se extiende, aunque de forma más atenuada, hasta 2010 y 2011 y es el resultado de la aplicación de políticas expansivas para generar empleo temporal, como el vinculado a los dos Plan E. Con el abandono de estos programas y aplicación estricta de la tasa de reposición a partir de 2011, el cambio en la dinámica del empleo fue radical.

En 2011 se alcanzó el punto máximo de ocupados y desde entonces no ha dejado de caer con fuerza. Los dos últimos años, 2012 y 2013, han sido un auténtico bienio negro para el empleo público: se han perdido 339.600 puestos de trabajo, un 10,4% o, dicho de otra forma, se ha eliminado uno de cada diez empleos públicos.

El proceso de pérdida de empleo aún no ha terminado, se extiende al primer semestre de 2014, aunque con menor intensidad. En los dos últimos años se ha llevado por delante todos los puestos de trabajo generados en los tres años anteriores y más, porque hemos vuelto a la cifra de empleo público que teníamos en el año 2006.

Gráfico 8.2.2



En los dos últimos años, el ajuste –339.600 puestos de trabajo perdidos, el equivalente al 10,4% del total– se distribuye de forma diferente entre las administraciones y organismos que componen el sector público. Afecta a todos –salvo a las empresas públicas– pero con efectos mucho más graves en alguna de ellas. En concreto, son las comunidades autónomas las que soportan la mayor reducción de empleos públicos, en especial en cifras absolutas: son 220.500 menos, así que la Administración autonómica asumió el 65 % del ajuste total.

En términos relativos, la administración de la Seguridad Social sufrió el mayor retroceso, porque perdió el 18,6% de sus efectivos, pero dado su reducido tamaño, la cifra total es de 7.500 personas menos.

La Administración Local –ayuntamientos y diputaciones– también soportó un ajuste duro, con 70.000 empleados menos, lo que equivale a una pérdida del 10,5% en el valor medio del conjunto del sector público. Se coloca por debajo de este valor medio la Administración central que redujo sus plantillas en 45.400 personas, una caída del 8% en sus efectivos.

Tabla 8.2.6

VARIACIÓN EMPLEO POR TIPO DE ADMINISTRACIÓN

En miles de euros

	Total	Central	Seg. social	Comunidad autónoma	Local	Empresa pública	Otro tipo	No sabe
2006	2.931,5	481,2	358,5	1.257,7	632,7	172,5	11,5	17,5
2007	2.969,6	521,0	57,7	1.567,2	643,4	159,5	10,0	10,9
2008	3.006,7	529,1	45,0	1.626,8	644,9	146,8	8,1	5,9
2009	3.119,0	535,2	38,9	1.706,1	675,0	150,1	9,5	4,3
2010	3.209,6	551,6	38,8	1.789,5	672,2	148,4	7,8	1,2
2011	3.277,0	566,6	39,9	1.831,2	670,3	157,2	9,5	2,4
2012	3.112,4	547,4	40,6	1.746,3	610,1	156,5	9,8	1,8
2013	2.937,4	521,2	32,5	1.610,7	600,2	165,5	5,7	1,5
2013/2011	-339,6	-45,4	-7,4	-220,5	-70,1	8,3	-3,8	-0,9

% -10,4% - 8,0% -18,6% -12,0% -10,5% 5,3% - 40,0% - 37,5%

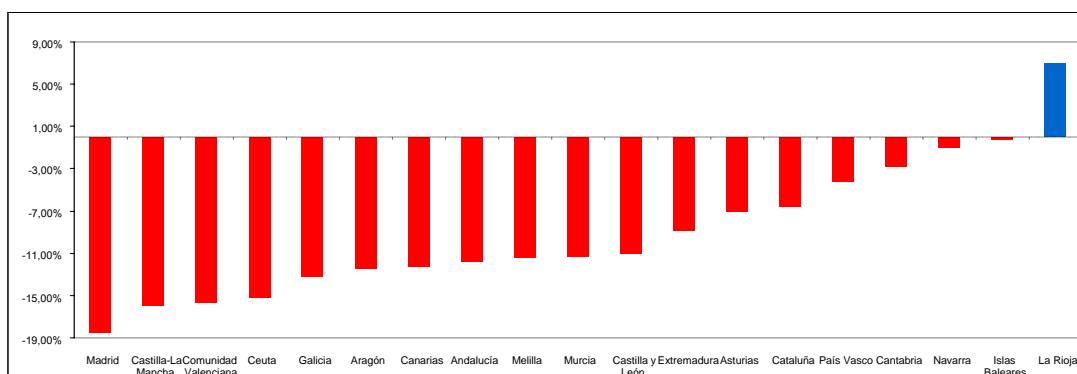
Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de datos EPA / INE

El ajuste del empleo se concentra en las administraciones autonómicas porque tienen el mayor nivel de ocupación, dado que los grandes servicios públicos —sanidad y enseñanza— están bajo su responsabilidad. Aun así, existe un desequilibrio entre su peso relativo y el recorte del empleo. En las comunidades autónomas trabaja el 55% de los empleados públicos y, sin embargo, han soportado el 65% del ajuste, diez puntos de diferencia que se explican, en parte, porque los recortes fueron muy intensos en esos grandes servicios transferidos, en especial, la educación.

