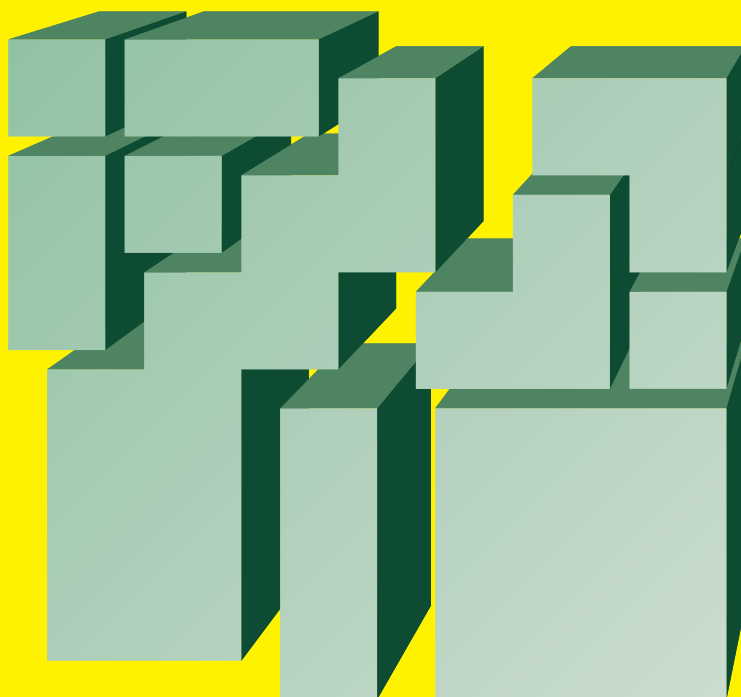




Ministerio de
Economía y Hacienda

**Presentación del Proyecto de
Presupuestos Generales
del Estado
1998**



Presentación del Proyecto de

PRESUPUESTOS

GENERALES DEL

ESTADO

1998



Ministerio de
Economía y Hacienda

Título: Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 1998

Depósito Legal: M-34310-1997

I.S.B.N.: 84-476-0314-8

N.I. P.O.: 101-97-079-X

Elabora: Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos

Imprime: V.A. Impresores S.A.

Edita y distribuye: Secretaría General Técnica

Centro de Publicaciones y Documentación del Ministerio de Economía y Hacienda

Plaza del Campillo del Mundo Nuevo, 3 - 28005 Madrid

Teléfono: 527 14 37 - Fax: 527 39 51

Capítulo I

LA ECONOMÍA ESPAÑOLA Y LOS
PRESUPUESTOS GENERALES DEL
ESTADO PARA 1998

LA ECONOMÍA ESPAÑOLA Y LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 1998

1. LA ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

La economía española se encuentra inmersa en una fase expansiva, ya bastante consolidada, que tiene su origen en la corrección de los desequilibrios y en la expectativa de mantenimiento de una situación de estabilidad derivada de nuestra participación en la moneda única desde su inicio, lo que a su vez está determinando un nuevo patrón de comportamiento. Las características fundamentales de este nuevo modelo se pueden concretar en los siguientes rasgos:

- Mantenimiento de un bajo nivel de inflación, que puede ser calificado prácticamente de estabilidad de precios, como elemento central de la competitividad de la economía española.
- Un tasa de *ahorro* doméstica elevada que permite financiar el proceso de aumento de la inversión privada sin generar problemas de Balanza de Pagos.
- Unos *tipos de interés* reales reducidos, originados por las nuevas condiciones financieras y la práctica desaparición de la prima de riesgo sobre los activos en pesetas, que impulsa un peso creciente de la inversión privada en el conjunto de la demanda agregada.
- Una mayor capacidad de generación de *empleo* derivada de la mejora de la relación empleo/PIB, es decir, de la reducción del umbral mínimo de crecimiento económico a partir del que se inicia la generación de empleo.

En la consecución de este nuevo modelo de comportamiento juega un papel transcendental la política económica a través de dos líneas básicas de actuación.

- En primer lugar, un *esfuerzo intenso y creíble de contracción del déficit público*, que ha pasado del 6,6 por ciento del PIB en 1995 al 3 por ciento en 1997. Dicho ajuste se ha realizado sin elevar la presión fiscal y ha generado en su puesta en práctica la expectativa de su propia perdurabilidad en los próximos años. Ello ha permitido al

Banco de España reducir el nivel de los tipos de interés a corto plazo intensamente, a pesar del signo prudente mantenido por la política monetaria en este período. No obstante, el efecto más evidente de la política fiscal realizada se encuentra en la evolución de los tipos de interés a largo plazo en donde los diferenciales con los principales países de la Unión Europea se han acortado hasta niveles difícilmente previsibles y desconocidos en España hace sólo unos trimestres. Esta drástica caída del coste de utilización del capital en nuestro país se está dejando notar especialmente en la demanda de inversión privada cuya evolución reciente no sólo ha compensado la contención del gasto público sino que sienta las bases de un crecimiento más saneado y equilibrado de la demanda agregada en los ejercicios futuros. Por otro lado, los efectos positivos de la consolidación fiscal se dejan también notar en las expectativas sobre la renta futura después de impuestos de los individuos, al hacer creíble la realización de una reforma tributaria que reduzca la presión fiscal, dando lugar a un impulso expansivo avanzado sobre el consumo privado.

Por último, la reducción del déficit público al aumentar la tasa de ahorro nacional permite financiar con holgura el mayor nivel de inversión privada sin producir problemas de Balanza de Pagos al no ser necesaria la apelación al ahorro externo. Por todo ello, la continuación del proceso de ajuste en las finanzas públicas y la confianza de los agentes económicos en su viabilidad futura resultan fundamentales en la estrategia de Política económica del Gobierno. Y en este sentido, los PGE 1998 tienen un papel crucial al mostrar una continuación de dicha estrategia mediante reducciones adicionales del déficit público no sólo con respecto al nivel previsto para 1997, sino también en relación al recogido en el propio Programa de Convergencia de España en consonancia con un crecimiento económico para el año próximo superior al correspondiente al escenario central de dicho documento.

- La segunda línea de actuación prioritaria de la política económica es la *liberalización de los mercados de factores y productos*. Un ejemplo claro al respecto lo constituye la reforma del mercado de trabajo alcanzada a través del diálogo social y cuyos efectos positivos sobre el empleo y la estabilidad en la contratación han empezado a ser claramente constatables. Además, habría que destacar los procesos de desregulación iniciados en gran número de sectores básicos de actividad y que no sólo originarán una oferta de servicios con una

mejor relación precio/calidad, sino que posibilitarán la realización de numerosos proyectos de inversión y la aparición de nuevos puestos de trabajo en sectores de futuro. La política gradual y progresiva de desregulación y de introducción de mayor competencia dentro del aparato productivo español resulta vital de cara a conseguir que una vez dentro de la moneda única las potenciales perturbaciones que pueda sufrir la economía española sean absorbidas a través de un sistema de precios mucho más flexible que minimice el impacto sobre el producto y el empleo.

En resumen, la orientación actual de la política económica, en la que los PGE 1998 son una pieza transcendental, pretende no sólo garantizar el cumplimiento de los criterios de convergencia, sino asegurar el buen desenvolvimiento de la economía española una vez iniciada la tercera y definitiva fase de la unión monetaria. Se trata, en definitiva, de aprovechar, en el contexto de estabilidad macroeconómica que disfrutaremos, la mayor potencialidad de crecimiento con que indudablemente cuenta nuestra economía y lograr una expansión económica y del empleo superior que vaya cerrando la brecha de renta per cápita hoy todavía existente con los principales países europeos.

2. EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

Durante el año transcurrido desde la remisión a las Cortes del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 1997 (PGE-97), la economía española ha transcurrido básicamente por la senda prevista en dicho Proyecto. En todo caso, las desviaciones que, con la información disponible en el momento de redactar este informe, pueden observarse son, casi con carácter general, en sentido positivo, tanto por lo que se refiere al crecimiento económico y del empleo como a la corrección de los desequilibrios. Es de destacar, a este respecto, los logros en el proceso de convergencia con las economías más estables de la UE y en el cumplimiento estricto de los criterios de Maastricht, lo que habilita a España a estar presente, desde su inicio, en el proyecto de unión monetaria europea.

La evolución reciente de la economía española pone así de manifiesto que la convergencia nominal es la fuente del crecimiento económico y de la propia convergencia real.

El *contexto internacional*, en el que la economía española está cada vez más integrada, ha sido en líneas generales positivo. El crecimiento de las

economías industrializadas está siendo algunas décimas superior al previsto, fundamentalmente por la renovada fortaleza de la economía norteamericana, lo mismo que ocurre en el ámbito de los países en desarrollo. Todo ello ha robustecido la expansión del comercio mundial, en un contexto de creciente globalización de los mercados, no sólo financieros, sino también de bienes y servicios. La aceleración del ritmo de crecimiento se está produciendo en un marco de ausencia de presiones inflacionistas significativas, registrándose tasas de inflación históricamente bajas, tanto en los países desarrollados como en los en vías de desarrollo. Ello se atribuye a la conjunción de varias causas, siendo las más importantes las siguientes: las reformas estructurales de signo liberalizador llevadas a cabo en los últimos años; el avance tecnológico y su incorporación masiva a los procesos productivos de bienes y servicios; la consolidación fiscal emprendida en la mayoría de los países; el proceso de globalización y, al menos por lo que concierne a Europa continental, a la existencia de un importante nivel de recursos productivos sin utilizar. Esta ausencia de presiones inflacionistas y la tendencia lenta pero progresiva de los déficit públicos a la baja han permitido un elevado grado de estabilidad en los mercados financieros internacionales, sólo perturbada esporádicamente por la aparición de incertidumbres, cada vez menores, acerca del proceso de unión monetaria europea y por los temores de subida de tipos de interés en Estados Unidos ante el fuerte y prolongado crecimiento de su economía. En este contexto, los mercados de valores han registrado importantes subidas de las cotizaciones y la divisa norteamericana ha mantenido una tendencia alcista, lo que ha venido a mejorar la competitividad de las economías de Europa continental, robusteciendo sus exportaciones y supliendo, así, en buena medida, la debilidad del consumo que registran la mayoría de ellas.

En todo caso, los *resultados económicos españoles* durante el último año superan claramente los de los países de su entorno más cercano e influyente, lo que indica la presencia de factores autóctonos o diferenciales en el ámbito de la política económica y en el comportamiento de los agentes económicos en general.

El crecimiento de la economía española ha ido acelerándose, una vez superado a lo largo de 1996 el bache de la segunda mitad de 1995. Así, de una tasa de aumento interanual del PIB del 1,9 por ciento en el primer trimestre de 1996 se ha pasado al 2,9 por ciento en el primero de 1997, previéndose haya superado ligeramente el 3 por ciento en el segundo trimestre. No obstante, este mayor crecimiento se está logrando con

Cuadro I.2.1
CONTABILIDAD NACIONAL TRIMESTRAL

Variación en %, a precios constantes de 1986 salvo indicación en contrario

| Conceptos | Tasas interanuales | | | | | Tasas trimestrales anualizadas | | |
|-----------------------------------|--------------------|------------|------------|------------|------------|--------------------------------|------------|------------|
| | 1996 | 1997(1) | 96 III | 96 IV | 97 I | 96 III | 96 IV | 97 I |
| Consumo privado | 1,9 | 2,8 | 2,1 | 2,4 | 2,8 | 1,9 | 2,8 | 3,9 |
| Consumo público | 0,0 | -1,5 | -0,6 | -1,1 | -1,5 | -2,7 | -1,8 | -0,8 |
| Formación Bruta de Capital | 0,7 | 1,4 | -0,4 | 0,0 | 1,4 | -0,9 | 0,4 | 5,6 |
| - <i>Equipo</i> | 6,1 | 7,8 | 7,0 | 7,7 | 7,8 | 5,4 | 4,3 | 10,2 |
| - <i>Construcción</i> | -2,3 | -2,3 | -4,4 | -4,2 | -2,3 | -4,6 | -2,0 | 2,7 |
| Variación de existencias (2) | 0,2 | -0,2 | 0,2 | 0,0 | -0,2 | -0,3 | -0,3 | -0,1 |
| Demanda Nacional | 1,5 | 1,6 | 1,3 | 1,3 | 1,6 | 0,2 | 1,2 | 3,3 |
| Exportaciones | 10,3 | 11,2 | 12,5 | 13,2 | 11,2 | 14,6 | 7,3 | 5,7 |
| Importaciones | 7,5 | 6,4 | 8,5 | 8,2 | 6,4 | 6,6 | 2,7 | 4,2 |
| Saldo exterior (2) | 0,6 | 1,3 | 0,9 | 1,2 | 1,3 | 2,2 | 1,4 | 0,4 |
| PIB, pm | 2,2 | 2,9 | 2,2 | 2,6 | 2,9 | 2,4 | 2,6 | 3,8 |
| Ramas agrícola y pesquera | 22,9 | 11,6 | 28,3 | 23,2 | 11,6 | 16,4 | 6,6 | -2,7 |
| Industria (sin construcción) | 0,7 | 3,9 | 1,2 | 2,8 | 3,9 | 4,8 | 3,7 | 3,9 |
| Construcción | -2,8 | -3,0 | -5,0 | -4,9 | -3,0 | -4,8 | -2,2 | 1,1 |
| Servicios | 2,1 | 2,6 | 1,9 | 2,2 | 2,6 | 2,2 | 3,1 | 3,5 |
| - <i>Destinados a la venta</i> | 2,5 | 3,8 | 2,5 | 3,0 | 3,8 | 3,5 | 4,3 | 4,8 |
| - <i>No destinados a la venta</i> | 0,8 | -0,8 | 0,4 | -0,4 | -0,8 | -1,8 | -0,7 | -0,4 |

(1) Período disponible

(2) Contribución al crecimiento del PIB, en puntos porcentuales

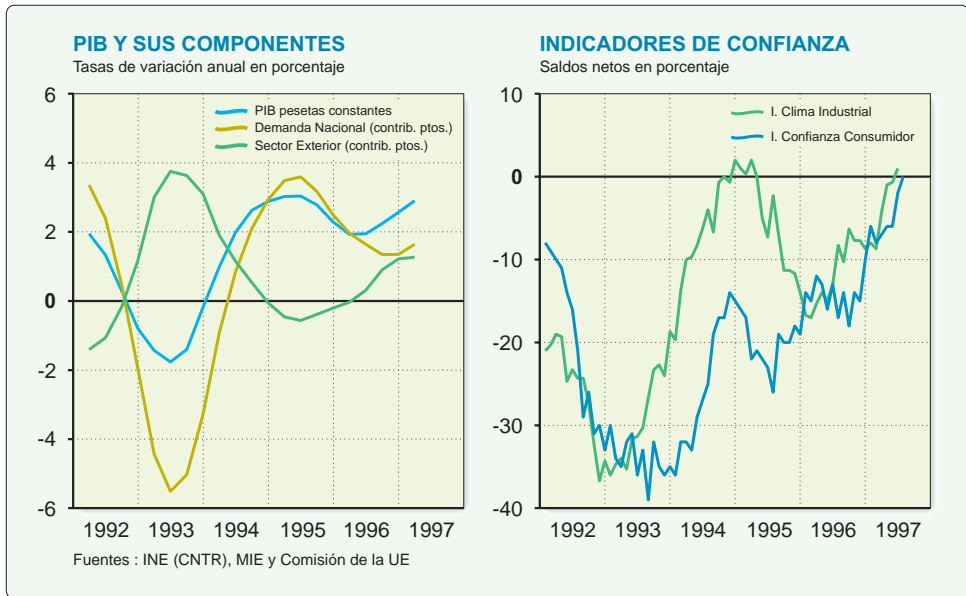
Fuente: INE

comportamientos de los distintos agregados o componentes del PIB algo diferentes a los previstos. La demanda interna, en su conjunto, no ha iniciado la recuperación hasta el primer trimestre de este año, seis meses más tarde de lo previsto. En cambio, el comportamiento de las exportaciones está siendo mucho más dinámico, lo que origina una aportación de la demanda externa neta al crecimiento del PIB muy superior a la esperada.

Es usual, en el comportamiento histórico de la mayoría de las economías y, en especial, de la española, que sea el sector exterior el motor inicial de las recuperaciones, siendo sustituido progresivamente por la inversión empresarial y, con algo más de retraso, por el consumo y la inversión en construcción. Y en efecto, así sucedió inicialmente tras la recesión de 1992-

1993, de tal manera que a comienzos de 1995 la demanda interna ya había adquirido un ritmo de crecimiento interanual del 3,5 por ciento y la aportación del sector exterior había ido disminuyendo hasta hacerse negativa. A partir del segundo trimestre de 1995, factores de naturaleza externa y también de tipo interno ligados en parte a un ambiente de inestabilidad política, provocaron un profundo deterioro de las expectativas y de las condiciones monetarias y financieras de la economía, lo que dio lugar a una paralización de la recuperación del consumo y de la inversión en una fase prematura del ciclo económico. Desde entonces y hasta recientemente, las familias han mantenido una actitud precavida, con bajos niveles de confianza, que las ha llevado a aumentar notablemente su tasa de ahorro, provocando una marcada y prolongada moderación del consumo privado, lo que ha afectado a la inversión empresarial, aunque ésta ha logrado mantener un crecimiento relativamente fuerte debido a la mejora de los beneficios empresariales y a la demanda de exportaciones.

En efecto, en este contexto, la exportación ha jugado un papel clave en la consecución de un ritmo de crecimiento progresivamente creciente y generador de empleo, especialmente en el sector industrial y muchos subsectores de servicios. Factores externos, como el mayor crecimiento respecto de lo previsto de la economía norteamericana y de otras áreas en desarrollo y la mejora de la competitividad española derivada de la apreciación del dólar, explican parcialmente el mejor comportamiento de las exportaciones. Pero también resulta prioritario mencionar el buen nivel competitivo de nuestra economía como consecuencia de la contención de los costes salariales, la bajada de los tipos de interés y la incorporación de mejoras tecnológicas, así como los resultados del fuerte aumento de las inversiones españolas en el exterior. También deben tenerse en cuenta los factores dinamizadores derivados de la cada vez mayor integración de los mercados europeos de bienes y servicios, especialmente aprovechados por las empresas españolas en una situación de moderación del consumo interno. Todo ello demuestra que el mantenimiento de un ritmo de crecimiento suficientemente elevado y generador de empleo no depende ya tanto de la evolución de la demanda interna, sino de la capacidad de competir ventajosamente en el mercado global, lo que requiere prestar especial atención a la evolución de los costes de producción relativos, a la incorporación de las modernas tecnologías y a la capacitación profesional de la mano de obra.



Según las últimas estimaciones de la Contabilidad Nacional Trimestral (CNTR), el crecimiento interanual de las exportaciones de bienes y servicios en términos reales se situaba en el primer trimestre del año en el 11,2 por ciento, tasa que a la vista de los datos posteriores de comercio exterior y de la balanza de pagos, debería mantenerse aproximadamente en el segundo trimestre. El crecimiento de las importaciones en el periodo citado era muy inferior, del 6,4 por ciento, lo que daba lugar a una aportación del saldo exterior al crecimiento del PIB de 1,3 puntos porcentuales. En el segundo trimestre, como reflejo del mayor dinamismo de la demanda, las importaciones registradas por Aduanas mostraron ya una aceleración de su ritmo de crecimiento, lo que habrá disminuido en algunas décimas la aportación del saldo exterior.

Por lo que respecta a la *demanda interna*, su moderación durante 1996 se debió al estancamiento de la inversión y al retroceso del consumo público. A su vez, el parón de la inversión, que tras la recesión de 1992-1993 se había recuperado rápidamente hasta el segundo trimestre de 1995, fue consecuencia fundamentalmente del retroceso del gasto en construcción y, en menor medida, del debilitamiento del ritmo de crecimiento de la inversión en equipo. No obstante, la CNTR pone de manifiesto un cambio de comportamiento de la

demanda interna a partir del primer trimestre del año, en el que la tasa de crecimiento interanual se aceleró tres décimas, situándose en el 1,6 por ciento.

Este cambio es particularmente notorio en el *consumo privado*, cuya reactivación constituye uno de los rasgos más característicos del actual momento económico. Dicha reactivación vendría explicada por la evolución de las rentas salariales en términos reales, que se ven beneficiadas por el aumento del empleo y por la ganancia de poder adquisitivo derivada de la caída de la inflación. Junto a ello se sitúa la pronunciada mejora del clima de confianza familiar que señalan los correspondientes indicadores, fruto igualmente de la mejoría del empleo y de la caída de la inflación y, en general, de la clara percepción por parte de las familias de una mejora de la situación económica global y de su renta futura. También cabe citar la revalorización de los activos, es decir, el aumento de la riqueza provocado fundamentalmente por la bajada de los tipos de interés, que ha podido más que compensar el efecto neto negativo sobre las rentas familiares de dicha bajada, dada la posición acreedora de las familias respecto al resto de la economía. Por último, los menores tipos de interés constituyen, por sí mismos, un estímulo para el consumo frente al ahorro y especialmente para los bienes de consumo duradero financiados a crédito. En definitiva, no puede decirse que hayan desaparecido totalmente los factores de tipo estructural que originaron un comportamiento más precavido y el aumento de la tasa de ahorro familiar después de la recesión de 1992-1993, pero sí que ha aumentado notablemente la confianza de las familias. La CNTR calculó en un 2,8 por ciento el crecimiento interanual del consumo privado en el primer trimestre del año, frente al 2,4 por ciento en el trimestre anterior, y los indicadores correspondientes al segundo trimestre mantienen la tendencia creciente.

El *consumo público* mantiene en lo que va de año tasas negativas, tras su estancamiento en 1996. Tal evolución obedece a la política de contención del gasto público diseñada en los PGE-97, que se materializa en la contención de las plantillas y en una disminución, en términos reales, de las compras de bienes y servicios por parte de las AA.PP. A pesar de que esto podría haber supuesto inicialmente un efecto restrictivo sobre la demanda agregada de la economía, esta estrategia es una pieza clave en la reducción del déficit público y, por tanto, en la bajada de los tipos de interés y la mejora del clima de confianza y de las expectativas, lo que compensa con creces dicho efecto, tal como se puede constatar por la evolución reciente de la demanda en nuestro país.

En cuanto a la *inversión*, sus dos grandes componentes, equipo y construcción, mantuvieron durante 1996 un comportamiento muy diferenciado, constituyendo el primero de ellos uno de los agregados más dinámicos, mientras

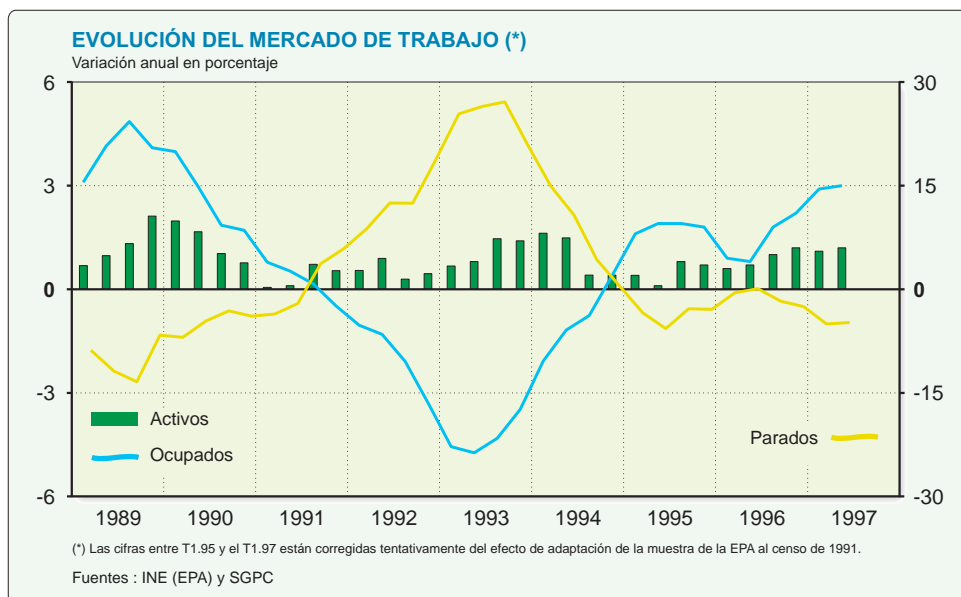
el segundo manifestaba una recesión acusada. No obstante, el ritmo de crecimiento de la *inversión en equipo*, aun manteniéndose elevado, se moderó en el segundo semestre de dicho año, posiblemente al percibir los empresarios que la demanda de consumo no avanzaba al ritmo previsto por ellos. Tras el nuevo impulso tomado por éste desde los meses finales de 1996 y, sobre todo, los primeros de 1997, así como el proveniente de las exportaciones, este componente de la inversión ha acelerado de nuevo su ritmo de avance, que, según la CNTR, se situó en el 7,8 por ciento interanual en el primer trimestre de este año. Muchos son los factores que determinan el comportamiento expansivo de este agregado. En primer lugar, cabe citar la mejora de la rentabilidad de las empresas, que supera notoriamente la de las inversiones financieras a largo plazo alternativas. Dicha mejora es consecuencia del aumento de las ventas, la moderación de los costes laborales unitarios, especialmente en el sector industrial, y sobre todo, de la disminución de los costes financieros, al haberse reducido tanto el endeudamiento de las empresas como los tipos de interés. En segundo lugar, la propia disminución del coste de uso del capital, derivada asimismo de la bajada de los tipos de interés, que convierte en rentables proyectos de inversión que anteriormente no lo eran. En tercer lugar, cabe señalar la recuperación de tasas de crecimiento de la demanda más elevadas y las buenas perspectivas de la misma para los próximos años. Ello se refleja en un aumento de la utilización de la capacidad productiva, que se acerca ya al máximo cíclico anterior, al tiempo que las previsiones de los empresarios son de que siga aumentando, lo que induce a la ampliación del equipo instalado. Por último, cabe citar la mejora generalizada de las expectativas producida por el saneamiento de los desequilibrios macroeconómicos, que permitirá a España formar parte de la unión monetaria europea desde su inicio.

Por lo que respecta a la *construcción*, su negativa evolución durante 1996 refleja, por una parte, al igual que el consumo público, el efecto de las restricciones presupuestarias sobre el subsector de obra pública y, por otra, el exceso de oferta generado en años anteriores en el subsector de edificación privada no residencial. Ambos subsectores han empezado a mejorar o, al menos, a comportarse menos negativamente desde los primeros meses del año en curso. Así, aunque la CNTR todavía mostraba para el conjunto de la construcción una tasa de variación interanual negativa en el primer trimestre, la tasa intertrimestral fue ya positiva por primera vez en el último año y medio. Otros indicadores más recientes prolongan esta mejoría, destacando entre ellos el fuerte crecimiento del empleo en el sector. Por su parte, los indicadores adelantados y los factores que determinan el gasto en los diversos segmentos de este agregado permiten prever

que su recuperación se consolidará a lo largo del año. La edificación residencial se está viendo estimulada por el descenso de los tipos de interés del mercado hipotecario y por la mejora de las rentas y del clima de confianza de las familias. La edificación no residencial y la obra civil privadas se ven favorecidas por la reactivación industrial y de los servicios, además de por la mejora de las expectativas. En cuanto al segmento de la inversión pública, se espera un cambio de signo progresivo conforme se vayan materializando las nuevas vías de financiación privada y las condiciones presupuestarias de las AA.PP. permitan un mayor margen de actuación, tal como ocurre en los PGE 1998.

Desde el tercer trimestre de 1996, y en paralelo a la evolución de la producción, el ritmo de crecimiento del empleo se ha acelerado. Por otra parte, la relación entre el crecimiento del PIB y el del *empleo* se ha estrechado considerablemente. Así, según la Encuesta de Población Activa (EPA), corroborada por otros indicadores como la afiliación a la Seguridad Social, la variación interanual del número de ocupados en el segundo trimestre de este año se situaba en el 3 por ciento, cifra similar al avance del PIB en dicho periodo. Cabe aclarar que los datos de la EPA del segundo trimestre ya son plenamente comparables homogéneamente con los del mismo periodo del año anterior, en el que finalizó el proceso de adaptación de la misma al Censo de 1991 que sesgó al alza las tasas de variación interanual de la población activa y del empleo entre el primer trimestre de 1995 y el primero de 1997. Puede decirse, por tanto, que la actual fase de recuperación económica se está caracterizando por un modelo de crecimiento muy intensivo en trabajo.

Diversos factores explican este fenómeno, destacando, entre ellos, la situación muy ajustada de las plantillas de las empresas tras los duros recortes de 1992-94 y la mayor flexibilidad de las empresas para adaptar el nivel de empleo a la evolución de la actividad económica utilizando la contratación a tiempo parcial y la contratación temporal causal. Sin embargo, este último fenómeno, unido a la duración cada vez más corta de los contratos, ha dado lugar a un mercado de trabajo con una excesiva tasa de temporalidad (porcentaje de asalariados que trabajan con contratos temporales) y con una rotación creciente, con consecuencias desfavorables sobre la productividad y la formación de los trabajadores. Por otra parte, el aumento de la rotación de estos contratos, que corresponden a los trabajos de menor calidad, mantiene a los colectivos más desfavorecidos con escasas perspectivas de mejora. Esta situación ha sido consecuencia de la configuración a la que se había llegado de un mercado laboral caracterizado, por un lado, por la carestía y las dificultades para despedir a los trabajadores con contratos indefinidos y, por



otro, por la gran facilidad para los empresarios de utilizar las numerosas formas de contratación temporal.

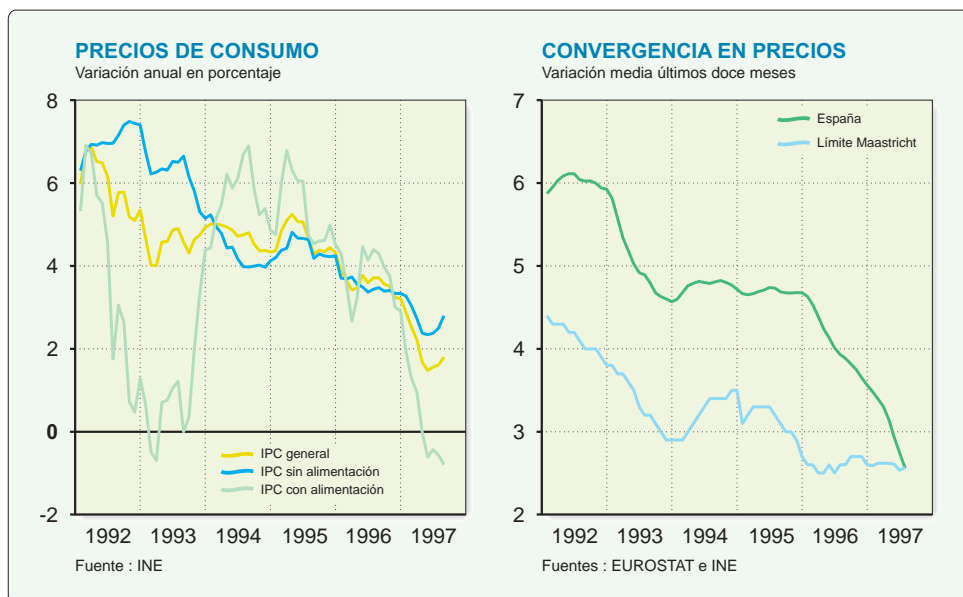
El Acuerdo para la Estabilidad del Empleo, firmado por los sindicatos y los representantes de los empresarios a finales del pasado mes de abril, que fue asumido por el Gobierno en el Real Decreto-Ley 8/1997, de 16 de mayo, persigue corregir las distorsiones del mercado laboral comentadas, introduciendo importantes modificaciones del Estatuto de los Trabajadores en materia de contratación y despido. Fundamentalmente, la reforma introdujo un nuevo contrato de duración indefinida con un coste por despido improcedente menor que el del contrato indefinido ordinario, al que pueden acogerse, si no todos, sí la mayoría de los demandantes de empleo; al mismo tiempo, se clarifican las circunstancias que pueden dar lugar a despidos por causas organizativas, tecnológicas y de producción. Adicionalmente, el Gobierno ha apoyado con incentivos económicos (fiscales y de bonificación de cuotas a la Seguridad Social) la utilización del nuevo contrato de duración indefinida. Todo ello debe conducir a una utilización importante de este nuevo contrato, reduciéndose, así, la elevada tasa de temporalidad. Los primeros datos disponibles a este respecto, referidos a los meses de junio, julio y agosto últimos, son prometedores: los contratos indefinidos supusieron el 8,5 por ciento del total de los registrados en esos meses,

frente a menos del 4 por ciento en el periodo enero-mayo. Sin duda, éste es un factor importante, junto a la consolidación del sistema público de pensiones llevada a cabo a partir del consenso entre las fuerzas políticas alcanzado en el Pacto de Toledo, que explican la mejora del clima de confianza de las familias en los meses más recientes, lo que debería alentar el consumo y la inversión en vivienda, además de la creación de empleo por parte de las empresas.

El fuerte avance del empleo -uno de los más elevados de los países industrializados- está permitiendo reducir a buen ritmo la tasa de paro, a pesar de que crece la tasa de actividad, es decir, de que la población activa aumenta más rápidamente (1,2 por ciento en el segundo trimestre de este año) que la población en edad de trabajar (0,3 por ciento). En el segundo trimestre la tasa de paro se situó en el 20,9 por ciento, 1,3 puntos porcentuales por debajo de la del mismo periodo del año anterior. Así, la tasa de paro española sigue siendo la más alta de los países citados, pero una de las que se reduce más rápidamente.

La tasa de *inflación*, medida por la variación interanual del Índice de Precios de Consumo (IPC), se ha reducido en los últimos doce meses que terminan en agosto último en 1,9 puntos porcentuales, situándose en el 1,8 por ciento. La mayor parte de dicha reducción se ha producido a partir de enero de este año y obedece a un conjunto de causas diversas. Como factores de fondo que explican la evolución subyacente o tendencial de los precios a la baja, hay que citar la moderación de los costes de producción de las empresas, especialmente de los financieros; la escasa presión de la demanda de consumo, debido al patrón de crecimiento económico del último año, que, como se ha comentado anteriormente, se ha basado fundamentalmente en la exportación; la escasa inflación importada, como consecuencia de la estabilidad de los precios a nivel internacional y del tipo de cambio de la peseta; la conjunción de un ejercicio riguroso de las políticas fiscal y monetaria; la aplicación por parte del Gobierno de la política denominada del IPC-X para los precios administrados (telecomunicaciones y energía eléctrica fundamentalmente); la creciente apertura de la economía española a los mercados exteriores; y, por último, la profundización en las medidas de liberalización y de refuerzo de la competencia en diversos mercados de bienes y servicios. A estos factores, muchos de ellos de naturaleza estructural, se han unido otros de naturaleza más transitoria, como los efectos positivos sobre los precios de los productos agrícolas de la finalización de la sequía y la no actualización en enero, como suele ser habitual cada año, de los impuestos especiales en función de la inflación prevista.

Todo ello explica el que los datos registrados por el IPC mes tras mes mejorasen las previsiones, de forma que el objetivo establecido en los PGE-97 de terminar este año con una tasa de inflación del 2,6 por ciento pronto fue superado,



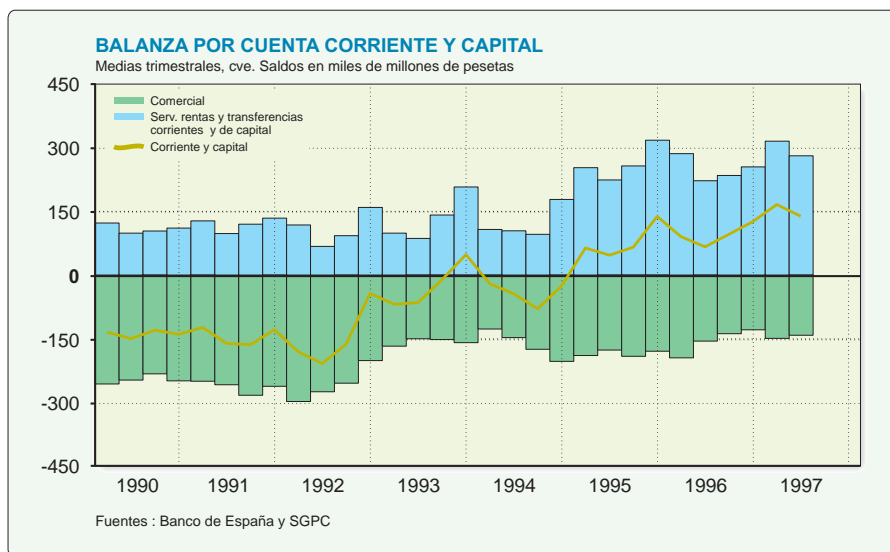
lo que indujo al Gobierno a revisarlo hasta el 2,2 por ciento. Las previsiones actuales contemplan dicha cifra como un máximo, a pesar del repunte que la escalada del dólar y su impacto inmediato sobre los precios energéticos ha provocado recientemente en el IPC español, al igual que en los del resto de países europeos.

También la inflación a nivel internacional y, más concretamente en los países europeos, se está comportando de forma más favorable de lo previsto. Así, frente al ligero repunte esperado para la media de los tres mejores registros de los países de la Unión Europea (indicador que se utiliza a efectos del cumplimiento del criterio de Maastricht), dicha media se ha estabilizado en los últimos doce meses en torno al 1 por ciento. A pesar de ello, el diferencial del IPC armonizado español respecto a la misma ha disminuido rápidamente, situándose por debajo de los 1,5 puntos permitidos ya desde el mes de febrero. En los términos establecidos en el Tratado de Maastricht, es decir, utilizando la inflación media de los doce últimos meses, el diferencial se situó en julio justo en 1,5 puntos, previéndose que baje de esta cifra en agosto y que se mantenga holgadamente en esa situación hasta el momento del examen.

A pesar de los logros históricos en materia de precios, no puede decirse que los *riesgos inflacionistas* hayan desaparecido de la escena económica española,

por lo que ni el Gobierno ni los demás agentes económicos deben bajar la guardia ante una problemática de capital importancia en el contexto de la ya próxima unión monetaria europea. Un primer riesgo proviene de la apreciación del dólar, que puede acarrear no sólo subidas directas del componente de precios energéticos del IPC, sino aumentos de los precios de las materias primas y productos intermedios en general, que en un contexto de recuperación del consumo pueden ser trasladados, más o menos rápidamente, a los precios de los productos finales. Además, la propia apreciación del dólar puede generar aumentos de precios o ganancias extra en los sectores exportadores, que podrían traducirse en aumentos salariales en estos sectores y, por contagio, en el conjunto de la economía. Un segundo riesgo lo constituye una recuperación del consumo más fuerte de la prevista, lo que, dados los comportamientos inerciales de los agentes económicos, puede traducirse en subidas de precios. Un ejemplo de esto es el comportamiento de los precios de los servicios turísticos en el IPC de julio y agosto últimos. Por último, cabe señalar la insuficiente acomodación de las expectativas inflacionistas de los agentes económicos a la nueva situación, lo que podría dificultar una rápida consolidación de la misma. Tal es el caso del comportamiento de los salarios durante este año.

En efecto, la reducción de la inflación ha ido acompañada de un menor crecimiento de los salarios, pero de menor cuantía. Si a ello se une un avance muy moderado de la productividad, el resultado es un aumento del coste laboral por unidad de producto (CLU) por encima de los precios finales de los bienes y servicios producidos, lo que significa un deterioro del margen unitario de beneficio de las empresas. Para el conjunto de la economía se estima un aumento del CLU en 1997 del orden del 2,2 por ciento, frente al 1,9 por ciento del deflátor del PIB. Por otro lado, este aumento del CLU español supera en más de un punto porcentual al que registran los países de la UE en su conjunto, lo que supone una pérdida de competitividad frente a ellos. Este fenómeno, que ya se produjo en 1996, ha podido ser compensado por las empresas hasta ahora debido a las fuertes ganancias de productividad que se produjeron en 1994 y 1995 y a la disminución posterior de los costes financieros, pero su repetición en los próximos años puede ser un freno importante para salvaguardar la competitividad y la rentabilidad de las empresas y, a la postre, para la generación de empleo.



Por lo que respecta a la *Balanza de Pagos*, el año 1996 cerró con un superávit por cuenta corriente, en términos de Contabilidad Nacional, equivalente al 0,7 por ciento del PIB, mejorando el registrado en el año anterior. Dicha mejora fue mayor, incluso, en el saldo de bienes y servicios, ya que las rentas y las transferencias corrientes, de comportamiento bastante volátil, empeoraron. Sumado al superávit corriente el de la cuenta de capital, la capacidad de financiación o préstamo neto al exterior ascendió al 1,7 por ciento del PIB. Adicionalmente, la cuenta financiera registró entradas de capitales del exterior en forma de inversiones y de préstamos y depósitos muy superiores a las salidas de capitales españoles, diferencia que, junto a los superávits corriente y de capital, fue absorbida por el Banco de España aumentando fuertemente sus reservas hasta un nivel similar al de comienzos de 1992, antes de producirse la crisis del Sistema Monetario Europeo y las consiguientes devaluaciones de la peseta.

Durante los seis primeros meses del año en curso, el superávit por cuenta corriente ha continuado aumentando, como consecuencia de la disminución del déficit comercial y del aumento de los saldos de servicios y transferencias corrientes; el superávit de capital se mantiene a un nivel similar al del mismo periodo del año anterior; y la cuenta financiera, excluida la variación de reservas, sigue siendo superavitaria, a pesar de la disminución de las entradas de capitales y el fuerte aumento de las salidas en forma de inversión española en el exterior. Las

reservas de divisas continúan, así, aumentando, aunque a un ritmo menor que en 1996.

Como se ha comentado anteriormente, el superávit corriente, fundamentalmente, es fruto de la moderación del consumo privado y público, que se traduce en un aumento de la tasa de ahorro nacional. La existencia de este superávit, que lógicamente irá disminuyendo en los próximos años conforme aumente la tasa de inversión, ha sido en el último año un elemento importante que ha contribuido a la estabilidad macroeconómica, haciendo compatible la estabilidad de la peseta con un acortamiento notable de los diferenciales de los tipos de interés con el exterior.

La política del Gobierno en materia económica pivota, desde su toma de posesión en mayo de 1996, sobre la consolidación de las finanzas públicas y la introducción de medidas estructurales dirigidas a eliminar rigideces e ineficiencias en los mercados de bienes y servicios y de factores productivos.

La *reducción del déficit público* desde el 6,6 por ciento del PIB en 1995 al 4,4 por ciento en 1996 y al 3 por ciento en 1997 constituye una pieza esencial en esta estrategia, cuyos frutos son evidentes en cuanto a la estabilidad macroeconómica, ya que ha permitido la reducción de los tipos de interés y ha alentado la mejora de la confianza y expectativas de los agentes económicos, factores esenciales de la reactivación económica.

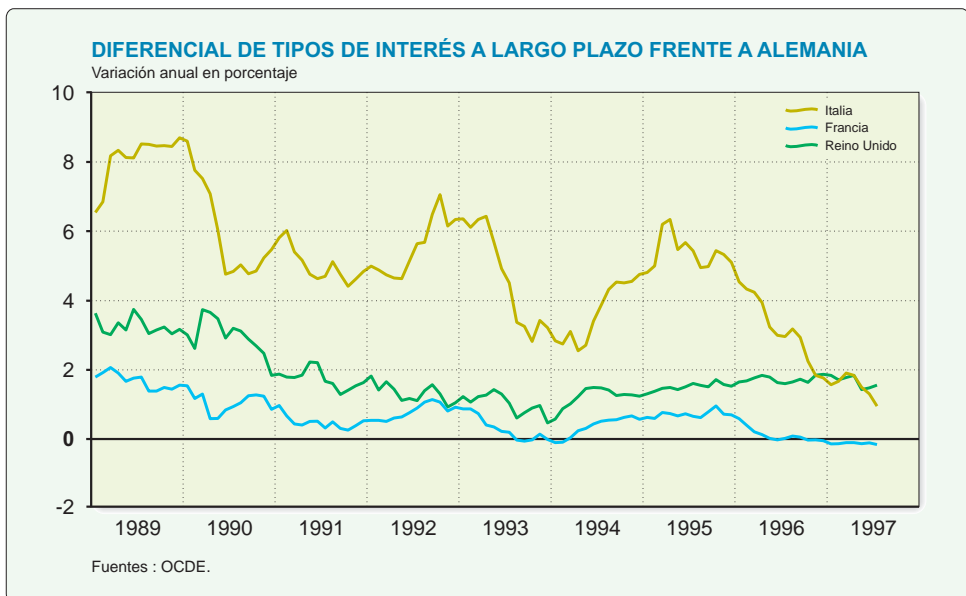
Para conseguir reducir al 3 por ciento el déficit en este año y cumplir, así, con el criterio de Maastricht, el Gobierno adoptó en los PGE-97 una orientación muy restrictiva del gasto público y una instrumentación precisa para su cumplimiento, mientras se mantenía la presión fiscal global. Además de ello, el descenso de los tipos de interés registrado a lo largo de 1996 y el previsto para 1997 daría lugar a una disminución de la carga de la deuda pública como porcentaje del PIB. Finalmente, la reactivación económica debía contribuir también al cumplimiento del objetivo de déficit. Tal esquema de política presupuestaria ha sido objeto de una notoria credibilidad entre los analistas y los agentes económicos, tanto por el realismo de su formulación y de las previsiones macroeconómicas en las que estaba basado como por la ejecución de los presupuestos de 1996.

La ejecución del presupuesto del Estado de 1997 hasta el mes de agosto se está ajustando a las expectativas. El déficit de caja no financiero mostraba una reducción del 32,6 por ciento, algo inferior a la prevista, si bien ello era consecuencia, de la inclusión entre los pagos de los derivados del Real Decreto-Ley 12/1996, de 26 de julio, correspondientes a la regularización del ejercicio de 1995. En todo caso, la cifra relevante a efectos del cumplimiento del criterio de Maastricht es el déficit en términos de contabilidad nacional,

que se redujo hasta el mes de agosto un 35,9 por ciento respecto al de los mismos meses del año anterior, bastante más de lo previsto para el conjunto del ejercicio.

Por lo que respecta al *Sistema de Seguridad Social*, los datos disponibles hasta junio mostraban una evolución de los ingresos y de los gastos en línea con las cifras presupuestadas, previéndose para el resto del año una evolución favorable de los ingresos por cotizaciones en función de la tendencia positiva que muestran las cifras de nuevas afiliaciones. En cuanto a las *Administraciones Territoriales*, la información es escasa, pero, a la vista del cierre del ejercicio último, también parece que ajustarán su déficit a la cifra prevista (0,3 por ciento del PIB).

Como ya se ha mencionado, el grado de estabilidad alcanzado por la economía española en el último año y las expectativas de su consolidación han permitido que continuase de forma pronunciada el proceso de bajada de los *tipos de interés*, tanto a corto como a largo plazo. Tomando como referencia los tipos del mercado interbancario a tres meses y los de la deuda pública a diez años, los primeros se situaron al cerrar este informe en el 5,2 por ciento y los segundos, en el 6 por ciento, lo que suponía 2 y 2,7 puntos porcentuales, respectivamente, menos que un año antes. Esta reducción ha



sido más acusada que la de gran número de países del Sistema Monetario Europeo (SME), lo que ha propiciado una disminución de los diferenciales con los tipos alemanes del orden de dos puntos porcentuales en ambos plazos.

Cabe señalar que, como es lógico, la evolución de los tipos a corto ha estado determinada por la de los tipos de intervención del Banco de España, que en el periodo comentado pasaron del 7,25 por ciento al 5,25 por ciento. Esta reducción ha estado, en todo caso, totalmente acompañada a la evolución de la inflación y a los progresos en la consolidación fiscal, manteniendo el Banco de España en todo momento un tono prudente de restricción monetaria, que se pone de manifiesto en el mantenimiento de los tipos de interés reales a corto plazo, en el hecho de que éstos han estado siempre por encima de los de los países centrales del SME y en la pendiente plana o negativa de la curva de rendimientos hasta el plazo de 2-3 años que puede observarse en la mayor parte de este periodo.

A pesar de las expectativas que se han ido consolidando a lo largo de agosto de subidas en los próximos meses de los tipos de interés por parte de la Reserva Federal norteamericana y del Bundesbank alemán, la pendiente de la curva de rendimientos españoles hasta el plazo de 2 años sigue siendo negativa, lo que supone el mantenimiento de expectativas bajistas de los tipos del Banco de España. Ello es así porque, a pesar del acortamiento señalado, el diferencial de tipos a corto respecto a Alemania tendrá que irse reduciendo en los próximos meses, dados los niveles relativos de inflación (la española está situada por debajo de la alemana desde el mes de mayo último) y la elevada probabilidad de formar parte desde su inicio de la unión monetaria europea con que cuenta España.

La situación de estabilidad macroeconómica descrita, en un entorno internacional caracterizado -salvo algún episodio pasajero de inestabilidad asociado a las expectativas sobre el proceso de la unión monetaria europea- por la ausencia de tensiones significativas en los mercados financieros, ha propiciado una evolución muy estable del *tipo de cambio* de la peseta en el seno del SME, manteniéndose durante todo el último año ligeramente apreciado respecto a su paridad central con el marco alemán. No obstante, el índice de tipo de cambio efectivo frente al conjunto de países desarrollados ha mantenido una tendencia constante a la baja, como consecuencia de la apreciación del dólar, libra esterlina y yen japonés, resultando una depreciación del mismo en los doce últimos meses hasta agosto ligeramente superior al 5 por ciento. Ello supone un estímulo para las exportaciones, pero también un cierto riesgo inflacionista, al encarecerse los precios de la energía y otras materias primas importadas.

3. PREVISIONES PARA 1997-1998

A partir de las tendencias recientes de la economía española anteriormente analizadas, del contexto internacional y de la política económica diseñada, se han realizado las previsiones macroeconómicas para 1997 y 1998 que se recogen en el cuadro adjunto.

El *crecimiento del PIB* seguirá acelerándose en lo que resta del año en curso, tal como apuntan los últimos datos conocidos de los indicadores de producción y demanda, pasando de una tasa interanual del 3 por ciento en el primer semestre al 3,4 por ciento en el segundo, lo que hace una media anual del 3,2 por ciento, dos décimas porcentuales más que la cifra prevista en los PGE-97. Esta aceleración estará basada en la *demanda interna*, que se traducirá en un mayor crecimiento de las importaciones y, como consecuencia, en una disminución de la aportación del saldo exterior, hasta desaparecer en el último trimestre del año. Durante 1998 se prevé la consolidación del ritmo de crecimiento del PIB en torno al 3,4 por ciento. El mayor avance de la demanda interna respecto a 1997 será contrarrestado en gran medida por el cambio de signo de la aportación del saldo exterior, que se convertirá en ligeramente negativo.

En definitiva, tal como apuntan ya los últimos datos disponibles, el patrón de crecimiento, basado hasta el primer trimestre de este año fundamentalmente en las exportaciones, irá dejando paso a un mayor protagonismo del consumo privado y la inversión, como es usual cuando se consolidan las fases expansivas. No obstante, este cambio en las fuentes del crecimiento será progresivo, dando lugar a una situación equilibrada y sostenible en el tiempo.

El avance de las rentas de las familias, basado fundamentalmente en el del empleo, y la mejora de la confianza de los consumidores serán los factores principales que empujen al *consumo privado*. No obstante, siguen presentes los factores estructurales que han llevado a las familias a mantener tasas de ahorro elevadas, por lo que no se prevé un cambio drástico en el comportamiento de este agregado. Para el conjunto de 1997, el crecimiento del consumo privado se estima en un 3 por ciento, siendo sólo ligeramente superior (3,1 por ciento) la tasa prevista para 1998. Ambas tasas se sitúan muy en línea con el aumento esperado de la renta real disponible de las familias, lo que significa que éstas mantendrán estable su tasa de ahorro en torno al 12 por ciento de dicha renta.

Cuadro I.3.1
PREVISIONES MACROECONÓMICAS PARA 1997-1998

Variación en % sobre el mismo periodo del año anterior, salvo indicación en contrario

| Conceptos | 1996 | 1997 | 1998 |
|--|-----------------|-----------------|-----------------|
| PIB Y AGREGADOS (% Δ real) | | | |
| Consumo privado nacional | 1,9 | 3,0 | 3,1 |
| Consumo público | 0,0 | -0,8 | 1,0 |
| Formación bruta capital fijo | 0,7 | 4,3 | 6,9 |
| - <i>Bienes de equipo</i> | 6,1 | 9,3 | 10,5 |
| - <i>Construcción</i> | -2,3 | 1,2 | 4,5 |
| Variación de existencias (a) | 0,2 | -0,1 | 0,0 |
| Demanda nacional | 1,5 | 2,5 | 3,6 |
| Exportación de bienes y servicios | 10,3 | 11,1 | 10,9 |
| Importación de bienes y servicios | 7,5 | 8,6 | 11,0 |
| Saldo exterior (a) | 0,6 | 0,6 | -0,2 |
| Producto Interior Bruto | 2,2 | 3,2 | 3,4 |
| PIB precios corrientes: m.m. ptas. | 73.661,0 | 77.456,1 | 81.899,5 |
| % variación | 5,6 | 5,2 | 5,7 |
| MERCADO DE TRABAJO (b) | | | |
| Empleo total: | | | |
| - <i>Variación en miles</i> | 178,0 | 335,0 | 318,6 |
| - <i>Variación en %</i> | 1,5 | 2,7 | 2,5 |
| Paro (% de la población activa) | 22,2 | 20,9 | 19,5 |
| PRECIOS Y COSTES | | | |
| Deflactor del PIB | 3,3 | 1,9 | 2,2 |
| Deflactor consumo privado | 3,6 | 1,9 | 2,2 |
| Precios de consumo, diciembre/diciembre | 3,2 | 2,2 | 2,1 |
| Salarios según convenios | 4,1 | 3,0 | 2,3 |
| CLUs, total de la economía | 3,8 | 2,2 | 2,0 |
| SECTOR EXTERIOR (% PIB) | | | |
| Saldo comercial FOB-FOB | -2,6 | -2,2 | -2,3 |
| Saldo operaciones corrientes | 0,7 | 1,3 | 1,0 |
| Cap (+) o nec (-) financiación frente al resto del mundo | 1,7 | 2,2 | 1,9 |
| DÉFICIT PÚBLICO (% PIB) | | | |
| Administraciones públicas totales | -4,4 | -3,0 | -2,4 |
| Administraciones públicas centrales | -3,8 | -2,7 | -2,2 |

(a) Contribución al crecimiento del PIB.

(b) Cifras EPA. Las de 1996 están corregidas del efecto de la adaptación de la muestra de la EPA al Censo de 1991. Sin dichas correcciones el aumento del empleo en dicho año fue del 2,9%

Fuentes: 1996, INE; 1997-1998 Ministerio de Economía y Hacienda

En cuanto al consumo público, el año 1997 cerrará con una caída en términos reales cercana al punto porcentual, algo superior a la prevista en los PGE-97. En 1998, tal como se contempla en el Programa de Convergencia, este agregado mantendrá un comportamiento más positivo, si bien su crecimiento será modesto, de un 1 por ciento.

El avance del consumo total, privado y público, por debajo del PIB se traducirá en un nuevo aumento de la tasa de ahorro nacional, que pasará del 21,9 por ciento en 1997 al 22,2 por ciento del PIB en 1998. Cabe señalar la importancia de la moderación del consumo y el aumento consiguiente del ahorro, ya que de este comportamiento depende fundamentalmente el mantenimiento de los equilibrios básicos de la economía y la capacidad de aumentar el stock de capital, factores ambos determinantes del crecimiento económico y de la generación de empleo.

Los dos grandes componentes de la formación bruta de capital fijo (FBCF), la inversión en equipo y la construcción, continuarán adquiriendo a lo largo del año en curso mayores ritmos de crecimiento, siguiendo las tendencias comentadas anteriormente. La tasa media anual prevista para la construcción es modesta, ligeramente superior al 1 por ciento, pero supone una recuperación importante a lo largo del año, teniendo en cuenta que la del primer trimestre fue negativa. En cambio, el crecimiento de la inversión en equipo, en media anual, superará el 9 por ciento. La suma de los dos componentes arroja un aumento de la FBCF para el año en curso del 4,3 por ciento, frente a un práctico estancamiento en 1996. Durante 1998, la inversión en capital fijo continuará su perfil expansivo y su crecimiento se prevé cercano al 7 por ciento, acelerándose sus dos componentes, pero especialmente la construcción.

En cuanto a la variación de existencias, que en 1996 contribuyeron con 0,2 puntos porcentuales al crecimiento del PIB, debido fundamentalmente a la acumulación temporal de parte de las excelentes cosechas agrícolas, en 1997 podrían cambiar el signo de su aportación, que pasaría a ser ligeramente negativa, precisamente por el efecto contrario de desacumulación de productos agrícolas, que contrarrestará el normal crecimiento que se produce en las fases iniciales de reactivación económica debido al aumento de los trabajos en curso y de las materias primas utilizadas en los procesos productivos. Para 1998 se contempla una aportación nula.

Con la evolución descrita de la formación bruta de capital, la tasa de inversión de la economía española retomará su tendencia creciente, tras el retroceso de 1996. En 1998 se prevé alcance el 21,2 por ciento del PIB, ya por encima de la cifra de 1995, aunque todavía lejos del 25,4 por ciento

registrado en 1990, lo que pone de manifiesto el recorrido expansivo que podría y debería registrar esta variable en los próximos años. Esta evolución se fundamenta en el mantenimiento de la tasa de ahorro y al mismo tiempo, de una elevada rentabilidad de las empresas, bajos tipos de interés y favorables expectativas empresariales.

La agregación de todos los componentes de la demanda interna ofrece un perfil de clara recuperación de la misma a lo largo del año en curso, prolongando la tendencia ya iniciada en el primer trimestre. En dicho periodo, la CNTR estimaba su crecimiento interanual en el 1,6 por ciento, tres décimas más que en el trimestre anterior, y la previsión para el segundo se sitúa por encima del 2 por ciento. En media anual, se estima una tasa del 2,5 por ciento, siete décimas por debajo de lo contemplado en los PGE-97. En 1998, dicha tasa se acelerará algo más de un punto porcentual, hasta el 3,6 por ciento.

La diferencia de seis décimas porcentuales entre la aportación de la demanda interna y el crecimiento del PIB en 1997 será cubierta por la aportación de la demanda externa neta. El aumento real previsto de las exportaciones de bienes y servicios se sitúa en torno al 11 por ciento, tasa que es coherente con la evolución de los mercados exteriores y con la mejora de la competitividad en los mercados no comunitarios derivada fundamentalmente de la apreciación del dólar y de la moderación de los costes domésticos. En cuanto a las importaciones, su ritmo de crecimiento irá en aumento, en paralelo a la demanda interna, estimándose la tasa media anual en el 8,6 por ciento. En 1998, deberá proseguir la aceleración de las importaciones, mientras que se prevé el mantenimiento de la tasa de las exportaciones. Éstas se verán favorecidas por el mejor comportamiento previsto de los mercados europeos, pero probablemente no contarán con el mismo dinamismo de los mercados no europeos ni con las ganancias de competitividad de 1997 derivadas de la apreciación del dólar. Como consecuencia, la aportación de la demanda externa neta al crecimiento del PIB pasará a ser negativa, aunque sólo de dos décimas porcentuales.

Esta evolución de las exportaciones e importaciones de bienes y servicios se traducirá en un aumento del superávit de la Balanza de Pagos por operaciones corrientes en 1997, que se prevé supere el 1 por ciento del PIB. La mejora afectará a las subbalanzas de mercancías, de turismo y otros servicios y de transferencias, mientras se contempla un empeoramiento de la de rentas. Sumando el superávit corriente al de capital, para el que se prevé una cifra similar a la de 1996, la capacidad de financiación frente al resto del mundo superará el 2 por ciento del PIB. En 1998, el superávit corriente cambiará su tendencia, disminuyendo en algunas décimas como porcentaje del PIB. Desde

el punto de vista de los flujos de ahorro-inversión, tal empeoramiento será consecuencia de un aumento de la tasa de inversión mayor que el de la tasa de ahorro nacional, tendencia que, moderadamente, debería continuar en los años siguientes.

Por lo que respecta al mercado laboral, el año 1997 cerrará con un aumento medio anual del empleo del 2,7 por ciento, siete décimas más de lo previsto en los PGE-97. Esta tasa supone la creación de unos 335.000 nuevos puestos de trabajo. De ellos, unos 160.000 absorberán el aumento de la población activa y el resto, 175.000, permitirán reducir el número de parados. Con ello la tasa de paro habrá descendido 1,3 puntos porcentuales, situándose en el 20,9 por ciento de la población activa.

En 1998, el ritmo de descenso de la tasa de paro será similar al de 1997, previéndose tasas de crecimiento de la población activa y del empleo ligeramente menores que en este año. Ello se explica, en el primer caso, fundamentalmente por la desaceleración que está experimentando la población en edad de trabajar y, en cuanto al empleo, por cambios en la composición sectorial del crecimiento del PIB. Así, las excelentes cosechas de 1996 y primeros meses de 1997 originaron una paralización de la caída secular y estructural del empleo agrario. Por otro lado, en 1997 se está produciendo un aumento del empleo en la construcción muy superior al del Valor Añadido en el sector, lo que, al margen de algún posible sesgo estadístico, puede ser debido a la concentración de las obras en actividades y fases más intensivas en mano de obra (por ejemplo, en viviendas en terminación, que están registrando un fuerte crecimiento). Para 1998 se espera continúe el secular descenso del empleo agrario y que en la construcción el empleo deje de crecer a mayor ritmo que la actividad, ante la incorporación de numerosos proyectos que en sus primeros meses de ejecución requieren una menor intensidad en el uso de mano de obra. Todo ello hará que la productividad aparente por ocupado recupere un mayor ritmo de crecimiento, aunque manteniéndose en cifras históricamente bajas. A ello contribuirá el mantenimiento de la moderación salarial y las reformas introducidas en 1997 en el marco jurídico laboral ya comentadas con anterioridad.

Respecto a los salarios, se prevé una moderación de los aumentos negociados en los convenios colectivos de 1998, reflejando la caída de la inflación observada y de las expectativas para dicho año. Teniendo en cuenta las derivas y los demás costes no salariales, los costes laborales totales deberían situar su aumento por trabajador por debajo del 3 por ciento. Esta tasa podría ser ligeramente superior a la estimada para el total de la economía en 1997, si bien en este año el aumento salarial medio estuvo sesgado a la

baja por la congelación de los sueldos en el sector público. Considerando sólo el sector privado, el aumento previsto del coste laboral en 1998 es inferior al de 1997. Por otra parte, restando a dicho aumento el de la productividad por ocupado, se obtiene un avance del coste laboral unitario del orden del 2 por ciento, inferior en dos décimas al crecimiento del deflactor del PIB, lo que permite mantener la rentabilidad de las empresas, favoreciendo la creación de empleo.

La moderación de los costes laborales y el nuevo descenso de los gastos financieros (aunque no descendieran más los tipos de interés, su nivel medio en la segunda mitad de 1997 y en 1998 sería inferior al de la primera mitad de 1997) compensarán sobradamente el posible repunte de los precios de importación, especialmente de las materias primas, como consecuencia de la apreciación del dólar. Teniendo en cuenta que tampoco se prevén presiones desbordadas de la demanda y los efectos de las medidas liberalizadoras llevadas a cabo en 1996 y 1997, así como de las que se tomarán en los próximos meses, todo ello permitirá mantener controlada la inflación en una tasa cercana al 2 por ciento. El objetivo fijado por el Gobierno en términos de variación interanual del IPC en diciembre de 1998 es el 2,1 por ciento, cifra coherente con la definición de estabilidad de precios incluida en la programación de la política monetaria anunciada por el Banco de España.

El control de la inflación va a estar apoyado en 1998, al igual que en los dos años anteriores, por la política de contención del gasto público, que va a permitir a la política monetaria disponer del margen que ésta pueda requerir en un año crucial en el proceso de la unión monetaria europea. De acuerdo con las directrices marcadas en el Programa de Convergencia aprobado en abril de 1997, el gasto de las Administraciones Públicas, como porcentaje del PIB, debería disminuir medio punto porcentual, lo que, unido al mantenimiento de los ingresos, daría lugar a la disminución del déficit público en esa misma cantidad. No obstante, como también contemplaba dicho Programa, el mayor crecimiento económico permite, manteniendo el mismo esfuerzo fiscal en el control del gasto estructural, reducir el déficit algo más de lo previsto. En concreto, los PGE-98 prevén que dicho déficit se sitúe en el 2,4 por ciento del PIB, seis décimas por debajo del estimado para 1997. Esta mayor reducción recaerá, como es lógico, en aquel sector de las Administraciones Públicas cuyos ingresos y gastos muestran mayor sensibilidad cíclica, concretamente la Administración Central, que deberá situar su déficit en el 2,2 por ciento del PIB, correspondiendo las otras dos décimas restantes a las Administraciones Territoriales.

Capítulo II

MARCO INSTITUCIONAL

Y JURÍDICO DE LOS

PRESUPUESTOS GENERALES

DEL ESTADO PARA 1998

MARCO INSTITUCIONAL Y JURÍDICO DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 1998

1. MARCO INSTITUCIONAL

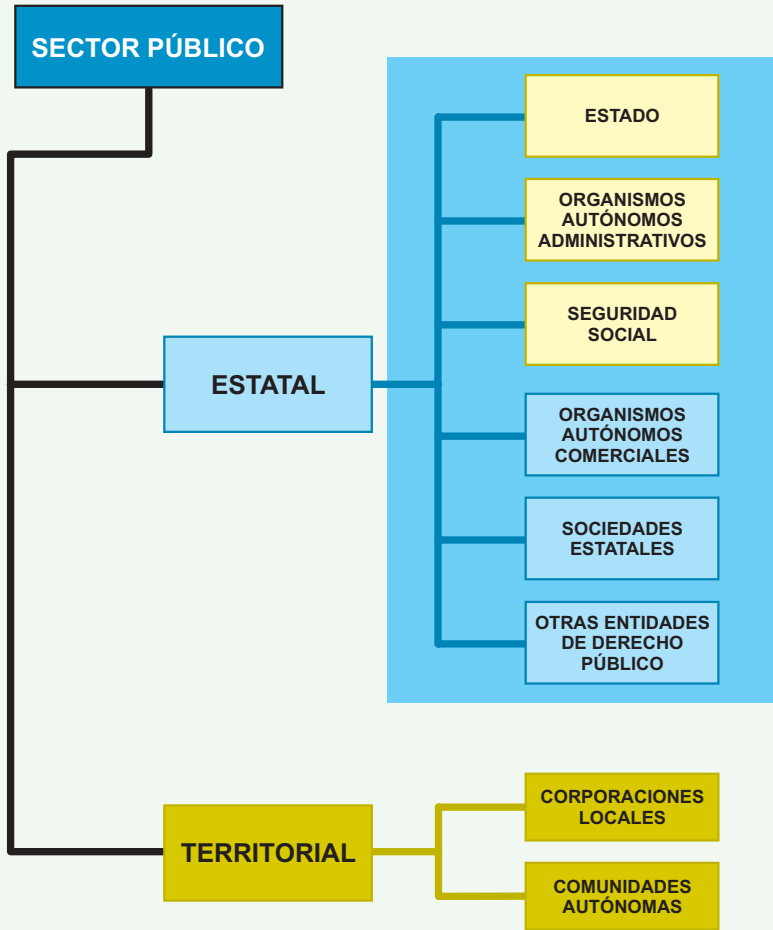
El artículo 134.2 de la Constitución establece que los Presupuestos incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal. Por tanto, el ámbito institucional de los presupuestos viene determinado por la definición de éste último.

Los Presupuestos Generales del Estado delimitan su ámbito al sector público estatal en el que se distinguen dos subsectores según la naturaleza administrativa o empresarial de la actividad realizada:


- *Administraciones Públicas*. En él se agrupan la Administración del Estado y sus Organismos Autónomos (es decir, los actuales Organismos Autónomos Administrativos y aquéllos de carácter comercial, industrial o financiero que, en virtud de las disposiciones transitorias de la Ley 6/1997 de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), se incluyan dentro de la categoría de Organismos Autónomos) y la Administración de la Seguridad Social, incluyendo sus servicios comunes, entidades gestoras y entidades colaboradoras.

Jurídicamente, dentro de la Administración del Estado es preciso distinguir los órganos constitucionales, regulados por la Constitución directamente y que en algunos casos gozan de un régimen presupuestario particular. Así, las Cortes Generales elaboran su propio presupuesto que se añadirá a los Presupuestos Generales del Estado, mientras que la Corona, el Tribunal Constitucional, el Tribunal de Cuentas y el Consejo General de Poder Judicial, se rigen por la normativa común de gasto público, siendo fijados sus créditos en el Presupuesto del Estado que el Gobierno presenta ante las Cortes.

**DELIMITACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO Y LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
ÁMBITO DE LA CONTABILIDAD NACIONAL EN RELACIÓN
CON LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO**



 PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

 ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. ÁMBITO DE LA CONTABILIDAD NACIONAL

Nota : La Ley 6/97 de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado prevé una nueva ordenación distinguiendo entre Organismos autónomos y Entidades públicas empresariales. Establece un régimen transitorio de dos años para adecuar los actuales Organismos Administrativos, Comerciales y Entes Públicos a su normativa

- *Empresas e Instituciones Financieras Públicas.* Comprende las Entidades Públicas Empresariales, definidas por la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, es decir, los actuales Organismos Autónomos de carácter comercial, industrial, financiero y análogo a los que se otorgue este carácter según el régimen transitorio que establece la citada ley; las sociedades estatales, y aquellas entidades privadas tuteladas por el Estado.

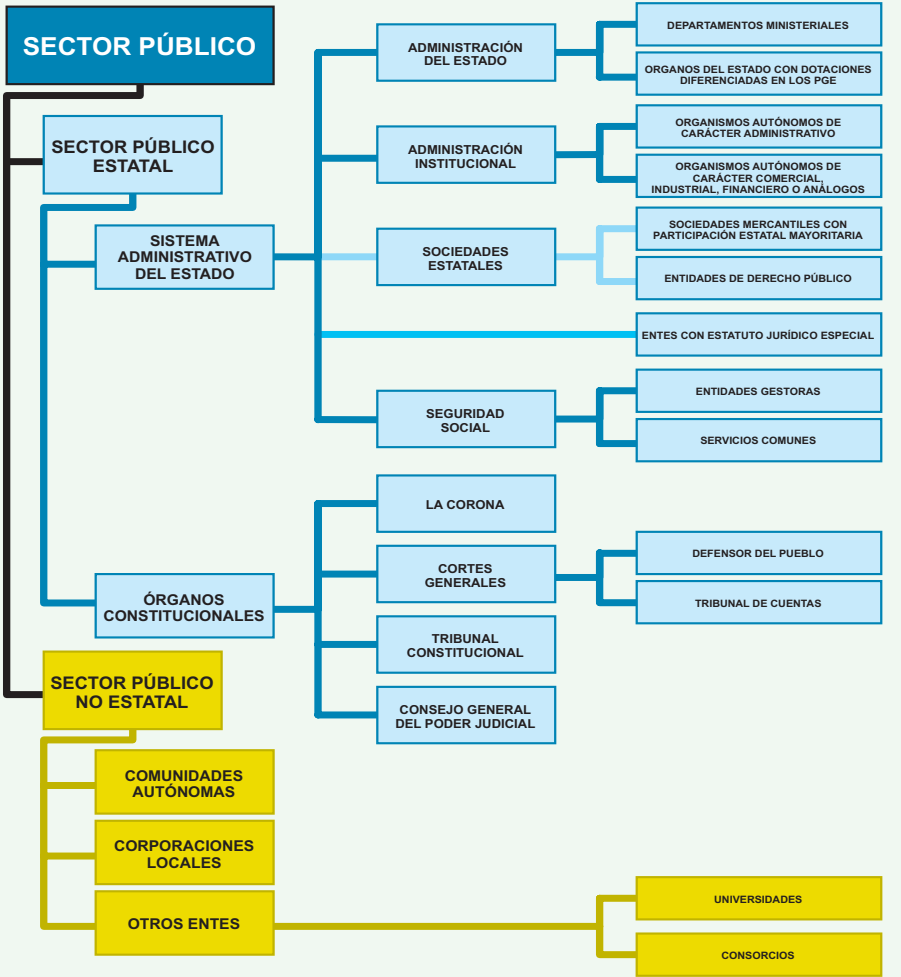
La Ley de Presupuestos Generales del Estado, partiendo de esta clasificación establece que éstos comprenderán:

- a) El Presupuesto del Estado.
- b) Los Presupuestos de los Organismos Autónomos, de carácter administrativo.
- c) Los Presupuestos de los Organismos Autónomos, de carácter comercial, industrial, financiero o análogo.
- d) El Presupuesto de la Seguridad Social.
- e) Los Presupuestos de los entes públicos del artículo 6 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, a los que su normativa específica confiere carácter limitativo a sus créditos. Son los siguientes:
 - Consejo de Seguridad Nuclear
 - Consejo de Administración del Patrimonio Nacional
 - Instituto de Comercio Exterior
 - Consejo Económico y Social
 - Agencia Estatal de Administración Tributaria
 - Instituto Cervantes
 - Agencia de Protección de Datos
- f) El Presupuesto del Ente Público Radiotelevisión Española y de las sociedades estatales que tienen encomendada la gestión de los servicios públicos de radiodifusión y televisión.
- g) Los Presupuestos de las sociedades estatales de carácter mercantil.
- h) Los Presupuestos de las restantes entidades de derecho público a las que se refiere el artículo 6 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria.

El Presupuesto consolidado

La actividad de cada uno de los agentes cuyos presupuestos se agrupan en los Presupuestos Generales del Estado se entrelaza con la de los demás, generándose una serie de flujos internos que engrosan la cifra agregada de los presupuestos. Para evitar duplicaciones se realiza la consolidación de los

DELIMITACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO ÁMBITO ACTUAL DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PRESUPUESTO CONSOLIDADO



Ambito de los Presupuestos Generales del Estado
 Consolidan su Presupuesto en los Presupuestos Generales del Estado
 No consolidan su Presupuesto en los Presupuestos Generales del Estado

Nota : La Ley 6/97 de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado prevé una nueva ordenación distinguiendo entre Organismos autónomos y Entidades públicas empresariales. Establece un régimen transitorio de dos años para adecuar los actuales Organismos Administrativos, Comerciales y Entes Públicos a su normativa

presupuestos del Estado, los Organismos Autónomos, la Seguridad Social y los entes públicos del artículo 6.5 ya citados, cuya normativa reguladora observa el carácter limitativo de sus créditos.

Fuera de este bloque consolidado quedan los presupuestos de las sociedades estatales y los entes públicos no relacionados anteriormente, de carácter estimativo y estructura propia, que desaconsejan su consolidación por lo heterogéneo de sus contenidos.

2. MARCO JURÍDICO

El Tribunal Constitucional en su interpretación del artículo 134 de la Constitución ha delimitado en abundante Jurisprudencia, cuyo último exponente es la sentencia 195/1994, el contenido y alcance de la Ley de Presupuestos Generales del Estado

El Alto Tribunal distingue en este sentido, entre el contenido necesario e imprescindible de dicha Ley y el contenido eventual de la misma.

El contenido esencial de toda Ley de Presupuestos está formado por la aprobación anual de los ingresos y gastos del sector público estatal, así como del importe de los beneficios fiscales que afectan a los tributos del Estado. El contenido eventual, sin embargo, es el que puede incluir la Ley de Presupuestos a efectos de regular otras materias o cuestiones vinculadas directamente con los ingresos y gastos o relativas a criterios de política económica y siempre que sean imprescindibles para la mejor comprensión y ejecución del Presupuesto.

La voluntad de conciliar el pleno sometimiento a la doctrina del Tribunal Constitucional con la necesidad de llevar a cabo modificaciones concretas en el Ordenamiento Jurídico que hagan más eficaz la política económica del Gobierno, generó en el año 1994 la práctica de tramitar junto a la Ley de Presupuestos de contenido tasado, una Ley “de acompañamiento”, que incorpora aquellas medidas que, aún teniendo su origen en la orientación política del Gobierno para el correspondiente ejercicio, por su naturaleza o vigencia indefinida no encuentran cabida en la Ley de Presupuestos.

Esta práctica, iniciada con la Ley 21/1993, de Presupuestos y la Ley 22/1993, se mantiene para el ejercicio 1998, en el que la Ley de Presupuestos va acompañada de una Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social -en lo sucesivo, Ley de Acompañamiento-. Dada la común voluntad normativa que inspira ambas disposiciones legales, el análisis del contenido de la Ley de Presupuestos no debe realizarse aisladamente del de la Ley de Acompañamiento.

Conviene hacer una precisión técnica en orden al estudio de ambas disposiciones, ya que, dado el distinto ritmo de tramitación de ambas leyes, se produce la circunstancia de que, aprobado el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado por el Gobierno, la Ley de Acompañamiento tiene aún la categoría de anteproyecto, categoría que mantiene hasta que el Consejo de Ministros, en una próxima reunión acuerde su remisión a las Cortes Generales, momento en que adoptará la condición de Proyecto de Ley.

TÍTULO I. DE LA APROBACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS Y SUS MODIFICACIONES

La parte típica y esencial de la Ley de Presupuestos se recoge en el Título I, por cuanto que en su Capítulo I se aprueban la totalidad de los estados de ingresos y gastos del sector público estatal y se consigna el importe de los beneficios fiscales que afectan a los Tributos del Estado. En este Título se concreta la línea de austeridad, control del déficit público y disciplina presupuestaria, ya iniciada en el ejercicio anterior, y que caracteriza la política presupuestaria para 1998.

El Capítulo II recoge las normas de modificación y ejecución de créditos presupuestarios.

La Ley de Presupuestos para 1998, introduce al respecto algunas novedades:

En lo relativo a las competencias específicas en materia de modificaciones presupuestarias, se amplían las competencias que corresponden al Ministro de Economía y Hacienda, atribuyéndole competencias para “autorizar generaciones de créditos por ingresos percibidos en el último mes del ejercicio anterior, cuando dichos ingresos procedan de aportaciones de la Unión Europea” y para “autorizar las transferencias de crédito cuando ello fuera necesario para la distribución del crédito para actividades de prevención, investigación, persecución y represión de los delitos relacionados con el tráfico de drogas a que se refiere el artículo 2 de la Ley 36/1995, de 11 de diciembre.”

En lo referente a las generaciones de crédito a autorizar por el Ministro de Sanidad y Consumo, se establece que los ingresos deben producirse en el “último mes” del ejercicio anterior, frente al plazo del “último trimestre” previsto en la Ley de Presupuestos de 1997.

En materia de limitaciones presupuestarias, se mantiene en la presente Ley de Presupuestos lo dispuesto en la Ley de Presupuestos para 1997 relativo a la

prohibición de que el conjunto de los créditos comprometidos para este ejercicio con cargo al Presupuesto del Estado y referidos a operaciones no financieras superen en cuantía el importe total de los créditos inicialmente aprobados, y a la obligación del Gobierno de realizar periódicamente un seguimiento al respecto.

Se mantiene igualmente para el ejercicio 1998 tanto la suspensión de la posibilidad de realizar incorporaciones de crédito, salvo determinadas excepciones, como la prohibición de efectuar transferencias de crédito de operaciones de capital a operaciones corrientes, con las mismas salvedades que para el ejercicio anterior.

TÍTULO II. DE LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA

El Título II de la Ley de Presupuestos relativo a la Gestión Presupuestaria se estructura en tres capítulos.

Destaca por su importancia el Capítulo I en el que se regula la gestión de los Presupuestos docentes, con la fijación del módulo económico de distribución de fondos públicos para sostenimiento de Centros concertados.

En el Capítulo II, relativo a la gestión presupuestaria de la Sanidad se establece el régimen de distribución de competencias en materia de transferencias de crédito de créditos ampliables del Presupuesto del INSALUD exceptuándose de la consideración de crédito ampliable los destinados al pago de productos farmacéuticos procedentes de recetas médicas. En este capítulo se recoge una novedad de importancia, al regular el régimen presupuestario de las Fundaciones de naturaleza o titularidad pública creadas o que se creen al amparo del Real Decreto Ley 10/1996, de 17 de Junio, sustituido por la Ley 15/1997, de 15 de abril, sobre rehabilitación de nuevas formas de gestión del INSALUD, estableciéndose los distintos supuestos de obligación de comunicación e intervención a la Dirección General de Presupuestos del Ministerio de Economía y Hacienda.

El Capítulo III recoge otras normas sobre la gestión presupuestaria fijándose en un 18 % el porcentaje de participación en la recaudación bruta que se obtenga por la actividad propia de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria.

Lo dispuesto en este Título se completa con las Normas de gestión y organización que establece la Ley de Acompañamiento en su Título IV, en el que se recogen diversas normas de gestión financiera y patrimonial así como de organización y procedimiento.

Por lo que respecta a la gestión financiera, se introducen modificaciones en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre reguladora de las Haciendas Locales, al objeto de incentivar a las Entidades locales al cumplimiento de las obligaciones que contraigan en las operaciones de crédito que concertan. Asimismo, se acuerda la sustitución del tipo de interés básico del Banco de España por el tipo de interés legal del dinero, determinado anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, y se modifica el artículo 61 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, al objeto de incluir dentro de los compromisos de gastos que se extienden a ejercicios futuros los correspondientes a activos financieros y a gastos en bienes y servicios cuya contratación, bajo las modalidades establecidas en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, no pueda ser estipulada o resulte antieconómica por plazo de un año y se adecua el contenido del artículo 62 a la redacción del artículo 49 del mismo texto legal.

En lo referente a la gestión patrimonial, se modifica la Ley de Patrimonio del Estado al objeto de facilitar la posibilidad de permuta de bienes muebles establecida en dicha Ley; para ello, se excluye de la permuta de bienes muebles la aplicación del principio de presupuesto bruto contemplado en el artículo 58 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria. Se regula el régimen patrimonial de MUFACE y se modifica la Ley 23/1982 reguladora del Patrimonio Nacional en materia de protección de los bienes de las Fundaciones denominadas Reales Patronatos.

Por lo que se refiere a la contratación administrativa, se modifica la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, con el fin de evitar que, para determinados tipos de contratos, el acceso a la contratación pública se vea limitado o rechazado por el requisito de la clasificación.

En lo referente a la organización y procedimiento, se procede a la creación de diversos Organismos Autónomos: el Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras, que se configura como instrumento de ejecución de la política de reestructuración de la minería del carbón; la Gerencia de Infraestructura de la Seguridad del Estado y la Agencia Española del Medicamento. Asimismo, se regula el régimen jurídico de la Empresa de Transformación Agraria Sociedad Anónima (TRAGSA).

Se regula también la prestación de servicios de seguridad para las comunicaciones electrónicas, informáticas y telemáticas por la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre.

TÍTULO III. DE LOS GASTOS DEL PERSONAL

Una vez asentada la economía española en esta nueva etapa de crecimiento y estabilidad, el Título III relativo a los Gastos de Personal establece un incremento de las retribuciones del conjunto del personal público equivalente al crecimiento del IPC previsto, cifrado en un 2,1 %.

En relación con la Oferta de Empleo Público la presente Ley de Presupuestos unifica en un sólo artículo la regulación de la misma, a diferencia de lo que ocurría en años anteriores, en que figuraba en un artículo y una disposición transitoria.

Como en ejercicios anteriores, se prevé, como medida estructural de contención del gasto, que las convocatorias de plazas para ingreso de nuevo personal se concentrarán en los sectores, funciones y categorías profesionales que se consideren absolutamente prioritarias o que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales y que el número de plazas de nuevo ingreso deberá ser inferior al 25% de la tasa de reposición de efectivos, sin que éste criterio sea de aplicación a las Fuerzas Armadas, Fuerzas y Cuerpos de la Seguridad del Estado, personal de la Administración de Justicia, Administraciones Públicas con competencias educativas y Policías Autónomas en proceso de despliegue.

Estas disposiciones, al encuadrarse dentro de la política económica del Estado, tienen carácter básico conforme a los artículos 149.1.13 y 136.1 de la Constitución, siendo por tanto aplicables, además de al personal estatal, al personal al servicio de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales.

Al mismo tiempo, la Ley de Acompañamiento en su Título III recoge diversas modificaciones de la normativa relativa al personal al servicio de las Administraciones Públicas; por lo que se refiere a los funcionarios públicos, se modifica la Ley 30/1984, de 2 de agosto de Medidas para la Reforma de la Función Pública en materia de permisos por razones de guarda legal, al objeto de establecer la posibilidad de que los funcionarios que por razones de guarda legal tengan a su cuidado un menor de seis años, anciano o disminuido físico o psíquico, tendrá derecho a disminución de jornada de trabajo con reducción proporcional de retribuciones. Asimismo por criterios de eficacia mínima se limita a 65 años la edad de jubilación de los miembros de la Policía Local y de los servicios de extinción de incendios de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, y se introduce la posibilidad en la Dirección General de la Guardia Civil de establecer plazas de Facultativos y Técnicos de modo similar a lo dispuesto para el Cuerpo Nacional de Policía, con el fin de poder asumir

aquellas tareas muy específicas y no inherentes a la preparación de la propia de un Guardia Civil.

TÍTULO IV. DE LAS PENSIONES PÚBLICAS

El Título IV de la Ley de Presupuestos relativo a las Pensiones Públicas se estructura en cinco capítulos en los que se establece la regulación relativa a la determinación inicial de las pensiones públicas, limitaciones de señalamiento inicial, revalorización y modificación de las pensiones públicas, complementos para mínimos para las pensiones cuya cuantía no supere los límites que se fijan, así como otras disposiciones en materia de pensiones públicas, disposiciones, estas últimas, que como en otros años se refieren a la fijación de la cuantía de las pensiones no concurrentes del extinguido Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez.

El aumento global de recursos y las medidas adoptadas en la esfera social del gasto, permiten reforzar los principios básicos de solidaridad y equidad de nuestro sistema de protección social y, en especial, preservar la capacidad adquisitiva de las pensiones públicas.