En el extremo contrario, la Administración central, dando ocupación al 18% del total de la plantilla, tuvo el 13% del ajuste. Donde el ajuste es más proporcional al peso del empleo es en la Administración Local: ocupa al 20% de los empleados públicos y soporta el 20% de la reducción del empleo total. Algo similar ocurre con la distribución territorial: afecta a todos los territorios —con la insólita excepción de La Rioja—, pero lo hace en términos cuantitativos diferentes. Hay que aclarar que en esta distribución por territorios se imputa a cada comunidad autónoma el total de personas que trabajan para los diferentes niveles de la Administración pública, esto es, la Central, la Local y la Autonómica.

Gráfico 8.2.3

EVOLUCIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO POR TERRITORIO



Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de datos EPA / INE.

El territorio que más recortó su nivel de empleo es la Comunidad de Madrid, que perdió el 18,4% del total del personal de las diferentes Administraciones Públicas. La segunda con más reducción de empleo fue Castilla-La Mancha, que perdió desde 2011 el 15,9% de sus efectivos. La Comunidad Valenciana, con un ajuste del 15,7%, y Galicia con el 13,2%, completan el grupo de los territorios que más empleo público han perdido desde 2011 a 2013, en media anual.

En el extremo contrario, La Rioja, de forma sorprendente, aumentó el número de ocupados en las Administraciones Públicas; y otras comunidades autónomas también han sufrido ajustes, pero en menor medida. Baleares perdió solo el 0,2%

de su volumen de empleo; Navarra el 1%; Cantabria el 2,8%; el País Vasco el 4,2% y Cataluña —la tercera comunidad con más empleo público detrás de Andalucía y Madrid— perdió el 6,6% de sus efectivos.

Es evidente, por lo tanto, que la dureza del ajuste y los recortes tienen un peso diferente según qué comunidad autónoma. En la distribución de la pérdida del empleo por el tipo de actividad se comprueba que los recortes están afectando gravemente a los dos grandes servicios públicos, pero de forma especial a la educación.

Distribuyendo el empleo público en tres grandes grupos —la educación, la sanidad y el resto—, aparece un dato de enorme relevancia: la mayor pérdida de puestos de trabajo se produce en la educación, en términos relativos. En los dos últimos cursos, desde 2011 a 2013 en media anual, se han perdido 103.602 empleos en la enseñanza pública, el 13,6% del total. Dicho de otra forma, en los dos últimos años se han eliminado casi uno de cada 7 puestos de trabajo en educación.

La sanidad pública sufre un recorte menor, pero también significativo: se han destruido 24.815 empleos, lo que supone perder el 4,2% de sus efectivos.

Tabla 8.2.7

VARIACIÓN DEL EMPLEO POR TIPO DE SERVICIO

Datos en miles de euros

	Educación	Sanidad	Prestación de servicios a la comunidad en general	AAPP y de la política económica y social. Seg. Social obligatoria	Otros sectores y actividades
2011	762,5	595,2	417,5	928,3	432,6
2013	658,9	570,4	435,0	761,8	368,6
Diferencia	- 103,6	- 24,8	17,5	- 166,5	- 64,0
Porcentaje	- 13,6 %	- 4,2 %	4,2 %	- 17,9 %	- 14,8 %

Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de datos EPA / INE.

En cifras absolutas, donde más empleo se pierde es en el grupo formado por el resto del empleo público y que es la suma de categorías que la EPA define como Prestación de Servicios a la Comunidad, Administraciones Públicas y de la Política Económica y Social y otros servicios. En este macrogrupo se pierden más de 200.000 empleos, que equivalen al 11,9% del total de los que contaba en 2011.

8.2.5 La pérdida de poder adquisitivo de los salarios públicos

Desde que en el año 2010 se inició la política de austeridad y la senda de la consolidación fiscal vía ajuste del gasto, los empleados públicos han sufrido la reducción de sus salarios nominales que se hace mucho más grave en valores reales al tener en cuenta la variación de los precios.

La cuantificación precisa de la pérdida de poder adquisitivo de los empleados públicos es extremadamente compleja y, de hecho, con la información disponible, no se puede realizar. La razón es la amplia variación de situaciones teniendo en cuenta los diferentes niveles de gobierno y de administraciones, que conforman un escenario con múltiples realidades.

Por eso, lo que se realiza en este apartado es una cuantificación del recorte salarial en el caso general, esto es, teniendo en cuenta únicamente los cambios que afectan al conjunto de los empleados públicos. Es, por lo tanto, el umbral mínimo de la pérdida salarial, porque a esta cifra habría que añadirle los recortes, sobre todo, en las pagas extras, que han afectado de diferente modo a los colectivos de empleados públicos, tanto por el tipo de administración como por los diferentes niveles que hay entre ellos.

El concepto que aquí utilizamos es la pérdida consolidada de los salarios, esto es, la que tiene efectos permanentes en el tiempo. No es, por lo tanto, una estimación de cuánto se perdió en cada ejercicio ni se tienen en cuenta los efectos de la supresión de la paga de 2012 y su recuperación en 2013 ni los efectos de la devolución del 24 % de la paga en 2015. Obviamente, todos estos cambios tienen consecuencias relevantes, pero solo en un ejercicio concreto —a veces incluso solo en parte del ejercicio—, no se trasladan de forma permanente a la retribución.