Así, en lo referente a la revalorización y modificación de las pensiones públicas, se establece un incremento de las mismas para 1998 de un 2,1%, igual al del I.P.C. previsto para 1998.

Por su parte, la Ley de Acompañamiento modifica el Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, aprobado por Real Decreto legislativo 670/1987, de 30 de abril, en lo relativo a la revalorización de las pensiones, a efectos de establecer para las Clases Pasivas del Estado una regulación idéntica en esta materia a la establecida para la Seguridad Social por la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social.

En el régimen del Personal Militar, se establece un tratamiento individualizado de los derechos pasivos de los Militares de Empleo, dada la peculiar idiosincrasia de este colectivo.

Y por último se modifica la Ley 29/1975, de 27 de junio de Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado, al objeto de limitar a un plazo máximo de 30 meses el subsidio económico que por incapacidad temporal se pueda reconocer por MUFACE, medida que se hace extensiva al personal dependiente de ISFAS y MUGEJU.

En el ámbito de la Seguridad Social y en materia de acción protectora de la misma, la Ley de Acompañamiento en su Título II introduce modificaciones en

el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social que se refieren a la extinción del subsidio por incapacidad temporal y pensión de orfandad.

La nueva regulación de la extinción del subsidio por incapacidad temporal tiene como finalidad evitar que los efectos de la declaración de invalidez permanente se retrotraiga a una fecha en la que no conste la existencia de lesiones definitivas, y en lo referente a la pensión de viudedad y orfandad se amplían los supuestos para devengar el derecho a su percepción siguiendo la línea iniciada en la Ley 24/1997, de 15 de julio de Consolidación y racionalización del Sistema de Seguridad Social.

Se incluye también en este Título de la Ley de Acompañamiento un capítulo relativo a las ayudas a los afectados por delitos de terrorismo, en el que se modifica la regulación establecida en la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, al objeto de mejorar y ampliar el ámbito de protección a una serie de supuestos que la propia dinámica de los hechos viene demandando en el entorno del colectivo de personas afectadas por el hecho terrorista.

Por último, en materia de pensiones públicas, se modifica el Régimen Especial de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.

TÍTULO V. DE LAS OPERACIONES FINANCIERAS

El Título V de las Operaciones Financieras se divide en tres capítulos relativos a la Deuda Pública, a los avales públicos y otras garantías y a las relaciones del Estado con el Instituto de Crédito Oficial.

El objeto fundamental de este Título es autorizar la cuantía hasta la cual el Estado, los Organismos Autónomos y los Entes Públicos puedan realizar operaciones de endeudamiento.

En relación a la Deuda del Estado, se autoriza al Gobierno para que incremente la misma, con la limitación de que el saldo vivo de dicha Deuda a 31 de diciembre de 1998 no supere el correspondiente a 1 de enero de 1997 en más de 2.418.066.819 miles de pesetas.

Al igual que en el ejercicio anterior, no se contempla para el ejercicio 1998 la asunción de deuda por el Estado de ningún Ente o Sociedad.

En el Capítulo relativo a los avales públicos y otras garantías se fija el límite total de los avales a prestar por el Estado y otros Entes Públicos estatales. En relación con los avales a prestar por los Entes públicos sólo se autoriza (al igual que en el ejercicio anterior) a la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales

a prestar los citados avales, dado el criterio restrictivo que sobre este punto establece la normativa comunitaria.

Las relaciones del Estado con el Instituto de Crédito Oficial, como en años anteriores, se centran en regular los reembolsos del Estado a ese Instituto, la dotación del fondo de previsión constituido en el mismo, la información correspondiente a los costes generales y la dotación del Fondo de Ayuda al Desarrollo, dotación que en 1998 se incrementará en 80.000 millones de pesetas.

TITULO VI. NORMAS TRIBUTARIAS

Las modificaciones tributarias que se plantean en el marco de los Presupuestos Generales del Estado para 1998 asumen el compromiso de mantener estable la presión fiscal al tiempo que avanzan en la reestructuración del sistema tributario, acercando las tasas y precios públicos a los costes de los respectivos servicios e introduciendo retoques tendentes a proteger a la familia, favorecer el empleo y la actividad económica empresarial, estimular la competitividad de las empresas y el proceso de generación de ahorro en nuestra economía.

Se recogen en este título las normas de naturaleza tributaria cuyo contenido puede ser regulado en esta Ley, quedando incorporadas al proyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden social que el Gobierno se propone aprobar y enviar a las Cortes las disposiciones que no son propias de la misma pero que contribuyen de manera decisiva a la consecución de los objetivos enunciados.

En el apartado 3 de este capítulo se desarrollan con mayor detalle las citadas normas.

TÍTULO VII. DE LOS ENTES TERRITORIALES

El capítulo I de la Ley de Presupuestos Generales del Estado relativo a las Corporaciones Locales establece, conforme a lo dispuesto en los artículos 113 y 126 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, el crédito de participación de los Municipios, y de las Provincias en los tributos del Estado.

El crédito presupuestario correspondiente a la participación de los Municipios en los tributos del Estado se cifra en 803.383 millones de pesetas y el correspondiente a las Provincias en 437.201 millones de pesetas.

Asimismo, se fija el crédito destinado a subvenciones al servicio de transporte colectivo urbano y se establecen los criterios para su distribución.

El Capítulo II relativo a Comunidades Autónomas fija los porcentajes de participación de las mismas en los ingresos del Estado para el quinquenio 1997-2001, aplicables desde 1 de enero de 1998, distinguiéndose los porcentajes provisionales de participación en los ingresos territoriales del Estado por el IRPF y los porcentajes provisionales de participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos generales del Estado.

Se distingue igualmente en lo referente a la financiación en 1998 por participación en los ingresos del Estado, entre las Comunidades Autónomas a las que les es de aplicación el Modelo del sistema de financiación para el quinquenio 1997-2001 y las Comunidades Autónomas que no han adoptado acuerdo sobre el sistema de financiación.

TÍTULO VIII. COTIZACIONES SOCIALES

La Ley de Presupuestos contiene en este título la normativa relativa a la cotización de los distintos regímenes de Seguridad Social, incrementándose las bases de cotización.

Por su parte, la Ley de Acompañamiento introduce modificaciones concretas en el Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, en cuyo Título II relativo al Orden Social se adoptan medidas relativas al Procedimiento de la Seguridad Social y a la acción protectora de la misma.

Las modificaciones relativas al procedimiento tienen por objeto unificar el sistema de recaudación del Estado y de la Seguridad Social, siguiendo la directiva fijada en la Disposición Transitoria 13ª del citado texto legal. Al efecto se modifican los plazos para el pago de las deudas por cuotas reclamadas por la Seguridad Social, se clarifica el plazo de prescripción de 5 años para el reintegro de prestaciones indebidas y se modifican las condiciones de actuación de la Seguridad Social en los procesos concursales, otorgándole, a semejanza de lo establecido para la Hacienda Pública, el derecho de abstención y la posibilidad de suscribir acuerdos o convenios en el curso del proceso concursal.

En materia de acción protectora del Sistema de Seguridad Social y en relación con la protección por desempleo se establece para la reanudación del derecho a la prestación por desempleo los mismos plazos y efectos que para el inicio del mismo y se clarifican los supuestos en los que el trabajador genera derecho a dicha prestación durante la tramitación de recursos contra sentencias que declaren la improcedencia del despido.

OTRAS NORMAS

La Ley de Presupuestos contiene también diversas Disposiciones Adicionales y Transitorias en las que se recogen preceptos de índole muy variada.

En relación con las pensiones públicas y prestaciones asistenciales, se establecen las cuantías de las prestaciones económicas de la Seguridad Social por hijo a cargo, de las pensiones asistenciales y subsidios económicos de la Ley 13/1982, de Integración social de Minusválidos y de las Ayudas sociales a los afectados por el Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH)

Las normas de índole económica se refieren al interés legal del dinero, que se sitúa en un 5'5 % y al interés de demora que se fija en un 7,5 %, habilitando al Gobierno para que, atendiendo la evolución de los tipos de interés de la Deuda Pública, pueda revisar los tipos de interés fijados en el vigente ejercicio, al Seguro de Crédito a la Exportación, a la Financiación de la Formación Continua y al destino de determinados beneficios del Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado.

Entre los preceptos dedicados al personal al servicio del sector público, se regulan las indemnizaciones por residencia del personal al servicio del Sector Público Estatal no sometido a la legislación general, complementos personales y transitorios reconocidos conforme a la Ley 50/1984, y la gestión de los créditos presupuestarios en materia de Clases Pasivas.

Y por último, se contienen preceptos relativos a la Garantía del Estado para obras de interés cultural, a las actividades y programas prioritarios de mecenazgo.

La Ley de Acompañamiento por su parte recoge, en su título V, una serie de medidas que permiten una más eficaz acción administrativa en los diversos campos en que ésta se manifiesta.

En materia de transportes, la Ley incorpora a nuestro ordenamiento jurídico lo dispuesto en la Directiva CEE 91/440, de 29 de julio de 1990, reconociendo a las Agrupaciones Internacionales de empresas ferroviarias establecidas en países de la Unión Europea, el derecho de acceso y tránsito a nuestras infraestructuras ferroviarias, y lo establecido en las Directivas CEE 95/18 y 95/19, reconociendo el derecho de acceso a las infraestructuras ferroviarias a las empresas ferroviarias establecidas en países de la Unión Europea.

Por lo que respecta a la acción administrativa en materia de energía se modifica la Ley 34/1992, de 22 de diciembre de Ordenación del sector petrolero al objeto de otorgar a las cooperativas de transporte, sociedades de

comercialización y agrupaciones de transportistas con personalidad jurídica propia, la consideración de consumidor final en materia de combustible.

En materia educativa, se dispone la liberalización, con carácter progresivo, de los libros de texto y material didáctico complementario. En el ámbito de la sanidad se modifica la Ley 25/1990, de 20 de diciembre del medicamento en lo referente a la autorización y registro de especialidades farmacéuticas y al objeto de sustituir especialidades farmacéuticas bioequivalentes por especialidades farmacéuticas genéricas.

En materia de acción administrativa en el exterior debe destacarse la creación de 3 fondos destinados al fomento de la inversión de la empresa española en el exterior: Fondo para Inversiones en el Exterior (FIEEX), Fondo para Garantías de Operaciones de Financiación de Inversiones en el Exterior (GIEX), y Fondo para Operaciones de Inversión en el Exterior de la Pequeña y Mediana Empresa (FONPYME). El nacimiento de estos tres fondos responde a planteamientos concretos del cuerpo empresarial recogidas como compromiso gubernamental en el marco del Plan 2.000.

Se modifica también el régimen jurídico del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) con el fin de sistematizar su normativa.

En el capítulo relativo a otras acciones administrativas, se introducen modificaciones en la Ley 8/1987 de 8 de junio, de Planes y Fondos de Pensiones, elevando la cuantía de las aportaciones anuales máximas y estableciendo la posibilidad de rescatar su importe por razones de desempleo de larga duración o enfermedad grave y, por último, se modifica la disposición transitoria decimoquinta de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre de Ordenación y Supervisión de Seguros Privados relativa al régimen transitorio de acomodación de los compromisos por pensiones mediante Planes de Pensiones.

3. NORMAS TRIBUTARIAS

3.1. Consideraciones generales

La política tributaria diseñada para 1998 está concebida como un instrumento al servicio del cumplimiento de los criterios de convergencia fijados en el Tratado de Maastricht, con el objetivo de reducir el déficit público y potenciar el empleo y la actividad económica y, también con el firme propósito de proteger a la familia, incentivar el ahorro-previsión y estimular la competitividad de las empresas.

A estos efectos y, en la línea seguida en los últimos años, junto con el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1998, se presentará y debatirá el Proyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden

Social que incorpora aquellas disposiciones cuyo contenido no es propio de la Ley de Presupuestos pero que, sin embargo, contribuyen de manera decisiva a la consecución de los objetivos enunciados. Dada la interrelación existente entre ambos proyectos legislativos, a continuación se exponen las principales modificaciones que los mismos introducen con relación a cada uno de los impuestos a los que se refieren.

3.2. Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

En línea con el proceso de simplificación de las tarifas del Impuesto, iniciada en el ejercicio de 1997, el Proyecto de Ley de Presupuestos reduce a ocho los tramos de las respectivas escalas, introduciendo algunas mejoras en la configuración de los correspondientes a las rentas más bajas.

Asimismo, se mejoran sustancialmente las deducciones de carácter familiar, especialmente, las que corresponden al segundo y tercer hijo, lo que constituye un paso decisivo hacia la próxima reforma del Impuesto. La cuantía de las deducciones previstas para el próximo ejercicio asciende a 25.000 pesetas en el caso del primer hijo; 35.000 pesetas para el segundo y 50.000 pesetas para el tercer hijo y sucesivos. Con igual finalidad, se incrementa la deducción por gastos de custodia de hijos, que permite deducir el 20 por 100 de los satisfechos en el ejercicio, con el límite de 50.000 pesetas, para aquellos contribuyentes cuyas bases imponibles no excedan de 3.500.000 pesetas, si presentan declaración individual, o de 5.000.000 de pesetas, si ambos cónyuges declaran conjuntamente.

Deducción por descendientes

Aumento por cada descendiente (en pesetas)

| Descendientes | 1997 (1) | 1998 (2) | Diferencia (2)-(1) | Incremento (2)/(1) |
|---------------|-------------|-------------|-----------------------|-----------------------|
| 1 | 22.100 | 25.000 | 2.900 | 13 |
| 2 | 22.100 | 35.000 | 12.900 | 58 |
| 3 (*) | 26.700 | 50.000 | 23.300 | 87 |
| 4 (**) | 31.800 | 50.000 | 18.200 | 57 |

(*) tercero y siguientes en 1998. (**) cuarto y siguientes en 1997

Deducción por gastos de custodia (en pesetas)

| | 1997 | 1998 |
|------------------|----------------------|----------------------|
| Porcentaje | 15% | 20% |
| Deducción máxima | 25.000 | 50.000 |
| Límite rentas | individual 2.000.000 | individual 3.500.000 |
| Límite rentas | conjunta 3.500.000 | conjunta 5.000.000 |

Asimismo, el Proyecto de Ley de Presupuestos contiene una serie de modificaciones importantes que afectan a las siguientes materias:

Exenciones

Se eleva a 1.000.000 de pesetas la cuantía de la exención correspondiente a las prestaciones por desempleo que se capitalicen mediante la adquisición de acciones y participaciones en Sociedades Laborales y Cooperativas de Trabajo Asociado.

Deducción por doble imposición de dividendos

Se posibilita la traslación a ejercicios futuros del importe de la deducción no aplicada como consecuencia de la insuficiencia de cuota. Asimismo, se establecen medidas que impiden la aplicación de esta deducción cuando las acciones o participaciones, cuyos rendimientos son objeto de distribución, hayan sido adquiridas y transmitidas en fechas próximas al abono de los citados rendimientos, al objeto de evitar que la aplicación de la deducción por doble imposición de dividendos en operaciones asociadas "al lavado de dividendos", pueda dar lugar a operaciones de elusión de impuestos con el consiguiente perjuicio económico para el Tesoro Público.

Coefficientes de actualización del valor de adquisición

En esta materia existe una novedad, pues, en la idea de evitar la tributación de plusvalías monetarias, el coeficiente de actualización también será aplicable en las transmisiones de elementos patrimoniales a las que son de aplicación los coeficientes reductores de incrementos de patrimonio.

Por su parte, el Proyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social introduce las siguientes modificaciones:

Incrementos de patrimonio

Se posibilita la aplicación a los incrementos de patrimonio que forman parte del rendimiento neto positivo de las actividades empresariales o profesionales del tipo del 30 por 100, en línea con la modificación introducida el pasado ejercicio en el ámbito del Impuesto sobre

Sociedades para las PYMES, que pueden acogerse a un tipo reducido del 30 por 100.

Devoluciones de oficio

Se agilizan las devoluciones de oficio, que deberán realizarse en el plazo de los seis meses siguientes a partir del plazo legalmente previsto para la presentación de la declaración. Asimismo, transcurrido dicho plazo, se abonará, sin necesidad de que el sujeto pasivo lo reclame, el interés de demora regulado en la Ley General Tributaria. Esta medida, prevista también en el Proyecto de Ley de Derechos y Garantías del Contribuyente será efectiva para las devoluciones que se realicen a partir del 1 de enero de 1998, correspondientes a las declaraciones presentadas por el período impositivo de 1996.

Planes de Pensiones

En esta materia se actúa en dos líneas.

En primer lugar, se incrementan los dos límites de reducción en base imponible hoy existentes por las aportaciones de partícipes de planes de pensiones, que pasan de 1.000.000 a 1.100.000 pesetas y del 15 al 20 por 100.

En segundo lugar, la existencia, en determinados supuestos, de doble imposición en el esquema de diferimiento de la tributación de los planes y fondos de pensiones (aportaciones en exceso sobre los límites de reducción fiscal en la base imponible) obliga a plantear la conveniencia de establecer medidas que traten de evitar esta situación.

Por este motivo, se establece la posibilidad de que los excesos aportados que no puedan ser objeto de reducción en la base imponible, sean aplicados en la declaración de los cinco años siguientes.

Tal posibilidad se producirá, previa solicitud del aportante, en los plazos y con lo requisitos que se establezcan reglamentariamente.

3.3. Impuesto sobre el Patrimonio

El Proyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social introduce una modificación significativa en lo que concierne a la exención correspondiente a los bienes y derechos, comunes a ambos cónyuges, afectos a la actividad empresarial desarrollada por uno de

ellos. La modificación consiste en extender la exención a la parte del bien del cónyuge no empresario, siempre que se cumplan los requisitos legales previstos. En virtud de la remisión que la normativa del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones efectúa a la regulación del Impuesto sobre el Patrimonio, esta exención se hará efectiva, asimismo, en el ámbito del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

3.4. Impuesto sobre Sociedades

Las medidas introducidas por el Proyecto de Ley de Presupuestos para 1998 son las siguientes:

- Se actualizan los coeficientes que recogen la depreciación monetaria habida desde el año 1983, a efectos de aplicar los mecanismos previstos en el artículo 15.11 c) de la Ley del Impuesto sobre Sociedades, con el objeto de eliminar la tributación sobre las plusvalías monetarias..
- Se mantiene el régimen de pagos a cuenta previsto para el ejercicio de 1997.
- Se prorroga, para 1998, la deducción por inversiones realizadas en bienes del activo material destinados a la protección del medio ambiente, así como la deducción por creación de empleo de trabajadores discapacitados.
- Se incrementa la deducción en la cuota para las actividades cinematográficas, que pasa del 10 por 100 actual al 20 por 100.

Por su parte, el Proyecto de Ley de Medidas de Fiscales, Administrativas y del Orden Social incide en las siguientes materias:

Entidades exentas

Se adapta el artículo 9 de la Ley 43/1995, de 27 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades, dedicado a las entidades exentas, a lo previsto en la Ley 6/1997 de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. La adaptación persigue que los Organismos Autónomos que se transformen en entidades públicas empresariales queden sujetos al impuesto, si bien mantengan la exención de la que actualmente disfrutan con carácter transitorio.

Deducción por doble imposición internacional de dividendos

Hasta ahora, la aplicación de la deducción exige que la participación de la entidad perceptora del dividendo en el capital de la pagadora no residente tuviese una antigüedad de un año a la fecha de exigibilidad del dividendo.

De acuerdo con la reciente jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, se determina que el plazo de mantenimiento de la participación que determina la deducción pueda computarse incluso aún después de la distribución del dividendo.

Retenciones a no residentes

Se establece que la obligación de retener o ingresar a cuenta en las transmisiones de bienes inmuebles situados en España, efectuadas por personas físicas no residentes, no resultará de aplicación cuando, a 31 de diciembre de 1996, el inmueble hubiese permanecido más de 10 años en el patrimonio del contribuyente.

Régimen de las PYMES

En primer lugar se posibilita la amortización del inmovilizado inmaterial, propiedad de este tipo de empresas, mediante el régimen especial de amortizaciones aceleradas previsto para las mismas, consistente en multiplicar por 1,5 el coeficiente de amortización lineal máximo establecido en las tablas. Esto supondrá su amortización a razón de un 15 por 100 anual.

En segundo lugar, se establecen ciertas cautelas para evitar que la aplicación del tipo reducido del 30 por 100, existente para las empresas de reducida dimensión y aplicable a los primeros 15.000.000 de pesetas de beneficio, sea objeto de prácticas abusivas mediante el fraccionamientos del período impositivo.

Devoluciones de oficio

Se agilizarán este tipo de devoluciones y además se abonará con ocasión de las mismas el interés de demora contemplado en la Ley General Tributaria sin necesidad de reclamarlo.

3.5. Impuesto sobre el Valor Añadido

El Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado contiene diversas modificaciones que afectan a la aplicación de los tipos del impuesto:

- Medicamentos: Se permite la aplicación del tipo superreducido a las operaciones de venta de medicamentos a laboratorios por empresas mayoristas.
- Plazas de garaje: Se limita a dos el número máximo de plazas de garaje que pueden transmitirse conjuntamente con las viviendas para beneficiarse de los tipos reducidos aplicables a éstas.
- Libros, periódicos y revistas: Hasta ahora, la definición y consiguiente aplicación del tipo del 4 por 100 a los “elementos complementarios” (cintas magnetofónicas, discos, videocasetes, etc.) vendidos conjuntamente con libros, periódicos o revistas dependía de que su coste de adquisición no superara el 50 por 100 del precio de venta al público del conjunto. La modificación consistirá en la redefinición de los elementos complementarios: serán elementos complementarios aquellos cuyo coste de adquisición por el empresario no supere el 50 por 100 del coste total del conjunto objeto de venta). Con ello se evitará una aplicación expansiva del tipo superreducido del Impuesto y, además, se recogerán los criterios de la Unión Europea.

Por su parte, el Proyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social introduce una serie de modificaciones que afectan a las siguientes materias:

Exenciones y operaciones no sujetas

Entes públicos

Se precisa el régimen de no sujeción de las operaciones realizadas por los entes públicos con la finalidad de evitar problemas en la aplicación de la normativa del impuesto.

Enseñanza en escuelas de conductores

Hasta ahora, la enseñanza en escuelas de conductores, cualquiera que fuese el título, licencia o permiso a obtener, no tenía cabida en el ámbito de la exención de la “enseñanza”. Pues bien, la modificación tiene por

objeto perfilar el ámbito de la exención, al objeto de que resulte aplicable a las enseñanzas dirigidas a obtener permisos profesionales.

Determinación de la base imponible

Se posibilita a aquellos sujetos pasivos que no puedan recuperar las cuotas del Impuesto repercutidas y no cobradas, la modificación de la base imponible, cuando se cumplan determinadas condiciones, en especial, que hayan transcurrido dos años desde el devengo del impuesto repercutido sin haber obtenido su cobro habiéndolo instado mediante reclamación judicial y se solicite por el interesado, en la forma que reglamentariamente se determine. Esta modificación legal se acompaña de una disposición transitoria por virtud de la cual esta ampliación del régimen de modificación de la base sólo resultará aplicable a las operaciones cuyo devengo se haya producido a partir del día 1 de enero de 1998.

Cuotas soportadas deducibles

Se introducen ciertas modificaciones en los artículos 95 y 96 relativos al régimen de cuotas soportadas deducibles, con la finalidad de contemplar el régimen aplicable a los vehículos afectos al desarrollo de la actividad empresarial o profesional, respecto de los cuales se presume su afectación en la proporción del 50 por 100, sin perjuicio de la regularización correspondiente cuando se acredite un grado efectivo de utilización diferente al previsto inicialmente.

Subvenciones

Se modifica la aplicación de la prorrata, al objeto de incluir en su denominador las subvenciones y transferencias no vinculadas al precio y que, como consecuencia de ello, no han sido integradas en la base imponible del Impuesto.

Devoluciones de oficio

Al igual que en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y en el Impuesto sobre Sociedades se prevé la agilización de estas devoluciones y, especialmente, el abono con ocasión de las mismas de los intereses de demora tributarios sin necesidad de que el sujeto pasivo así lo reclame.

3.6. Impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados

Se actualiza en un 2,1 por 100 la tarifa aplicable a la transmisión de títulos nobiliarios.

3.7. Impuestos Especiales

La Ley de Presupuestos Generales del Estado actualiza al 2, 1 por 100 las cuantías del Impuesto sobre Hidrocarburos. Por su parte, el Proyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social introduce, en el contexto de los Impuestos Especiales, un nuevo Impuesto sobre la Electricidad, que tiene como objetivo básico la obtención de los ingresos necesarios para compensar la supresión del recargo del 4,864 por 100 en concepto de "coste específico asignado a la minería del carbón", que gira en la actualidad sobre la facturación eléctrica.

El hecho imponible de este Impuesto es la producción o importación de energía eléctrica produciéndose el devengo del mismo a la salida del establecimiento de producción o del depósito fiscal correspondiente. Se prevén diferentes tipos impositivos en función de la naturaleza de los correspondientes suministros.

3.8. Impuesto sobre Primas de Seguros

El Proyecto de Ley de Presupuestos modifica el tipo de gravamen aplicable en este Impuesto que pasa del 4 por 100 al 6 por 100.

Por su parte, en el Proyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social se establece la obligación, para los sujetos pasivos, de presentar una declaración anual de las operaciones sujetas al Impuesto.

3.9. Impuesto General Indirecto Canario

Se modifica la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación del régimen económico fiscal de Canarias para adaptarla a los nuevos criterios de localización de los servicios de telecomunicación establecidos por el Real Decreto-ley 14/1997, de 29 de agosto, de adecuación a la normativa comunitaria.

3.10. Impuesto sobre la producción, los servicios y la importación en las ciudades de Ceuta y Melilla

Se adapta la Ley 8/1991, de 25 de marzo, reguladora de este Impuesto, a las últimas modificaciones operadas en la normativa del Impuesto sobre el Valor Añadido, que inciden en su regulación.

3.11. Tasas y otras prestaciones de carácter público

El Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado eleva en un 6 por ciento tanto las tasas como las prestaciones patrimoniales de carácter público. Este incremento, superior al índice de precios al consumo previsto para 1998, es consecuencia del desfase producido entre las subidas de estos recursos en los Presupuestos Generales del Estado del período 1987-1996 y las subidas reales de sus costes en el mismo período.

Se introduce, además, respecto a todos los Organismos Públicos que tengan adscritos como recursos propios tasas o prestaciones patrimoniales de carácter público, una obligación de transferir a los Presupuestos del Estado, al menos, un 1 ó un 5 por cien, según los casos, de la recaudación obtenida por dichos ingresos.

Por su parte, el Proyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social afecta a la regulación de las siguientes tasas:

- Tasas exigibles por los servicios y actividades realizadas en materia de medicamentos.
- Tarifa de aproximación (seguridad de la circulación aérea y fluidez de vuelo).
- Tasas por la prestación de servicios de control metrológico.
- Tasa por expedición de títulos profesionales marítimos y de recreo.
- Tasa por derechos de examen.
- Tasa por inspecciones y controles veterinarios de animales vivos, que se introduzcan en territorio nacional procedentes de países no comunitarios.
- Tasa por los servicios prestados por el Registro de la Propiedad Intelectual.
- Tasa por participación en pruebas oficiales para la obtención del "Certificado de profesionalidad".
- Tasa por prestación de servicios y realización de actividades en materia de navegación aérea.

- Tasa por la prestación de servicios de inspección y control Radiomarítimos por la Dirección General de la Marina
- Tasa por prestación de algunos servicios relacionados con el Registro de la Propiedad Industrial.

3.12. Normativa reguladora del contrabando

Se modifica la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, al objeto establecer criterios específicos de graduación, que hagan efectivo el principio de proporcionalidad y se adapten a la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

3.13. Ley General Tributaria

En esta materia se actúa en tres sentidos.

En primer lugar se refuerzan las medidas cautelares, destacando la posibilidad de que dichas medidas sean adoptadas, con autorización judicial, cuando la deuda no se encuentre liquidada, pero se haya devengado y haya transcurrido el plazo de pago.

En segundo lugar, se precisa la condición de agentes de la autoridad de todos los funcionarios que desempeñen puestos de trabajo en órganos de inspección.

Por último, se establece un régimen especial para la práctica de las notificaciones tributarias en el que se prevé la notificación por comparecencia cuando el interesado, o su representante, rechace la notificación correspondiente o ésta no pueda llevarse a efecto por causa no imputable a la Administración, habiéndolo ésta intentado reiteradamente.

3.14. Modificaciones en relación con la tributación de los planes y fondos de pensiones

Con la finalidad de favorecer el ahorro-previsión a largo plazo, el Proyecto de Ley de Medidas de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social introduce una serie de modificaciones en la regulación de los planes y fondos de pensiones que afectan a las siguientes materias:

Elevación del límite financiero de aportación a planes de pensiones

Como ya quedó señalado al tratar el Impuesto sobre la Renta, el Proyecto eleva los límites de reducción correspondientes a estas aportaciones. Pues bien, también se procede a elevar el límite financiero de aportación, que pasará de 1.000.000 a 1.100.000 pesetas.

Admisión de la disponibilidad de los derechos consolidados en planes de pensiones en supuestos extraordinarios

La medida deriva de la conveniencia de admitir la posibilidad de que, en el régimen de los planes de pensiones, se pueda disponer de los derechos consolidados en determinados supuestos excepcionales que no distorsionan la naturaleza de estos instrumentos de previsión social. Tales supuestos se limitan a las situaciones de paro prolongado y de enfermedad grave, para cuya delimitación se efectúa una habilitación reglamentaria.

Régimen transitorio de exteriorización de los compromisos por pensiones

La medida propuesta establece, con carácter general, la deducibilidad de las contribuciones en un plazo mínimo de 10 años, al establecer que tal deducibilidad no podrá ser superior, en ningún ejercicio, al 10 por 100 de la cuantía total objeto de exteriorización a través de planes y fondos de pensiones.

3.15. Beneficios fiscales aplicables al "Año Santo Jacobeo 1999" y a "Santiago de Compostela capital europea de la cultura 2000"

Con la finalidad de incentivar al máximo la participación de la iniciativa privada en el desarrollo de los acontecimientos mencionados se establecen una serie de incentivos fiscales que, de forma sucinta, consisten en lo siguiente:

- Aplicación del régimen de mecenazgo prioritario a los donativos y actividades realizadas en el marco de la Ley 30/1994, para la promoción de las actividades mencionadas.
- Establecimiento de una deducción específica en la cuota del Impuesto sobre Sociedades, del 15 por 100, para determinadas inversiones realizadas en cumplimiento de los planes y programas de actividades de los organismos gestores de estos acontecimientos.

- Establecimiento de ciertos beneficios en los tributos locales para las actividades y, en su caso, las empresas que realicen los programas de actividades propios de estos acontecimientos.

La aplicación de estos incentivos fiscales está limitada en el tiempo a la duración de estos eventos y requiere reconocimiento administrativo y certificación del "Consejo Jacobeo" o del "Consortio de la Ciudad de Santiago de Compostela" de que las actividades realizadas se encuentran comprendidas dentro de sus planes y programas de actividades respectivos.

Capítulo III

LAS GRANDES LÍNEAS DE LOS

PRESUPUESTOS GENERALES

DEL ESTADO PARA 1998

LAS GRANDES LÍNEAS DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 1998

1. ORIENTACIÓN Y OBJETIVOS DE LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA

Los Presupuestos Generales del Estado para 1998 refuerzan la línea de disciplina y austeridad iniciada por la política presupuestaria a mediados de 1996, cuya orientación ha sido y seguirá siendo una de las piezas claves de la política económica para consolidar la etapa de crecimiento estable y con elevada capacidad de creación de empleo que disfruta actualmente nuestra economía.

En el último año y medio se ha realizado, en efecto, un importante esfuerzo de ajuste y saneamiento económicos, articulado en los ejes vertebradores de las políticas presupuestaria y de reformas estructurales, que ha permitido la reducción de los tipos de interés, generando con ello un clima de alta estabilidad macroeconómica y con él un aumento de la confianza de los mercados, que se ha plasmado en la reducción del diferencial a largo plazo de España con Alemania a un mínimo histórico inferior de 0,4 puntos, frente a los 3,5 puntos de hace año y medio.

Los resultados conseguidos con esta política económica, tanto en términos de control de inflación y bajos tipos de interés, como en la convergencia presupuestaria alcanzada, nos sitúan ya en el grupo de países que iniciarán la Unión Monetaria en 1999. Pero más allá del reto inmediato de la integración europea, el objetivo último de esta política es asegurar la estabilidad macroeconómica como base del crecimiento sostenido, única vía para generar empleo estable, para consolidar y mejorar el bienestar social y para lograr la convergencia real, cerrando la brecha de menor renta per cápita y mayor tasa de paro en relación a los países más prósperos de nuestro entorno.

Por ello, la política presupuestaria seguirá estando orientada de manera prioritaria a consolidar el marco de estabilidad macroeconómica que garantice la continuidad de la recuperación y el crecimiento económico en España. Ello supone *seguir profundizando en el proceso de reducción del déficit público* iniciado en 1996. Tras la rigurosa ejecución presupuestaria de 1996 y 1997 que ha permitido rebajar la necesidad de financiación de

las Administraciones Públicas del 6,6 por ciento del PIB en 1995 al 3,0 por ciento del PIB en 1997, garantizando nuestra plena entrada en la Unión Monetaria, la política presupuestaria da un paso más en el camino que conducirá al equilibrio de nuestras finanzas públicas a medio plazo al situar la previsión de déficit para 1998 en el 2,4 por ciento del PIB, uno de los niveles más bajos de la Unión Europea y una décima por debajo del objetivo inicial previsto en el Programa de Convergencia.

Este último hecho es sumamente significativo. Una vez asentada la economía española en esta nueva etapa de crecimiento y estabilidad, la principal exigencia de la política presupuestaria es no sólo cumplir la senda de reducción de déficit establecida, sino que ante un mayor crecimiento del previsto se consiga un menor déficit público que el programado. Esto supone un cambio radical de orientación respecto a anteriores fases de expansión en las que los mayores recursos proporcionados por el crecimiento fueron utilizados para financiar un nivel creciente de gasto y no para consolidar el proceso de reducción del déficit.

El aspecto más importante de esta nueva orientación de la política presupuestaria es que *la reducción del déficit no se está consiguiendo con un aumento de la presión fiscal*, respetando de este modo el compromiso establecido en el Programa de Convergencia, *sino con una rigurosa política de control y austeridad en el gasto*.

Esta política permite lograr dos objetivos fundamentales en la esfera de los ingresos. En primer lugar, al asegurar una disminución permanente del peso del gasto público en la economía, permitirá acometer en próximos ejercicios una paulatina disminución de los impuestos, acompañada al ritmo de reducción del déficit público, mejorando de este modo las expectativas de renta disponible de los agentes económicos y con ello las expectativas de inversión y consumo que alimentan el proceso de crecimiento económico. En segundo lugar, el compromiso de mantener la presión fiscal en 1998 permite acometer un importante esfuerzo de reestructuración de los ingresos en una doble dirección: por una parte la introducción de rebajas fiscales que se dirigen a las familias y a favorecer la actividad empresarial, especialmente en el sector de la pequeña y mediana empresa, así como el proceso de generación de ahorro, y por otra, acercar el coste real de los servicios de beneficio divisible al coste pagado por los usuarios.

La reducción del déficit seguirá, por tanto, centrada en la *contención del gasto de naturaleza corriente*. Para 1998 la previsión de aumento del presupuesto de gasto del Estado es del 3,2 por ciento, lo que supone una

disminución en relación al PIB, al situarse 2,5 puntos por debajo del crecimiento nominal de la economía.

La caída de los tipos de interés, inducida por la propia política presupuestaria, está favoreciendo el proceso de consolidación fiscal al disminuir de manera notable la carga financiera de la deuda. Los intereses de la deuda se reducen, en efecto, en cerca de 270 mil millones de pesetas, lo que supone una disminución del 7,8 por ciento respecto a 1997.

Sin embargo, *el esfuerzo de consolidación fiscal va más allá de la caída de los intereses*. La evolución del saldo primario, es decir, el saldo presupuestario sin incluir los intereses de la deuda, permite observar la aparición de un importante superávit primario en 1997 y 1998, con un volumen que se sitúa en torno a 1,7 billones de pesetas, cerca del 2 por ciento del PIB frente al 1 por ciento en 1996 y negativo en ejercicios precedentes. La presencia de estos superávits primarios no sólo refuerza el proceso de reducción del déficit, sino que también está permitiendo conseguir otros de los objetivos básicos de la política presupuestaria: la disminución del ratio de deuda/PIB.

Estos resultados han sido fruto, principalmente, de la *política de contención de los gastos de funcionamiento* iniciada con el Presupuesto de 1997, donde se espera un práctico estancamiento de estos gastos, y que tendrá plena continuidad en el Presupuesto de 1998, en el que se seguirá aplicando una rigurosa política de compras públicas y una oferta de empleo público restrictiva.

Esta línea de austeridad no impide, sin embargo, que en 1998 se contemplen diversas mejoras. En el capítulo de *gastos de personal*, que crece en su conjunto un 3,0 por ciento, se aumentan las retribuciones de los funcionarios de acuerdo con el IPC previsto (2,1 por ciento), se amplían las plantillas y retribuciones derivadas de las necesidades de profesionalización del ejército y de la educación y la Ley de Demarcación y Planta Judicial y se introducen mejoras retributivas en colectivos específicos, como la Policía y la Guardia Civil. Por lo que respecta al capítulo de *gastos corrientes en bienes y servicios*, con un crecimiento del 3,6 por ciento, se ha atendido especialmente a las necesidades de funcionamiento de servicios esenciales cuya actividad no está ligada a labores puramente administrativas como Educación, Justicia, Defensa o Seguridad Ciudadana.

Con todo, el conjunto de los dos capítulos de gastos de funcionamiento aumenta el 3,0 por ciento, inferior al del gasto total (3,2 por ciento), por lo que pierde peso en el mismo y mucho más en relación al PIB. Por otra parte, y en términos reales, el crecimiento del consumo público previsto para 1998 se sitúa en el 1 por ciento, 2 puntos menos que el previsto para el consumo privado.

La política de austeridad y reducción del déficit permite liberar un importante volumen de recursos que, respetando la restricción financiera global del gasto establecida, se pueden destinar a financiar una serie de actuaciones prioritarias de la política presupuestaria.

Así, y en primer lugar, *las inversiones públicas crecen muy por encima de los gastos de funcionamiento*, al aumentar la inversión directa del Estado un 5,9 por ciento, mientras que las transferencias de capital, destinadas a financiar las inversiones de otros agentes, lo hacen en un 11,9 por ciento. Este incremento de recursos, por encima de la tasa de crecimiento nominal de la economía, que se destinará fundamentalmente a la realización de infraestructuras, incluyendo la reindustrialización de las comarcas mineras, permitirá aliviar estrangulamientos en determinados sectores productivos, con la consiguiente incidencia en la inversión productiva privada al generar economías externas que aumentan las expectativas de rentabilidad y mejoran la competitividad de la economía en su conjunto.

Este importante aumento de las operaciones de capital, junto a la caída prevista del déficit, permite que en 1998, por primera vez en muchos años, se cumpla la llamada *regla de oro de las finanzas públicas*, según la cual el déficit es igual o inferior a la inversión. Esto quiere decir que el Estado empieza a generar ahorro contribuyendo de esta forma a la sostenibilidad de la recuperación.

En segundo lugar, la política presupuestaria *seguirá manteniendo el esfuerzo para mejorar los niveles de bienestar social*, tanto a partir del aumento de recursos que se destinan a las políticas de gasto social como de las importantes medidas que se aplican y entre las que destacan: el *mantenimiento de la capacidad adquisitiva de las pensiones*, que se revalorizan en función del 2,1 por ciento de IPC previsto para el próximo ejercicio, la *separación progresiva de las fuentes de financiación de la Seguridad Social*, plasmada en el sustancial aumento de las aportaciones a cargo del Estado para financiar las prestaciones no contributivas y de carácter universal, destacando, en particular, el incremento del 8,6 por ciento que presentan los recursos destinados a la financiación de la sanidad por el Estado, y, por último, la *garantía de los compromisos asumidos en la política sanitaria*, con un aumento global de recursos que aseguran la suficiencia financiera del sistema y permiten seguir mejorando la calidad asistencial y garantizar la equidad en la distribución interterritorial de los recursos.

En definitiva, la política presupuestaria en 1998 seguirá reforzando la orientación iniciada en 1996 dirigida de manera fundamental a mantener el

marco de estabilidad en el que se desenvuelve el crecimiento sostenido de nuestra economía. Para ello es imprescindible seguir reduciendo el déficit público a partir de una política rigurosa de austeridad y contención del gasto público, compatible con el mantenimiento del bienestar social y la orientación del gasto hacia empleos productivos, lo que además de reforzar el propio proceso de crecimiento contribuirá a que éste sea más equilibrado y solidario.

Esta orientación de la política presupuestaria aparece claramente reflejada en los grandes objetivos de los Presupuestos Generales del Estado para 1998.

En primer lugar, la reducción del déficit público que contiene el Presupuesto y la orientación del gasto hacia aquellos programas que tienen mayores efectos sobre el dinamismo económico, junto a las medidas fiscales de apoyo al ahorro y a la actividad empresarial, contribuyen a *consolidar la nueva etapa de crecimiento y creación de empleo de nuestra economía*.

En línea con este objetivo, los Presupuestos Generales del Estado para 1998 refuerzan la credibilidad de la política presupuestaria al *aprovechar los efectos del mayor crecimiento económico para acelerar el proceso de consolidación fiscal*.

Finalmente, el aumento global de recursos y las medidas adoptadas en la esfera social del gasto, permiten *asegurar el nivel de protección desde una perspectiva agregada y reforzar los principios básicos de solidaridad y equidad de nuestro sistema de protección social*.

2. PRINCIPALES CIFRAS DEL PRESUPUESTO CONSOLIDADO

El presupuesto consolidado proporciona la visión global y conjunta de los agentes del sector público estatal al ser el resultado de agregar las cifras de los presupuestos del Estado, Organismos Autónomos, Seguridad Social y Entes Públicos, una vez eliminadas las operaciones internas que realizan entre sí estos subsectores.

La elaboración del presupuesto consolidado está condicionada a la existencia de una cierta uniformidad en las formas normativas y presupuestarias de los agentes del sector público estatal. En este sentido, la heterogeneidad de las sociedades estatales y entes públicos hace imposible técnicamente su consolidación, con la excepción de algunos de estos últimos que tienen un presupuesto administrativo y su regulación específica confiere carácter limitativo a lo créditos de su presupuesto de gastos. Tales entes son: Instituto Cervantes, Agencia de Protección de Datos, Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX), Agencia Estatal de Administración Tributaria, Consejo Económico y Social,

Consejo de Administración del Patrimonio Nacional y Consejo de Seguridad Nuclear.

En consecuencia, no se integran en los presupuestos consolidados los presupuestos de las sociedades estatales ni tampoco los de los restantes entes públicos que regula el artículo 6 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria.

A continuación se ofrecen las cifras consolidadas desde la perspectiva económica. En los restantes capítulos de este libro se analizan más detalladamente las características de los distintos presupuestos que abarca el consolidado.

2.1. Presupuesto consolidado de ingresos

La previsión de ingresos no financieros consolidados para 1998 asciende a 28.181,3 miles de millones de pesetas; no obstante, a efectos comparativos con el ejercicio anterior hay que computar el importe de la cesión parcial del IRPF a las CC.AA.

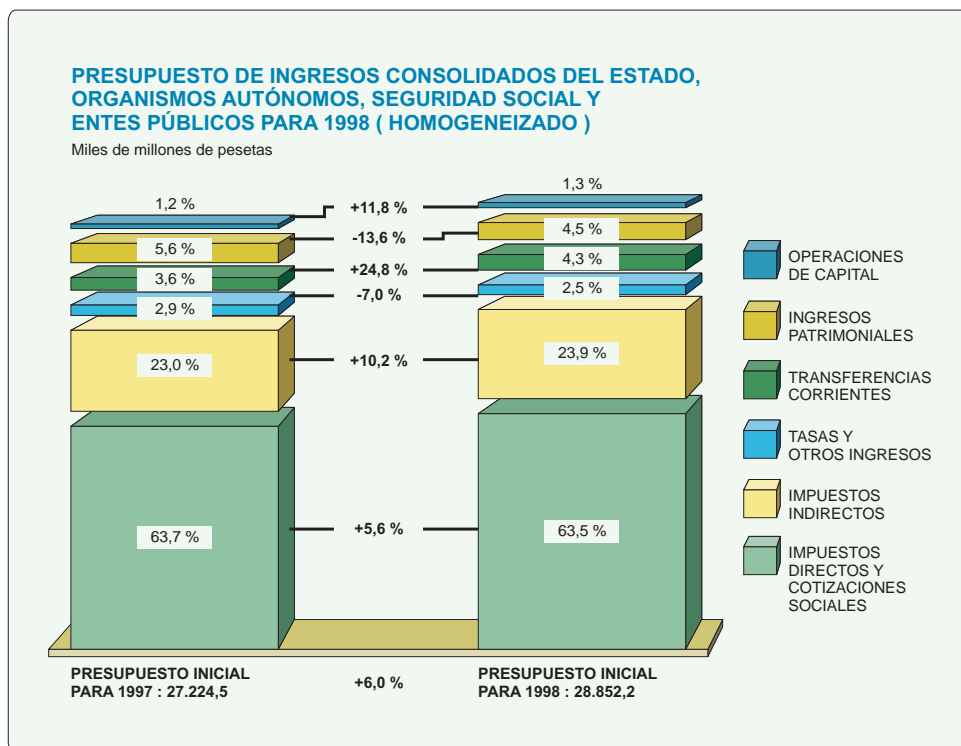
Dentro de las operaciones corrientes, la evolución de los distintos capítulos es muy diferente. Así, los impuestos directos presentan un aumento que tiene su origen en el incremento moderado de las remuneraciones, el crecimiento del empleo y el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, compensados, en parte, por el descenso de los ingresos por rentas de capital debido a la caída de los tipos de interés y la nueva regulación en 1997 de los pagos fraccionados del Impuesto de Sociedades.

Cuadro III.2.1

PRESUPUESTO DE INGRESOS CONSOLIDADOS DEL ESTADO, ORGANISMOS AUTÓNOMOS, SEGURIDAD SOCIAL Y ENTES PÚBLICOS (HOMOGENEIZADO)

millones de pesetas

| Capítulos | Presupuesto inicial 1997 | | Presupuesto inicial 1998 | | Δ (%) (2)/(1) |
|---|--------------------------|--------------|--------------------------|--------------|------------------|
| | (1) | (%) | (2) | (%) | |
| I. Impuestos directos y cotizaciones sociales | 17.330.536 | 63,7 | 18.296.448 | 63,4 | 5,6 |
| II. Impuestos indirectos | 6.264.600 | 23,0 | 6.900.700 | 23,9 | 10,2 |
| III. Tasas y otros ingresos | 787.750 | 2,9 | 732.950 | 2,5 | -7,0 |
| IV. Transferencias corrientes | 991.523 | 3,6 | 1.237.593 | 4,3 | 24,8 |
| V. Ingresos patrimoniales | 1.511.230 | 5,6 | 1.305.748 | 4,5 | -13,6 |
| OPERACIONES CORRIENTES | 26.885.639 | 98,8 | 28.473.439 | 98,7 | 5,9 |
| VI. Enajenación inversiones reales | 24.779 | 0,1 | 42.172 | 0,1 | 70,2 |
| VII. Transferencias de capital | 314.120 | 1,2 | 336.614 | 1,2 | 7,2 |
| OPERACIONES DE CAPITAL | 338.899 | 1,2 | 378.786 | 1,3 | 11,8 |
| TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS | 27.224.538 | 100,0 | 28.852.225 | 100,0 | 6,0 |



En los impuestos indirectos se prevé un aumento importante debido a los efectos beneficiosos que las medidas de política económica generan en la producción, tráfico y consumo de bienes al que se suma el efecto del nuevo Impuesto especial de la energía compensando la bajada en los Impuestos Especiales por el nuevo cupo del País Vasco, que tiene su reflejo en el correlativo aumento del capítulo de transferencias corrientes.

Las tasas y otros ingresos descienden como consecuencia del cómputo de las primas de emisión de Deuda Pública. Igualmente, disminuyen los ingresos patrimoniales ya que se prevén unos resultados de enajenación de empresas públicas inferiores a los de 1997.

Para las operaciones de capital se prevé un aumento global del 11,8 por ciento. En este grupo se contemplan principalmente los reintegros por operaciones de capital y las transferencias procedentes de la Unión Europea a través de los Fondos Estructurales y de Cohesión.

2.2. Presupuesto consolidado de gastos

El presupuesto consolidado de gastos por operaciones no financieras para 1998 asciende a 29.811 mil millones de pesetas, con un aumento del 3,8 por ciento respecto al ejercicio 1997. La disciplina de austeridad que rige la presupuestación ha posibilitado que este crecimiento sea inferior en un 1,9 por ciento al crecimiento del PIB.

En relación al PIB, continua la tendencia descendente del peso de los gastos no financieros ya que suponen el 37,2 por ciento, frente al 37,92 por ciento del ejercicio anterior. Estos porcentajes se han realizado mediante la comparación homogénea con las cifras del ejercicio 1997, que se recogen en el cuadro siguiente y tienen en cuenta los siguientes factores: la despresupuestación de la participación en los ingresos del Estado de aquellas Comunidades Autónomas que han adoptado el nuevo modelo de financiación y que, en consecuencia, pasan a percibir como ingresos propios su participación en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas; la nueva condición de Entidad Pública Empresarial de Correos y Telégrafos que ha supuesto su salida del presupuesto consolidado y diversas variaciones de carácter orgánico, con lo que se observa un aumento de tan solo el 2,1 por ciento en el total consolidado.

Por otra parte, es significativo el descenso del 7,4 por ciento que presentan las operaciones financieras del presupuesto, centrado en los créditos destinados a la amortización de deuda pública que se reducen en 492,6 miles de millones de pesetas en relación al ejercicio anterior.

En las *operaciones corrientes* destaca el descenso de los gastos financieros favorecido por la evolución de los tipos de interés.

En relación a los gastos de personal y los gastos corrientes en bienes y servicios ha de tenerse en cuenta el cambio, de acuerdo con lo establecido por la Ley 6/1997 de Organización y Funcionamiento de la Administración del Estado (LOFAGE), del Organismo Autónomo Comercial Correos y Telégrafos, que tendrá la condición de Entidad Pública Empresarial. La LOFAGE establece un plazo de seis meses desde su entrada en vigor para esta transformación, por lo que en el presupuesto para 1998 ya no se incluye dentro de los organismos autónomos de carácter comercial y queda, como empresa, al margen del presupuesto consolidado.

Con esta consideración, comparando en términos homogéneos, como ya se ha mencionado, los presupuestos de 1997 y 1998, los gastos de personal presentan un crecimiento del 3,2 por ciento fundamentado en la actualización de retribuciones (2,1 por ciento) unida a las variaciones producidas en número y cuantía en el colectivo de Clases Pasivas y en los efectivos de personal de áreas como Defensa

(profesionalización), Educación (docentes), Justicia e Instituciones Penitenciarias, la Oferta Pública de Empleo en curso de provisión y las consolidaciones y nuevos derechos en distintos conceptos de retribución.

El aumento de gastos corrientes en bienes y servicios se debe a la actualización monetaria y a las necesidades concretas acreditadas por los distintos agentes de gasto, cuyo comentario se remite al análisis detallado para cada subsector.

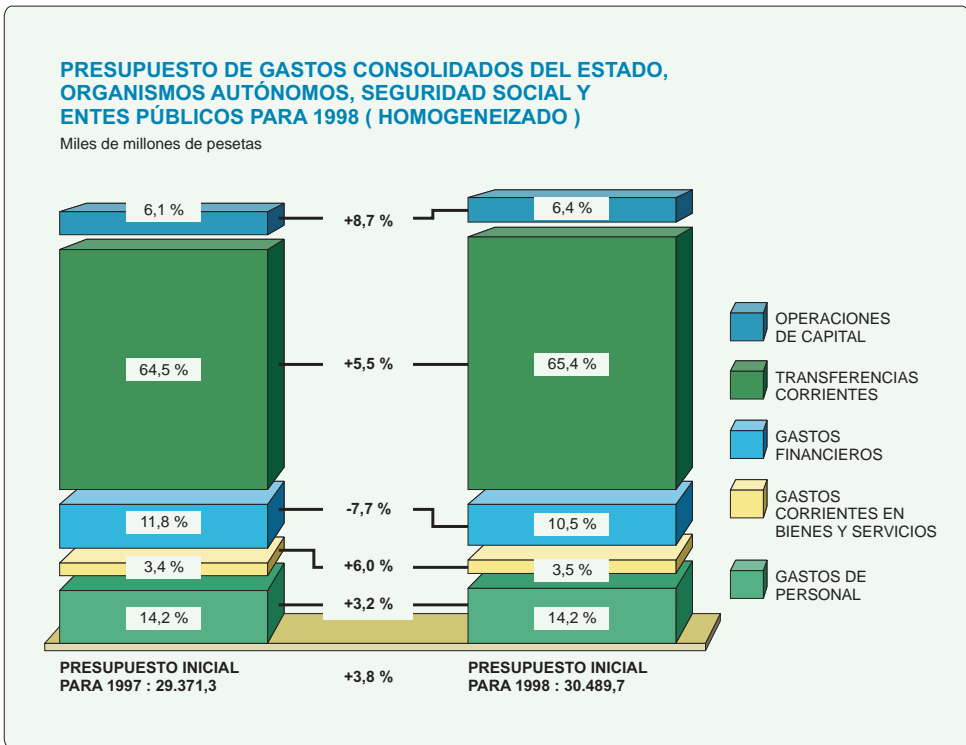
Las transferencias corrientes aumentan un 5,5 por ciento, debido principalmente al incremento en los créditos destinados a las Comunidades Autónomas y a familias e instituciones sin fines de lucro. En estas últimas, que

Cuadro III.2.2

**PRESUPUESTO DE GASTOS CONSOLIDADOS DEL ESTADO, ORGANISMOS
AUTÓNOMOS, SEGURIDAD SOCIAL Y ENTES PÚBLICOS
(HOMOGENEIZADO)**

millones de pesetas

| Capítulos | Presupuesto inicial 1997 | | Presupuesto inicial 1998 | | Δ (%) (2)/(1) |
|---|--------------------------|--------------|--------------------------|--------------|---------------|
| | (1) | (%) | (2) | (%) | |
| I. Gastos de personal | 4.184.224 | 14,2 | 4.316.212 | 14,2 | 3,2 |
| II. Gastos corrientes en bienes y servicios | 1.005.835 | 3,4 | 1.065.763 | 3,5 | 6,0 |
| III. Gastos financieros | 3.478.476 | 11,8 | 3.210.452 | 10,5 | -7,7 |
| IV. Transferencias corrientes | 18.906.117 | 64,4 | 19.944.846 | 65,4 | 5,5 |
| OPERACIONES CORRIENTES | 27.574.652 | 93,9 | 28.537.273 | 93,6 | 3,5 |
| VI. Inversiones reales | 1.047.251 | 3,6 | 1.122.804 | 3,7 | 7,2 |
| VII. Transferencias de capital | 749.421 | 2,6 | 829.663 | 2,7 | 10,7 |
| OPERACIONES DE CAPITAL | 1.796.672 | 6,1 | 1.952.467 | 6,4 | 8,7 |
| TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS | 29.371.324 | 100,0 | 30.489.740 | 100,0 | 3,8 |
| VIII. Activos financieros | 510.544 | 1,7 | 608.031 | 2,0 | 19,1 |
| IX. Pasivos financieros | 4.844.970 | 16,5 | 4.352.410 | 14,3 | -10,2 |
| TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS | 5.355.514 | 18,2 | 4.960.441 | 16,3 | -7,4 |
| TOTAL PRESUPUESTO | 34.726.838 | 118,2 | 35.450.181 | 116,3 | 2,1 |



significan el 45,7 por ciento del total del capítulo, se incluyen las pensiones de la Seguridad Social, por importe de 7.698,2 miles de millones de pesetas.

Las *operaciones de capital* son las que experimentan un mayor aumento, con el que se pretende favorecer la expansión y crecimiento económico general. Dentro de las inversiones reales, que aumentan un 7,2 por ciento, destacan las dotaciones a infraestructura de carreteras y saneamiento de aguas, así como la inversión en infraestructura militar. Por otra parte, el incremento presentado en las transferencias de capital se debe principalmente a la creación del organismo autónomo, Instituto para la Reestructuración de la Minería y el Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras, dotado con 38 mil millones de pesetas, cuyo objetivo es el fomento y desarrollo de las áreas en las que se desarrolla esta actividad.

3. PRIORIDADES DE GASTO

La elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 1998, en la vertiente del gasto público, ha estado presidida por un ajuste equilibrado de sus componentes y por un criterio de austeridad que

posibilitan el logro fundamental perseguido, la reducción del déficit público sin requerir mayores ingresos tributarios que los que se derivan de un mejor comportamiento de la actividad económica.

Esta actitud ha requerido el análisis minucioso y detallado del amplio espectro que constituyen las partidas de gasto de los Presupuestos Generales del Estado y ha devenido en un tratamiento muy heterogéneo de las mismas. Efectivamente, se han aprovechado los márgenes de reducción existentes en determinadas categorías del gasto, y por el contrario, se han potenciado aquellos apartados que, por las circunstancias que más adelante se indican, han sido objeto de un tratamiento prioritario al asignar recursos públicos con un criterio básico de eficiencia.

Las políticas de gasto que han sido consideradas como prioritarias, pueden agruparse en dos grandes bloques:

- Las actuaciones dirigidas a mejorar la competitividad de nuestra economía y a consolidar su potencial de crecimiento y creación de empleo.
- Las Políticas que persiguen mejorar el bienestar social.

Dentro del primer epígrafe, se contemplan mayores dotaciones en el ámbito de las infraestructuras, en carreteras, obras hidráulicas, aeropuertos, ferrocarriles, etc., así como, las actuaciones en infraestructuras derivadas del desarrollo alternativo en las zonas mineras.

También con la misma finalidad se ha priorizado el gasto destinado a la Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico como elemento indiscutiblemente favorecedor del crecimiento del capital productivo y del enriquecimiento de un país y, por tanto, con un impacto directo en la competitividad del mismo.

Se potencian, asimismo, las políticas activas de empleo. La mejora de la formación de los recursos humanos y, por tanto, de su capacidad de adaptación a las innovaciones derivadas del avance tecnológico, es una pieza básica del capital productivo de un país. Y esta mejor preparación es especialmente importante en los parados de larga duración y en los que buscan su primer empleo. Así se ha entendido al elaborar los Presupuestos Generales del Estado para 1998 y se ha hecho un especial esfuerzo en dotar satisfactoriamente estas actuaciones dentro del gasto público.

Dentro de las prioridades derivadas del mantenimiento del gasto social merecen destacarse: la política sanitaria, la política de pensiones públicas y la actividad educativa.

En el ámbito de las pensiones, los Presupuestos Generales del Estado para 1998 contemplan una revalorización de las pensiones en el 2,1 por ciento, crecimiento equivalente al previsto para el IPC durante 1998.

En el gasto en educación los esfuerzos presupuestarios van especialmente dirigidos a la mejora de la calidad de la enseñanza (en Formación Profesional, Escuelas de Idiomas y Educación Secundaria principalmente) y a la eliminación de desigualdades sociales en el acceso a la percepción del paquete educativo (becas y ayudas, comedores escolares, transporte) avanzando con ello en la pretensión de garantizar el derecho de todos a la educación.

Por último, la sanidad ha sido también objeto de un tratamiento preferencial que se traduce en que las dotaciones presupuestarias que financian el INSALUD (principal agente del gasto público sanitario) se incrementan en la misma cuantía que se estima va a crecer el PIB nominal durante 1998, lo que permitirá no solamente apuntalar financieramente una actividad básica desde la perspectiva social, sino también una mejora de su nivel asistencial y dedicar mayores recursos a inversiones nuevas y de reposición en el ámbito sanitario.

Los Presupuestos Generales del Estado para 1998 han sido igualmente sensibles hacia grandes aspectos de la vida civil cotidiana: la Seguridad; esto es el ejercicio de los derechos y libertades y la garantía de la integridad física y moral de los ciudadanos, y la Justicia como defensa y garantía de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelados por la Ley.

En relación con la política de Defensa, los Presupuestos Generales del Estado para 1998 van a instrumentar dos grandes objetivos que contribuirán a una profunda redefinición de su planteamiento: la profesionalización y modernización de las Fuerzas Armadas y la cooperación y ensamblaje en Organismos Internacionales de Seguridad y Defensa.

3.1. Infraestructuras

La política de infraestructuras en los Presupuestos Generales del Estado para 1998 tiene un carácter prioritario por su particular incidencia en la competitividad de la economía y en el proceso de convergencia real. En efecto, la convergencia real requiere que el nivel de dotación de las infraestructuras públicas españolas se aproxime gradualmente al de los países más desarrollados de la Unión Europea, como instrumento para competir en un único mercado y garantizar a los ciudadanos servicios de calidad similar a la que ofrecen las naciones más avanzadas.

Combinando las dotaciones presupuestarias del ejercicio con el uso de los nuevos procedimientos para la financiación de las infraestructuras habilitados por la Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social que acompañó a los Presupuestos Generales del Estado para 1997, se prevé su ejecución por los siguientes sistemas:

1. Ejecución presupuestaria con cargo a los créditos del ejercicio otorgados a los Departamentos de Fomento, Medio Ambiente, e Industria y Energía.
2. Contratación por el sistema de abono total del precio a la entrega de la infraestructura.
3. Ejecución por las empresas y entes públicos siguientes:
 - RENFE (reposición de la red ferroviaria por cuenta del Estado)
 - Puertos del Estado, Ente público encargado de la gestión de los puertos de interés general y de las señales marítimas de ayuda a la navegación.
 - Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA), Ente público para la gestión de las infraestructuras aeroportuarias.
 - Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (GIF), Ente público al que se encomienda la gestión de nuevos trazados ferroviarios.
 - Empresa Nacional de Autopistas (ENAUUSA), que gestiona las concesiones de vías de peaje nacionalizadas.
 - SASEMAR, Sociedad estatal encargada de las operaciones de salvamento marítimo.
4. Financiación de Infraestructuras gestionadas por las Comunidades Autónomas mediante convenios de colaboración, contratos-programa, planes de reindustrialización, etc.
5. Ejecución por promotores privados (autopistas en régimen de concesión, etc.).

La participación del conjunto de órganos, empresas y entes en el desarrollo de la política es la siguiente:

Ministerio de Fomento

Realiza la inversión estatal directa en infraestructuras de transporte. La inversión prevista con cargo a los créditos otorgados al Departamento en 1998, por importe de 380.554 millones de pesetas, presenta un incremento del 4,4 por ciento sobre la presupuestada el año anterior.

En el caso de los Programas de Carreteras, que absorben el 88 por ciento de los créditos de inversión, el incremento se eleva al 8,4 por ciento. La inversión en transporte ferroviario, por importe de 36.419 millones de

pesetas, disminuye en 2,5 por ciento en relación con 1997, debido a la creación del GIF, dedicado a la ejecución de infraestructura ferroviaria.

Con independencia de lo anterior, el Departamento contratará en 1998 un conjunto de obras por el sistema de abono total del precio que ascenderá a 117.582 millones de pesetas, lo que supone un incremento con respecto a 1997 del 4,6 por ciento.

También este Departamento tutela las inversiones de RENFE y FEVE, Puertos del Estado, Aeropuertos Españoles, Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (GIF), ENAUSA (Autopistas) y SASEMAR (Seguridad Marítima). Este conjunto de entidades prevé invertir 306.204 millones de pesetas en 1998, con un incremento del 20,1 por ciento sobre 1997.

Ministerio de Medio Ambiente

La inversión directa con cargo a los créditos otorgados a este Departamento asciende a 173.498 millones de pesetas, con un crecimiento del 7 por ciento respecto al año anterior. Las infraestructuras hidráulicas y de calidad del agua suponen el 78 por ciento del total a invertir y crecen un 8 por ciento en relación con 1997. El resto de la dotación se destina a conservación de la naturaleza, costas y otras inversiones medioambientales.

En cuanto a las inversiones a realizar mediante el sistema de abono total del precio, el Departamento contratará en 1998 obras por importe de 48.575 millones de pesetas, con un crecimiento del 7,4 por ciento.

Ministerio de Industria y Energía

Adscrito al Ministerio de Industria y Energía, el Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras, de nueva creación, llevará a cabo una serie de acciones cuyo objeto es la financiación de infraestructuras en materia de transportes y comunicaciones, suelo industrial, ordenación del territorio, abastecimiento y saneamiento de aguas, infraestructuras agrícolas, ganaderas, turísticas, y equipamientos sociales.

Está previsto que en 1.998, primer año de aplicación del Plan, se construyan 117 kilómetros de carreteras y se generen 247.000 m² de nuevo suelo industrial. Para ello, este nuevo Organismo Autónomo contará con unas dotaciones de 38.000 millones de pesetas que gestionará de acuerdo con las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales afectadas a través de la firma de los correspondientes convenios de colaboración.

En resumen, el volumen total de créditos asignados por el Estado a la política de infraestructuras, tanto para gastos corrientes como para gastos de capital y financieros, asciende a 1.021.436 millones de pesetas, lo que supone un incremento del 10,47 por ciento respecto al ejercicio anterior. Dentro de estas dotaciones, los gastos de capital (capítulos 6 y 7) representan 755.011 millones de pesetas, lo que supone un incremento del 10,92 por ciento respecto a 1.997.

El esfuerzo inversor del Estado en el ejercicio es superior al que depende de la inversión a que se hace referencia en el párrafo anterior, por cuanto hay que adicionarle la actividad derivada de la licitación de obra por el sistema de abono total del precio que asciende a 157.695 millones en 1997 y 166.157 millones en 1998, que empezará a tener reflejo presupuestario en el año 2000.

Además, desde la política de infraestructuras se subvencionan las infraestructuras de las Comunidades Autónomas mediante transferencias de capital que, presupuestadas en la Sección 17 (Ministerio de Fomento) y en la Sección 32 (Entes Territoriales) ascienden, respectivamente, a 5.760 y a 14.943 millones de pesetas.

De otro lado, durante 1998 se iniciará la ejecución de infraestructuras, tanto de transporte (vías de peaje) como medioambientales (desaladoras, depuradoras de agua potable y residual, etc.) por promotores privados, en régimen de concesión y con apoyo financiero del Estado.

3.2. Investigación

El gasto que los Presupuestos de 1998 dedicarán a financiar actividades de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico asciende a 310,8 miles de millones de pesetas, lo que implica un crecimiento del 32 por ciento respecto del ejercicio precedente.

La coordinación de todos los recursos asignados al I+D, así como su planificación, se realiza en el ámbito de la Administración del Estado mediante el Plan Nacional I+D, de acuerdo con las competencias que le asigna la Ley 13/1986 de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica.

El diseño del Plan se realiza en un marco presupuestario cuatrienal donde se definen los objetivos globales del Sistema Español de Ciencia y Tecnología, se priorizan las acciones y se estructuran los programas. Como mecanismo de programación, el Plan ordena la actividad investigadora en un conjunto de programas de distinta naturaleza que constituyen sus

prioridades. En este sentido incluye Programas Nacionales de Investigación en campos de interés preferente y Programas Sectoriales que se orientan hacia áreas específicas.

Anualmente se realiza un análisis de resultados y se procede a la revisión del Plan, de tal forma que, independientemente de los objetivos fijados para el cuatrienio, pueda adaptarse anualmente a las necesidades del entorno científico-tecnológico, corregir los efectos no deseados y coordinar sus prioridades con las de las distintas Comunidades Autónomas.

El instrumento presupuestario con que cuenta el Plan y mediante el que lleva a cabo sus actuaciones y prioridades es el Fondo Nacional I+D dotado con 19.447 millones de pesetas. A través de esta dotación presupuestaria, situada en el presupuesto del Ministerio de Educación y Cultura, se aborda el conjunto de convocatorias públicas de ayudas entre las que se cuentan la financiación a proyectos de investigación, dotaciones para infraestructuras, becas para personal investigador y la realización de proyectos concertados entre empresas y centros públicos de investigación.

Aspecto a destacar del Fondo Nacional I+D es su potencial como agente dinamizador de recursos, ya que a través de su efecto arrastre, moviliza fondos de diversos orígenes, por un importe cuatro veces superior a su dotación presupuestaria. Complementariamente a la dotación del Fondo Nacional diversos departamentos Ministeriales gestionan iniciativas de carácter sectorial, para lo que cuentan con fondos específicos que promueven la I+D en los ámbitos de su competencia.

Objetivo prioritario del Plan es fortalecer los instrumentos de coordinación de la I+D en los ámbitos nacional e internacional. A nivel nacional desarrollando la cooperación entre estos Organismos Públicos de Investigación, Universidades, Comunidades Autónomas y sectores empresariales y, en el ámbito internacional, cuyo eje fundamental es el IV Programa Marco de la Comunidad Europea, incrementando el porcentaje de recursos y la participación de grupos de investigadores españoles.

Actualmente y hasta 1999, estará vigente el III Plan Nacional que además de continuar en su afán de fomento de la I+D presenta como rasgo más significativo la reorientación de la investigación hacia líneas que respondan a necesidades reales del entorno productivo. En este sentido se potenciará la transferencia de resultados entre los sectores científicos y productivos a fin de corregir debilidades en la articulación que hasta ahora mostraba el entorno científico-técnico con el empresarial.

De igual forma y tendiendo a corregir la baja participación del sector empresarial en estas actividades y complementariamente a las actuaciones antes descritas, se han diseñado las iniciativas que se analizan a continuación:

- Dar una nueva orientación a los proyectos I+D hacia actividades que produzcan un mayor impacto socioeconómico, estableciéndose dos modalidades de proyectos: para la generación de conocimiento científico-técnicos y orientados a la aplicación tecnológica a corto plazo.
- Cofinanciación con Fondos FEDER de una nueva convocatoria de proyectos de investigación que se realicen en colaboración activa con las empresas. Las características que han de reunir los proyectos es que sean de interés para las empresas e impliquen la transferencia de conocimientos o logro de objetivos innovadores a nivel de proyectos o productos.

La inversión de fondos estructurales en estos proyectos supondrá en el periodo 1997/1999 un total de 28.000 millones de pesetas.

La aportación nacional a esta iniciativa corre a cargo de los créditos del Fondo Nacional I+D que coordinará sus actuaciones con las de las Comunidades Autónomas a fin de recoger sus prioridades estratégicas.

El conjunto de actividades asociado al desarrollo de los Programas Nacionales y Sectoriales que integran el Plan Nacional se realiza en la Administración del Estado en el marco de una acción coordinada entre los Departamentos Ministeriales a través de programas presupuestarios específicos entre los que destacan:

- “Investigación Científica” e “Investigación Técnica” dotados con 49.545 millones de pesetas y 22.522 millones de pesetas, respectivamente. El primero canaliza las tareas propias de los Programas Sectoriales de I+D del Ministerio de Educación y Cultura y las acciones de investigación realizadas por el Consejo Superior de Investigaciones Científicas. El segundo de ellos básicamente está dedicado a gestionar el Fondo I+D y las tareas prioritarias encomendadas por el Plan Nacional.
- “Investigación y Desarrollo Tecnológico” dotado con 159.032 millones de pesetas. Su espectacular crecimiento en 1998, de 73,7 por ciento, le permitirá potenciar las acciones de investigación competitiva. A destacar la realizada por el sector aeronáutico en el que se invertirán 105.000 millones.
- “Investigación y Experimentación Agraria” dotados con 8.593 millones de pesetas. Realiza las tareas asociadas al Programa Sectorial I+D agrario. Potencia la oferta de productos alimenticios y la economía del sector.

- “Investigación Sanitaria” dotado con 13.686 millones. Integra las actividades del Instituto de Salud Carlos III y gestiona las acciones del Fondo de Investigación Sanitaria en coordinación con las del Plan Nacional.

3.3. Políticas activas de empleo

Las actuaciones dirigidas a fomentar el empleo pretenden dar respuesta a las permanentes necesidades de adaptación tecnológica y formativa de nuestro sistema productivo para conseguir una mejora constante de la productividad y con ello de la competitividad de nuestras empresas ante la internacionalización de la economía, así como también ayudar a mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo mediante reformas estructurales que favorezcan la contratación de los trabajadores, especialmente la de los que tienen mayores dificultades y ello, además, con la orientación de que el empleo que se cree tenga carácter estable.

A lo largo de 1997 han ido entrando en vigor una serie de normas, entre las que cabe destacar el II Plan Nacional de Formación Continua complementado por el Acuerdo Tripartito que permite establecer la financiación del primero, los Reales Decretos-Leyes 8/97 y 9/97, ambos de 16 de mayo, de medidas para mejorar el mercado de trabajo, fomentar la contratación indefinida y regular los incentivos a la contratación en materia de Seguridad Social y de carácter fiscal, así como el Programa Plurianual de Empleo vigente para el periodo 1997-2000, en el que se prevé la creación de 1.000.000 de puestos de trabajo.

Con este conjunto de normas, junto a otras de menor rango que las desarrollan y complementan, se trata de facilitar, de forma integral, la mejora de las condiciones de los trabajadores para favorecer no sólo el mantenimiento y promoción en el empleo sino la colocación más adecuada a sus aptitudes.

Para 1998 el Gobierno, con la finalidad de estimular el crecimiento del empleo y que este sea más estable, realiza un esfuerzo presupuestario que se concreta en dedicar 473.293 millones de pesetas a Políticas Activas, lo que con respecto al año 1997 supone un incremento del 28,01 por ciento de los recursos.

Cabe destacar dentro del esfuerzo presupuestario al que antes se ha hecho mención, la dotación que va a dedicarse a financiar las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social de aquellas empresas que realicen contratos de carácter indefinido, que asciende a 102.439 millones de pesetas, con un incremento sustancial sobre la cifra disponible en 1997 del 107,8 por ciento. También es importante el crédito que, por importe de 23.181 millones de pesetas, se va a

dedicar a fomentar el empleo agrario como uno de los sectores hasta ahora más desfavorecidos en nuestra economía.

Por lo que afecta a los aspectos formativos de los trabajadores, es importante señalar que el nuevo Acuerdo Tripartito para la Formación Continua de los Trabajadores ocupados incrementa la parte de la cuota de formación profesional que va a dedicarse a financiar las acciones dirigidas a los citados trabajadores, pasando de un 0,30 por ciento al 0,35 por ciento sobre la base de cotización de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, lo que representa dedicar 11.000 millones de pesetas más a dicha formación.

Asimismo, el II Acuerdo Nacional de Formación Continua amplía el ámbito de aplicación personal del subsistema de formación continua a colectivos que antes estaban fuera del mismo como son los trabajadores a tiempo parcial (fijos-discontinuos) en sus periodos de no ocupación, los trabajadores que pasen a la situación de desempleo cuando se encuentren en periodo formativo, los trabajadores acogidos a regulación de empleo en sus periodos de suspensión del mismo así como cualesquiera otros colectivos que pudieran considerarse.

En lo que respecta a los programas de Escuelas-Taller y Casas de Oficios, los buenos resultados que vienen obteniéndose de los mismos en cuanto a la creación de puestos de trabajo, hacen conveniente su mantenimiento y reforzamiento dotándolos con un crédito global de 49.351 millones de pesetas.

Por otro lado, la colaboración abierta con el INEM en aspectos como la intermediación en el mercado de trabajo con motivo de la entrada en vigor del Real Decreto 735/1995, de 5 de mayo, se intensifica con el traspaso de los servicios en materia de trabajo y gestión de empleo ya realizados a las Comunidades Autónomas de Cataluña y Galicia, con el objetivo de favorecer la contratación de los trabajadores mediante actuaciones que permitan el ajuste correcto entre las ofertas de puestos de trabajo presentadas por los empleadores y las demandas de empleo de los trabajadores desempleados o en busca de mejor empleo, así como también a ampliar las posibilidades de colocación de aquellos demandantes de empleo que se encuentren en posición de desventaja frente a los empleos ofertados.

3.4. Pensiones

La mejora de los niveles de protección social es uno de los objetivos prioritarios fijados por el Gobierno para 1998, siendo instrumentos básicos para la consecución de este fin, en primer lugar, garantizar el mantenimiento del poder adquisitivo de todas las pensiones, cualquiera que sea el hecho

causante de las mismas, a través de sus actualización en función de la evolución del Índice de Precios al Consumo previsto para 1998 y, en segundo lugar, la clarificación de las responsabilidades financieras entre el Estado y la Seguridad Social, lo que permitirá garantizar un sistema de pensiones equilibrado, solidario y capaz de hacer frente a sus obligaciones a largo plazo con los pensionistas actuales y las futuras generaciones.

En materia de revalorización y en el ámbito de la Seguridad Social, la Ley 24/1997, establece el carácter automático de la revalorización de pensiones en función de la variación de los precios a través de una fórmula estable contemplada en la propia Ley General de Seguridad Social. No supone por tanto, una novedad respecto al procedimiento aplicado en ejercicios anteriores, pero aporta un factor de estabilidad en la revalorización automática de las pensiones, que se desliga de la voluntad discrecional del Gobierno.

En 1998 la revalorización de las pensiones de las Clases Pasivas se hará efectiva en los mismos términos que la Ley 24/1997 ha incorporado al Sistema de Seguridad Social.

El gasto presupuestado para el año 1998, para el conjunto de las pensiones del Sistema de Seguridad Social y del Régimen de Clases Pasivas de funcionarios de las Administraciones Públicas, asciende a 8.356.067 millones de pesetas, lo que supone un incremento en relación al Presupuesto de 1997 del 5,28 por ciento.

En cuanto al Sistema de Seguridad Social, el crédito presupuestario destinado a satisfacer el gasto de pensiones contributivas durante 1998 asciende a 7.476.465 millones de pesetas, con un crecimiento interanual de 5,8 por ciento, estimado en función de un incremento del colectivo de pensionistas del 1,88 por ciento, una revalorización del 2,1 por ciento y un incremento de un 1,68 por ciento como resultado neto entre el efecto sustitución y otros.

El Régimen Clases Pasivas del Estado integra las pensiones de jubilación o retiro para los funcionarios públicos que están encuadrados en este régimen de protección específico así como las pensiones de viudedad, orfandad y en favor de los padres. La cuantía presupuestada para 1998 es de 815.540 millones de pesetas.

La previsión de gasto se ha realizado sobre la base de un crecimiento medio neto del colectivo de un 1,0 por ciento, una revalorización aplicada en los mismos términos que los ya descritos para el Sistema de Seguridad Social y un efecto sustitución equivalente a un 0,28 por ciento como resultado económico del movimiento de las altas y bajas de todas las pensiones.

Estos dos sistemas de pensiones, además de compartir el carácter eminentemente contributivo, incorporan un compromiso por parte del Estado que garantiza a los pensionistas un nivel mínimo de pensiones en aquellos casos en que, una vez reconocidas conforme a sus disposiciones reguladoras, no alcancen dicho nivel. Esta política de actuación se financia por el Estado y la Seguridad Social.

Por último, estos sistemas de pensiones de carácter profesional coexisten con un nivel no contributivo de pensiones que el Estado garantiza a las personas que, careciendo de recursos, no puedan acceder al nivel contributivo. Las pensiones más significativas que se otorgan para hacer efectiva esta cobertura son las derivadas de la Ley 26/1990.

3.5. Sanidad

El gasto sanitario atiende al compromiso de la Administración de hacer efectivo el derecho a la protección de la salud. A estos efectos las dotaciones presupuestarias para 1998 tienen un crecimiento en relación directa con la variación del PIB nominal, en un ejercicio económico de fuerte rigor presupuestario y de control del déficit público.

En él se recogen los gastos derivados de la asistencia sanitaria dispensada por el Instituto Nacional de la Salud (INSALUD), en su doble vertiente de gestión directa y de gestión transferida a las Comunidades Autónomas, por el Instituto Social de la Marina y por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, todas ellas integradas en el Sistema de la Seguridad Social. Asimismo, se contiene los gastos correspondientes a otras Instituciones incluidas en el Mutualismo Administrativo (MUFACE, ISFAS y MUGEJU) y la Asistencia Hospitalaria del Ministerio de Defensa.

Los Presupuestos para 1998 incluyen créditos por un importe total de 3.822 miles de millones de pesetas, lo que supone un aumento respecto al presupuesto del ejercicio anterior de 164,5 miles de millones de pesetas.

El mayor volumen de recursos es absorbido por el Sistema de Seguridad Social y, dentro del mismo, por el Instituto Nacional de la Salud, que en el ejercicio 1998 para los programas de sanidad tiene asignados 3.453,6 miles de millones de pesetas, lo que representa un incremento de 149,2 miles de millones de pesetas en relación a 1997.

Junto con el INSALUD, prestan asistencia sanitaria otras entidades integradas en el Sistema de Seguridad Social, como son el Instituto Social de la Marina y las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, cuyas

asignaciones destinadas a la asistencia sanitaria, se cifran en 103 miles de millones de pesetas.

Participan del gasto presupuestario, asimismo, otras entidades que tienen encomendada la asistencia sanitaria de determinados colectivos, bien a través de redes asistenciales propias, o mediante conciertos con otras instituciones sanitarias. En este sentido, se incluyen créditos por importe de 205 miles de millones de pesetas correspondientes a la asistencia sanitaria del Mutualismo Administrativo, lo que supone un crecimiento de los mismos respecto del ejercicio anterior de un 4,1 por ciento. Por último, el Ministerio de Defensa participa en 40,7 miles de millones de pesetas, destinados a la cobertura de la asistencia hospitalaria prestada a través de los diferentes hospitales militares.

La financiación del presupuesto total del INSALUD, que importa 3.734,1 miles de millones de pesetas, se realiza fundamentalmente con aportación del Estado, en un 95,2 por ciento del presupuesto total de la Entidad, por importe total de 3.553,4 miles de millones de pesetas, una participación de las cotizaciones sociales por importe de 103 miles de millones de pesetas, es decir, del 2,8 por ciento del presupuesto y otros ingresos por importe de 77,6 miles de millones de pesetas.

La aportación del Estado experimenta, respecto al ejercicio anterior, un crecimiento del 8,6 por ciento, mientras que los recursos procedentes de cuotas de Seguridad Social presentan una disminución respecto a 1997 del 48,5 por ciento. Este menor peso específico en los ingresos del INSALUD de las cotizaciones está en consonancia con las recomendaciones recogidas en el Pacto de Toledo respecto a la clarificación y diferenciación de las fuentes de financiación del Sistema de la Seguridad Social. El Estado, dentro del total aportado para 1998, incorpora 25 miles de millones de pesetas adicionales al presupuesto resultante del Modelo de financiación de la asistencia sanitaria para el período 1994-1997.

Las dotaciones para el ejercicio 1998, con un crecimiento equivalente a la tasa del PIB nominal para 1998, cifrado en un 5,7 por ciento, tienen su origen en el Modelo de Financiación citado anteriormente, en tanto se logra un nuevo Acuerdo de financiación de la Sanidad prestada a través del INSALUD.

Del presupuesto del INSALUD, 2.290,1 miles de millones de pesetas se gestionan por las Comunidades Autónomas con gestión transferida que, actualmente, son: Andalucía, Cataluña, País Vasco, Comunidad Valenciana, Galicia, Navarra y Canarias, lo que supone el 61,3 por ciento del presupuesto.

En aquellas Comunidades Autónomas que no han asumido las competencias en materia sanitaria, la gestión de estas prestaciones están encomendadas al denominado INSALUD-Gestión Directa. Como objetivos generales para 1998 destaca el Plan de Acción del Plan estratégico del INSALUD, cuyos principios

generales son: universalidad en la cobertura asistencial, financiación pública del Sistema, aseguramiento único y público frente al riesgo de enfermar y la garantía de que los ciudadanos recibirán el nivel de cuidados que precisen según su estado de salud.

Los ejes básicos sobre los que se ha elaborado el citado Plan consisten en la orientación de los servicios hacia los ciudadanos facilitando información sobre sus prestaciones y su acceso. Asimismo, se estimulará la innovación y la competencia entre proveedores públicos mediante la autonomía de gestión de los centros propios. Dicha autonomía se realizará mediante el otorgamiento de personalidad jurídica, al amparo de la Ley 15/1997, de 25 de abril, que sustituye al Real Decreto Ley 10/1996, que ampara la gestión a través de cualquier entidad de naturaleza o titularidad pública de las admitidas en derecho y que ha dado lugar a la creación de las Fundaciones de los hospitales de Manacor y Alcorcón con presupuestos de explotación y capital.

Dentro de los programas de gastos del INSALUD-Gestión Directa, destacan los de Atención Primaria de Salud y Atención Especializada con un porcentaje de participación del 37,6 por ciento y 58,6 por ciento, respectivamente y que engloban alrededor del 96,2 por ciento de su gasto total.

Para Atención Primaria de Salud se destinan 541,8 miles de millones de pesetas. Estas dotaciones permitirán durante el ejercicio 1998 la revisión del modelo organizativo actual, teniendo como principales objetivos, la asignación individualizada de médico general y pediatra a cada ciudadano con posibilidad de libre elección, la atención curativa, preventiva y rehabilitadora por parte de dichos profesionales, la atención farmacéutica, etc. A estos efectos se puede indicar que para gasto en farmacia (recetas médicas) se ha presupuestado un importe de 331 miles de millones de pesetas.

El Programa de Atención Especializada se dota con 845,7 miles de millones de pesetas y en él se incluyen, entre otros, los servicios de hospitalización, de atención ambulatoria de hospital, tanto en centros propios como administrados y concertados, y las prestaciones complementarias de carácter terapéutico y rehabilitador.

En este nivel asistencial y bajo los principios de equidad en la asignación de los recursos, accesibilidad de la población a los servicios sanitarios y eficiencia en la gestión y mejora de los centros sanitarios en su aspecto sanitario, se plantean una serie de objetivos específicos como son la reducción de los tiempos de demora, disminuyendo las listas de espera, el establecimiento de medidas de coordinación con Atención Primaria y la potenciación de alternativas a la hospitalización impulsando las unidades de cirugía mayor ambulatoria.