En enero de 2010, las retribuciones de los empleados públicos aumentaron el 0,3 % y desde 2011 el incremento salarial fijado en los presupuestos generales del Estado ha sido cero, de forma que ya acumulan cuatro años de estancamiento. El resultado es una variación nominal acumulada en los últimos cinco años de tres décimas. Pero sobre esta cifra, apenas perceptible, se han acumulado dos reducciones del salario nominal: la lineal del 5 % para todos los empleados públicos, que en 2010 inauguró las políticas de recortes, y la eliminación de la paga extra de diciembre de 2012, que equivale a una reducción media del 7 % del salario.

Sin embargo, los efectos sobre la pérdida salarial de ambas medidas es diferente: el 5 % lineal se ha consolidado en la nómina y, por lo tanto, se sigue arrastrando en su totalidad; pero el 7 % de la paga se limita —en el caso general— a ese año 2012, aunque hay administraciones que, de una u otra forma, han reducido las dos pagas extras.

En el caso general —que es, pues, el valor mínimo del ajuste al que hay que sumar esos otros recortes—, la reducción consolidada, esto es, con efectos permanentes, de los salarios de los empleados públicos es del -4,7 % en términos nominales. Pero detrás de esta reducción nominal se esconde una pérdida muy superior en el poder de compra de los salarios al expresarla en valores reales, es decir, teniendo en cuenta la variación de los precios.

Tabla 8.2.8

PÉRDIDA DE PODER ADQUISITIVO CONSOLIDADO DE LOS SALARIOS PÚBLICOS

Variación anual en %			
	Salarios	Precios	Variación del poder de compra
2010	- 4,7	1,8	- 6,5
2011	0,0	3,2	- 3,2
2012	0,0	2,4	- 2,4
2013	0,0	1,4	- 1,4
2014	0,0	0,2	- 0,2
2015	0,0	0,6	- 0,6

Fuente: Gabinete Económico de CCOO

La inflación acumulada en ese período, medida por el IPC en media anual, eleva hasta el 14,1% la pérdida de valor de los salarios reales desde 2009 hasta 2013. Esta es la cifra que cuantifica la reducción salarial de los empleados públicos: una pérdida consolidada del 14,1% de poder adquisitivo. Este es el mínimo de pérdida generalizando al conjunto de empleados públicos, a la que habría que añadir los efectos de la supresión total o parcial de las pagas extras y otro tipo de retribuciones o acuerdos, de tal forma que se puede estimar el intervalo de pérdida de poder adquisitivo desde 2009 a 2013 entre un suelo del 15% y un techo del 20%.

La situación se mantiene en 2014 y los PGE-2015 van a agravarla aún más, porque el incremento cero en los salarios públicos es ya una práctica permanente del Gobierno, que va a cerrar la legislatura con esta estrategia y que, incluso, amenaza con aplicarla hasta el 2017 en la Actualización del Programa de Estabilidad 2014-2017 presentado a la Comisión Europea en mayo.

Por lo tanto, en 2014/2015 continuará la pérdida de poder adquisitivo de los empleados públicos, pero será menor debido a los bajos niveles de inflación: el 0,4% estimado para 2014 y el 0,6 previsto en el proyecto de PGE-2015 añadirán una pérdida de un punto en el salario real de los empleados públicos.

8.2.6 La reducción del gasto de personal en el conjunto de las Administraciones Públicas

Como se ha visto, desde el año 2010 se han reducido los salarios de los empleados públicos y desde al año 2011 también cae el número de empleados públicos. Son los dos instrumentos para recortar el gasto en personal, el capítulo I del presupuesto, y su estricta aplicación supone un punto de inflexión histórico: en 2010, por primera vez en nuestra historia moderna, el gasto en retribuir a los empleados públicos es inferior al del ejercicio precedente.

El ejercicio 2009 es, por lo tanto, un punto de inflexión en el que cambia la dinámica del gasto, que deja de crecer para empezar a bajar, primero de forma lenta pero, después, con una fuerte caída en 2012 que se consolida en 2013.

La remuneración de los asalariados del conjunto de las administraciones públicas alcanzó su máximo valor en 2009, con 125.710 millones de euros, una cifra que equivale al 26 % del total del gasto no financiero de las administraciones públicas y, sobre todo, el 12 % del PIB de ese ejercicio.

Tabla 8.2.9

REMUNERACIÓN DE LOS SALARIOS			
En millones de euros			
Año	Salario	Var. Absoluta	Var. Relativa
2007	107.835		
2008	118.514	10.679	9,9%
2009	125.710	7.196	6,1%
2010	125.658	- 52	0,0%
2011	123.632	- 2.026	- 1,6%
2012	115.213	- 8.419	- 6,8%
2013	116.090	877	0,8%

Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de datos IGAE

En 2010 se produce el primer decrecimiento del gasto en personal, pero de forma muy leve, ya que la reducción salarial del 4,7 % solo tiene efectos en una parte del ejercicio y porque el empleo público aún seguía creciendo.