3.6. Educación

Dentro de las prioridades de gasto, como ya se ha indicado, se encuentra el destinado a Educación.

En el ámbito territorial han alcanzado el mayor nivel de competencias educativas las Comunidades Autónomas de Andalucía, Canarias, Cataluña, Valencia, Navarra y País Vasco. El resto de las Comunidades comprenden el denominado territorio MEC, estando prevista para 1998 la transferencia de competencias en materia de educación a todas ellas.

El gasto destinado a la educación en los Presupuestos Generales del Estado, excluidas las actividades correspondientes a competencias asumidas por las Comunidades Autónomas, ascenderá en el año 1998 a la cifra de 1.027.762 miles de millones de pesetas, cuya gestión y ejecución corresponden en su mayor parte al Ministerio de Educación y Cultura, representando un crecimiento en términos homogéneos sobre el presupuesto de 1997 del 6,2 por ciento.

El número de alumnos que van a recibir enseñanza a través de la red escolar pública en los programas presupuestarios de “Educación Infantil y Primaria” y de “Educación Secundaria, Formación Profesional y EE.OO. de Idiomas” ascenderá en 1998 a 940.740 y 891.411 millones, respectivamente, representando un descenso sobre el año anterior del 2 por ciento y 3 por ciento.

El incremento paralelo de las dotaciones presupuestarias de los programas tiene como significado un esfuerzo en los recursos para la mejora de la calidad de la enseñanza. En este sentido además del crecimiento global del presupuesto cabe destacar los incrementos significativos de los programas dedicados a la Educación Secundaria, Formación Profesional y Escuelas de Idiomas que, con un peso relativo del 39,3 por ciento sobre el gasto en educación, aumenta el 10,4 por ciento sobre el año anterior, así como las dotaciones para Educación Compensatoria que se incrementan en el 14,7 por ciento.

Para el ejercicio de 1998 el presupuesto de gastos en educación hace un esfuerzo en materia de personal con un crecimiento del 3,4 por ciento sobre el ejercicio anterior, es decir un 1,3 por ciento por encima del incremento general de las retribuciones conforme a la inflación prevista. Como variaciones destacables cabe mencionar la ampliación de plantilla de profesores de educación secundaria para los centros que entrarán en funcionamiento en los cursos 97/98 y 98/99.

Los gastos de transporte escolar se han incrementado el 11 por ciento como consecuencia de la dispersión de los centros escolares y las necesidades surgidas en las diferentes rutas que han aconsejado un mayor esfuerzo en la dotación para

los gastos de desplazamiento de los alumnos a fin de facilitar así su incorporación a las actividades de los centros escolares.

Los programas de promoción educativa que comprenden becas y ayudas a estudiantes, comedores escolares, transporte escolar y actividades escolares complementarias cuyos objetivos son asegurar el derecho de todos a la educación, así como la erradicación de los efectos negativos de las desigualdades sociales en la distribución de la demanda educativa, han registrado un esfuerzo presupuestario superior a la media de crecimiento del conjunto de los programas del Ministerio, con una variación del 9,3 por ciento y una dotación global de 112.834 millones de pesetas.

Asimismo, cabe resaltar que las dotaciones de los créditos destinados a la gratuidad de la enseñanza en los centros privados concertados se han incrementado en 10.654 millones de pesetas, debido principalmente a la ampliación de la obligatoriedad al segundo ciclo de la Educación Secundaria.

Los gastos de inversión en centros públicos de la red del Estado se incrementan en el 27,4 por ciento. Este esfuerzo presupuestario inversor se concreta en dotaciones para obras y equipamientos en Centros principalmente de Educación Secundaria.

En el ámbito de la Formación Profesional Reglada los objetivos perseguidos por el Presupuesto son los de avanzar en su ordenación e implantación, definiendo el mapa de la oferta correspondiente, el seguimiento de los módulos profesionales experimentales y de los ciclos formativos, así como asegurar la realización de prácticas formativas en centros de trabajo. Por otra parte, el plan de formación del profesorado va a permitir el contacto con las empresas así como facilitar su actualización científica, técnica y pedagógica. Dentro de la Formación Profesional se mantiene la oferta de programas de garantía social para recuperar alumnos que abandonan la Educación Secundaria Obligatoria sin titulación, desarrollando actividades de iniciación profesional y otras atenciones.

La educación especial dirigida a los alumnos que necesitan una atención de acuerdo con sus características personales ve incrementar los recursos presupuestarios en el 3,6 por ciento y la educación compensatoria que desarrolla actuaciones al servicio de la igualdad de oportunidades en educación registra un crecimiento en sus dotaciones del 14,7 por ciento.

En el ámbito universitario del Estado sólo permanecen en 1998 las competencias reservadas al mismo que incluyen, presupuestariamente, las dotaciones correspondientes a la Universidad de Educación a Distancia, cuyos créditos crecen el 12,4 por ciento, así como la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, organismo autónomo tutelado por el Ministerio, dado que en

1997 se ha llevado a cabo la transferencia de competencias en esta materia a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, culminándose así el proceso de transferencias.

3.7. Justicia y Seguridad Ciudadana

La Seguridad de los Ciudadanos en un sentido amplio comprende un conjunto coordinado de acciones dirigidas a la defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelados por la Ley, la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades y la seguridad de los ciudadanos, tanto en la normal actividad diaria, en la que se incluye el desplazamiento por vías urbanas e interurbanas, como ante el riesgo de siniestros y catástrofes naturales. La garantía de los derechos y libertades va asociada a un sistema corrector de los incumplimientos de carácter rehabilitador y orientado a la reeducación y reinserción social.

Este conjunto de actuaciones se puede analizar bajo los siguientes aspectos: Justicia, Seguridad Ciudadana, Seguridad Vial, Protección Civil y Administración Penitenciaria.

Para hacer efectivo el mandato constitucional que encomienda a los Juzgados y Tribunales el ejercicio de la potestad jurisdiccional y al Ministerio Fiscal la misión de promover la acción de la Justicia en defensa de la legalidad y de los derechos de los ciudadanos en 1998 se han dotado 131.380 millones de pesetas que serán gestionados por el Consejo General del Poder Judicial (4.757 millones de pesetas), como órgano de gobierno del Poder Judicial, y por el Ministerio de Justicia (126.124 millones) como órgano de la Administración del Estado que provee de medios personales, materiales, técnicos y financieros a los Juzgados y Tribunales para el desempeño de sus funciones.

Una parte importante de los recursos asignados a la Justicia se destinará al desarrollo definitivo de la Ley de Demarcación y Planta Judicial. En este sentido, en las previsiones para 1988 se incluye la creación de 92 órganos judiciales, de los cuales 64 serán de lo contencioso administrativo, 3 nuevas secciones de Audiencias Provinciales y 114 plazas de Magistrados, a la vez que se dotan 30 plazas más de Fiscales y nuevos efectivos de personal al Servicio de la Administración de Justicia. Una vez cumplidos estos objetivos, el grado de implantación de la citada Ley será, respecto a los Órganos Colegiados, del 100 por cien, para los Unipersonales del 93 por ciento y respecto a Jueces y Magistrados del 95,4 por ciento.

Se potenciará la constitución de Agrupaciones de Juzgados de Paz, la modernización de la Oficina Judicial e informatización generalizada de los órganos judiciales y fiscales y la constitución y puesta en funcionamiento de 5 nuevos Institutos de Medicina Legal.

Se intensificará la construcción de edificios para sede de órganos judiciales y la reestructuración de los existentes, dotando de instalaciones independientes a las Fiscalías y sus adscripciones permanentes.

Se dotan también los medios necesarios para el desarrollo del nuevo sistema de asistencia jurídica gratuita, que incluye la subvención a los Consejos Generales de la Abogacía y de los Colegios de Procuradores, el funcionamiento de las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita y la verificación de la correcta aplicación de los fondos públicos.

La Seguridad Ciudadana está centrada, fundamentalmente, en la prevención e investigación de delitos y en la lucha contra la criminalidad. Cuenta con una dotación de 432.585 millones de pesetas y aunque se han conseguido progresos en los últimos años, de cara al futuro se pretende una mayor efectividad, que habrá de lograrse a través de una redefinición del modelo policial, basada en el fomento de la coordinación entre las diferentes Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y la adecuación a las características territoriales del Estado Español.

Las actuaciones en el área de Seguridad Vial van encaminadas a la consecución de una mejora paulatina y progresiva de los niveles de seguridad y fluidez de nuestras carreteras, teniendo asignada una dotación de 71.451 millones de pesetas. Su meta sectorial es conseguir una mejor utilización de las vías existentes y contribuir a la reducción del número de accidentes.

Mediante las actuaciones en el área de Protección Civil, se pretende dotar a la sociedad española de un dispositivo de autoprotección y de intervención operativa capaz de evitar en la medida de lo posible y de reducir, cuando se produzcan, los riesgos que entraña el desarrollo socio-industrial y la permanente amenaza de catástrofes naturales. La dotación presupuestaria asignada asciende a 1.990 millones de pesetas. Sus principales metas son completar el desarrollo de la normativa básica común al sistema y mejorar la capacidad operativa de la Protección Civil Estatal.

En la estructura de la Protección Civil tiene una especial importancia la participación de los Ayuntamientos, en cuyo marco se elaboran los planes primarios y se constituyen las agrupaciones de voluntarios, para acudir posteriormente, según los supuestos de que se trate, a la Administración Territorial o Autónoma y finalmente a la Administración del Estado, a la que se subordinan

las competencias de las demás Administraciones, cuando en la emergencia esté presente el interés nacional.

La Administración Penitenciaria desarrolla acciones orientadas tanto a la retención y custodia de los internos, como a su reeducación y reinserción social, en el marco de una nueva realidad penitenciaria, caracterizada por la reducción de la población reclusa y la implantación de nuevas modalidades de penas y medidas de seguridad. Su dotación para 1998 es de 80.398 millones de pesetas.

En este sentido, la pena de trabajos en beneficio de la comunidad se articula a través de convenios con otras administraciones o entidades de utilidad pública o social. Por su parte, el arresto de fin de semana se cumplirá en el centro penitenciario más próximo al domicilio del arrestado o en el Depósito correspondiente a su Municipio. Asimismo, debe destacarse la incidencia cada vez mayor de la libertad condicional, que representa en este momento un 24 por ciento de la población interna.

Finalmente, se destinan 7.000 millones de pesetas para servicios generales, 74.970 millones de pesetas para Fuerzas y Cuerpos en Reserva y 523 millones de pesetas para el programa de protección de datos de carácter personal.

3.8. Defensa

El planeamiento de la defensa militar requiere una serie de acciones para alcanzar, a medio plazo, una estructura de Fuerzas que permita mantener una adecuada capacidad de disuasión y contribuir eficazmente al mantenimiento de la seguridad colectiva. Para ello, debe tenerse en cuenta el nuevo escenario internacional, la realidad social española, así como los recursos humanos y económicos disponibles.

La política Defensa para el año 1998 está condicionada básicamente por los objetivos siguientes:

- La profesionalización y la modernización de las Fuerzas Armadas.
- La integración en Organismos Internacionales de Seguridad y Defensa.

El crédito destinado a la Política Defensa en 1998 ascenderá a 840.805 millones de pesetas, lo que significa un incremento del 2'88 por ciento respecto al ejercicio anterior. Por capítulos, es necesario destacar el crecimiento sustancial de los gastos de personal derivado principalmente del proceso de profesionalización de la tropa, para lo que se ha consignado un crédito adicional de 12.000 millones de pesetas.

Se fija para 1998 una entrada neta de 12.500 efectivos de Tropa y Marinería Profesionales con una permanencia media de seis meses, debido al

escalonamiento en las incorporaciones. Este proceso supone no sólo un incremento en los créditos para retribuciones, sino también en los gastos para Planes de Instrucción y Adiestramiento y en los gastos de vida y funcionamiento. En paralelo y para atender al proceso de modernización, al ser inseparable del de profesionalización, es necesario incrementar las inversiones en armamento, material y mantenimiento, en cuantía similar a los gastos de funcionamiento.

Para garantizar la eficacia del futuro ejército profesional es necesario dotarlo del armamento y material adecuado a sus funciones. Dentro de la programación para la modernización de las Fuerzas Armadas, el Ministerio de Defensa abordará en los próximos años tres proyectos de inversión de especial relevancia: adquisición de 4 Fragatas (F-100), de 87 Aviones de Combate EF-2000 y de 242 Carros de Combate Leopard 2E.

Para dotar a los Ejércitos de material operativo y logístico e infraestructuras de acuerdo con el contenido del Plan Estratégico Conjunto diseñado para alcanzar el Objetivo de Fuerza y hacer frente eficazmente a las amenazas definidas en aquél, se han incluido en la Política Defensa 346.343 millones de pesetas, importe de los gastos anuales necesarios para hacer frente al programa conjunto de inversiones, mantenimiento, reposición de material y armamento, así como al sostenimiento de las Fuerzas Armadas.

Por último, y en relación con el segundo objetivo prioritario para 1998, la decisión del Gobierno de proceder a la total integración de España en la estructura militar de la OTAN, así como el mayor grado de participación en otros organismos internacionales de defensa, como UEO, Cuerpo de Ejército Europeo, etc., supone tener que asumir nuevas responsabilidades, lo que da origen a unas mayores necesidades crediticias.

A estos costes, es necesario añadir los gastos que se deriven de la contribución y participación de las Fuerzas Armadas en Operaciones ONU para el mantenimiento de la Paz, cuya envergadura no puede estimarse a priori por el carácter indeterminado en el tiempo que tienen esta clase de operaciones.

Capítulo IV

EL PRESUPUESTO DEL ESTADO

EL PRESUPUESTO DEL ESTADO

1. INTRODUCCIÓN

Los Presupuestos del Estado para 1998 suponen un importante avance en el proceso de consolidación iniciado en 1996, dando un paso más en el camino que conducirá al equilibrio de las finanzas del Estado a medio plazo.

Este proceso de consolidación es consecuencia de un mayor esfuerzo en el gasto, que reduce su peso en la economía, frente al mantenimiento de la presión fiscal que, en términos homogéneos, se reduce ligeramente una vez deducido el efecto derivado de la creación del nuevo impuesto sobre la energía (anteriormente incluido en el recargo de la tarifa eléctrica).

El déficit presupuestario, es decir, la diferencia entre ingresos y gastos no financieros, asciende a 1.487,6 miles de millones de pesetas, lo que representa el 1,8 por ciento del PIB previsto para 1998.

Sin embargo, este déficit se convierte en el 2 por ciento del PIB en términos de Contabilidad Nacional una vez efectuados los ajustes correspondientes, siendo los más importantes la transformación de la recaudación a derechos reconocidos, los correspondientes a la eliminación de los ingresos por privatizaciones y el diferente procedimiento de cómputo de los intereses de la deuda.

Este porcentaje del 2 por ciento es una décima inferior al objetivo previsto de déficit para la Administración del Estado en 1998 en el Programa de Convergencia.

Esta nueva orientación de la política presupuestaria, centrada de manera rigurosa en la reducción del déficit público, ha sido una de las piezas claves que ha permitido en los últimos meses consolidar un clima de bajos tipos de interés. La confluencia de estos dos factores, reducción del déficit público y de los tipos de interés, ha tenido efectos particularmente positivos. El ratio de deuda/PIB registra por primera vez en 1997 una disminución. Esta tendencia se acentuará en 1998 y siguientes ejercicios, asegurándose así el cumplimiento del criterio de deuda establecido en Maastricht, ya que para la evaluación de este requisito se tendrá en cuenta una tendencia de reducción sostenida. De esta manera se sientan las bases para garantizar la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo.

En lo que respecta a la ejecución de 1997, el comportamiento registrado por los ingresos y los gastos del Estado en 1997, permiten asegurar que se cumplirá con el objetivo de déficit del 2,5 por ciento del PIB previsto en el Programa de Convergencia, cuantificado en términos de Contabilidad Nacional.

El Presupuesto de gastos del Estado se está ejecutando en términos presupuestarios de acuerdo con las previsiones iniciales. A finales del ejercicio las obligaciones reconocidas por operaciones no financieras se situarán en 18.422,0 miles de millones de pesetas, registrando un crecimiento del 0,6 por ciento respecto a 1996, ligeramente inferior al 1,7 por ciento previsto a principios de año con un grado de realización de los créditos del 98,5 por ciento.

Asimismo, el presupuesto de ingresos está evolucionando de manera favorable durante 1997, estimándose que a finales de dicho año, la recaudación se sitúe en torno a los 16.606,7 miles de millones de pesetas, con lo que se superan las previsiones iniciales en términos de caja.

2. INGRESOS Y GASTOS FISCALES

2.1. *Ingresos*

La previsión de ingresos no financieros del Estado para 1998 se sitúa en 16.571,4 miles de millones una vez recogido el efecto de la cesión a las CC.AA. de su participación en el 15 por ciento de la cuota líquida del IRPF correspondiente a los residentes en sus respectivos territorios. Esto supone una tasa de crecimiento de los ingresos del Estado para 1998 de, aproximadamente, el -0,2 por ciento.

Si la comparación se efectúa en términos homogéneos, computando el importe de la cesión parcial del IRPF, la tasa de variación de los ingresos no financieros del Estado se situaría en torno al 3,8 por ciento, aproximadamente 2 puntos por debajo de la tasa de crecimiento de la economía. Esta disminución en la tasa de variación obedece, fundamentalmente, a la previsión de menores ingresos por privatizaciones de empresas y en concepto de primas de emisión positivas.

Por lo que respecta al crecimiento de los ingresos tributarios del Estado, la tasa de crecimiento para 1998 se sitúa en -0,5 por ciento, cifra que asciende al 5,6 por ciento si la comparación se efectúa en términos homogéneos, es decir, sin descontar la participación de las CC.AA. en el 15 por ciento de las cuotas líquidas del IRPF.

Cuadro IV.2.1
PRESIÓN FISCAL (*)

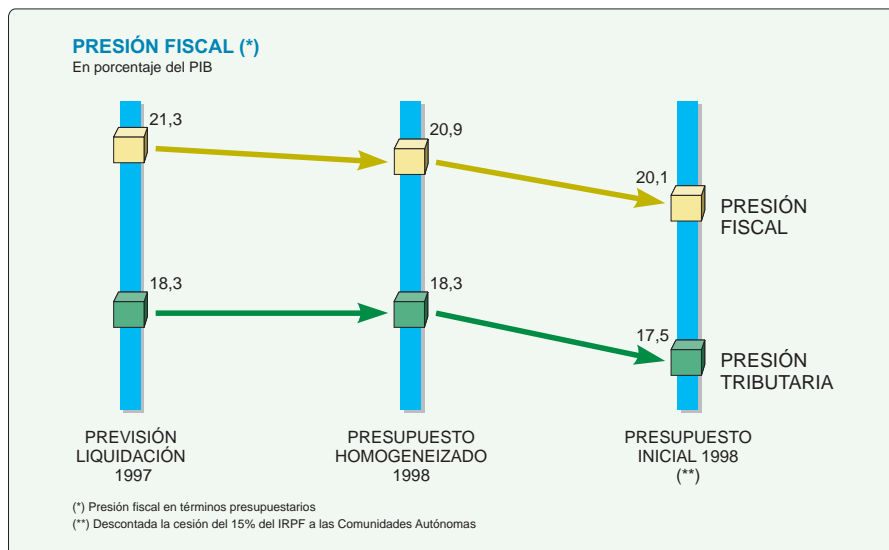
miles de millones de pesetas

| Concepto | Previsión liquidación 1997 | Presupuesto homogeneizado 1998 | Presupuesto inicial 1998 (**) |
|--------------------------------|----------------------------|--------------------------------|-------------------------------|
| Ingresos | 16.606,7 | 17.242,3 | 16.571,4 |
| Presión fiscal (% del PIB) | 21,3 | 20,9 | 20,1 |
| Presión tributaria (% del PIB) | 18,3 | 18,3 | 17,5 |
| PIB nominal | 78.019 | 82.494 | 82.494 |

(*) Presión fiscal en términos presupuestarios

(**) Descontada la cesión del 15 % del IRPF a las CC.AA.

La evolución prevista para el conjunto de los ingresos no financieros, analizada en términos homogéneos, determina que en 1998 el Estado detraerá un menor porcentaje de recursos del conjunto de la economía para financiar las políticas de gasto recogidas en el proyecto de Presupuestos. En este sentido, la presión fiscal



global, definida como la participación del conjunto de los ingresos del Estado en la economía, presenta una caída de aproximadamente cuatro décimas del PIB con relación a la previsión de liquidación para 1997 pasando del 21,3 al 20,9 por ciento sobre el PIB.

Por lo que respecta a la presión tributaria en términos de contabilidad presupuestaria, en línea con lo previsto en el programa de convergencia, ésta se mantendrá estable en el periodo 97-98. Sin embargo, en términos homogéneos se producirá una ligera caída de la presión tributaria, dado que el presupuesto de ingresos del próximo ejercicio incluye un ingreso de 100.000 millones de pesetas por el nuevo Impuesto de la Energía que sustituye al actual recargo sobre la tarifa eléctrica.

Evolución de los Ingresos no financieros del Estado en 1997

En 1997, la evolución estimada de la recaudación de los principales conceptos tributarios no ha sido homogénea, pues los crecimientos de los diferentes impuestos son diversos.

La recaudación prevista para el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas se eleva en 1997 a 5.654,6 miles de millones de pesetas, 391,1 miles de millones más que en el año anterior, es decir, un 7,4 por ciento. Este aumento es reflejo de la evolución positiva del empleo y de un crecimiento moderado de las remuneraciones. Otro factor que ha influido en el aumento de este impuesto es el ingreso en 1997 de retenciones del trabajo devengadas en el ejercicio anterior y correspondientes a Entidades públicas. Las retenciones sobre las rentas del capital mobiliario presentan una disminución por la evolución descendente de los tipos de interés. Por último, la cuota diferencial presenta un moderado incremento de los ingresos procedentes de la campaña de la Renta de 1996 y un aumento de las devoluciones.

El Impuesto sobre Sociedades presenta una tasa de crecimiento respecto al año anterior, del 34,4 por ciento, motivada por el crecimiento de la actividad económica que se ha traducido en un aumento de los beneficios de las empresas y por la nueva regulación de los pagos a cuenta de las grandes empresas que ha supuesto una moderada anticipación de ingresos en 1997. En el mismo sentido, las devoluciones solicitadas del ejercicio 1995 han sido inferiores a las esperadas, pero su efecto se compensa por el adelanto al año 1997 de devoluciones del ejercicio de 1996.

El Gravamen sobre la revalorización de activos, con carácter extraordinario, ha supuesto una recaudación superior a los 100.000 millones.

El IVA, con un crecimiento del 11 por ciento respecto del año precedente, pone de manifiesto una marcada recuperación del consumo privado, así como una favorable evolución de las importaciones de países no comunitarios y unos mejores niveles de cumplimiento fiscal.

Los Impuestos Especiales presentan un incremento del 0,6 por ciento, que se eleva al 6,2 por ciento si se tiene en cuenta la modificación de plazos de ingreso y la concertación con el País Vasco desde el 1 de enero de 1997, si bien es dispar el comportamiento de cada uno de ellos. En este sentido, el Impuesto sobre Hidrocarburos, el de mayor potencia recaudatoria, presenta una tendencia similar a la de años anteriores, con un ligero crecimiento del consumo y la modificación de la estructura del mismo, que se concreta en un desplazamiento hacia el consumo de gasolina sin plomo y gasóleo, con una menor carga fiscal. El Impuesto sobre Labores de Tabaco ve afectada positivamente su recaudación por el incremento de precios medios producido a lo largo de 1997.

El nuevo Impuesto sobre Primas de Seguros ha respondido a las expectativas, con una previsión de recaudación para 1997 en torno a los 70 mil millones.

La disminución de ingresos en Actos Jurídicos Documentados es debida a la cesión del impuesto a la Comunidad Autónoma de Madrid con efecto 1 de enero de 1997.

El capítulo de tasas y otros ingresos registra un crecimiento del 17,0 por ciento debido fundamentalmente al aumento de las primas positivas obtenidas en la emisión de deuda pública como consecuencia de la tendencia a la baja de los tipos de interés.

Los ingresos por transferencias corrientes presentan un crecimiento del 116,0 por ciento, obedece a que en 1996 no se realizó la transferencia de la Seguridad Social derivada del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas forales por los traspasos de competencias en materia de Sanidad y servicios sociales. Otro factor significativo en la evolución de las transferencias es la concertación con el País Vasco de los Impuestos especiales, comentado anteriormente, y que ha dado lugar a un aumento significativo del cupo a ingresar por la citada Comunidad Autónoma.

Los ingresos patrimoniales han aumentado un 15,8 por ciento con relación a la recaudación obtenida en 1996. La causa de este crecimiento se encuentra en el aumento de los beneficios del Banco de España y de los ingresos derivados de la enajenación de empresas públicas.

La recaudación por operaciones no financieras del Estado se situará por encima de la cifra prevista en el Presupuesto inicial en 515,8 miles de millones de pesetas. Las causas fundamentales que explican este aumento son la

recaudación de ingresos devengados en años anteriores por retenciones de IRPF, así como la mejora del consumo privado y del aumento de los beneficios de las empresas. Por último otro factor que ha influido en esta evolución es el crecimiento significativo de las primas positivas de emisión de deuda pública.

El Presupuesto para 1998

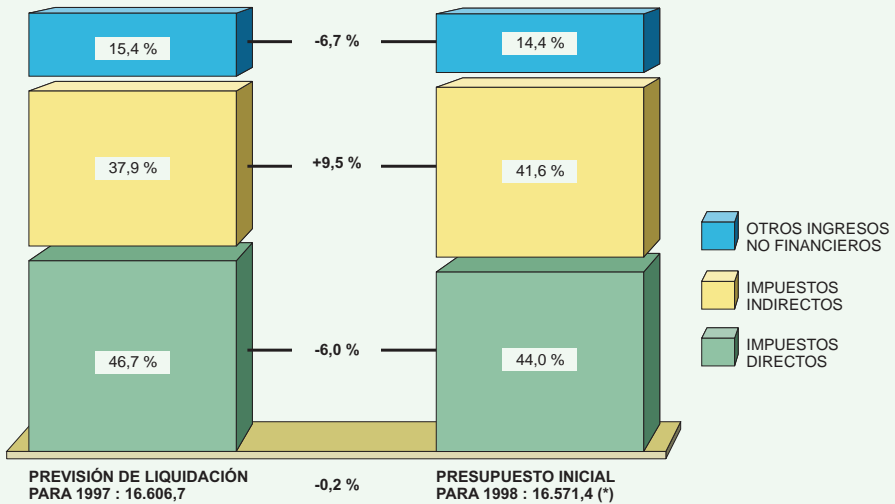
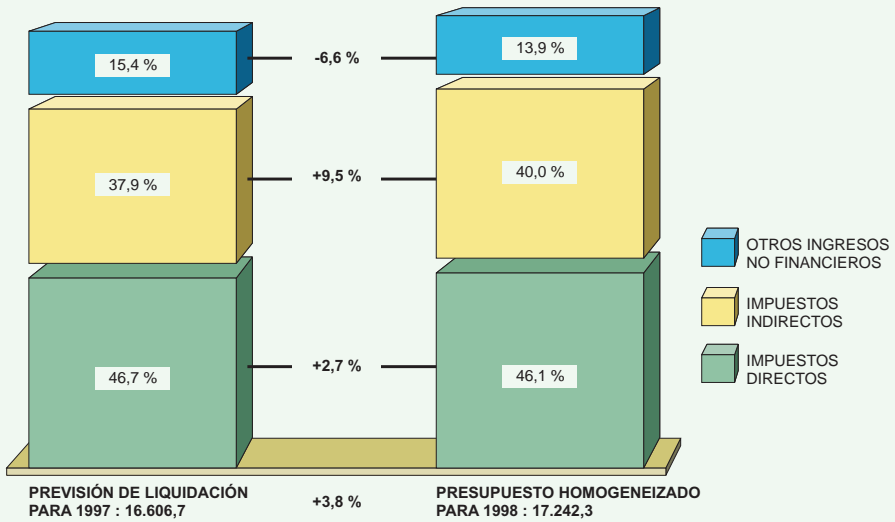
En el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas se han estimado unos ingresos de 5.265,7 miles de millones, con una tasa del -6,9 por ciento respecto a la previsión de recaudación del año 1997, tasa que se eleva al 5 por ciento antes

| Cuadro IV.2.2 PRESUPUESTO DE INGRESOS NO FINANCIEROS DEL ESTADO PARA 1998 | | | | | | | |
|--|---|---|---|---------------|---------------------|---------------|---------------------|
| <i>miles de millones de pesetas</i> | | | | | | | |
| Capítulos | Previsión recaudación 1997 (1) | Presupuesto homogeneizado 1998 (2) | Presupuesto inicial 1998 (*) (3) | Δ (2)-(1) | Δ (%) (2)/(1) | Δ (3)-(1) | Δ (%) (3)/(1) |
| Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas | 5.654,6 | 5.936,6 | 5.265,7 | 282,0 | 5,0 | -388,9 | -6,9 |
| Impuesto sobre la Renta de Sociedades | 1.847,3 | 1.874,0 | 1.874,0 | 26,7 | 1,4 | 26,7 | 1,4 |
| Cuota de Derechos Pasivos | 103,9 | 105,6 | 105,6 | 1,7 | 1,6 | 1,7 | 1,6 |
| Otros | 137,9 | 34,0 | 34,0 | -103,9 | -75,3 | -103,9 | -75,3 |
| I. IMPUESTOS DIRECTOS | 7.743,7 | 7.950,2 | 7.279,3 | 206,5 | 2,7 | -464,4 | -6,0 |
| Impuesto sobre el Valor Añadido | 4.038,6 | 4.375,1 | 4.375,1 | 336,5 | 8,3 | 336,5 | 8,3 |
| Impuestos Especiales | 2.075,1 | 2.307,4 | 2.307,4 | 232,3 | 11,2 | 232,3 | 11,2 |
| Impuesto sobre el Tráfico Exterior | 103,0 | 91,6 | 91,6 | -11,4 | -11,1 | -11,4 | -11,1 |
| Impuesto sobre las Primas del Seguro | 68,8 | 105,0 | 105,0 | 36,2 | 52,6 | 36,2 | 52,6 |
| Otros | 15,0 | 21,6 | 21,6 | 6,6 | 44,0 | 6,6 | 44,0 |
| II. IMPUESTOS INDIRECTOS | 6.300,5 | 6.900,7 | 6.900,7 | 600,2 | 9,5 | 600,2 | 9,5 |
| Venta de Bienes y prestación de servicios | 38,2 | 37,0 | 37,0 | -1,2 | -3,1 | -1,2 | -3,1 |
| Tasas Fiscales y otros | 448,9 | 318,1 | 318,1 | -130,8 | -29,1 | -130,8 | -29,1 |
| III. TASAS Y OTROS INGRESOS | 487,1 | 355,1 | 355,1 | -132,0 | -27,1 | -132,0 | -27,1 |
| IV. TRANSFERENCIAS CORRIENTES | 690,1 | 742,0 | 742,0 | 51,9 | 7,5 | 51,9 | 7,5 |
| V. INGRESOS PATRIMONIALES | 1.078,1 | 978,6 | 978,6 | -99,5 | -9,2 | -99,5 | -9,2 |
| VI. ENAJENACIÓN DE INVERSIONES REALES | 20,7 | 22,7 | 22,7 | 2,0 | 9,7 | 2,0 | 9,7 |
| VII. TRANSFERENCIAS DE CAPITAL | 286,5 | 293,0 | 293,0 | 6,5 | 2,3 | 6,5 | 2,3 |
| TOTAL INGRESOS NO FINANCIEROS | 16.606,7 | 17.242,3 | 16.571,4 | 635,6 | 3,8 | -35,3 | -0,2 |

(*) Descontada la cesión del 15 % del IRPF a las CC.AA.

PRESUPUESTO DE INGRESOS NO FINANCIEROS DEL ESTADO EN 1998

Miles de millones de pesetas



(*) Descontada la cesión del 15% del IRPF a las Comunidades Autónomas

Cuadro IV.2.3
**ESTRUCTURA RELATIVA DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS
 NO FINANCIEROS DEL ESTADO PARA 1998**

porcentaje sobre los totales

| Capítulos | Previsión recaudación 1997 (1) | Presupuesto homogeneizado 1998 (2) | Presupuesto inicial 1998 (*) (3) | Dif. (2)-(1) | Dif. (3)-(1) |
|---|---|---|---|-----------------|-----------------|
| Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas | 34,05 | 34,43 | 31,78 | 0,38 | -2,27 |
| Impuesto sobre la Renta de Sociedades | 11,12 | 10,87 | 11,31 | -0,26 | 0,18 |
| Cuota de Derechos Pasivos | 0,63 | 0,61 | 0,64 | -0,01 | 0,01 |
| Otros | 0,83 | 0,20 | 0,21 | -0,63 | -0,63 |
| I. IMPUESTOS DIRECTOS | 46,63 | 46,11 | 43,93 | -0,52 | -2,70 |
| Impuesto sobre el Valor Añadido | 24,32 | 25,37 | 26,40 | 1,06 | 2,08 |
| Impuestos Especiales | 12,50 | 13,38 | 13,92 | 0,89 | 1,43 |
| Impuesto sobre el Tráfico Exterior | 0,62 | 0,53 | 0,55 | -0,09 | -0,07 |
| Impuesto sobre las Primas del Seguro | 0,41 | 0,61 | 0,63 | 0,19 | 0,22 |
| Otros | 0,09 | 0,13 | 0,13 | 0,03 | 0,04 |
| II. IMPUESTOS INDIRECTOS | 37,94 | 40,02 | 41,64 | 2,08 | 3,70 |
| Venta de Bienes y prestación de servicios | 0,23 | 0,21 | 0,22 | -0,02 | -0,01 |
| Tasas Fiscales y otros | 2,70 | 1,84 | 1,92 | -0,86 | -0,78 |
| III. TASAS Y OTROS INGRESOS | 2,93 | 2,06 | 2,14 | -0,87 | -0,79 |
| IV. TRANSFERENCIAS CORRIENTES | 4,16 | 4,30 | 4,48 | 0,15 | 0,32 |
| V. INGRESOS PATRIMONIALES | 6,49 | 5,68 | 5,91 | -0,82 | -0,59 |
| VI. ENAJENACIÓN DE INVERSIONES REALES | 0,12 | 0,13 | 0,14 | 0,01 | 0,01 |
| VII. TRANSFERENCIAS DE CAPITAL | 1,73 | 1,70 | 1,77 | -0,03 | 0,04 |
| TOTAL INGRESOS NO FINANCIEROS | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 0,00 | 0,00 |

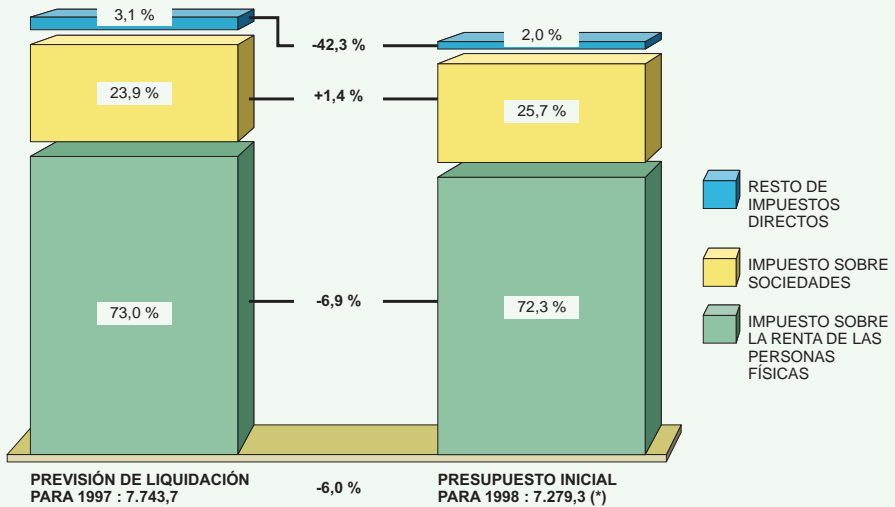
(*) Descontada la cesión del 15 % del IRPF a las CC.AA.

de la cesión a las CC. AA. del 15 por ciento de la cuota líquida del Impuesto. Este comportamiento deriva, en lo que se refiere a retenciones de trabajo, de la continuidad de la favorable evolución del empleo, de la moderación en el crecimiento de la remuneración de los asalariados y del mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones. En cuanto a las retenciones de capital, se ven afectadas por la tendencia a la baja de los tipos de interés. En pagos fraccionados se ha previsto una cifra similar a la del año anterior. En la cuota diferencial el crecimiento esperado es similar, tanto en los ingresos como en las

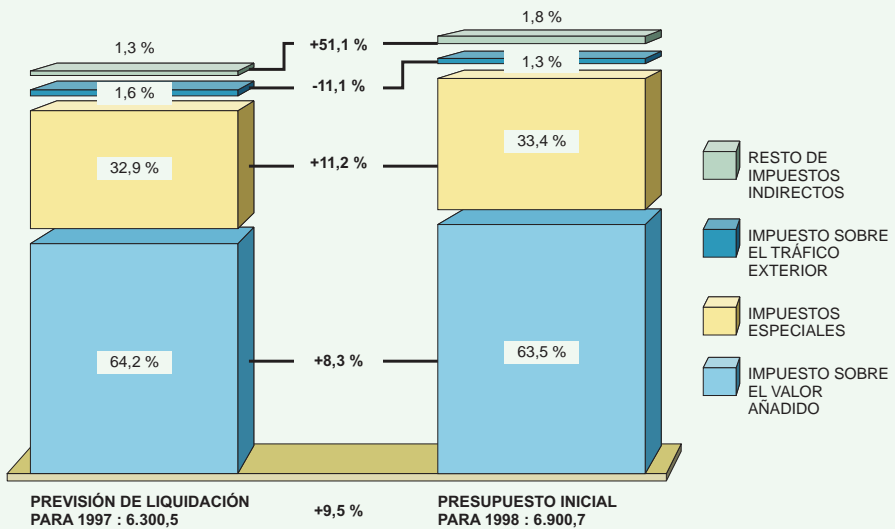
PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL ESTADO PARA 1998

Miles de millones de pesetas

IMPUESTOS DIRECTOS



IMPUESTOS INDIRECTOS

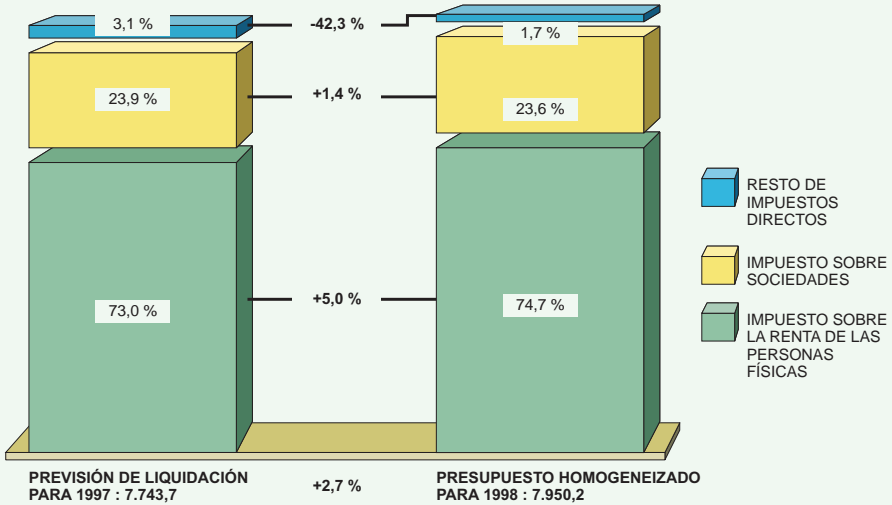


(*) Descontada la cesión del 15% del IRPF a las Comunidades Autónomas

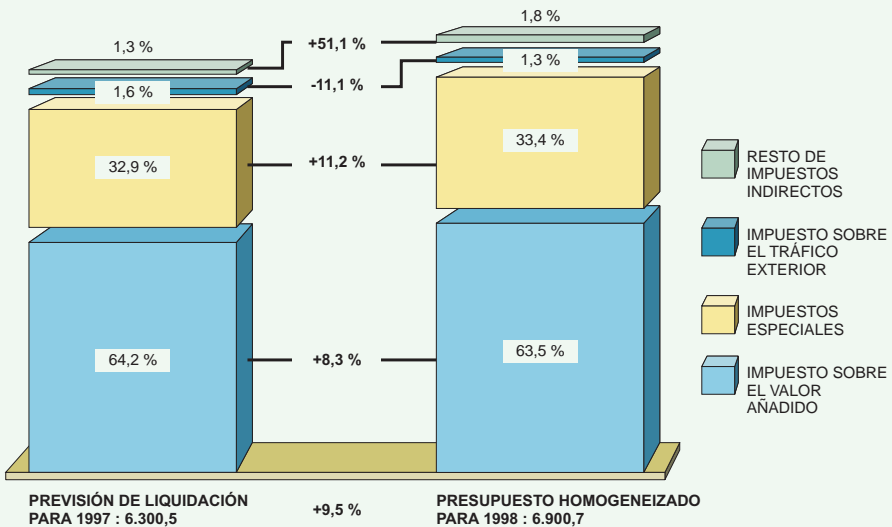
PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL ESTADO PARA 1998

Miles de millones de pesetas

IMPUESTOS DIRECTOS



IMPUESTOS INDIRECTOS



devoluciones, a los del año precedente. Las devoluciones del ejercicio 1997 se deberán efectuar en su mayor parte dentro de 1998.

El Impuesto sobre Sociedades generará una recaudación estimada en 1.874,0 miles de millones, un 1,4 por ciento superior a la prevista para 1997. La previsión de recaudación de este impuesto está influida básicamente por la nueva regulación de los pagos fraccionados de las grandes empresas que ha supuesto una moderada anticipación de ingresos en 1997, el mayor esfuerzo en devoluciones previsto para 1998 y el crecimiento de los beneficios empresariales.

En el IVA se ha previsto una recaudación de 4.375,1 miles de millones que representa un incremento del 8,3 por ciento sobre el año anterior, consecuente con la aceleración del incremento del consumo real y de las importaciones de países no pertenecientes a la Unión Europea, así como con un crecimiento de las devoluciones, especialmente las de exportadores y otros operadores, donde se ha incorporado el sector de la alimentación.

En Impuestos Especiales, la recaudación estimada es de 2.307,4 miles de millones de pesetas, con un crecimiento previsto del 11,2 por ciento. Con relación a esta tasa de variación hay que destacar en primer lugar, la creación de un nuevo Impuesto Especial sobre la Energía, sin cuya aportación la tasa de crecimiento pasaría a situarse en el 6,4 por ciento. Este impuesto sustituye al actual recargo sobre la tarifa eléctrica.

Para el Impuesto sobre Hidrocarburos se ha establecido una modificación de los tipos de gravamen coincidente con el crecimiento del IPC previsto para 1998. Este Impuesto presenta un crecimiento moderado como resultado de la progresiva disminución del consumo de gasolina con plomo, con desplazamiento del mismo hacia las gasolinas sin plomo y los gasóleos no bonificados.

En el Impuestos sobre Labores del Tabaco, se prevé un aumento de la recaudación como resultado de las modificaciones de los precios de venta al público que han tenido lugar en 1997.

Asimismo, dentro del Capítulo II, Impuestos Indirectos, en el Impuesto sobre las Primas de Seguros, se incrementa el tipo de gravamen en dos puntos porcentuales, para aproximarlos a los existentes en el ámbito de la Unión Europea.

Los ingresos del Capítulo III, Tasas y otros ingresos, registran un descenso significativo. Ello se debe a la disminución de ingresos procedentes de primas de emisión de Deuda Pública.

El Capítulo IV, Transferencias Corrientes, con un crecimiento del 7,5 por ciento recoge los ingresos procedentes del Cupo del País Vasco y de la Comunidad de Madrid, por un importe respectivo de 123.207 y 34.704 millones.

Por el Capítulo V Ingresos Patrimoniales se presupuestan 975,6 miles de millones de pesetas con un descenso del 9,5 por ciento, consecuencia directa de menores ingresos en concepto de “Enajenación de Empresas Públicas”.

El Capítulo VI mejora la recaudación estimada para 1997 en un 9,7 por ciento al obtener mayores resultados en “venta de inversiones reales” dentro del programa de optimización del parque inmobiliario.

Para el Capítulo VII se presupuestan 293,0 miles de millones de pesetas como consecuencia de mayores transferencias recibidas de la Unión Europea, procedentes principalmente del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y del Fondo de Cohesión.

Evolución de la presión tributaria en términos de contabilidad nacional

La presión tributaria, calculada como porcentaje sobre el PIB de la totalidad de los recursos tributarios en términos de contabilidad nacional, se mantiene constante durante el período 1997 a 1998 en el 17,4 por ciento.

No obstante, dentro de los ingresos tributarios de 1998 figura la recaudación del Impuesto sobre la Energía eléctrica, gravamen que en ejercicios anteriores no era recaudado por el Estado, si bien sí se detraía de los consumidores como mayor pago de la factura eléctrica, motivo por el cual no supone aumento efectivo de la presión fiscal. Teniendo en cuenta este efecto, la presión tributaria de 1998 homogénea con el año anterior se situaría en torno al 17,3 por ciento, porcentaje inferior al previsto para 1997.

| Cuadro IV.2.4 | | |
|---|--------------------|-------------|
| EVOLUCIÓN DE LA PRESIÓN TRIBUTARIA EN TÉRMINOS DE CONTABILIDAD NACIONAL | | |
| | Porcentaje del PIB | |
| Conceptos | 1997 | 1998 |
| IVA | 4,7 | 4,8 |
| Impuestos ligados a la producción e importación | 2,9 | 3,1 |
| Impuestos sobre la renta y el patrimonio | 9,7 | 9,4 |
| Cotizaciones sociales reales | 0,1 | 0,1 |
| Impuestos sobre el capital | - | - |
| TOTAL | 17,4 | 17,4 |

2.2. Gastos fiscales

Introducción

El artículo 134.2 de la Constitución Española establece desde 1979 la obligación de consignar en los Presupuestos Generales del Estado, "*el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado*". Para cumplir con esta obligación constitucional, desde 1979 se ha presentado, junto a los Presupuestos Generales del Estado, el Presupuesto de Gastos Fiscales (PGF); el cual, en esencia, puede ser definido como la expresión cifrada de la disminución de ingresos tributarios que, previsiblemente, se producirá en un ejercicio como consecuencia de la concesión de beneficios fiscales orientados al logro de determinados objetivos de política económica y social. En principio, ni siquiera el propio concepto de gasto fiscal se define unívocamente y tampoco existe un consenso doctrinal en la Hacienda Pública moderna respecto del significado y alcance exactos del término, por ello, es de resaltar el esfuerzo que últimamente está realizando la Administración Pública española por mejorar las estimaciones y poner a punto un aparato metodológico y cuantitativo que vaya perfeccionando su elaboración, proporcionando a la opinión pública, al Parlamento y a los estudiosos un instrumento óptimo para el análisis de la intervención pública en la economía nacional.

Novedades metodológicas y de estimación

Respetando en gran medida los mismos criterios metodológicos y conceptuales que los incluidos en el Presupuesto de Gastos Fiscales correspondiente a 1997, se ha realizado un esfuerzo por mejorar la calidad de las estimaciones, incorporando al Impuesto sobre Sociedades, como nota más relevante, la metodología utilizada con carácter general en el IRPF basada en microsimulaciones.

Así, las áreas a las que se ha dedicado una especial atención en el PGF para 1998 son las siguientes:

- concluir las discusiones conceptuales sobre determinados parámetros tributarios, vgr. los pagos a cuenta, estableciendo su naturaleza y su posible configuración como gasto fiscal.
- precisar el concepto de "gasto fiscal negativo " y sus potenciales implicaciones en el PGF español.

- incorporar al PGF español, tras el correspondiente y previo debate doctrinal, aquellas modificaciones normativas que pudieran integrarse en el PGF.
- adecuar la estructura del PGF al nuevo modelo de financiación autonómica.
- incorporar la cuantificación de nuevos gastos fiscales a partir de sus fuentes estadísticas.

El resultado de esta labor es el PGF para el ejercicio 1998 que, ahora, se presenta. Asimismo, estos trabajos y las conclusiones de los mismos se recogen en la correspondiente "Memoria de Beneficios Fiscales", la cual figura como un tomo independiente del *Informe Económico y Financiero* de los Presupuestos Generales del Estado para 1998.

Datos cuantitativos

El Cuadro IV.2.5 recoge los datos generales del Presupuesto de Gastos Fiscales para 1998, distribuido por tributos y clasificado en función de los diversos beneficios fiscales que lo integran. Por su parte, el Cuadro IV.2.6 compara el impacto del PGF sobre la recaudación prevista por tributos en el ejercicio 1998. Por último, el Cuadro IV.2.7 establece una clasificación funcional de los gastos fiscales, es decir, la distribución de éstos según las diversas políticas de gasto consignadas en el Presupuesto.

Conviene destacar no sólo el importante volumen de los gastos fiscales, que alcanzan este año, en términos absolutos, la cuantía de 4.592.892 miles de millones de pesetas, sino también su enorme incidencia relativa en el Presupuesto de Ingresos tributarios, ya que suponen el 32,33 por ciento de los ingresos tributarios previstos para 1998.

La clasificación funcional de los gastos fiscales, asimismo, permite obtener una visión integradora de las vertientes presupuestarias del gasto directo y del gasto fiscal, reflejándose de forma más clara y contundente el impacto económico y social de los gastos fiscales.

| Cuadro IV.2.5 PRESUPUESTO DE GASTOS FISCALES PARA 1998 POR CONCEPTOS IMPOSITIVOS Y MODALIDADES DE GASTO FISCAL | |
|--|------------------|
| <i>millones de pesetas</i> | |
| Conceptos | Cuantías |
| 1. IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS | 2.201.469 |
| A. METODOLOGÍA DE MICROSIMULACIÓN | 1.592.527 |
| a) Minoraciones en la base imponible | 453.986 |
| <i>Intereses hipotecarios de los inmuebles urbanos de uso propio</i> | 196.206 |
| <i>Exención rendimientos del capital mobiliario</i> | 55.701 |
| <i>Reducción rendimientos estimación objetiva por módulos</i> | 92.471 |
| <i>Aportaciones a Planes de Pensiones</i> | 109.438 |
| <i>Incentivos fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General</i> | 170 |
| b) Deducciones en la cuota íntegra | 730.541 |
| Por gastos personales | 103.289 |
| <i>Gastos de enfermedad</i> | 70.259 |
| <i>Alquiler de vivienda habitual</i> | 31.816 |
| <i>Gastos de custodia de hijos menores de 3 años</i> | 1.214 |
| Por vivienda | 198.750 |
| <i>Adquisición o rehabilitación de vivienda habitual</i> | 169.006 |
| <i>Aportación a cuentas-vivienda</i> | 28.122 |
| <i>Adquisición de otras viviendas antes de 1990</i> | 1.622 |
| Por inversión | 27.803 |
| <i>Primas de seguros de vida</i> | 18.952 |
| <i>Bienes de interés cultural</i> | 173 |
| <i>Inversiones empresariales régimen general</i> | 3.403 |
| <i>Inversiones empresariales en Canarias</i> | 1.578 |
| <i>Reserva para inversiones en Canarias</i> | 3.165 |
| <i>Exportaciones desde Canarias</i> | 365 |
| <i>Acontecimientos 1992 y 1993</i> | 42 |
| <i>Creación de empleo</i> | 125 |
| Otras deducciones | 400.699 |
| <i>Donativos</i> | 4.933 |
| <i>Impuesto municipal s/inc. valor de los Terrenos Urbanos</i> | 3.033 |
| <i>Rendimientos netos de trabajo dependiente</i> | 383.026 |
| <i>Rendimientos obtenidos en Ceuta y Melilla</i> | 9.707 |
| c) Tributación conjunta | 408.000 |
| B. OTRAS METODOLOGÍAS | 608.942 |
| a) Exención no residentes | 108.896 |
| <i>Letras del Tesoro</i> | 392 |
| <i>Bonos y Obligaciones</i> | 91.820 |
| <i>Bonos matador</i> | 16.684 |
| b) Incentivos financieros | 6.042 |
| c) Imputación beneficios fiscales Instituciones de Inversión Colectiva | 395.523 |
| d) Exenciones artículo 9 Ley 18/1991 | 98.481 |
| <i>Prestaciones por lesiones</i> | 48.133 |
| <i>Premios ONLAE</i> | 47.038 |
| <i>Becas públicas</i> | 3.247 |
| <i>Premios artísticos y científicos</i> | 63 |
| 2. IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO | 32.413 |
| A. METODOLOGÍA DE MICROSIMULACIÓN | 25.701 |
| Mínimo exento | 5.386 |
| Bienes y derechos exentos afectos actividades empresariales | 394 |
| Acciones y participaciones exentas | 5.017 |
| Ajuste cuota con IRPF | 14.895 |
| Bonificaciones Ceuta y Melilla | 9 |
| B. OTRAS METODOLOGÍAS | 6.712 |
| Planes de Pensiones | 4.056 |
| Valores no residentes | 2.656 |

Cuadro IV.2.5 (Continuación)
PRESUPUESTO DE GASTOS FISCALES PARA 1998 POR CONCEPTOS IMPOSITIVOS
Y MODALIDADES DE GASTO FISCAL

| <i>millones de pesetas</i> | |
|--|--------------------|
| Conceptos | Cuantías |
| 3. IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES | 748.674 |
| A. METODOLOGIA DE MICROSIMULACIÓN | 691.075 |
| Tipos especiales | 101.657 |
| <i>Instituciones Inversión Colectiva</i> | 37.026 |
| Otros | 64.631 |
| Bonificaciones en la cuota | 32.152 |
| Canarias | 3.682 |
| Vacaciones fiscales | 14.851 |
| Cooperativas | 8.711 |
| Otras | 4.908 |
| Incentivos Ley 30/1994. Acívd. Privadas Interés General | 109 |
| Incentivos a la Inversión | 357.339 |
| a) PYMES | 76.799 |
| Exención por reinversión | 26.574 |
| Libertad amortización y Amortiz. Especiales | 12.456 |
| Reinversión beneficios extraordinarios | 22.355 |
| Reducción Reserva Invs. Canarias | 15.415 |
| b) Entidades de depósito e IIC | 11.706 |
| Exención por reinversión | - |
| Libertad amortiz. y Amortiz. Especiales | 3.272 |
| Reinversión benefis. extraordinarios | 2.653 |
| Reducción Reserva Invs. Canarias | 5.780 |
| c) Entidades aseguradoras | 2.258 |
| Exención por reinversión | - |
| Libertad amortización y amortiz. Especiales | 1.134 |
| Reinversión benefis. extraordinarios | 1.123 |
| Reducción Reserva Invs. Canarias | 1 |
| d) Resto entidades | 213.744 |
| Exención por reinversión | - |
| Libertad amortiz. y amortiz. especiales | 108.827 |
| Reinversión benefis. extraordinarios | 67.626 |
| Reducción Reserva Invs. Canarias | 37.291 |
| e) Grupos de sociedades | 52.832 |
| Exención por reinversión | - |
| Libertad amortiz. y amortiz. especiales | 47.833 |
| Reinversión benefis. extraordinarios | 3.504 |
| Reducción Reserva Invs. Canarias | 1.495 |
| Deducción por inversiones | 199.818 |
| PYMES | 23.239 |
| Entidades de depósito e IIC | 4.902 |
| Entidades aseguradoras | 3.676 |
| Resto entidades | 114.171 |
| Grupos de sociedades | 53.830 |
| B. OTRAS METODOLOGÍAS | 57.599 |
| Exenciones | 46.669 |
| <i>Letras Tesoro</i> | 168 |
| Bonos y obligaciones | 39.350 |
| Bonos malador | 7.151 |
| Incentivos financieros | 10.930 |
| 4. IMPUESTO SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES | pro memoria |
| 5. TOTAL GASTOS FISCALES IMPUESTOS DIRECTOS (5)=(1)+(2)+(3)+(4) | 2.982.556 |

Cuadro IV.2.5 (Continuación)
PRESUPUESTO DE GASTOS FISCALES PARA 1998 POR
CONCEPTOS IMPOSITIVOS Y MODALIDADES DE GASTO FISCAL

| <i>millones de pesetas</i> | |
|--|------------------|
| Conceptos | Cuantías |
| 6. IVA | 1.421.162 |
| Tipo superreducido | 338.960 |
| Tipo reducido | 1.082.202 |
| 7. IMPUESTO SOBRE TRANSMISIONES PATRIMONIALES Y A.J.D. | Pro memoria |
| 8. IMPUESTO SOBRE PRIMAS SEGURO | 2.200 |
| Seguros agrarios combinados | 1.870 |
| Seguros de caución | 330 |
| 9. IMPUESTOS ESPECIALES | 186.974 |
| Hidrocarburos | 106.535 |
| <i>Diplomáticos</i> | 11.017 |
| <i>Via devoluciones</i> | 123 |
| <i>Via exención directa</i> | 10.894 |
| <i>Gasóleo agrícola</i> | 40.485 |
| <i>Gasóleo minería</i> | 6.228 |
| <i>Navegación marítima</i> | 9.836 |
| <i>Navegación aérea</i> | 38.010 |
| <i>Reducción química</i> | 959 |
| Alcohol y bebidas derivadas | 9.187 |
| <i>Centros médicos</i> | 1.564 |
| <i>Medicamentos</i> | 5.866 |
| <i>Régimen de viajeros</i> | 997 |
| <i>Cosecheros y Canarias</i> | 760 |
| Labores del Tabaco | 6.399 |
| Determinados Medios de Transporte | 64.853 |
| <i>Taxis, autobuses</i> | 2.090 |
| <i>Enseñanza conductores</i> | 583 |
| <i>Autos alquiler</i> | 7.830 |
| <i>Minusválidos</i> | 4.002 |
| <i>Pequeña cilindrada</i> | 37.820 |
| <i>Plan Prever</i> | 12.528 |
| 10. TOTAL GASTOS FISCALES IMPUESTOS INDIRECTOS (10)=(6)+(7)+(8)+(9) | 1.610.336 |
| 11. TASAS | n.d. |
| 12. TOTAL GASTOS FISCALES (12)=(5)+(10) | 4.592.892 |

n.d.: no disponible

Cuadro IV.2.6
PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS FISCALES PARA 1998

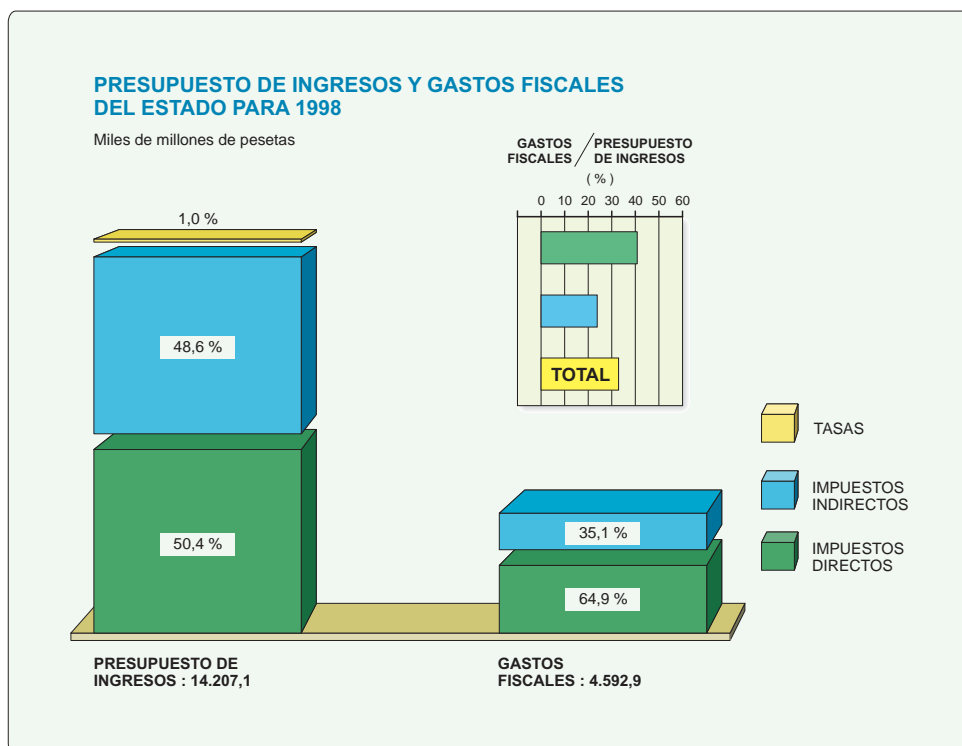
millones de pesetas

| Conceptos | Presupuesto de ingresos (1) | Gastos fiscales (2) | (%) (1)/(2) |
|---|-----------------------------------|---------------------------|----------------|
| Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas | 5.265.720 | 2.201.469 | 41,81 |
| Impuesto sobre Sociedades | 1.874.000 | 748.674 | 39,95 |
| Impuesto sobre el Patrimonio | 33.000 | 32.413 | 98,22 |
| Otros ingresos | 1.000 | - | - |
| IMPUESTOS DIRECTOS | 7.173.720 | 2.982.556 | 41,58 |
| Impuesto sobre Transmisiones y Actos Jurídicos Documentados | 10.000 | - | - |
| IVA | 4.375.100 | 1.421.162 | 32,48 |
| Impuestos Especiales | 2.307.400 | 186.974 | 8,10 |
| <i>Hidrocarburos</i> | <i>1.379.500</i> | <i>106.535</i> | <i>7,72</i> |
| <i>Bebidas Alcohólicas</i> | <i>103.700</i> | <i>9.187</i> | <i>8,86</i> |
| <i>Cerveza</i> | <i>26.400</i> | <i>-</i> | <i>-</i> |
| <i>Productos Intermedios</i> | <i>3.300</i> | <i>-</i> | <i>-</i> |
| <i>Labores del Tabaco</i> | <i>564.200</i> | <i>6.399</i> | <i>1,13</i> |
| <i>Determinados Medios de Transporte</i> | <i>130.300</i> | <i>64.853</i> | <i>49,77</i> |
| <i>Energía eléctrica</i> | <i>100.000</i> | <i>-</i> | <i>-</i> |
| Tráfico exterior | 91.600 | - | - |
| Impuesto sobre las Primas de Seguros | 105.000 | 2.200 | 2,10 |
| Otros | 11.600 | - | - |
| IMPUESTOS INDIRECTOS | 6.900.700 | 1.610.336 | 23,34 |
| TASAS | 132.700 | - | - |
| TOTAL INGRESOS TRIBUTARIOS | 14.207.120 | 4.592.892 | 32,33 |

Comentarios al Presupuesto de Gastos Fiscales

Cuestiones metodológicas y generales

El PGF se configura a partir del concepto doctrinal clásico de gasto fiscal, es decir, como diferencia entre una base estructural o estándar del impuesto y su base legal, diferencia que se va debatiendo y estudiando para cada caso, planteándose y resolviendo en cada supuesto la naturaleza de diversos parámetros impositivos y su carácter o no de beneficio fiscal.



De la misma forma, se acepta un criterio de caja para su estimación y el método de pérdida de ingresos ("revenue forgone") como mecanismo para cuantificar la pérdida recaudatoria producida por los gastos fiscales, discutiéndose alguno de los problemas (diferimiento, reglas de imputación, etc.) que la elección de estos criterios plantea.

Estimación por impuestos

Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

El IRPF es el tributo de mayor incidencia social y económica en España. Por ello, la estimación de los gastos fiscales en este Impuesto siempre ha tenido una especial relevancia. La disponibilidad de una importante serie estadística del impuesto y el hecho de que los incentivos fiscales sean declarados por los contribuyentes en sus liquidaciones anuales, han aportado

Cuadro IV.2.7
CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DE LOS GASTOS FISCALES

millones de pesetas

| Políticas de gasto | Importe |
|------------------------------|------------------|
| CLASIFICACIÓN DEL PGE | 1.906.558 |
| Vivienda | 612.117 |
| Sanidad | 133.855 |
| Pensiones | 113.494 |
| Agricultura | 538.293 |
| Industria y Energía | 7.652 |
| Educación | 45.317 |
| Otras prestaciones sociales | 52.135 |
| Fomento del Empleo | 2.785 |
| Comercio, Turismo y Pymes | 256.309 |
| Otras Políticas de gasto | 144.601 |
| CLASIFICACIÓN PROPIA DEL PGF | 2.686.334 |
| Transportes | 128.095 |
| Protección a la familia | 409.214 |
| Política redistributiva | 383.026 |
| Fomento de inversiones | 593.031 |
| Fomento de actividades | 588.115 |
| Fomento del Ahorro | 507.202 |
| Incentivos territoriales | 72.297 |
| Fomento de la Cultura | 5.354 |
| TOTAL | 4.592.892 |

bases informativas suficientes para que la estimación de los gastos fiscales en este tributo haya sido especialmente rigurosa ya que, además de la información derivada de las declaraciones, se ha utilizado una muestra aleatoria de contribuyentes, a la cual se han aplicado diversos índices de actualización y se ha obtenido la estimación de la pérdida recaudatoria que supone cada gasto fiscal en el IRPF. En 1998 se ha ampliado el uso de esta metodología. A efectos comparativos, se han desglosado los gastos fiscales estimados al margen de la metodología general. En otro orden de cosas, al convertirse el IRPF en un tributo compartido con las Comunidades

Autónomas, sólo se consideran lógicamente en este PGF los gastos fiscales y la recaudación del Estado Central.

El volumen de gastos fiscales en el IRPF para 1998 se evalúa en 2.201,5 miles de millones de pesetas y supone el 41,81 por ciento de la recaudación.

A continuación, se explican las características más importantes de diversos gastos fiscales del IRPF, los de mayor impacto social o recaudatorio.

a) Minoraciones en la Base Imponible

Minoración en la base imponible de los intereses hipotecarios afectos a la adquisición de inmuebles urbanos de uso propio

Se trata de uno de los gastos fiscales más importantes en este impuesto, fundamentalmente, por su incidencia socio-económica, tal y como demuestra su relevante cuantía, 196,2 miles de millones de pesetas, aunque minorada respecto a 1997, por el descenso de los intereses hipotecarios.

Reducción por rendimientos en la estimación objetiva por índices, signos o módulos

La reducción del 15 por ciento tiene un claro carácter de incentivo a las PYMES y, por lo tanto, es un gasto fiscal. Se trata de la segunda vez que se evalúa esta reducción, cuyo importe para 1998, representa una pérdida recaudatoria cercana a los 93 mil millones, y es un buen reflejo de la importancia que el Gobierno concede al apoyo a las PYMES por su importancia en la generación de empleo.

Reducción por aportaciones a planes de pensiones

La expansión lenta, pero constante, de esta fórmula de previsión social y las mejoras metodológicas en el cálculo de su gasto fiscal conducen a una cuantía de unos 109 mil millones de pesetas. Este importe aumentará en ejercicios futuros como consecuencia de las mejoras que están siendo introducidas.

b) Deducciones en la Cuota Íntegra

Deducción por gastos de enfermedad

La cifra consignada en el PGF para 1998 asciende a 70,3 miles de millones, cifra tomada de la microsimulación del impuesto.

Deducciones por adquisición de vivienda

Su importe, 169 miles de millones de pesetas, se explica por su evolución paralela a la del número de declarantes del impuesto, del mercado inmobiliario y el incremento de las rentas, constituyendo un buen reflejo de la extensión de la propiedad inmobiliaria en España. También cabe destacar el protagonismo que va adquiriendo la deducción por cuentas-vivienda, la cual determina en el PGF de 1998 un gasto fiscal de unos 28,1 miles de millones de pesetas.

Deducción por rentas del trabajo

Sin duda, se trata de la deducción más utilizada por los contribuyentes, ya que en 1995 (declaración 1996) fue aplicada por 11,4 millones de contribuyentes, un 84,76 por ciento del total. Esta generalidad, junto con el crecimiento del empleo y la evolución salarial, explican su importante volumen: 383 mil millones de pesetas, el 17,4 por ciento del total de los gastos fiscales en el IRPF.

*c) Otros gastos fiscales en el IRPF**Incentivos para los partícipes en las Instituciones de Inversión Colectiva*

El incentivo fiscal que las Instituciones de Inversión Colectiva tienen en el Impuesto sobre Sociedades, el tipo reducido del 1 por ciento frente al general del 35 por ciento, se traslada a sus beneficiarios, personas físicas y jurídicas, por entender que éstos son los auténticos perceptores de este beneficio fiscal. Se puede evaluar el incentivo en el IRPF en cerca de 390 mil millones de pesetas, cifra que evoluciona consistentemente con la fuerte expansión de estas instituciones en los mercados financieros.

Exenciones artículo 9 de la Ley 18/1991

Tanto su incidencia social como recaudatoria avalan su necesario cálculo, habiéndose estimado en este ejercicio las exenciones relativas a pensiones por invalidez, ciertos premios y becas públicas, totalizando las mismas unos 98,5 miles de millones de pesetas.

Impuesto sobre Sociedades

El cálculo de los gastos fiscales en el Impuesto sobre Sociedades se ha realizado, por vez primera, aplicando una metodología basada en microsimulaciones, de manera semejante al procedimiento seguido para el IRPF.

El volumen de gastos fiscales por este gravamen asciende a 748,7 miles de millones de pesetas, es decir, un 39,95 por ciento de la recaudación total del tributo. Como se observa, los incentivos a la inversión suponen el núcleo central de los gastos fiscales en este impuesto, particularmente los relativos a las PYMES.

Tipos especiales

La pérdida recaudatoria estimada por este concepto, 101,7 miles de millones de pesetas, responde, fundamentalmente, al tipo de gravamen reducido del 1 por ciento para los Fondos de Inversión, 37 miles de millones de pesetas, y al tipo especial para las PYMES del 30 por ciento.

Incentivos a la inversión

Constituyen la parte esencial del gasto fiscal en este impuesto, ya que los beneficios fiscales a la inversión suponen más de 357,3 miles de millones de pesetas, cerca del 48 por ciento del total de los gastos fiscales del impuesto, reflejando la recuperación de la formación bruta de capital y la importancia concedida por el Gobierno a esta variable económica.

Incentivos a las PYMES

El régimen fiscal de las empresas de reducida dimensión se traduce en una serie de beneficios fiscales: amortización acelerada, libertad de amortización, etc., cuyo coste sólo en el Impuesto sobre Sociedades asciende a más de 163 miles de millones de pesetas.

Deducciones por inversión

Se expresan en las mismas tanto las deducciones en la cuota estructurales: apoyo a la inversión en I+D, a la internacionalización empresarial, etc... como coyunturales para 1997 (deducción por creación de empleo) y otros mecanismos de fomento a la inversión.

Impuesto sobre el Patrimonio

A pesar de la reducida importancia de los ingresos por este tributo para la Administración Central, pues se halla cedido, salvo en los casos de Madrid, Ceuta y Melilla, a las restantes Comunidades Autónomas (ingresos estimados para 1998 en sólo 33 miles de millones de pesetas) es importante conocer cómo afectan los gastos fiscales a su recaudación. Asimismo, el PGF 98 incorpora nuevos gastos fiscales a la estimación.

El "ratio" gastos fiscales sobre ingresos, muy elevado, evidencia el carácter no recaudatorio del impuesto, sino de control, la generalidad de su mínimo exento, la existencia de una exención para bienes y derechos afectos a actividades empresariales ampliada en 1997 y la incidencia de una restricción de la progresividad conjunta IRPF-Impuesto sobre el Patrimonio. Con estas consideraciones, el gasto fiscal fijado en 1998 para este tributo asciende a 32,4 miles de millones de pesetas.

Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones

Dada la cesión generalizada de este impuesto a las Comunidades Autónomas, sólo se recauda por el Estado en Ceuta y en Melilla y, aun existiendo importantes incentivos en este impuesto, su efecto sobre la recaudación del Estado Central es muy reducido y figura "pro memoria".

Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados

La ausencia de estadísticas adecuadas de este impuesto, la experiencia de ejercicios anteriores, donde el gasto fiscal computado era una estimación sin base científica y su casi total cesión a las CCAA, llevan a no computar una cifra de gasto fiscal bajo este concepto.

Impuesto sobre Primas de Seguros

Este impuesto se crea en la Ley 13/1996, entrando en vigor para 1997. Los gastos fiscales, vinculados a las exoneraciones de ciertas modalidades de seguro, ascienden para 1998 a 2.200 millones de pesetas.

Impuesto sobre el Valor Añadido

Al igual que en 1997, se han considerado como gastos fiscales los tipos superreducido y reducido, por separarse de la alícuota estándar de la Comunidad Europea y por el carácter incentivador que las alícuotas reducidas tienen para determinadas entregas de bienes y prestaciones de servicios.

Ante la ausencia de una información fiscal respecto a estos beneficios fiscales procedente de las propias declaraciones del impuesto con el necesario desglose, se calculó su importante efecto recaudatorio, 1.421,2 miles de millones de pesetas, a partir de estimaciones macroeconómicas sobre la aportación de las operaciones sujetas a alícuotas reducidas en la base imponible total del impuesto y utilizando el tipo medio ponderado de gravamen derivado de la aportación española a la UE.

La variación del gasto fiscal respecto al ejercicio anterior (el 10,32 por ciento) es fruto, primordialmente, de la reactivación del consumo privado.

Impuestos Especiales

El volumen total de estos gastos fiscales ascenderá en 1998 a 187 miles de millones de pesetas, de los cuales, 106,5 mil millones, corresponden al Impuesto sobre Hidrocarburos y 64,9 mil millones al Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte.

Por su carácter novedoso, merece destacarse el gasto fiscal asociado a la bonificación en la cuota del Impuesto sobre Matriculación, derivada del Plan Prever, cuyo impacto recaudatorio se estima en 12,5 miles de millones de pesetas.

Los gastos fiscales se han cuantificado con la misma metodología que en 1997, por lo que, comparados los PGF de 1997 y para 1998, se refleja un crecimiento del 8,39 por ciento, coherente con la evolución del consumo, el incremento de las alícuotas de estos gravámenes y la inclusión de nuevos beneficios.

3. GASTOS

El Presupuesto de Gastos del Estado para 1998 continúa en la línea de austeridad iniciada en el Presupuesto de 1997. Así, el gasto del Estado continúa perdiendo peso en el conjunto del PIB al crecer sólo un 3,2 por ciento, muy por debajo del aumento nominal de la economía, un 5,7 por ciento, e incluso inferior a su crecimiento real que es del 3,4 por ciento.

Antes de abordar su análisis parece conveniente ofrecer algún dato acerca de la ejecución del presupuesto en curso.

La previsión de ejecución del Presupuesto de Gastos no Financieros a fin de 1997 permite anticipar un comportamiento satisfactorio de los mismos, tanto en la dotación de créditos adicionales a los inicialmente aprobados como en la cuantía final de las obligaciones reconocidas.

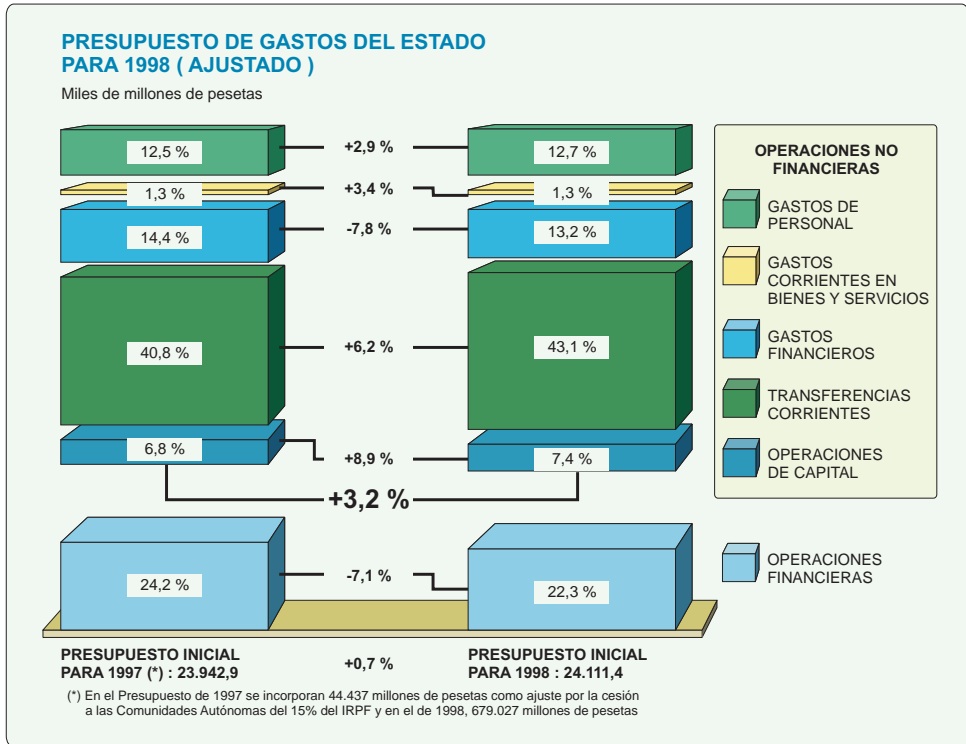
Los créditos se incrementarán, según este avance, en 607.289 millones de pesetas, que representan el 3,3 por ciento de los créditos inicialmente concedidos en tanto que las obligaciones reconocidas se estima que alcanzarán un total de 18.422.000 millones, es decir 320.000,6 millones por encima de los créditos iniciales que equivale al 1,8 por ciento de los mismos, 3,9 puntos inferior a la desviación de 1996 y la menor registrada en bastantes años.

Cuadro IV.3.1
PRESUPUESTO DE GASTOS DEL ESTADO (AJUSTADO)

millones de pesetas

| Capítulos | Presupuesto inicial 1997(*) | | Presupuesto inicial 1998 | | Δ (%) (2)/(1) |
|---|-----------------------------|--------------|--------------------------|--------------|---------------|
| | (1) | (%) | (2) | (%) | |
| I. Gastos de personal | 2.982.598 | 12,5 | 3.070.723 | 12,7 | 3,0 |
| II. Gastos corrientes en bienes y servicios | 304.850 | 1,3 | 315.723 | 1,3 | 3,6 |
| III. Gastos financieros | 3.459.647 | 14,5 | 3.190.149 | 13,2 | -7,8 |
| IV. Transferencias corrientes | 9.760.028 | 40,8 | 10.368.798 | 43,0 | 6,2 |
| OPERACIONES CORRIENTES | 16.507.123 | 69,0 | 16.945.393 | 70,3 | 2,7 |
| VI. Inversiones reales | 824.660 | 3,4 | 873.178 | 3,6 | 5,9 |
| VII. Transferencias de capital | 814.088 | 3,4 | 911.312 | 3,8 | 11,9 |
| OPERACIONES DE CAPITAL | 1.638.748 | 6,8 | 1.784.490 | 7,4 | 8,9 |
| TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS | 18.145.871 | 75,8 | 18.729.883 | 77,7 | 3,2 |
| VIII. Activos financieros | 964.536 | 4,0 | 1.047.606 | 4,3 | 8,6 |
| IX. Pasivos financieros | 4.826.801 | 20,2 | 4.333.920 | 18,0 | -10,2 |
| TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS | 5.791.337 | 24,2 | 5.381.526 | 22,3 | -7,1 |
| TOTAL PRESUPUESTO | 23.937.208 | 100,0 | 24.111.409 | 100,0 | 0,7 |

(*) En el Presupuesto de 1997 se incorporan 44.437 millones de pesetas como ajuste por la cesión a las Comunidades Autónomas del 15% del IRPF y en el de 1998, 679.027 millones de pesetas



Por capítulos de gasto las desviaciones aparecen en mayor medida en los gastos de capital (2,7 por ciento) que en los gastos corrientes (1,7 por ciento); de estos el capítulo más ajustado es el de los gastos de personal donde la desviación es de sólo una décima; la mayor corresponde a los intereses donde se prevé una insuficiencia de 150.000 millones, aunque debe advertirse que se trata de vencimientos anticipados que sólo en muy pequeña parte tienen efecto en el déficit establecido con criterios de Contabilidad Nacional.

El Presupuesto del Estado para 1998 no refleja cambios importantes en cuanto a su estructura orgánica. No obstante, en algunas Secciones se han realizado modificaciones parciales, como consecuencia de la supresión de determinados Organismos Autónomos, cuyas funciones las asume el Ministerio al que estaban adscritos. Este es el caso de los siguientes:

- Ministerio de Defensa (Real Decreto 2613/96 de 20 de Diciembre).
Museo del Ejército
Fondo de Atenciones Generales del Servicio Geográfico del Ejército
Fondo Central de Atenciones Generales del Ministerio de Defensa
- Ministerio de Economía y Hacienda
Instituto para la Pequeña y Mediana Empresa Industrial (Real Decreto 2492/1996, de 5 de diciembre).
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales
Instituto Nacional de Fomento de la Economía Social (Real Decreto 140/1997, de 31 de enero)
- Ministerio de Interior.
Patronato de Viviendas de la Guardia Civil (Real Decreto 341/1997, de 7 de marzo)
- Ministerio de Industria y Energía
Escuela de Organización Industrial transformada en fundación por la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social.

El nuevo modelo de financiación y su incidencia en el Presupuesto de Gastos

La aplicación del nuevo modelo de financiación de las Comunidades Autónomas, supone la reducción del Presupuesto de Gastos del Estado (Sección 32. Entes Territoriales), por el importe correspondiente al tramo del IRPF que se cede a las Comunidades Autónomas que, para 1998, se estima en 679.027 millones de pesetas.

En el cuadro siguiente se recoge el Presupuesto de Gastos del Estado una vez realizada la operación de cesión en 1998.

| PRESUPUESTO DE GASTOS DEL ESTADO | | | | | |
|---|---------------------------------------|--------------|---------------------------------------|--------------|---------------------|
| <i>millones de pesetas</i> | | | | | |
| Capítulos | Presupuesto inicial 1997 (1) | (%) | Presupuesto inicial 1998 (2) | (%) | Δ (%) (2)/(1) |
| I. Gastos de personal | 2.982.598 | 12,5 | 3.070.723 | 13,1 | 3,0 |
| II. Gastos corrientes en bienes y servicios | 304.850 | 1,3 | 315.723 | 1,3 | 3,6 |
| III. Gastos financieros | 3.459.647 | 14,5 | 3.190.149 | 13,6 | -7,8 |
| IV. Transferencias corrientes | 9.715.591 | 40,7 | 9.689.771 | 41,4 | -0,3 |
| OPERACIONES CORRIENTES | 16.462.686 | 68,9 | 16.266.366 | 69,4 | -1,2 |
| VI. Inversiones reales | 824.660 | 3,5 | 873.178 | 3,7 | 5,9 |
| VII. Transferencias de capital | 814.088 | 3,4 | 911.312 | 3,9 | 11,9 |
| OPERACIONES DE CAPITAL | 1.638.748 | 6,9 | 1.784.490 | 7,6 | 8,9 |
| TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERA | 18.101.434 | 75,8 | 18.050.856 | 77,0 | -0,3 |
| VIII. Activos financieros | 964.536 | 4,0 | 1.047.606 | 4,5 | 8,6 |
| IX. Pasivos financieros | 4.826.801 | 20,2 | 4.333.920 | 18,5 | -10,2 |
| TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS | 5.791.337 | 24,2 | 5.381.526 | 23,0 | -7,1 |
| TOTAL PRESUPUESTO | 23.892.771 | 100,0 | 23.432.382 | 100,0 | -1,9 |

3.1. Clasificación económica

El Presupuesto de Gastos no financieros del Estado para 1998 (ajustado) asciende a 18.729.883 millones de pesetas, lo que supone un aumento del 3,2 por ciento respecto a 1997. En 1998, el Estado realiza un esfuerzo en los gastos de capital que registran un crecimiento del 8,9 por ciento, muy superior al aumento que experimentan los gastos corrientes, del 2,7 por ciento.

Gastos de Personal

El Capítulo de Gastos de personal asciende a 3.070.723 millones de pesetas, lo que representa un 12,7 por ciento del total de gastos del Estado, experimentando un crecimiento en relación al presupuesto inicial del ejercicio anterior del 3,0 por ciento.

Los créditos destinados a gastos de personal activo ascienden a 2.262.465 millones de pesetas, lo que supone un incremento del 3,1 por ciento, resultado fundamentalmente del aumento del 2,1 por ciento que experimentan las retribuciones según la inflación prevista en 1998 y deslizamientos ordinarios derivados de antigüedad y reclasificaciones. Por otra parte, hay que tener en cuenta la variación de efectivos derivada de la nueva Oferta de Empleo Público, cuyas fuertes restricciones se compensan, en parte, por la profesionalización de las Fuerzas Armadas y el esfuerzo realizado en los ámbitos de Justicia e Instituciones Penitenciarias.

El presupuesto destinado a las pensiones de Clases Pasivas, asciende a 808.258 millones de pesetas, lo que supone un crecimiento del 2,6 por ciento respecto a 1997 como consecuencia de la revalorización del 2,1 por ciento de las pensiones para 1998, el incremento del colectivo de pensionistas y el efecto sustitución de las nuevas pensiones.

Gastos en bienes corrientes y servicios

El capítulo II del Presupuesto de gastos del Estado para 1998 se eleva a 315.723 millones de pesetas, lo que supone un aumento del 3,6 por ciento en relación con los créditos inicialmente presupuestados para 1997.

Dicho incremento responde a la actualización de determinadas partidas y al desarrollo de programas concretos. Entre otros, cabe destacar el incremento de medios en lo que respecta a seguridad

ciudadana, gastos de funcionamiento de centros docentes, incremento de medios del transporte escolar, profesionalización de la tropa y marinería y gastos de órganos judiciales de nueva creación.

Como consecuencia de la simplificación administrativa, en términos homogéneos la supresión de organismos reduce el crecimiento de este capítulo del 3,6 por ciento al 3,4 por ciento.