En el ejercicio 2012 se produce el escalón en la evolución del capítulo I, pues se reduce en cerca de 8.500 millones de euros, casi el 7 % menos que en el año 2011. La combinación del recorte salarial con la intensa reducción del empleo público es lo que explica esa caída del gasto, que se refuerza por la eliminación de la paga extra de diciembre de ese año.

En el año 2013 continuó la caída del empleo y la congelación salarial, pero con la recuperación de la paga extra el gasto en retribuciones —a pesar de la reducción del 6 % en el empleo público— aumenta ligeramente sobre 2012.

En todo caso, y en espera de lo que suceda en 2014, la reducción del gasto en personal ha llevado a que en 2012/2013 las retribuciones de los empleados públicos se sitúen en torno al 11 % del PIB.

La cifra de 2013 conviene recordarla porque es la base sobre la que se deben formular las propuestas para el futuro. En el último ejercicio cerrado, el gasto total en personal del conjunto de las administraciones y organismos públicos, de personal

activo y de clases pasivas fue de 116.090 millones de euros, equivalentes al 11,4% del PIB de ese año.

8.3 Plan de empleo y protección

8.3.1 El grave problema del desempleo estructural

La escasa formación o una cualificación inadecuada caracterizan a un elevado porcentaje de personas desempleadas. El 54,5% de los desempleados tiene un nivel de estudios de ESO o inferior y el 62,7% lleva un año o más buscando empleo (el 41,4% dos o más). El 32,1% tiene 45 o más años, de éstos el 64,5% tiene, como mucho, la ESO y el 71,4% lleva un año o más buscando empleo (el 52,4% dos años o más). De entre las personas desempleadas con un nivel formativo de ESO o inferior, el 66% lleva un año o más buscando empleo (46,1% dos o más años)²⁷.

Estos desempleados tienen un bajo nivel de *empleabilidad* y son, junto al elevado endeudamiento, otra de las consecuencias negativas del modelo de crecimiento basado en la burbuja inmobiliaria. Este colectivo se enfrenta a un ajuste estructural de las actividades donde se empleaban, por lo que es necesario reconvertirlos hacia otras ocupaciones con futuro. De otra manera se convertirán en paro estructural lo que impedirá a su vez recortar los niveles exclusión social que han crecido a lo largo de los últimos años. El 20,4% de la población se sitúa por debajo del umbral de riesgo de pobreza, el 6,2% sufre carencia material severa y el 15,7% vive en un hogar con baja intensidad laboral. Estas tres circunstancias sumadas afectaban al 24,7% de la población en 2009 y al 27,3% en 2013.

Entre el primer trimestre de 2008 y primer trimestre de 2014 se han perdido 3,67 millones de puestos de trabajo, un 18% de los empleos que existían al comienzo de la crisis²⁸. Esta destrucción de empleo no ha sido homogénea por sectores. La pérdida de empleo se ha concentrado en la construcción (-1,74 millones de ocupados, -65%) y en la industria manufacturera (-1,04 millones de ocupados, -34%). En estos dos sectores, el ajuste estructural ligado a la construcción hará difícil que se recuperen los niveles de empleo previos a la recesión. El comercio también ha perdido empleo de forma relevante (-416.000 empleos) pero con menor intensidad (-13%) y es más probable que recupere parte del empleo destruido cuando la economía vuelva a crecer.

²⁷ .- El tiempo de búsqueda de empleo se estima para todos los desempleados, incluidos también los que ya encontraron empleo.

²⁸ .- Ver documento de trabajo del Gabinete Económico de CCOO: '*El ajuste estructural del empleo por la crisis*'. Luis Zarapuz Puertas.

Estos tres sectores (construcción, industria manufacturera y comercio) reúnen el 87% de las pérdidas de empleo entre 2008 y 2014. En 2008 concentraban el 44% del empleo y en 2014 su peso ha caído hasta el 34%. Eran los sectores que más empleo acumulaban durante la bonanza y son los que más lo han destruido en términos absolutos y relativos, en los casos de construcción e industria manufacturera. La destrucción de empleo industrial se explica por varios motivos: la caída de la construcción (arrastra a toda la industria auxiliar de materiales de construcción y de equipamiento del hogar: fabricación de muebles, sanitarios, electrodomésticos, calefacción,...) y los procesos de deslocalización industrial de actividades maduras, intensivas en mano de obra y bajo valor añadido (textil, confección,...).

En agricultura y servicios la destrucción de empleo ha sido más moderada, con algunos casos puntuales de generación de empleo a pesar de la recesión. En los servicios, los más vinculados con sectores de provisión pública y las AA.PP. han resistido mejor en términos acumulados (Administración Pública, Defensa y Seguridad Social, Educación, Sanidad y servicios sociales) y aunque pierden empleo desde máximos, registran un aumento respecto a los niveles previos a la recesión.

8.3.2 Intermediación laboral

En el actual escenario laboral es preciso recuperar las oportunidades de empleo de las personas desempleadas, con el necesario apoyo público, y que, en muchos casos, requerirá un esfuerzo de reconversión profesional para evitar que se transforme en desempleo estructural.