Gastos Financieros

Este capítulo del Presupuesto de Gastos del Estado asciende a 3.190.149 millones de pesetas para 1998, con una disminución del 7,8 por ciento en relación a 1997. Así, los gastos financieros pasan a representar el 13,2 por ciento del total del Presupuesto de gastos del Estado para 1998 frente al 14,5 por ciento de 1997; la mayor parte corresponden a los intereses de la Deuda Pública en moneda nacional que ascienden a 2.824.833 millones de pesetas, lo que representa una disminución del 8,7 por ciento respecto al presupuesto inicial anterior, como resultado de la fuerte reducción experimentada por los tipos de interés desde mediados de 1996.

Transferencias corrientes

El capítulo IV del Presupuesto de Gastos del Estado para 1998 (ajustado) asciende a 10.368.798 millones de pesetas, con un incremento del 6,2 por ciento en relación al Presupuesto inicial del ejercicio precedente.

Dentro de las transferencias corrientes, las destinadas a la *Seguridad Social*, 3.922.267 millones de pesetas, son las que tienen un mayor peso específico, ya que representan el 37,8 por ciento del total de créditos destinados a transferencias corrientes y experimentan un crecimiento del 8,2 por ciento en relación a las inicialmente presupuestadas para 1997. Este crecimiento viene determinado fundamentalmente por la aportación del Estado al INSALUD, que se ve incrementada en un 9,2 por ciento y que representa el 89,7 por ciento de las transferencias corrientes a la Seguridad Social.

La siguiente partida en importancia cuantitativa es la destinada a la financiación de las *Administraciones Territoriales*, que se eleva a 4.094.240 millones de pesetas, de las cuales 2.771.936 corresponden a transferencias a Comunidades Autónomas y 1.322.844 millones de

pesetas a Corporaciones Locales. En el capítulo dedicado a la financiación de las Administraciones Territoriales se expone con mayor detalle la financiación de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales.

Las transferencias a *Organismos Autónomos de carácter administrativo* son las que experimentan un mayor aumento: un 18,6 por ciento en relación al Presupuesto inicial anterior. Este porcentaje es el que resulta al realizar la homogeneización debida a la supresión de Organismos Autónomos Administrativos. Este incremento es debido principalmente al aumento en la transferencia del Estado al INEM en un 58,2 por ciento, destinada a financiar medidas activas de fomento del empleo para potenciar la creación de empleo, así como a la aportación al nuevo Organismo Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo alternativo de las Comarcas Mineras, con una dotación de 105.880 millones de pesetas.

Cuadro IV.3.2
TRANSFERENCIAS CORRIENTES DEL ESTADO A OTROS AGENTES

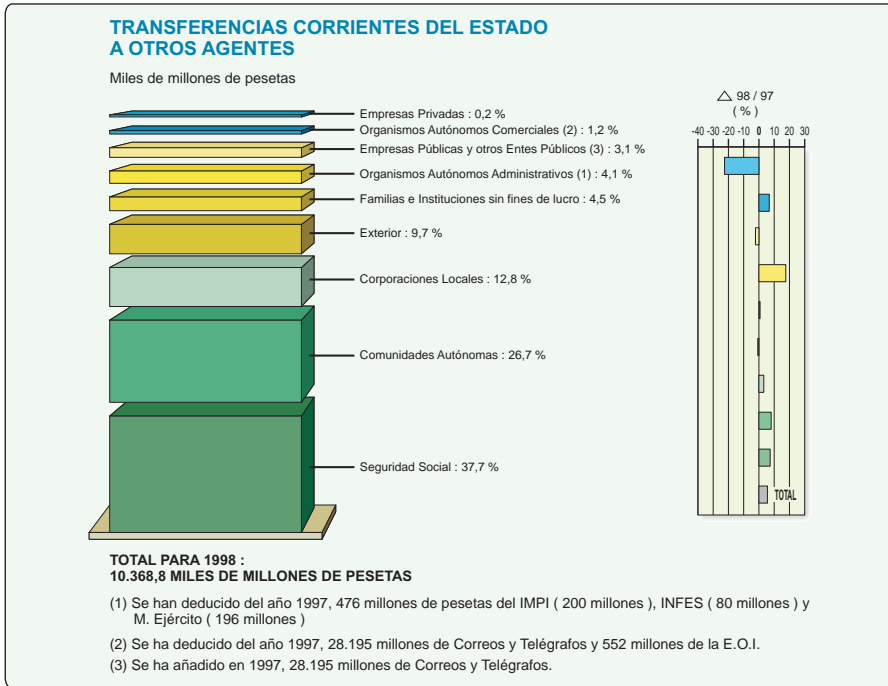
millones de pesetas

| Agentes | Presupuesto inicial 1997 | | Presupuesto inicial 1998 | | Δ (%) (2)/(1) |
|---|--------------------------|--------------|--------------------------|--------------|-------------------------|
| | (1) | (%) | (2) | (%) | |
| A Organismos Autónomos Administrativos (1) | 359.094 | 3,7 | 424.732 | 4,1 | 18,3 |
| A la Seguridad Social | 3.626.654 | 37,1 | 3.922.267 | 37,8 | 8,2 |
| A Organismos Autónomos Comerciales (2) | 115.250 | 1,2 | 123.611 | 1,2 | 7,3 |
| A Empresas Públic. y otros Entes Públicos (3) | 325.719 | 3,3 | 318.271 | 3,1 | -2,3 |
| A Comunidades Autónomas | 2.554.514 | 26,2 | 2.771.936 | 26,7 | 8,5 |
| A Corporaciones Locales | 1.288.517 | 13,2 | 1.322.844 | 12,8 | 2,7 |
| A Empresas Privadas | 20.391 | 0,2 | 15.784 | 0,2 | -22,6 |
| A Familias e Instituciones sin fines de lucro | 467.575 | 4,8 | 468.079 | 4,5 | 0,1 |
| Al Exterior | 1.005.336 | 10,3 | 1.001.274 | 9,7 | -0,4 |
| TOTAL | 9.763.050 | 100,0 | 10.368.798 | 100,0 | 6,2 |

(1) Se han deducido del año 1997, 476 millones de pesetas del IMPI (200 millones), INFES (80 millones) y M. Ejército (196 millones).

(2) Se ha deducido del año 1997, 28.195 millones de Correos y Telégrafos y 552 millones de la E.O.I.

(3) Se ha añadido en 1997, 28.195 millones de Correos y Telégrafos



Los *Organismos Autónomos de carácter comercial* presentan un crecimiento de 7,3 por ciento en relación al presupuesto inicial anterior, debido en gran parte al aumento de la partida destinada a la Entidad Estatal de Seguros Agrarios, con un crecimiento del 38,1 por ciento. Se han tenido en cuenta los cambios orgánicos, como es el caso de Correos y Telégrafos, Organismo Autónomo Comercial en el ejercicio anterior, que, a partir de 1998, tendrá la consideración de Entidad Pública Empresarial y se registrará por lo dispuesto en la Ley 6/97, de 14 de abril de Organización y Funcionamiento de la Administración del Estado. También se transforma la Escuela de Organización Industrial, Organismo Autónomo Comercial en 1997 dependiente del Ministerio de Industria y Energía, que tiene la consideración de fundación para el ejercicio 1998.

Las transferencias corrientes a *Empresas Públicas y otros Entes Públicos*, con un presupuesto de 318.271 millones de pesetas, disminuyen un 2,3 por ciento respecto a 1997. Eso es consecuencia principalmente del decremento de 1,3 por ciento experimentado por su partida de mayor cuantía, la destinada a compensar el déficit de explotación de RENFE. Como consecuencia del cambio orgánico

anteriormente descrito, se incluyen en este tipo de transferencias las que se destinaron a Correos y Telégrafos en el presupuesto inicial anterior.

Inversiones reales

El crédito destinado al gasto para inversiones reales asciende a 873.178 millones de pesetas para 1998, lo que supone un aumento del 5,9 por ciento, respecto al presupuesto inicial anterior. El mayor incremento se destina a inversión nueva en infraestructuras y bienes destinados al uso general que se concentra en infraestructuras de saneamiento de aguas y creación y conservación de carreteras.

Transferencias de capital

El presupuesto inicial para 1998 destinado a transferencias de capital asciende a 911.312 millones de pesetas, lo que representa un aumento del 12,1 por ciento en relación a lo inicialmente presupuestado para 1997. Destacan por su importancia cuantitativa las destinadas a Administraciones Territoriales que ascienden a 246.873 millones de pesetas, de las cuales 222.547 millones corresponden a

Cuadro IV.3.3
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL DEL ESTADO A OTROS AGENTES

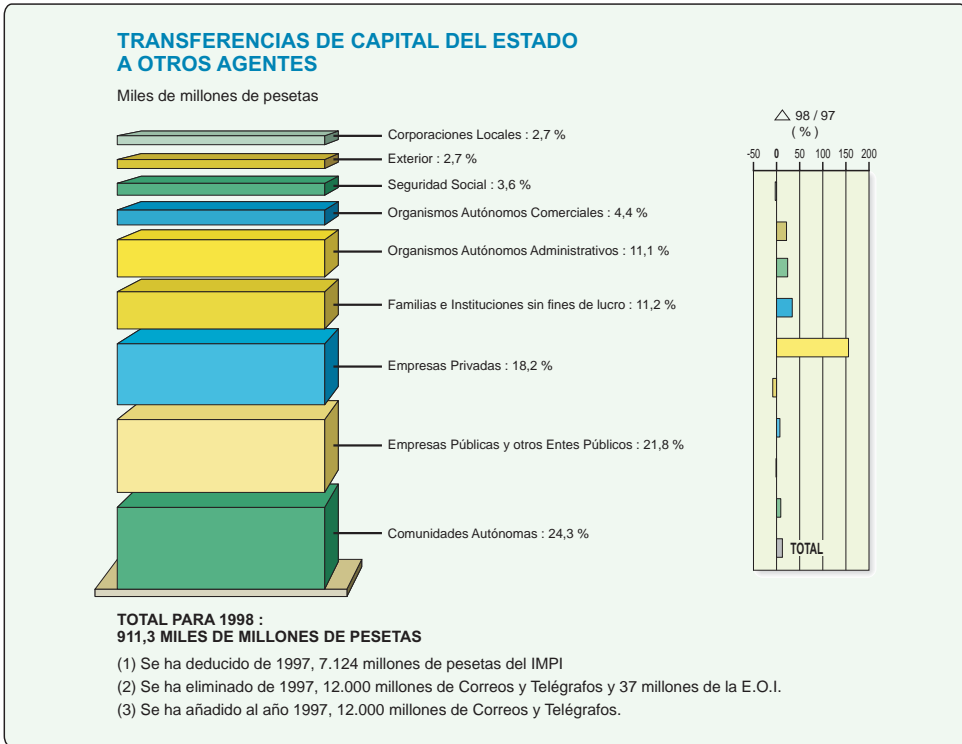
millones de pesetas

| Agentes | Presupuesto inicial 1997 | | Presupuesto inicial 1998 | | Δ (%) (2)/(1) |
|---|--------------------------|--------------|--------------------------|--------------|------------------|
| | (1) | (%) | (2) | (%) | |
| A Organismos Autónomos Administrativos (1) | 40.091 | 4,9 | 100.746 | 11,1 | 151,3 |
| A la Seguridad Social | 26.756 | 3,3 | 33.062 | 3,6 | 23,6 |
| A Organismos Autónomos Comerciales (2) | 29.797 | 3,7 | 39.740 | 4,4 | 33,4 |
| A Empresas Públicas y Otros Entes Púb.(3) | 198.705 | 24,4 | 198.509 | 21,8 | -0,1 |
| A Comunidades Autónomas | 203.802 | 25,1 | 222.547 | 24,4 | 9,2 |
| A Corporaciones Locales | 25.202 | 3,1 | 24.326 | 2,7 | -3,5 |
| A Empresas Privadas | 157.318 | 19,3 | 166.061 | 18,2 | 5,6 |
| A Familias e Instituciones sin fines de lucro | 111.813 | 13,7 | 101.882 | 11,2 | -8,9 |
| Al Exterior | 19.803 | 2,4 | 24.439 | 2,7 | 23,4 |
| TOTAL | 813.287 | 100,0 | 911.312 | 100,0 | 12,1 |

(1) Se ha deducido de 1997, 7.124 millones de pesetas del IMPI

(2) Se ha eliminado de 1997, 12.000 millones de Correos y Telégrafos y 37 millones de la E.O.I.

(3) Se ha añadido al año 1997, 12.000 millones de Correos y Telégrafos



Comunidades Autónomas, con un crecimiento del 9,2 por ciento y 24.326 millones de pesetas a Corporaciones Locales, que, por el contrario, disminuyen un 3,5 por ciento respecto al inicial 1997.

También destacan por su importancia las destinadas a Empresas Públicas y otros Entes Públicos que ascienden a 198.509 millones de pesetas, con una disminución del 0,1 por ciento en relación al presupuesto inicial anterior. Sus principales dotaciones experimentan ligeros decrementos, como es el caso, ya citado, de las transferencias a RENFE para financiar obligaciones del Convenio con el Estado con una disminución del 0,3 por ciento. Al igual que en el caso de las transferencias corrientes y con el fin de homogeneizar las comparaciones, se incluye en el ejercicio 1997 la transferencia a Correos y Telégrafos con un importe de 12.000 millones de pesetas.

Las transferencias de capital a empresas privadas representan el 18,2 por ciento del total, con un aumento del 5,6 por ciento, principalmente debido al gran incremento, 5.700 millones de pesetas, experimentado por la partida destinada al desarrollo del programa de mejoras del transporte por carretera y a la compensación de intereses de préstamos a la construcción naval, con un presupuesto superior en 4.100 millones al del ejercicio anterior.

Las transferencias de capital a Organismos Autónomos de carácter administrativo son las que experimentan un mayor aumento respecto a lo presupuestado en el año 1997, debido principalmente a la nueva dotación destinada al Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón por 35.000 millones de pesetas, así como al aumento en 21.453 millones de la transferencia destinada a la Gerencia de Infraestructuras y Equipamientos de Educación y Cultura.

Activos Financieros

El capítulo VIII del Presupuesto de Gastos del Estado asciende para el ejercicio 1998 a 1.047.606 millones de pesetas, lo que representa un aumento del 8,6 por ciento en relación con el ejercicio anterior. Destaca la dotación destinada a los préstamos del Estado a la Seguridad Social para su equilibrio financiero que asciende a 350.000 millones de pesetas para 1998.

Pasivos Financieros

El presupuesto inicial de gastos del Estado destinado a Pasivos financieros para el ejercicio 1998 asciende a 4.333.920 millones de pesetas, con un decremento del 10,2 por ciento respecto al año 1997, como consecuencia de la considerable disminución de la amortización de préstamos en moneda nacional y extranjera, así como de la Deuda Pública en moneda extranjera.

3.2. Clasificación Orgánica

La presentación orgánica muestra el Presupuesto de Gastos del Estado distribuido por Secciones Presupuestarias. El cuadro siguiente muestra la comparación del Presupuesto inicial no financiero del ejercicio 1997 con los datos correspondientes al de 1998.

Debe realizarse una consideración previa, relativa a la aplicación de lo establecido por la Ley 6/97, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, en cuanto a la nueva organización de la Administración periférica al prever la integración de servicios periféricos

ministeriales en las Delegaciones del Gobierno y, por tanto, en el Ministerio de Administraciones Públicas y la consiguiente supresión de los órganos cuyos servicios se integren.

El Real Decreto 1330/97 de 1 de agosto de integración de servicios periféricos y de estructura de las Delegaciones del Gobierno aborda la integración orgánica de los servicios periféricos de los Ministerios de Fomento, Educación y Cultura, Industria y Energía, Agricultura, Pesca y Alimentación y Sanidad y Consumo, suprimiendo simultáneamente las Direcciones Provinciales todavía existentes en dichos Departamentos.

Por último, el Real Decreto establece las reglas precisas para la incorporación al Ministerio de Administraciones Públicas de los recursos humanos y medios presupuestarios y materiales, que será plenamente efectiva al inicio del ejercicio presupuestario de 1998, lo que explica el importante incremento (un 94,3 por ciento) del presupuesto de gastos de dicho Ministerio.

Las Secciones que más destacan por su peso específico son: Entes Territoriales, que con 4.092.604 millones de pesetas, representan el 21,9 por ciento del Presupuesto inicial no financiero del Estado para 1998. La Sección Deuda Pública asciende a 3.189.757 millones de pesetas, lo que supone un 17,0 por ciento del total. El Ministerio de Sanidad y Consumo es el tercero en importancia desde el punto de vista cuantitativo, ya que con una dotación de 3.586.249 millones de pesetas, representa el 19,1 por ciento del total del presupuesto no financiero del Estado.

Solamente estas tres Secciones representan el 58,0 por ciento del Presupuesto inicial de gastos no financieros del Estado para 1998. Sin embargo, presentan unas variaciones muy dispares en relación con el ejercicio anterior, ya que mientras Sanidad y Consumo y Entes Territoriales experimentan un crecimiento del 8,6 por ciento y 6,4 por ciento respectivamente, la Sección Deuda Pública disminuye su presupuesto un 7,8 por ciento en relación con el año 1997.

La Sección Sanidad y Consumo aumenta fundamentalmente por el incremento de la aportación del Estado a la Tesorería de la Seguridad Social (INSALUD), ya que representa el 99,0 por ciento del total presupuestado para este Ministerio. Esta partida asciende a 3.552.382 millones de pesetas para el ejercicio 1998, con un crecimiento del 9,3 por ciento.

La Sección Entes Territoriales debe su incremento al experimentado por su partida más significativa, las transferencias corrientes a las Comunidades Autónomas, que experimentan un crecimiento en términos homogéneos del 8,5 por ciento con respecto al año 1997.

Cuadro IV.3.4
DISTRIBUCION POR SECCIONES DEL PRESUPUESTO DE GASTOS
NO FINANCIEROS DEL ESTADO
DISTRIBUCIÓN POR SECCIONES (AJUSTADO)

millones de pesetas

| Secciones | Presupuesto | | Presupuesto | | Δ (%) (2)/(1) |
|---|------------------------|--------------|------------------------|--------------|---------------------|
| | inicial 1997 (1) | (%) | inicial 1998 (2) | (%) | |
| 01. Casa de S.M. el Rey | 990 | 0,0 | 1.024 | 0,0 | 3,4 |
| 02. Cortes Generales | 18.668 | 0,1 | 20.090 | 0,1 | 7,6 |
| 03. Tribunal de Cuentas | 5.517 | 0,0 | 5.733 | 0,0 | 3,9 |
| 04. Tribunal Constitucional | 1.685 | 0,0 | 1.883 | 0,0 | 11,8 |
| 05. Consejo de Estado | 1.137 | 0,0 | 1.157 | 0,0 | 1,8 |
| 06. Deuda Pública | 3.459.283 | 19,1 | 3.189.757 | 17,0 | -7,8 |
| 07. Clases Pasivas | 909.421 | 5,0 | 926.586 | 4,9 | 1,9 |
| 08. Consejo General del Poder Judicial | 3.680 | 0,0 | 4.745 | 0,0 | 28,9 |
| 12. Mº de Asuntos Exteriores | 118.243 | 0,7 | 122.030 | 0,7 | 3,2 |
| 13. Mº de Justicia | 154.770 | 0,9 | 132.680 | 0,7 | -14,3 |
| 14. Mº de Defensa | 869.607 | 4,8 | 897.024 | 4,8 | 3,2 |
| 15. Mº de Economía y Hacienda | 240.717 | 1,3 | 252.699 | 1,3 | 5,0 |
| 16. Mº de Interior | 622.234 | 3,4 | 635.321 | 3,4 | 2,1 |
| 17. Mº de Fomento | 868.020 | 4,8 | 891.224 | 4,8 | 2,7 |
| 18. Mº de Educación y Cultura | 1.069.890 | 5,9 | 1.138.517 | 6,1 | 6,4 |
| 19. Mº de Trabajo y Asuntos Sociales | 808.482 | 4,5 | 765.207 | 4,1 | -5,4 |
| 20. Mº de Industria y Energía | 106.166 | 0,6 | 245.363 | 1,3 | 131,1 |
| 21. Mº de Agricultura, Pesca y Alimentación | 186.862 | 1,0 | 179.338 | 1,0 | -4,0 |
| 22. Mº para las Administraciones Públicas | 29.834 | 0,2 | 57.982 | 0,3 | 94,3 |
| 23. Mº de Medio Ambiente | 201.931 | 1,1 | 219.294 | 1,2 | 8,6 |
| 25. Mº de la Presidencia | 34.949 | 0,2 | 35.364 | 0,2 | 1,2 |
| 26. Mº de Sanidad y Consumo | 3.302.288 | 18,2 | 3.586.249 | 19,1 | 8,6 |
| 31. Gastos de Diversos Ministerios | 214.365 | 1,2 | 239.552 | 1,3 | 11,7 |
| 32. Entes Territoriales | 3.846.408 | 21,2 | 4.092.604 | 21,9 | 6,4 |
| 33. Fondo de Compensación Interterritorial | 133.245 | 0,7 | 136.245 | 0,7 | 2,3 |
| 34. Relaciones Financieras con las CC.EE. | 937.479 | 5,2 | 952.215 | 5,1 | 1,6 |
| TOTAL PRESUPUESTO | 18.145.871 | 100,0 | 18.729.883 | 100,0 | 3,2 |

Nota: Se ha homogeneizado en la Sección 32 EE.TT. en la cuantía correspondiente al tramo autonómico (44.437 millones en 1997 y 679.027 millones en 1998) del IRPF de aquellas Comunidades que han adoptado el nuevo Modelo de Financiación que, por tener la consideración de tributo cedido, no figura ya en el Presupuesto de gastos del Estado.

Dentro de los Departamentos Ministeriales que han experimentado un mayor crecimiento además de Sanidad y Consumo cabe destacar: Industria y Energía, Educación y Cultura, Administraciones Públicas y Medio Ambiente.

El Ministerio de Industria y Energía aumenta sus créditos en 139.197 millones de pesetas. La mayor parte del incremento es debido fundamentalmente a la partida de transferencias corrientes destinada al nuevo Organismo Autónomo Administrativo, Instituto de Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras, con una dotación para 1998 de 105.880 millones de pesetas.

El Ministerio de Educación y Cultura también experimenta un crecimiento superior a la media del presupuesto no financiero de gastos del Estado, el 6,4 por ciento, debido en gran parte al aumento en sus transferencias corrientes y de capital, y, principalmente, dentro de estas últimas las destinadas a Organismos Autónomos Administrativos, potenciando sus gastos de inversión para el ejercicio 1998.

El Ministerio de Medio Ambiente ve incrementados sus créditos en 17.363 millones de pesetas, consecuencia en gran medida del aumento en sus inversiones reales destinadas a infraestructura urbana y saneamiento.

El Ministerio de Administraciones Públicas aumenta su presupuesto en un 94,3 por ciento en relación al año anterior, debido fundamentalmente al incremento experimentado como consecuencia del efecto de la integración de servicios periféricos anteriormente descrito.

Por último, el Ministerio de Justicia experimenta una apreciable reducción en sus dotaciones, del 14,3 por ciento, fundamentalmente como consecuencia del traspaso de servicios a las Comunidades Autónomas por importe de 37.101 millones de pesetas. En concreto, son las Comunidades de Andalucía, Canarias, Galicia y Valencia (Reales Decretos 2397/96, 2462/96, 2463/96, 141/97, 142/97, 1949/96, 1950/96).

4. EL DÉFICIT DEL ESTADO Y SU FINANCIACIÓN EN 1998: ESTRATEGIA E INSTRUMENTOS

4.1. Introducción: las necesidades de financiación del Estado

De acuerdo con el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 1998, durante dicho año el déficit del Estado mantiene la senda de contención que ha venido caracterizando la evolución de esta magnitud durante el último año. Así, en términos absolutos, el déficit previsto para 1998 supone una

reducción con respecto al correspondiente al año anterior, desde *1.950,4 miles de millones de pesetas* con que se prevé acabe el año 1997 hasta *1.487,6 miles de millones de pesetas* que es la cifra prevista para el próximo año. En términos del Producto Interior Bruto (PIB) y considerando, exclusivamente, el Estado y sus Organismos Autónomos, está previsto que el déficit presupuestario se sitúe al finalizar 1998 en el *1,8* por ciento. Efectuados los correspondientes ajustes de Contabilidad Nacional, el déficit del Estado se situará en el *2* por ciento, una décima por debajo de la cifra prevista en el escenario central del Programa de Convergencia 1997-2000. Por otra parte, están previstas unas variaciones netas de activos financieros para el Estado de, aproximadamente, *750 miles de millones de pesetas*.

En consecuencia, la financiación neta del Estado -emisiones de deuda que no suponen refinanciación de vencimientos sino una apelación adicional a los mercados y agentes de la economía- alcanzará una cifra próxima a los *2.317,4 miles de millones de pesetas*. En términos brutos, las emisiones totales de Deuda serán, sin embargo, superiores a esa cifra ya que durante el año se producen vencimientos de Deuda por importe aproximado de *15 billones de pesetas*, a lo que hay que añadir el importe de la Deuda en divisas que se amortiza durante el ejercicio y que asciende, aproximadamente, a 200.000 millones de pesetas.

En consonancia con la línea de austeridad que vuelve a enmarcar al Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 1998, durante dicho ejercicio se producirá una nueva disminución del peso de la Deuda pública dentro de la economía española. En concreto, si durante el año 1997 la ratio Deuda/PIB ha descendido algo más de un punto porcentual, en 1998 se prevé una reducción adicional cercana a los *0,5* puntos porcentuales, lo que situará dicha ratio a finales de 1998 en torno al *67,8* por ciento.

A continuación se exponen las líneas básicas que definirán la estrategia de financiación del Tesoro durante el año y los instrumentos con que ésta se llevará a cabo.

4.2. La estrategia de financiación del Tesoro

La estrategia de financiación del Tesoro va a venir extraordinariamente condicionada el próximo año por la proximidad de la introducción de la moneda única. La adopción del euro va a modificar el entorno en que se desenvuelve la actividad del Tesoro y de los mercados de deuda, incrementando considerablemente la competencia.

En efecto, la desaparición del riesgo de cambio va a alterar los flujos de capitales intraeuropeos e internacionales, afectando así a la canalización del ahorro hacia la inversión. Actualmente, la existencia de múltiples divisas da lugar a la aparición de un riesgo de cambio asociado a la inversión en activos extranjeros lo que induce a una buena parte de los inversores residentes con cierto grado de aversión al riesgo a mantener una elevada proporción de sus carteras invertidas en activos domésticos. Esto ha permitido durante años al Tesoro -así como a otros prestatarios públicos y privados- contar con una importante fuente de financiación prácticamente cautiva. Tal es el caso, por ejemplo, de los Fondos de Inversión, que al final del primer semestre de 1997 cuentan con un patrimonio de 23,5 billones de pesetas, de los que un 97 por ciento se encuentra invertido en activos denominados en pesetas. Considerando sólo la Deuda del Estado, la participación de ésta en la cartera de los fondos se sitúa en torno a 17,3 billones de pesetas, lo que representa un 74 por ciento de su patrimonio y casi un 40 por ciento de la Deuda del Estado en circulación.

Por consiguiente, es lógico suponer que, desde el momento en que las diversas monedas nacionales pasen a ser sustituidas por el euro, desaparezca o se reduzca bastante esa cautividad o preferencia por el mercado nacional. A partir de ese momento, la participación de los activos financieros domésticos -como la deuda pública- en las carteras de los inversores dependerá de factores como el riesgo de crédito del emisor, la liquidez, profundidad y transparencia del mercado o la fiscalidad. En suma, la competencia se va a centrar más en aspectos cualitativos de los mercados, puesto que la desaparición del riesgo de cambio vendrá acompañada de una aproximación adicional de los tipos de interés. Por ello, los esfuerzos del Tesoro han de dirigirse a mantener estas características en un nivel adecuado, profundizando, por tanto, en la misma línea de actuaciones que ya iniciara en 1997.

En concreto, por lo que se refiere a objetivos a alcanzar, habría que señalar los siguientes:

- a) Mantener la estabilidad en la financiación.
- b) Incrementar el grado de liquidez y profundidad del mercado.
- c) Reducir la carga de intereses.
- d) Incrementar la demanda de los instrumentos.

Veremos con más detalle cada uno de estos objetivos.

Mantener la estabilidad en la financiación

La prioridad esencial del Tesoro es asegurarse unos flujos de financiación suficientes para cubrir las necesidades netas de financiación del ejercicio y hacer frente a las amortizaciones que se vayan produciendo a lo largo del año. Es preciso tener en cuenta que el rápido crecimiento que ha experimentado la deuda pública en nuestro país en los últimos años se deja sentir en los todavía elevados volúmenes de vencimientos que hay que afrontar cada año. Así, aunque el próximo año las amortizaciones de Deuda son muy inferiores a las producidas durante 1997, todavía estimamos que se situarán en torno a los 15,2 billones, es decir, más de seis veces las necesidades financieras efectivas del Tesoro.

Por lo que se refiere a su distribución mensual, ésta sigue un perfil irregular durante el año, con una mayor concentración de pagos durante el segundo semestre y, más en particular, en los meses en que tiene lugar algún vencimiento de Bonos u Obligaciones del Estado -agosto, octubre,

| | | | | | | | | | |
|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|
| Cuadro IV.4.1 | | | | | | | | | |
| DEUDA DEL ESTADO AMORTIZACIONES | | | | | | | | | |
| DEUDA VIVA EN 1998 | | | | | | | | | |
| Previsión a 03/09/1997 | | | | | | | | | |

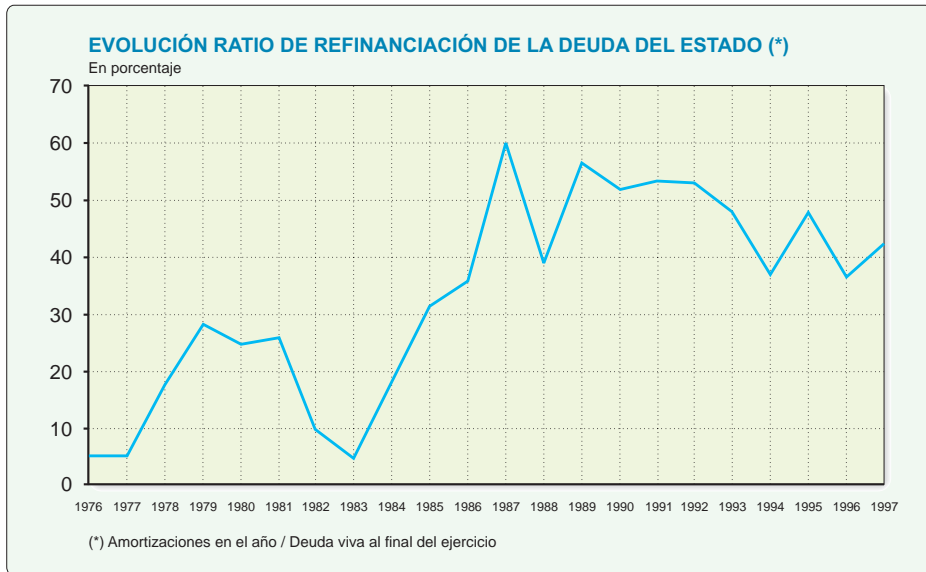
millones de pesetas

| Mes | Letras del Tesoro | | | Bonos | | Oblig. | Resto (*) | Deudas asumidas (**) | | Total |
|--------------|-------------------|------------------|------------------|----------------|------------------|--------|---------------|----------------------|------------|-------------------|
| | 6 meses | 1 año | 18 meses | 3 años | 5 años | | | Sección 06 | Resto | |
| Enero | 422.175 | 724.850 | | | | | | 9.146 | | 1.156.171 |
| Febrero | 201.702 | 283.310 | | | | | | 15.400 | | 500.412 |
| Marzo | | 605.360 | | | | | | 10.380 | 4 | 615.744 |
| Abril | | 878.025 | | | | | 43 | 1.340 | 110 | 879.518 |
| Mayo | | 397.000 | | | | | | 4.550 | | 401.550 |
| Junio | | 408.093 | | | | | | 19.736 | | 427.829 |
| Julio | | 663.070 | | | | | 2.947 | 58.920 | | 724.937 |
| Agosto | | 193.157 | | | 971.360 | | | 400 | | 1.164.917 |
| Septiembre | | 119.697 | | | | | | 8.315 | | 128.012 |
| Octubre | | | 380.873 | 926.795 | | | 452 | 299 | | 1.308.419 |
| Noviembre | | | 851.277 | | 982.221 | | | 27.217 | | 1.860.715 |
| Diciembre | | | 446.386 | | 1.064.126 | | 16.244 | 44.683 | 113 | 1.571.552 |
| Total | 623.877 | 4.272.562 | 1.678.536 | 926.795 | 3.017.707 | | 19.686 | 200.386 | 227 | 10.739.776 |

(*) Incluye las amortizaciones de préstamos del Banco de España

(**) Incluye también las deudas en que el Estado solo ha asumido su carga financiera

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda



noviembre y diciembre-. La técnica de agregación de tramos de emisiones que utiliza el Tesoro para asegurar un importe mínimo en circulación de cada referencia de bonos, y el hecho de que el citado importe mínimo exigido por el mercado sea cada vez más elevado -actualmente se sitúa en torno a los dos billones de pesetas-, tienen el inconveniente de concentrar en el tiempo fuertes amortizaciones que producen una serie de “picos” en el perfil de vencimientos del año.

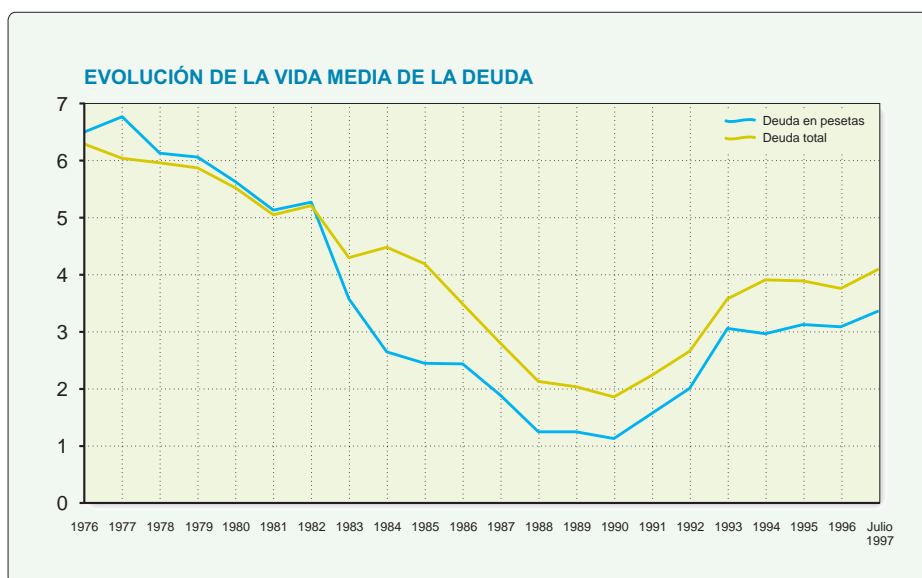
Por otra parte, el hecho de que las Letras del Tesoro todavía representen un porcentaje superior al 30 por ciento de la deuda en circulación contribuye en gran medida a que cada año haya que hacer frente a cuantiosas amortizaciones. Una política tendente a reducir el peso de las Letras del Tesoro en el conjunto de la deuda viva puede facilitar una disminución en los vencimientos anuales, reduciendo el riesgo de refinanciación del Estado. La introducción, a finales de abril de 1997, dentro de la gama de instrumentos, de las Letras del Tesoro a 18 meses ha posibilitado una disminución de los vencimientos de 1998, al sustituir parcialmente a las emisiones de Letras a 1 año, permitiendo así distribuir entre ese año y el siguiente el importe de las amortizaciones. Así, durante 1997 el importe de las Letras emitidas en términos efectivos -hasta finales

del mes de agosto- ascendió a 9.467,3 m.m. ptas, de los que un 30,4 por ciento correspondió a Letras a 18 meses y un 25,7 por ciento a Letras a 6 meses. De estas últimas, 1.810,6 millones vencen durante el mismo año 1997.

Si definimos la “ratio de refinanciación de la Deuda” como el cociente entre los vencimientos de Deuda y el importe de Deuda en circulación, dicho ratio se ha situado por término medio en los últimos diez años en torno al 47 por ciento; actualmente, el objetivo del Tesoro es mantenerlo próximo al 35 por ciento.

La consecuencia inevitable del objetivo señalado es el alargamiento de la vida media de la deuda en circulación. A finales de agosto de 1997, ésta era de 4,07 años -3,35 si se excluye la deuda en divisas-, cifra ya relativamente próxima a la mantenida por algunos Tesoros de la Unión Europea, aunque todavía alejada de la prevaleciente en países como Reino Unido, Francia o Bélgica.

Por lo que se refiere a la deuda a medio y largo plazo -los Bonos y Obligaciones del Estado-, ésta desempeña un papel cada vez más relevante en la financiación del Estado. Midiendo su importancia por su participación en el saldo total de deuda en circulación, en los últimos seis años ha crecido casi 20 puntos porcentuales, desde el 34,6 por ciento que representaba a 31 de



Cuadro IV.4.2
EVOLUCIÓN DE LA DEUDA VIVA DEL ESTADO

miles de millones de pesetas

| Instrumento | Importe 1991 | % sobre total | Importe 1997(*)(**) | % sobre total |
|---|------------------|------------------|------------------------|------------------|
| Letras del Tesoro a 6 meses y 1 año | 9.295,20 | 46,84 | 14.013,74 | 31,28 |
| Bonos a 3 y 5 años | 5.777,30 | 29,11 | 12.578,92 | 28,07 |
| Obligaciones a 10 y 15 años | 1.090,00 | 5,49 | 11.598,97 | 25,89 |
| Otras deudas a medio plazo | 407,50 | 2,05 | 27,23 | 0,06 |
| Deudas asumidas | 425,90 | 2,15 | 871,89 | 1,95 |
| Deuda en divisas | 868,70 | 4,38 | 3.914,69 | 8,74 |
| Banco de españa (préstamos) | 1.979,80 | 9,98 | 1.799,28 | 4,02 |
| Deuda bruta | 19.844,40 | 100,00 | 44.804,72 | 100,00 |
| Banco de españa (cta/cte) | -944,90 | - | -2.803,08 | - |
| Deuda neta | 18.899,50 | - | 42.001,64 | - |
| Deuda bruta del Estado / PIB (%) | 35,89 | | 57,58 | |

(*) Datos a 31 de agosto

(**) Incluye Letras a 18 meses

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

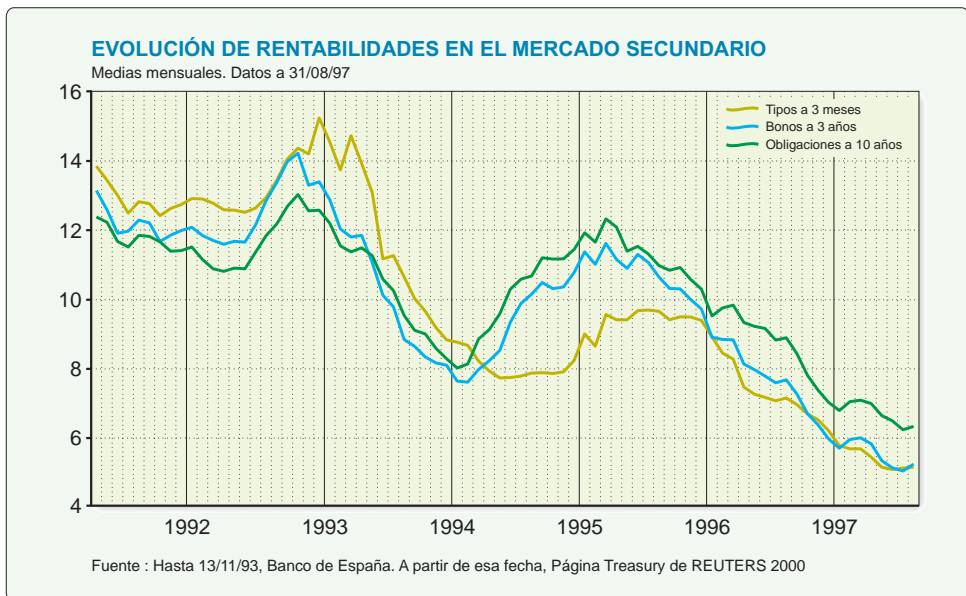
diciembre de 1991 hasta el 54 por ciento correspondiente a finales de agosto de 1997. Durante 1998 es previsible que este porcentaje se incremente ligeramente, puesto que está previsto que las emisiones de Bonos y Obligaciones alcancen el próximo año un importe bastante similar al alcanzado en 1997, esto es, 7 billones de pesetas. Esto representa, en términos mensuales y para el conjunto de los 4 instrumentos -Bonos a 3 y 5 años y Obligaciones a 10 y 15 años-, subastas de entre 500.000 y 600.000 millones de pesetas.

Además, y dado el éxito de las operaciones de canje realizadas durante el año 1997, durante el año próximo previsiblemente se realizarán nuevas convocatorias de canjes de Bonos y Obligaciones no segregables por Bonos Segregables (cuya efectiva segregación generará los denominados "strips"), hasta que se alcance un importe máximo de valores canjeados de aproximadamente un billón de pesetas.

En principio, todas las emisiones de Bonos y Obligaciones en pesetas que se realicen durante el año 1998 serán segregables, puesto que es preciso dotar al mercado de strips de la máxima liquidez lo antes posible. Ya se ha señalado anteriormente la intención del Tesoro de incrementar el tamaño de

las emisiones con respecto a los importes que eran habituales en el pasado. Más adelante nos referiremos de nuevo a este objetivo cuando entremos en el análisis de las iniciativas tendentes a incrementar la liquidez del mercado.

Finalmente, dentro de este conjunto de medidas dirigidas a estabilizar los flujos de financiación es preciso hacer hincapié en la necesidad de mantener un adecuado grado de transparencia en el mercado, entendiendo por tal un suministro de información suficiente que permita a los inversores tomar sus decisiones incurriendo en el menor coste posible. Ya durante 1997, a la vista de la positiva experiencia derivada del anuncio de objetivos de colocación antes de las subastas de Bonos y Obligaciones, el Tesoro decidió desarrollar una política de mayor transparencia informativa, poniendo en conocimiento del mercado, con carácter regular, tanto las líneas básicas de su estrategia de financiación como las novedades previstas. A medida que la información recibida por el mercado aumenta, los inversores reducen la prima de riesgo exigida al invertir, abaratando, por tanto, la financiación del déficit. Por otra parte, una mayor y mejor información contribuye, probablemente, a dotar de estabilidad a las inversiones, lo que beneficia asimismo al emisor.