Ante esta situación y para estar preparados cuando se recupere el ritmo adecuado de creación de empleo, los servicios públicos de empleo (SPE) constituyen una pieza clave para dinamizar el mercado de trabajo y ayudar a los desempleados a mejorar sus posibilidades de encontrar un empleo. En este sentido, es prioritario la modernización y coordinación de los SPE para ganar eficacia en la intermediación y recolocación de las personas desempleadas, aumentando para ello los recursos materiales y personales destinados a ofrecer una mayor atención a las personas y servicios más personales, ágiles y eficientes.

Las funciones de los SPE se han limitado, en muchos casos, al diseño, planificación y gestión de las políticas activas de empleo, olvidando la función de servicio. El contexto en el que nos encontramos requiere, más que nunca, avanzar en la idea de servicio, que se materializa en las distintas políticas activas que se ofertan e imparten en función de las necesidades específicas de cada demandante y los requerimientos del sistema productivo, es decir, que el objetivo de modernización y reorientación de los SPE pasa por conseguir una mayor integración de las políticas activas de empleo y reforzar su capacidad de prestar servicios individualizados, de

calidad, eficaces y eficientes que contribuyan a la empleabilidad y a la inserción de los trabajadores.

En esta línea, es indispensable la realización de itinerarios para el empleo, elaborados en función del perfil de los trabajadores y teniendo en cuenta la evolución del empleo. Esto implica que los SPE y, en concreto, las personas que desarrollan las tareas de orientación, conozcan las necesidades de empleo actuales y futuras de las empresas, tanto para la elaboración de itinerarios como para el diseño de una oferta de formación más efectiva en cada territorio.

En cualquier caso, la modernización de los SPE habrá de girar sobre determinados ejes como la elevación de la tasa de intermediación, la garantía de la igualdad en el acceso al empleo para todos los ciudadanos, la atención personalizada al trabajador, conocer las necesidades de las empresas y cerrar el círculo entre recursos y necesidades para diseñar una oferta de acciones y programas con componente formativo eficaz.

Para alcanzar los objetivos planteados es preciso dotar al conjunto de los SPE de los recursos y herramientas necesarias:

- Dotar a los SPE de los recursos humanos necesarios.
- Dotar al personal de las oficinas de las herramientas necesarias para la óptima realización de su trabajo.
- Mejorar la coordinación de los SPE con las entidades colaboradoras.
- Definir el papel de las agencias privadas de colocación (Acuerdo Marco).

Uno de los requerimientos más importantes es dotar a las oficinas de empleo del personal adecuado que les permita prestar un servicio personalizado e integrado a los trabajadores y trabajadoras desempleados frente al sistema actual de programas y acciones compartimentado y aislados entre sí.

Los SPE deberían disponer de personal especializado (*orientador laboral*) capaz de ofrecer y prestar un servicio integrado (diagnóstico, clasificación e itinerario profesional) en las oficinas de empleo.

Los orientadores deben ser los responsables de la entrevista individual a cada demandante de empleo, detección de necesidades y clasificación profesional adecuada, el diseño del itinerario de inserción y compromiso de actividad compartido por el demandante y por el SPE (obliga a ambos), y la tutoría periódica y el seguimiento del itinerario de inserción con cada demandante.

En muchos territorios esto requerirá, posiblemente, incrementar la plantilla de las oficinas de empleo y/o recualificar al personal ya existente. Habrá fuertes

resistencias de las correspondientes administraciones públicas competentes para ampliar en sus presupuestos el capítulo de personal, por lo que se requiere un alto compromiso de las Comunidades Autónomas.

El que los SPE se ocupen directamente de fijar con el demandante su itinerario de inserción es una obligación establecida en la Ley de Empleo (Ley 56/2003), en su artículo 19 sexies y 19 septies. La situación en la que nos encontramos exige su cumplimiento.

Otro de los perfiles imprescindible para el buen funcionamiento es la figura del *prospector/a* de empleo, que debería ser el responsable de dar a conocer a las empresas los servicios que presta el SPE, las subvenciones, bonificaciones, tipos de contrato, formación, etc. Además, debería promover que las empresas circulen sus ofertas por los SPE y contraten a ciertos grupos y, a su vez, recabar información sobre las demandas/necesidades de las mismas y revertir esa información en la "maquinaria".

Igual de importante es dotar al personal de las oficinas de las herramientas y recursos necesarios para la óptima realización de su trabajo, entre ellos:

- Contar con el *mapa actualizado en todo momento de los programas y acciones con componente formativo*²⁹ que se están desarrollando o que se van a desarrollar y de las entidades que los ejecutan en su ámbito territorial. Herramienta que debería garantizar las Comunidades Autónomas, que son quiénes tienen las competencias transferidas en la gestión de las políticas activas y en educación.
- Disponer de una *herramienta integrada (programa informático/plataforma) que les permita conocer las demandas del sistema productivo*: las ocupaciones con demanda no cubiertas, las ocupaciones más demandadas y las ocupaciones con futuro (y sus respectivos requerimientos formativos), tanto a nivel provincial, como de su entorno y a nivel estatal.

El observatorio de las ocupaciones del SEPE realiza un trabajo excepcional en cuanto a la prospección de las ocupaciones más demandadas, ocupaciones no cubiertas y ocupaciones con futuro. Sin embargo, los productos que generan sólo se integran en publicaciones, lo que imposibilita un manejo rápido y ágil de la información.

²⁹ Oferta formativa, programas experimentales, programas de formación y empleo, etc.

Deberíamos dotar al Observatorio de los recursos necesarios para poder generar una herramienta integrada que facilite el uso de la información elaborada al conjunto de orientadores y SPE independientemente del territorio en el que se encuentren. Herramienta que sea capaz de relacionar el perfil de la persona desempleada con las ocupaciones que presentan mejores perspectivas y con los requerimientos formativos necesarios.

- Asegurar y garantizar la formación de los orientadores y de los prospectores, y establecer protocolos de actuación y criterios mínimos y comunes de calidad.
- Establecer protocolos para la atención de las personas cuyas dificultades en materia de empleo están agravadas o son causa de otros problemas sociales que requieren la derivación y/o trabajo paralelo con los servicios sociales para una atención integral.

A partir del momento en que la persona desempleada sea atendida en la oficina de empleo y diseñe junto al orientador el itinerario de inserción profesional, entrarán en juego las entidades colaboradoras para desarrollar el resto de las actuaciones que conformen la orientación profesional³⁰ (siempre que no lo hagan las propias oficinas de empleo) y las acciones o actuaciones con componente formativo.

El SPE debería centralizar toda la información que sobre el historial de los usuarios tienen las distintas entidades colaboradoras (para tener un buen conocimiento del usuario, para poder hacer el seguimiento del itinerario, para poder atender las demandas de las empresas y gestionar las ofertas de empleo). Para ello las entidades colaboradoras deben informar a los SPE de las acciones realizadas con los usuarios para la actualización de su historial. Esto requeriría habilitar el trabajo en red con las entidades colaboradoras para posibilitar y facilitar la actualización y seguimiento de los itinerarios. Se tendría que definir el contenido mínimo de información, que puede ser: tipo de servicio recibido, detalle del mismo, resultados conseguidos, esperados, necesidades detectadas a posteriori, metodología utilizada, grado de consecución de objetivos...

Además, los SPE deben liderar la ordenación de las entidades y buscar la complementariedad de las acciones que se ofertan, al menos por otras entidades públicas.

Establecer sistemas de evaluación periódica, no sólo cuantitativa, sino sobre todo cualitativa, de utilidad para los usuarios, junto con las comunidades autónomas, los

³⁰ Acciones que tienen un componente más informativo y formativo sobre la búsqueda activa de empleo (desarrollo de aspectos personales y motivación, instrumentos y técnicas para la búsqueda activa de empleo, para el autoempleo, etc.).

programas llevados a cabo por los servicios públicos de empleo y del nivel de inserción laboral permanente que consiguen. Los programas deberán contar con indicadores de seguimiento que permitan su evaluación y realizar las modificaciones oportunas.

La Ley de Empleo 56/2003, establece que el Sistema Nacional de Empleo debe favorecer la colaboración público-privada en la intermediación laboral y el desarrollo de las políticas activas de empleo. Esto ha supuesto posteriores desarrollos reglamentarios para favorecer la participación de las agencias privadas con ánimo de lucro en la intermediación laboral.

El pasado 24 de junio se publicó en el BOE la relación de las 80 Agencias privadas de colocación seleccionadas según los criterios del Acuerdo Marco, y que serán las únicas que podrán suscribir convenios para colaborar con los SPE en la inserción en el mercado laboral. Sin embargo, a fecha de hoy, no se ha iniciado los procesos de licitación a nivel autonómico. Sólo, se ha puesto en marcha el proceso de contratación por el SEPE centrado en los beneficiarios del Programa de Recualificación Profesional (PREPARA).

La colaboración público-privada puede ser positiva siempre que no suponga un recorte de los servicios públicos y su asfixia, para financiar a las entidades privadas. Además, la colaboración entre agentes públicos y privados deberá tener carácter complementario y deberá ser supervisada y evaluada de forma periódica, con la participación de los interlocutores sociales, para analizar su efectividad y, especialmente, sus efectos en relación con las personas.

8.3.3 Protección por desempleo y reinserción laboral

La tasa de cobertura de la protección por desempleo se ha recortado desde el 80% alcanzado a lo largo de 2010, hasta el 57,7% registrado en mayo de 2014. La caída es resultado del recorte de la protección por desempleo llevado a cabo en 2012, de la profunda destrucción de empleo y de la larga duración de la crisis, para la que el sistema de protección por desempleo no tiene respuesta, pues la naturaleza del seguro es transitoria. La tendencia de la tasa de cobertura continúa a la baja debido a la poca estabilidad del poco empleo creado y su articulación, en gran parte, con contratos a tiempo parcial, lo que dificulta acceder a la protección.

El sistema español de protección por desempleo está pensado para dar protección temporal, de mayor duración en el caso de las personas mayores o con cargas familiares. La protección asistencial puede llegar a los 24 meses si hay responsabilidades familiares, a 17 meses si se es mayor de 45 años y a 41 meses si se tienen responsabilidades familiares y se es mayor de 45 años (en los dos últimos

casos combinando el subsidio con la RAI). La protección puede alcanzar hasta la edad de jubilación para los mayores de 55 años.

El PREPARA (que a diferencia de los subsidios y la RAI no es una prestación sino una ayuda) amplía la protección a los parados de larga duración, aunque no tengan cargas familiares y ni sean mayores de 45 años. No obstante, su duración es sólo de 6 meses, su cuantía menor a la del resto de subsidios (75% del IPREM frente al 80%) y la prueba de rentas es dura y doble (renta personal \leq 75% del SMI y renta familiar per cápita \leq 75% SMI), aunque en esto no se diferencia de los subsidios y la RAI.

El sistema de protección no está pensado para una crisis tan larga y el PREPARA es sólo un paño caliente, que tras la introducción de una prueba de rentas más restrictiva en 2012 (antes sólo se consideraba la renta personal) ha reducido su volumen de beneficiarios de 200.000 a 60.000. Como resultado de todo ello, la tasa de cobertura de la protección por desempleo ha descendido en veinte puntos porcentuales desde el año 2010, hasta situarse en el entorno del 60%. Adicionalmente, la cuantía media de la protección se ha ido recortando por el aumento del peso de la protección asistencial y la rebaja de la prestación contributiva debida a la devaluación salarial y la caída de las bases de cotización.

Es, por tanto, necesario aumentar el número de beneficiarios y para ello es necesario actuar sobre el *stock* de desempleados que han perdido la protección y que -por sus particulares características- tienen una baja probabilidad de salir del desempleo incluso aunque mejore la situación económica. Su baja *empleabilidad* justifica la intervención pública pues, de otra manera, aumentará el paro estructural, incrementando las bolsas de exclusión y reduciendo el crecimiento potencial de la economía por la infrautilización de recursos laborales que supone.

En consecuencia, el plan de empleo incluido en la declaración del 29 de julio se concibe como un Plan de Recuperación para el Empleo, donde la pieza central es definir itinerarios laborales que conduzcan a estos desempleados hacia ocupaciones con salida. Para completar estos itinerarios se necesita formación y una renta de apoyo mientras se completan, que puede ser provista a través de un subsidio o mediante un contrato a tiempo parcial subvencionado, compatible con el horario de formación.

Cuantificación del colectivo sin protección

En agosto de 2014, había 4.175.405 demandantes de empleo no ocupados con experiencia laboral inscritos en las oficinas públicas de empleo (DENOS, sin TEASS).

De ellos, se puede suponer que el 60,5% son beneficiarios de una prestación³¹, quedando sin protección 1.647.350 de demandantes no ocupados (ver tabla 8.3.1).

Tabla 8.3.1

Tasas de cobertura por desempleo

	Agosto-14
Beneficiarios de protección por desempleo	2.528.055
Beneficiarios TEASS	132.627
Demandantes de empleo	
DENOs¹	4.756.721
<i>Parados registrados</i>	<i>4.427.930</i>
Sin empleo anterior	378.527
Con experiencia laboral	4.049.403
<i>Otros no ocupados²</i>	<i>195.251</i>
Sin empleo anterior	69.249
Con experiencia laboral	126.002
TEASS	133.540
Sin empleo anterior	
Con experiencia laboral	133.540
Con disponibilidad limitada³ (no parados)	214.560
Sin empleo anterior	20.506
Con experiencia laboral	194.054
Ocupados	919.843
Total demandantes	5.891.124
Tasa de cobertura por desempleo	
Tasa cobertura SPEE ⁴	60,5
Tasa DENOs ⁵	60,5
Tasa DENOs y con disponibilidad limitada ⁶	57,9

(1): Demandantes de empleo no ocupados.

(2): TEASS, demandantes de empleo coyuntural, a tiempo parcial, estudiantes, servicios previos al empleo y demandantes con alta especial en Seguridad Social.

(3): Jubilados, pensionistas, demanda suspendidas con intermediación, solicitan servicios ajenos al empleo, solicitan autoempleo, demandantes sin disponibilidad inmediata y demandantes con demanda suspendida sin intermediación.

(4): Beneficiarios/(Parados registrados con experiencia laboral + Beneficiarios TEASS)

(5): Beneficiarios/(DENOs con experiencia laboral)

(6): Beneficiarios/(DENOs y disponibilidad limitada con experiencia laboral)

³¹.- Posiblemente sea alguno menos pues entre los beneficiarios considerados puede haber algún ocupado.

Fuente: Gabinete Económico de CCOO.

La información que se emplee para estimar el colectivo de potenciales beneficiarios de la nueva prestación debe proceder de los registros del Sistema de Información del Servicio Público de Empleo (SISPE). No obstante, hasta tener acceso a ella, para evaluar su calidad y anticipar, en la medida de lo posible, la relevancia de los requisitos a considerar, se puede emplear

Por otro lado, la Encuesta de Condiciones de Vida 2013 del INE, que ofrece estimaciones de la renta de las personas y los hogares, así como de la relación de sus integrantes con la actividad laboral. A partir de esta encuesta se puede estimar que del total de desempleados sin protección³², ver tabla 8.3.4, al final:

- El 64,2% lleva más de un año desempleado (PLD).
- El 59,9% de los PLD supera la prueba de rentas personal³³.
- El 40,2% de los PLD supera las pruebas de rentas personal y familiar³⁴.
- El 7,6% de los PLD supera las pruebas de rentas y es mayor de 45 años.
- El 78,9% supera la prueba de rentas personal
- El 50,8% supera la prueba de rentas personal y familiar.
- El 9,7% supera las pruebas de rentas y es mayor de 45 años.

Aplicando estos porcentajes a la cifra de 1.647.350 demandantes no ocupados, con experiencia laboral y sin protección por desempleo, procedentes del registro de las oficinas públicas de empleo, se pueden obtener las aproximaciones incluidas en la tabla 8.3.2.

El colectivo se reduce a poco más de un millón si se considera sólo a los parados de larga duración. Si a los integrantes de este subconjunto se les exige, a su vez, tener una renta personal igual o inferior al 75% del SMI y familiar igual o inferior al 75% SMI per cápita, el colectivo potencial de perceptores de la nueva prestación queda apreciablemente mermado, rondando los **662.000 beneficiarios**.

³² .- Una de las limitaciones de la ECV es que la información sobre renta se refiere al año 2012 y la relacionada con la situación laboral al año 2013.

³³ .- La renta tiene que ser igual o inferior al 75% del SMI.

³⁴ .- La renta per cápita familiar tiene que ser igual o inferior al 75% del SMI.

Tabla 8.3.2

DENOS no beneficiarios de protección y con experiencia laboral según criterio ECV

Criterio	% ECV 2013	Colectivo
PLD	64,22	1.057.928
PLD + prueba de rentas personal	59,88	986.433
PLD + prueba de rentas personal y familiar	40,18	661.905
PLD + prueba de rentas personal y familiar + > 45 años	7,64	125.858
Prueba de rentas personal	78,90	1.299.759
Prueba de rentas personal y familiar	50,81	837.019
Prueba de rentas personal y familiar + > 45 años	9,73	160.287
Total DENOS sin protección y con experiencia laboral (agosto 2014)		1.647.350

Fuente: Gabinete Económico de CCOO a partir de la ECV-2013 del INE y MEYSS.

En cualquier caso, este ejercicio debe tomarse sólo a título aproximativo pues el registro de desempleo y la encuesta se construyen con metodologías y lógicas distintas. Como se observa en la siguiente tabla, la encuesta infraestima el peso de los mayores de 45 años frente al registro (-12,8 puntos porcentuales) y sobreestima el de parados de larga duración (+13,6 puntos) y el de los no perceptores de protección por desempleo (9%). (Ver tabla 8.3.3.)

Tabla 8.3.3

Comparación entre los registros DENOs y las estimaciones de la ECV

	DENOs	ECV	DENOs	ECV	Diferencia
45 o menos años	2.624.531	4.676,10	55,2	67,9	12,8
Mayores de 45 años	2.132.190	2.207,80	44,8	32,1	-12,8
PLD	2.159.188	4.057,80	45,4	58,9	13,6
No PLD	2.597.533	2.826,10	54,6	41,1	-13,6
Preceptores de protección	2.875.458	3.545,00	60,5	51,5	-9,0
No son preceptores	1.881.263	3.338,80	39,5	48,5	9,0
Total	4.756.721	6.883,90	100,0	100,0	0,0

Fuente: Gabinete Económico de CCOO.

Tabla 8.3.4

Desempleados sin protección por renta personal y del hogar (per cápita), tiempo en el desempleo y edad.

			Renta hogar <= 5.772,6	Renta hogar > 5.772,6	Total
Total	Total	Total	1.852,80	1.486,00	3.338,80
		45 o menos años	1.462,80	1.099,60	2.562,40
		Más de 45 años	390	386,4	776,4
	Renta personal <= 5.772,6	Total	1.696,50	937,7	2.634,20
		45 o menos años	1.371,40	710,9	2.082,30
		Más de 45 años	325	226,9	551,9
	Renta personal > 5.772,6	Total	156,4	548,3	704,7
		45 o menos años	91,4	388,8	480,1
		Más de 45 años	65	159,5	224,5
Menos de 1 año desempleado	Total	Total	477,4	717,3	1.194,70
		45 o menos años	363,1	563,4	926,5
		Más de 45 años	114,3	153,9	268,2
	Renta personal <= 5.772,6	Total	355	279,9	634,9
		45 o menos años	285,2	243,7	529
		Más de 45 años	69,8	36,1	105,9
	Renta personal > 5.772,6	Total	122,3	437,5	559,8
		45 o menos años	77,8	319,7	397,5
		Más de 45 años	44,5	117,8	162,3
1 año o más desempleado	Total	Total	1.375,50	768,7	2.144,20
		45 o menos años	1.099,70	536,2	1.636,00
		Más de 45 años	275,7	232,5	508,2
	Renta personal <= 5.772,6	Total	1.341,40	657,9	1.999,30
		45 o menos años	1.086,20	467,1	1.553,30
		Más de 45 años	255,2	190,7	445,9
	Renta personal > 5.772,6	Total	34,1	110,8	144,9
		45 o menos años	13,5	69,1	82,6
		Más de 45 años	20,5	41,7	62,2

Fuente: Explotación de la ECV 2013 para el Gabinete Económico de CCOO del INE.