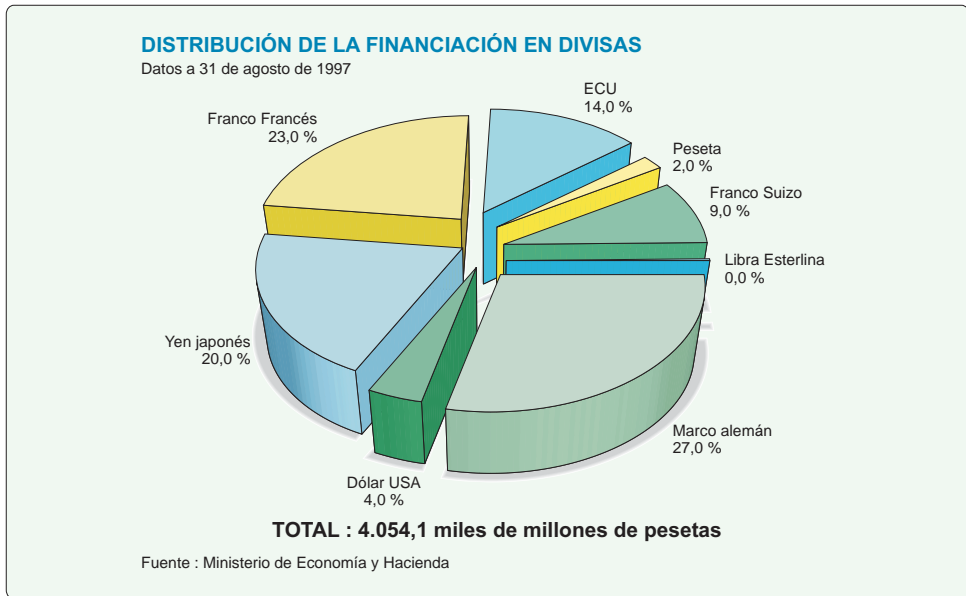


Incrementar el grado de profundidad y liquidez del mercado

Ya se señaló anteriormente que, una vez sustituidas las diversas monedas nacionales por el euro y desaparecido el riesgo de cambio, uno de los principales determinantes de los diferenciales de tipos de interés entre los mercados de deuda pública europeos va a ser precisamente el grado de liquidez respectivo. Aunque la liquidez de un mercado es una característica que define la negociación, es decir, el mercado secundario, el Tesoro puede afectar a la misma actuando en el mercado primario: incrementando el tamaño de las emisiones se puede mejorar la profundidad y liquidez de la negociación de los valores.

El objetivo actual del Tesoro es mantener abiertas las emisiones de Bonos y Obligaciones hasta que cada referencia alcance, al menos, dos billones de pesetas. Esto supone casi doblar el tamaño que hasta este año 1997 se consideraba aceptable por el mercado. Sin embargo, si tomamos como referencia el Bono a 10 años, el tamaño señalado sigue siendo algo inferior al que se alcanza, por ejemplo, en las emisiones del Bund alemán o el OAT francés. El inconveniente de unas emisiones tan cuantiosas es la enorme concentración de vencimientos a que dan lugar y que ya se señalaron anteriormente. La realización de canjes de bonos, aunque tiene como objetivo fundamental dotar de liquidez al mercado de Bonos Segregables, puede contribuir, asimismo, a suavizar algo el perfil de vencimientos de la Deuda. Además, como ya hiciera el Tesoro en años pasados -1995 y 1996-, siempre se puede complementar esta actuación mediante operaciones de recompra de Bonos y Obligaciones con escasa vida residual en el mercado secundario.

La creación del mercado de Bonos Segregables a mediados de 1997 confiere aún mayor relevancia a la liquidez del mercado. Esto es así por la propia naturaleza de estos instrumentos; los Bonos Segregados (strips) son valores que proceden de la segregación de los diferentes flujos de caja en que se descompone un Bono u Obligación del Estado y que corresponden al principal y los intereses anuales de dicho valor segregable. Así, un Bono del Estado con 5 cupones se transforma en seis nuevos bonos segregados, todos ellos de cupón cero: cinco correspondientes a cada cupón de intereses y otro correspondiente al principal. La peculiaridad de este instrumento es que es posible siempre reconstruir el bono original a partir de los bonos segregados. Sin embargo, para que esta operación funcione en la práctica, es preciso que el mercado tenga la suficiente liquidez, no sólo en la negociación de los strips procedentes de los principales sino también en la de los strips procedentes de



los cupones. Para ello es preciso que los tamaños de las emisiones de Bonos Segregables sean suficientemente elevados: el importe nominal total en circulación de cada nuevo valor procedente de cupones será el resultado de multiplicar el cupón nominal del Bono del Estado original -pongamos, el 5,25 por ciento- por el importe nominal existente de dicho Bono -p.ej. 2.000.000 millones de ptas.- : en nuestro ejemplo 105.000 millones de pesetas. No obstante, no toda la emisión es objeto de segregación; sólo una fracción del valor original se encuentra en cada momento segregada, con lo que ese importe, en realidad, es muy inferior.

A la hora de diseñar el mercado español de strips ya se tuvo en cuenta este problema de falta de liquidez en los strips procedentes de cupones y, por ello, se permitió que los cupones procedentes de diferentes emisiones originales pudieran ser “fungibles” entre sí -es decir, tener el mismo código de identificación- siempre que tuvieran la misma fecha de vencimiento. Así, los primeros cuatro Bonos Segregables, que comenzaron a emitirse en julio de 1997, tienen todos la misma fecha de pago de intereses -el 31 de enero de cada año-, lo que permite que los cupones de cada año se agreguen en un único código de referencia.

vez en los últimos años. La reducción prevista se aproxima al 7,75 por 100, desde 3.459 mil millones de pesetas en 1997 hasta 3.190 m.m. de pesetas en 1998. En términos del PIB, los gastos de intereses de la deuda del Estado van a reducirse más de medio punto con respecto el año anterior, situándose aproximadamente en un 3,87 por ciento del PIB.

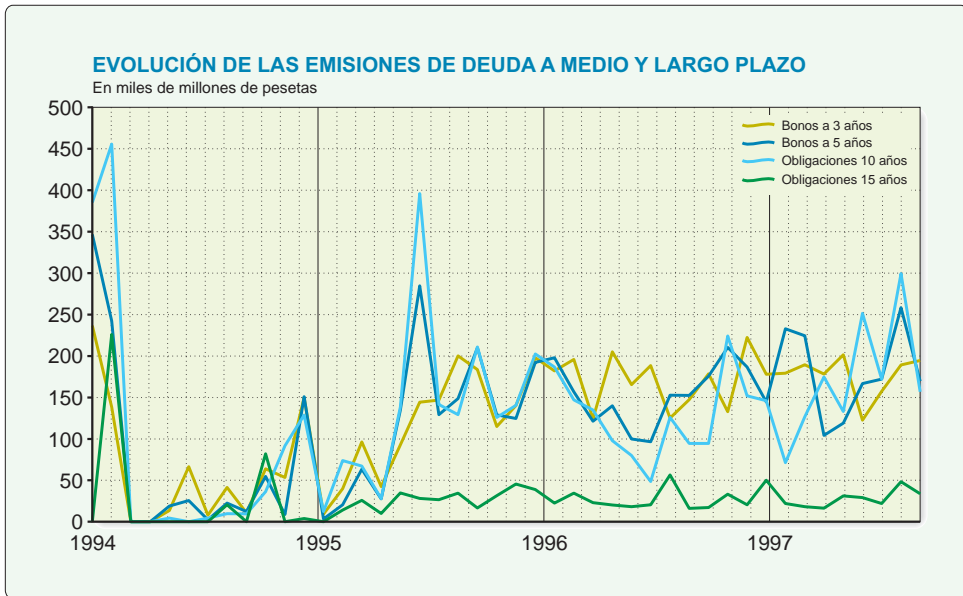
4.3. Instrumentos

En el último año el Tesoro ha incorporado una serie de novedades de cierta trascendencia dentro de su gama de instrumentos de Deuda.

Así, en los instrumentos en pesetas, se ha completado el segmento de corto plazo con dos nuevas incorporaciones. De un lado, las Letras a 18 meses, como activo sustitutivo de las Letras a 12 meses. No quiere esto decir que ya no se desee emitir Letras a 1 año, sino que para descargar algo el importe anual de vencimientos y alargar la vida media de la deuda, la intención del Tesoro es distribuir entre ambos activos la financiación a corto plazo. De otro lado, el Tesoro cuenta ya con dos líneas de crédito en pesetas por importe total de 1 billón de pesetas que le permiten disponer en un plazo relativamente corto de tiempo -48 ó 72 horas- de liquidez a corto plazo por el importe señalado. La peculiaridad de estas líneas de crédito es que están respaldadas con Letras del Tesoro con vencimiento coincidente con el plazo de la disposición, lo que ha permitido al Tesoro rebajar el coste de su utilización .

Con respecto a los instrumentos en divisas, el Tesoro ha iniciado la emisión de bonos denominados en ecus/euros¹ que serán fungibles con la actual emisión de obligaciones a 10 años en pesetas, tan pronto como se produzca la redenominación de la Deuda del Estado anotada a euros. Esta primera emisión, cuyo importe ascendió a 260 m.m. ptas., se realizó mediante sindicación. Sin embargo, el Tesoro tiene la intención de realizar nuevas emisiones de esta naturaleza con una cierta regularidad, utilizando, si fuera posible, el sistema de subasta competitiva, tal y como acostumbra a realizar el Tesoro francés. La ventaja de estas emisiones es doble: de una parte, se asegura la liquidez futura de las emisiones del Reino de España en euros. De otra, se empieza a desarrollar un mercado doméstico de valores denominados en euros, lo que permite tanto a los inversores como a las entidades financieras familiarizarse con la futura moneda europea.

¹ Recuérdese que el artículo 109 del Tratado de la Unión Europea establece que el ecu será sustituido por el euro desde el inicio de la tercera fase de la UM y que todos los cobros y pagos derivados de contratos que hagan referencia al ecu se efectuarán en euros al tipo de cambio de un ecu por un euro.



Finalmente, aunque no se trata de un instrumento incorporado en la gama, sí es una novedad para el mercado: en julio empezaron a emitirse los Bonos segregables, que podrán negociarse en forma de Bonos segregados (strips) a finales de este año 1997, y a los que ya nos hemos referido en el apartado anterior.

Durante el año 1998 podría, además, producirse otra novedad en lo que a instrumentos se refiere: la emisión de Obligaciones del Estado a 30 años. Como se sabe, el activo a mayor plazo de entre los emitidos por el Tesoro actualmente son las Obligaciones a 15 años, instrumento que no cuenta con la demanda tan desarrollada que caracteriza a las Obligaciones a 10 años. Sin embargo, la puesta en marcha del mercado de Bonos Segregables exige disponer de instrumentos a plazos mayores puesto que es a partir de largos vencimientos cuando se aprecian verdaderamente las ventajas de tales instrumentos en lo que se refiere a duración y convexidad. Por otra parte, a juzgar por la experiencia de otros prestatarios nacionales que han realizado emisiones a 30 años, si es posible esperar cierta demanda por parte de determinadas categorías de inversores, tales como las compañías de seguros y los fondos de pensiones. Por otra parte, el hecho de que el plazo de 30 años sean un plazo habitual en otros mercados europeos

actuará como factor que acentuará el interés de los ahorradores por tales valores. En cualquier caso, al igual que sucede en otros países que cuentan con un instrumento de esta naturaleza dentro de su gama, no cabe suponer que los importes captados vayan a ser muy relevantes.

Una vez vistos los instrumentos con que contará el Tesoro para financiarse el próximo ejercicio, podemos realizar algunas previsiones sobre la participación de cada uno de ellos en la financiación del año. Así, en primer lugar, se puede señalar que, como ha sido habitual en los últimos años, el grueso de la financiación se captará a través de los instrumentos en pesetas, siendo la financiación en divisas algo residual. No obstante, en la medida en que se lleven a cabo con éxito nuevas emisiones en euros, la participación de las divisas podría ser superior a la alcanzada en otros ejercicios. En cuanto a los instrumentos en pesetas, es previsible que las emisiones netas se concentren en la deuda a medio y largo plazo (Bonos y Obligaciones del Estado) y, en particular, en los Bonos segregables. Concretamente, si las emisiones brutas se sitúan en torno a 6,5 ó 7 billones de pesetas, como las amortizaciones previstas ascienden a unos 4 billones, la financiación neta conseguida mediante Bonos y Obligaciones puede encontrarse en torno a los 2,5 a 3 billones de pesetas. Con respecto a las Letras del Tesoro, su participación en la financiación neta del Estado volverá a ser muy reducida o negativa, lo que querría decir que las emisiones brutas serían inferiores a las amortizaciones de Letras. Por esta vía se conseguiría reducir, tal y como antes se ha señalado, el riesgo de refinanciación de la deuda.

Capítulo V

EL PRESUPUESTO DE LOS

ORGANISMOS AUTÓNOMOS

Y ENTES PÚBLICOS

EL PRESUPUESTO DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS Y ENTES PÚBLICOS

1. INTRODUCCIÓN

En este capítulo se ofrecen los datos presupuestarios de los Organismos Autónomos y de los Entes Públicos comprendidos en el artículo 6.5 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria cuyos presupuestos tienen el carácter de consolidables. La novedad más importante respecto de este grupo de entidades es la aprobación de la Ley 6/97, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE). Uno de los objetivos de la misma es la racionalización y actualización de la normativa reguladora de la tradicionalmente denominada “Administración institucional del Estado”. Esta Ley opta por la denominación genérica de “Organismos Públicos” para agrupar a todas las entidades de derecho público dependientes o vinculadas a la Administración General del Estado, distinguiéndose dos modelos básicos, los Organismos Autónomos y las Entidades Públicas Empresariales. El estatuto jurídico básico de los Organismos Públicos se contiene en el Título III de la Ley citada.

La LOFAGE deroga los artículos 4, 6.1.b) y 6.5 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, que regulaban los Organismos Autónomos, las Entidades de Derecho Público sometidas al ordenamiento jurídico privado y el resto de Entes del Sector Público estatal, y dispone un régimen transitorio por el cual la adaptación de los mismos a la actual normativa se ha de producir en un periodo máximo de dos años a partir de su entrada en vigor.

Además, en su disposición adicional undécima, establece que el Organismo autónomo Correos y Telégrafos tendrá la condición de Entidad Pública empresarial, rigiéndose por las normas de la LOFAGE. En este sentido dispone un plazo de seis meses desde su entrada en vigor para la aprobación del estatuto de la Entidad pública.

Por este motivo, el presupuesto para 1998 de Correos y Telégrafos no se contempla ya dentro del subsector de Organismos autónomos de carácter comercial. El resto de los organismos, al estar pendiente su reclasificación para la cual la Ley ha dispuesto un plazo de dos años, mantiene en el presupuesto de 1998 la misma consideración que tiene en la actualidad.

Durante el año 1997 se extinguieron diversos organismos que pasaron a integrarse en los Ministerios a los que estaban adscritos cuyo detalle figura en el apartado 4.1 de este libro, Introducción del Presupuesto del Estado.

Además, el Proyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social para 1998 crea los organismos autónomos siguientes:

- Instituto de Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras, dependiente del Ministerio de Industria y Energía, para fomentar el desarrollo económico de estas áreas geográficas e impulsar y modernizar la actividad minera.
- Agencia Española del Medicamento, adscrita al Ministerio de Sanidad y Consumo, a la que se atribuyen las funciones de control, evaluación y planificación de las distintas actividades de elaboración, comercialización y registro de los medicamentos.
- Gerencia de la Infraestructura de la Seguridad del Estado, dependiente del Ministerio del Interior, para la elaboración y realización de los distintos planes de infraestructura de la Seguridad del Estado.

2. LOS PRESUPUESTOS DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO

2.1. Presupuesto de Ingresos

En 1998 los ingresos presupuestados para el conjunto de estos Organismos Autónomos se fijan en 2.708,7 miles de millones de pesetas, lo que supone un incremento de recursos de 263 mil millones de pesetas más que la previsión inicial de 1997.

Los datos comparativos interanuales que presentan los cuadros están ajustados en razón de las variaciones que registra el censo de estos organismos como consecuencia de los procesos de reorganización y racionalización de la Administración. En este sentido, en el presupuesto de 1997 han sido deducidos los respectivos presupuestos del Fondo Central de Atenciones Generales de la Defensa, Museo del Ejército, Fondo de Atenciones Generales del Servicio Geográfico del Ejército, Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa Industrial e Instituto Nacional

Cuadro V.2.1
**PRESUPUESTO DE INGRESOS DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS
 DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO
 ORIGEN DE LOS RECURSOS**

millones de pesetas

| Conceptos | Presupuesto inicial 1997 | | Presupuesto inicial 1998 | | Δ (%) (2)/(1) |
|--------------------------|--------------------------|--------------|--------------------------|--------------|---------------|
| | (1) | (%) | (2) | (%) | |
| Recursos propios | 1.867.383 | 76,4 | 2.025.841 | 74,8 | 8,5 |
| Transferencias | 492.905 | 20,2 | 644.388 | 23,8 | 30,7 |
| Operaciones financieras | 85.237 | 3,5 | 38.537 | 1,4 | -54,8 |
| TOTAL PRESUPUESTO | 2.445.525 | 100,0 | 2.708.766 | 100,0 | 10,8 |

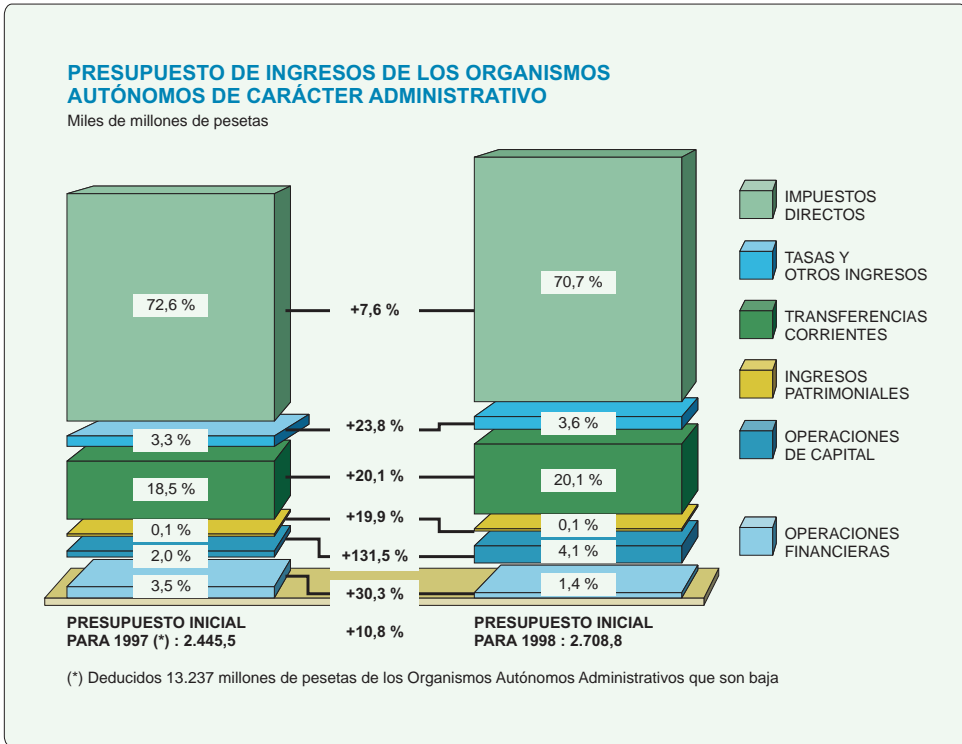
Nota: Del Presupuesto del año 1997 se han deducido 13.237 millones de pesetas de los OO.AA. Administrativos que causan baja

Cuadro V.2.2
**PRESUPUESTO DE INGRESOS DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS
 DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO**

millones de pesetas

| Capítulos | Presupuesto inicial 1997* | | Presupuesto inicial 1998 | | Δ (%) (2)/(1) |
|---|---------------------------|--------------|--------------------------|--------------|---------------|
| | (1) | (%) | (2) | (%) | |
| I. Impuestos directos y cotizaciones sociales | 1.776.414 | 72,6 | 1.912.237 | 70,6 | 7,6 |
| III. Tasas y otros ingresos | 79.712 | 3,3 | 98.683 | 3,6 | 23,8 |
| IV. Transferencias corrientes | 452.599 | 18,5 | 543.618 | 20,1 | 20,1 |
| V. Ingresos patrimoniales | 3.309 | 0,1 | 3.969 | 0,1 | 19,9 |
| OPERACIONES CORRIENTES | 2.312.034 | 94,5 | 2.558.507 | 94,5 | 10,7 |
| VI. Enajenación inversiones reales | 7.948 | 0,3 | 10.952 | 0,4 | 37,8 |
| VII. Transferencias de capital | 40.306 | 1,6 | 100.770 | 3,7 | 150,0 |
| OPERACIONES DE CAPITAL | 48.254 | 2,0 | 111.722 | 4,1 | 131,5 |
| TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS | 2.360.288 | 96,5 | 2.670.229 | 98,6 | 13,1 |
| VIII. Activos financieros | 85.236 | 3,5 | 38.536 | 1,4 | -54,8 |
| IX. Pasivos financieros | 1 | 0,0 | 1 | 0,0 | 0,0 |
| TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS | 85.237 | 3,5 | 38.537 | 1,4 | -54,8 |
| TOTAL PRESUPUESTO | 2.445.525 | 100,0 | 2.708.766 | 100,0 | 10,8 |

Nota: Del Presupuesto de 1997 se han deducido 13.237 millones de pesetas de los OO.AA. Administrativos que causan baja



de Fomento de la Economía Social, que pasan a integrarse en Direcciones Generales de los Ministerios correspondientes y cuyas dotaciones para 1997 se cifraron en 13,2 miles de millones de pesetas. Por otro lado, el importe presupuestado para 1998 incorpora el presupuesto de los dos organismos de nueva creación: Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de Comarcas Mineras que cifra su presupuesto de ingresos en 149,2 miles de millones de pesetas; y Agencia Española del Medicamento que prevé recaudar 2,4 miles de millones de pesetas.

Los cuadros relativos al origen de los fondos y su distribución por capítulos ponen de manifiesto un considerable aumento de las transferencias, directamente ligado a la previsión de ingreso por este concepto en el Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras, que se elevan a 149,2 miles de millones de pesetas

(114,2 miles de millones por transferencias corrientes y 35,0 miles de millones de pesetas por capital).

Los recursos propios, que crecen un 8,5 por ciento, pierden participación en los ingresos totales (1,6 puntos porcentuales) debido a la excepcional circunstancia anteriormente apuntada.

Atendiendo a la clasificación económica de los ingresos, puede observarse que los no financieros proporcionan el 98,6 por ciento de los recursos totales. La partida más importante de éstos corresponde a impuestos directos, 70,6 por ciento del total, procedentes de cotizaciones sociales al INEM principalmente y a otros organismos. Las transferencias, segunda fuente financiera en importancia, contribuye con el 20,1 por ciento de los ingresos totales y muestran una importante expansión, particularmente las de capital, reflejo del mayor esfuerzo en la política de inversiones y la repercusión en el total de los ingresos de las dotaciones del nuevo organismo repetidamente citado.

El recurso a la disminución de activos o adquisición de pasivos en su caso, como fuente de financiación, desciende a menos de la mitad de lo presupuestado en el año anterior, reflejo de la utilización de los Remanentes de Tesorería durante 1997.

El Organismo autónomo de mayor entidad es el Instituto Nacional de Empleo con un presupuesto de 1.970,2 miles de millones de pesetas, 72,0 por ciento de los ingresos de todos los Organismos. De los ingresos del INEM el 82,4 por ciento corresponde a cotizaciones sociales y el 11,2 por ciento a transferencias del Estado. La aportación del Fondo Social Europeo para cofinanciar actuaciones de Empleo y Formación Profesional representa el 5,2 por ciento de los ingresos del INEM.

2.2. Presupuesto de Gastos

El Presupuesto de Gastos para 1998 de estos Organismos autónomos asciende a 2.708.766 millones de pesetas, con un crecimiento del 10,8 por ciento sobre el Presupuesto de 1997.

Las operaciones corrientes suponen el 94,7 por ciento del total, siendo su crecimiento respecto a 1997 del 8,5 por ciento. Dentro de las mismas, las trasferencias corrientes representan el 82,9 por ciento del gasto total, utilizando el INEM la mayor parte de estas asignaciones, para prestaciones para los desempleados y fomento y gestión de empleo.

Las inversiones reales aumentan un 22,7 por ciento debido, en parte, a incrementos producidos en diversos organismos del Ministerio de Educación y

Cultura como son la Biblioteca Nacional y la Gerencia de Infraestructuras y Equipamientos de Educación y Cultura, para obras de reforma y mantenimiento de edificios, así como en la Gerencia de la Infraestructura de la Defensa, para obras de infraestructuras de los tres ejércitos.

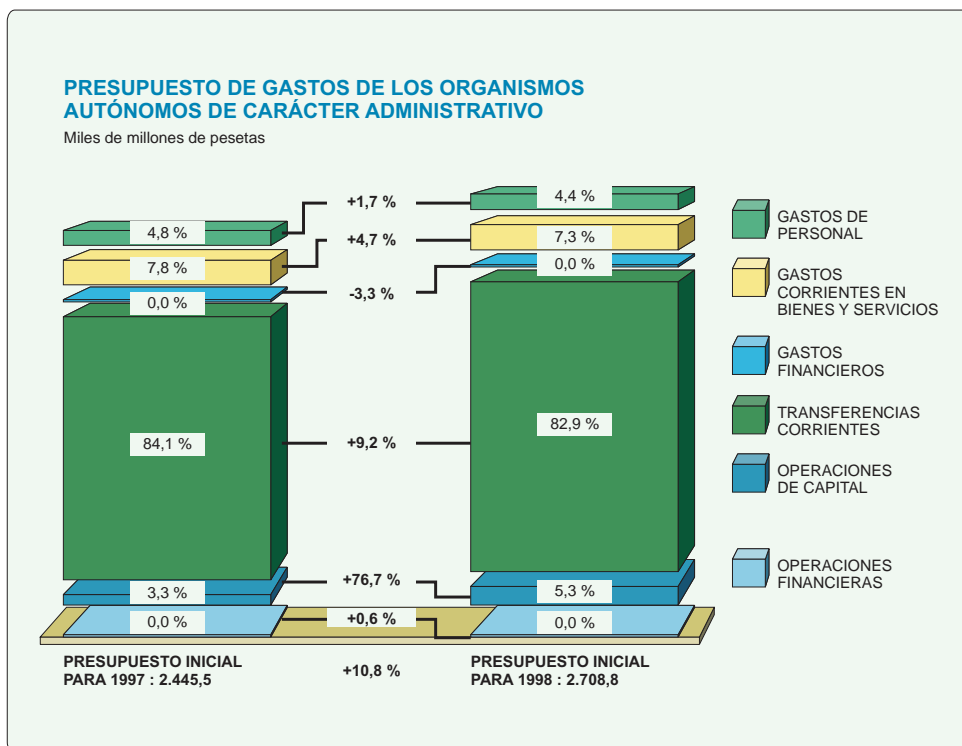
Las transferencias de capital aumentan un 572,7 por ciento por las dotaciones del nuevo Organismo Instituto de Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras.

Desde el punto de vista orgánico, el mayor incremento relativo se produce en los Organismos del Ministerio de Industria y Energía debido a la creación del ya mencionado Instituto de Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras, que agrupa todas aquellas

Cuadro V.2.3
**PRESUPUESTO DE GASTOS DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS
DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO**

millones de pesetas

| Capítulos | Presupuesto inicial 1997 | | Presupuesto inicial 1998 | | Δ (%) (2)/(1) |
|---|--------------------------|--------------|--------------------------|--------------|---------------|
| | (1) | (%) | (2) | (%) | |
| I. Gastos de personal | 117.781 | 4,8 | 119.747 | 4,4 | 1,7 |
| II. Gastos corrientes en bienes y servicios | 189.609 | 7,8 | 198.452 | 7,3 | 4,7 |
| III. Gastos financieros | 338 | 0,0 | 327 | 0,0 | -3,3 |
| IV. Transferencias corrientes | 2.055.830 | 84,1 | 2.245.750 | 82,9 | 9,2 |
| OPERACIONES CORRIENTES | 2.363.558 | 96,6 | 2.564.276 | 94,7 | 8,5 |
| VI. Inversiones reales | 73.488 | 3,0 | 90.140 | 3,3 | 22,7 |
| VII. Transferencias de capital | 8.009 | 0,3 | 53.878 | 2,0 | 572,7 |
| OPERACIONES DE CAPITAL | 81.497 | 3,3 | 144.018 | 5,3 | 76,7 |
| TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS | 2.445.055 | 100,0 | 2.708.294 | 100,0 | 10,8 |
| VIII. Activos financieros | 468 | 0,0 | 471 | 0,0 | 0,6 |
| IX. Pasivos financieros | 1 | 0,0 | 1 | 0,0 | 0,0 |
| TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS | 469 | 0,0 | 472 | 0,0 | 0,6 |
| TOTAL PRESUPUESTO | 2.445.524 | 100,0 | 2.708.766 | 100,0 | 10,8 |



partidas destinadas a la reactivación y mejora de la zona minera del carbón. Dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores el incremento se debe al traspaso de recursos desde el Ministerio a la Agencia de Cooperación Internacional, gestionándose desde ahora en este último Organismo. En el Ministerio de Educación y Cultura los aumentos obedecen a obras y reformas llevadas a cabo en algunos de sus Organismos, como la Biblioteca Nacional, en los edificios de Madrid y Alcalá de Henares.

También aumentan los gastos en organismos del Ministerio de Educación y Cultura por la realización de obras en escuelas de Formación Profesional y Secundaria y por la firma de convenios con Corporaciones Locales para la construcción de centros docentes de educación secundaria por parte de la Gerencia de Infraestructuras y Equipamientos de Educación y Ciencia.

Cuadro V.2.4
**PARTICIPACIÓN DE LOS GRANDES CENTROS GESTORES EN EL PRESUPUESTO
 DE GASTOS DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS
 DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO**

millones de pesetas

| Centros Gestores | Presupuesto inicial 1997 | | Presupuesto inicial 1998 | | Δ (%) (2)/(1) |
|-----------------------------------|--------------------------|--------------|--------------------------|--------------|---------------|
| | (1) | (%) | (2) | (%) | |
| Asuntos Exteriores | 26.169 | 1,1 | 36.068 | 1,3 | 37,8 |
| Justicia | 9.294 | 0,4 | 9.773 | 0,4 | 5,2 |
| Defensa | 90.068 | 3,7 | 93.386 | 3,4 | 3,7 |
| Economía y Hacienda | 16.179 | 0,7 | 16.727 | 0,6 | 3,4 |
| Interior | 59.419 | 2,4 | 65.327 | 2,4 | 9,9 |
| Educación y Cultura | 69.380 | 2,8 | 88.804 | 3,3 | 28,0 |
| Trabajo y Asuntos Sociales | 1.992.243 | 81,5 | 2.056.862 | 75,9 | 3,2 |
| Industria y Energía | 6.486 | 0,3 | 155.659 | 5,7 | 2299,9 |
| Agricultura, Pesca y Alimentación | 539 | 0,0 | 767 | 0,0 | 42,3 |
| Administraciones Públicas | 164.767 | 6,7 | 172.863 | 6,4 | 4,9 |
| Medio Ambiente | 8.018 | 0,3 | 8.676 | 0,3 | 8,2 |
| Presidencia | 1.389 | 0,1 | 1.416 | 0,1 | 1,9 |
| Sanidad y Consumo | 1.574 | 0,1 | 2.438 | 0,1 | 54,9 |
| TOTAL PRESUPUESTO | 2.445.524 | 100,0 | 2.708.766 | 100,0 | 10,8 |

Asimismo, el Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales experimenta un incremento del 18,4 por ciento motivado por la subida de las cuotas a Organismos Internacionales, por aumentos en la producción de películas y por la participación en certámenes internacionales.

Por su importancia cuantitativa destaca el INEM, 72,7 por ciento del total presupuestado para estos Organismos. En la clasificación por programas se observa un aumento del 35,2 por ciento en los créditos destinados a Fomento y Gestión de Empleo para dar cumplimiento a la Ley de Reforma Laboral con el fin de mejorar el mercado de trabajo y fomentar la contratación indefinida de empleo estable. Sin embargo, la partida de mayor cuantía, aunque con un descenso del 2,7 por ciento sobre el año anterior, continúa siendo la destinada a prestaciones a los desempleados, con un 76,1 por ciento de participación sobre el total del presupuesto de este organismo.

Cuadro V.2.5
PARTICIPACIÓN DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS MÁS IMPORTANTES EN EL
PRESUPUESTO DE GASTOS DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS
DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO

millones de pesetas

| Organismos | Presupuesto inicial 1997 | | Presupuesto inicial 1998 | | Δ (%) (2)/(1) |
|--|--------------------------|--------------|--------------------------|--------------|---------------|
| | (1) | (%) | (2) | (%) | |
| I Reest.y Minería del Carbón y D.Alt C.M. | | | 149.175 | 5,5 | |
| Mutualidad Gral Funcionarios Civiles Estado | 162.800 | 6,7 | 170.797 | 6,3 | 4,9 |
| Fondo de Garantía Salarial | 80.039 | 3,3 | 80.031 | 3,0 | 0,0 |
| Inst. Soc. de las Fuerzas Armadas | 77.679 | 3,2 | 78.101 | 2,9 | 0,5 |
| Jefatura Superior de Tráfico | 59.419 | 2,4 | 65.327 | 2,4 | 9,9 |
| Gerencia de Infraest. y Equipam. de E y C. | 32.409 | 1,3 | 46.416 | 1,7 | 43,2 |
| Agencia Española de Cooperac. Internacional | 26.169 | 1,1 | 36.068 | 1,3 | 37,8 |
| Consejo Superior de Deportes | 21.747 | 0,9 | 23.826 | 0,9 | 9,6 |
| Instituto Nacional de Estadística | 15.665 | 0,6 | 16.205 | 0,6 | 3,4 |
| Gerencia Infraestructura de Defensa | 10.849 | 0,4 | 13.671 | 0,5 | 26,0 |
| Mutualidad Gral del Poder Judicial | 8.704 | 0,4 | 9.050 | 0,3 | 4,0 |
| Parques Nacionales | 8.018 | 0,3 | 8.676 | 0,3 | 8,2 |
| Oficina Española de Patentes y Marcas | 6.486 | 0,3 | 6.485 | 0,2 | 0,0 |
| Inst.Cinemat. y de las Artes Audiovisuales | 5.186 | 0,2 | 6.139 | 0,2 | 18,4 |
| Biblioteca Nacional | 3.765 | 0,2 | 5.558 | 0,2 | 47,6 |
| Inst. Nac. de Seguridad e Higiene Trabajo | 4.318 | 0,2 | 4.015 | 0,1 | -7,0 |
| Centro de Arte Reina Sofía | 2.515 | 0,1 | 2.666 | 0,1 | 6,0 |
| Instituto de la Mujer | 2.164 | 0,1 | 2.607 | 0,1 | 20,5 |
| Museo Nacional del Prado | 2.337 | 0,1 | 2.571 | 0,1 | 10,0 |
| Inst. Nac. de Administración Publica | 1.967 | 0,1 | 2.066 | 0,1 | 5,0 |
| Instituto Nacional del Consumo | 1.574 | 0,1 | 1.636 | 0,1 | 3,9 |
| Universidad Internacional Menéndez Pelayo | 1.420 | 0,1 | 1.628 | 0,1 | 14,6 |
| Centro de Investigaciones Sociológicas | 883 | 0,0 | 900 | 0,0 | 1,9 |
| Agencia Española del Medicamento | | | 803 | 0,0 | - |
| Centro de Estud. Jurid. de la Admón de Justic. | 590 | 0,0 | 723 | 0,0 | 22,5 |
| Otros Organismos | 3.099 | 0,1 | 3.416 | 0,1 | 10,2 |
| Subtotal | 539.802 | 22,1 | 738.556 | 27,3 | 36,8 |
| Instituto Nacional de Empleo | 1.905.722 | 77,9 | 1.970.210 | 72,7 | 3,4 |
| TOTAL PRESUPUESTO | 2.445.524 | 100,0 | 2.708.766 | 100,0 | 10,8 |

Cuadro V.2.6
PRESUPUESTO POR PROGRAMAS DEL INEM

millones de pesetas

| Programas | Presupuesto inicial 1997 | | Presupuesto inicial 1998 | | Δ (%) (2)/(1) |
|---|--------------------------|--------------|--------------------------|--------------|------------------|
| | (1) | (%) | (2) | (%) | |
| 312 A Prestaciones a los Desempleados | 1.536.305 | 80,7 | 1.495.447 | 76,1 | -2,7 |
| 322 A Fomento y Gestión de Empleo | 170.690 | 9,0 | 230.728 | 11,7 | 35,2 |
| 324 A Formación Profesional Ocupacional | 148.923 | 7,8 | 191.284 | 9,7 | 28,4 |
| 324 B Escuelas Taller y Casas de Oficio | 47.440 | 2,5 | 48.629 | 2,5 | 2,5 |
| TOTAL | 1.903.358 | 100,0 | 1.966.088 | 100,0 | 3,3 |

3. LOS PRESUPUESTOS DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS DE CARÁCTER COMERCIAL

3.1. Presupuesto de Ingresos

La previsión de ingresos del conjunto de estos Organismos Autónomos para 1998 asciende a 1.436 mil millones de pesetas, disponiendo para los fines que le son propios de 65,5 miles millones de pesetas más (4,8 por ciento) que en el presupuesto inicial de 1997.

Las cifras del presupuesto inicial para 1997 que presentan los cuadros resumen están homogeneizadas y son el resultado de descontar 161,3 miles millones de pesetas del presupuesto de Correos y Telégrafos y 1,6 miles millones de pesetas correspondientes a la Escuela de Organización Industrial y el Patronato de Viviendas de la Guardia Civil.

Los cuadros que resumen por capítulos y fuentes de financiación los ingresos de estos Organismos, ponen de manifiesto un ligero descenso de la financiación con recursos propios "autofinanciación", que cede 1,1 puntos porcentuales en el total de los ingresos, ante el crecimiento (6,4 por ciento) que experimenta la financiación compensatoria de las transferencias.

Tanto la variación positiva de las transferencias como la ligera disminución de los recursos propios presupuestados tiene su origen en la evolución registrada por las correspondientes partidas de ingreso en el Fondo Español de Garantía Agraria (cuyo presupuesto para 1998 supone el 65,3 por ciento del total de estos organismos). Así, las transferencias corrientes que recibe del exterior (FEOGA-Garantía), ascienden para 1998 a 907,8 miles de millones de

Cuadro V.3.1
PRESUPUESTO DE INGRESOS DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS DE
CARÁCTER COMERCIAL, INDUSTRIAL, FINANCIERO O ANÁLOGO

millones de pesetas

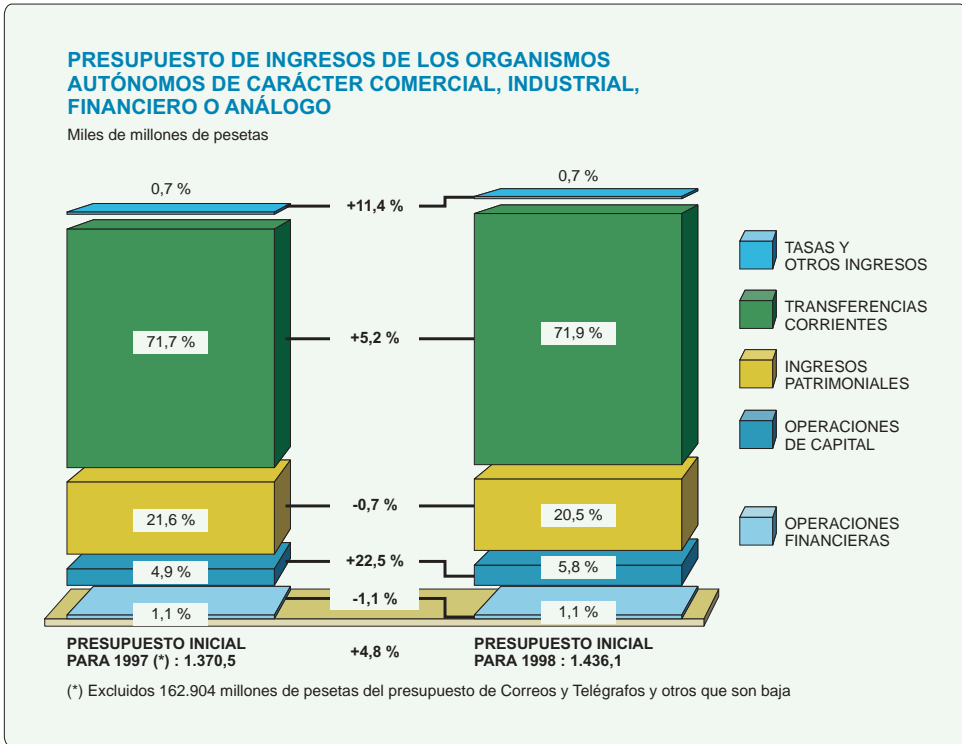
| Capítulos | Presupuesto inicial 1997 | | Presupuesto inicial 1998 | | Δ (%) (2)/(1) |
|---|--------------------------|--------------|--------------------------|--------------|---------------|
| | (1) | (%) | (2) | (%) | |
| III. Tasas y otros ingresos | 8.931 | 0,7 | 9.946 | 0,7 | 11,4 |
| IV. Transferencias corrientes | 981.730 | 71,6 | 1.033.143 | 71,9 | 5,2 |
| V. Ingresos patrimoniales | 296.465 | 21,6 | 294.496 | 20,5 | -0,7 |
| OPERACIONES CORRIENTES | 1.287.126 | 93,9 | 1.337.585 | 93,1 | 3,9 |
| VI. Enajenación inversiones reales | 134 | 0,0 | 103 | 0,0 | -23,1 |
| VII. Transferencias de capital | 67.665 | 4,9 | 82.964 | 5,8 | 22,6 |
| OPERACIONES DE CAPITAL | 67.799 | 4,9 | 83.067 | 5,8 | 22,5 |
| TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS | 1.354.925 | 98,9 | 1.420.652 | 98,9 | 4,9 |
| VIII. Activos financieros | 517 | 0,0 | 339 | 0,0 | -34,4 |
| IX. Pasivos financieros | 15.100 | 1,1 | 15.100 | 1,1 | 0,0 |
| TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS | 15.617 | 1,1 | 15.439 | 1,1 | -1,1 |
| TOTAL PRESUPUESTO | 1.370.542 | 100,0 | 1.436.091 | 100,0 | 4,8 |

Cuadro V.3.2
PRESUPUESTO DE INGRESOS DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS DE
CARÁCTER COMERCIAL, INDUSTRIAL, FINANCIERO O ANÁLOGO
ORIGEN DE LOS RECURSOS

millones de pesetas

| Conceptos | Presupuesto inicial 1997 | | Presupuesto inicial 1998 | | Δ (%) (2)/(1) |
|--------------------------------------|--------------------------|--------------|--------------------------|--------------|---------------|
| | (1) | (%) | (2) | (%) | |
| Recursos propios | 305.530 | 22,3 | 304.545 | 21,2 | -0,3 |
| Ingresos por transferencias | 1.049.395 | 76,6 | 1.116.107 | 77,7 | 6,4 |
| Ingresos por operaciones financieras | 15.617 | 1,1 | 15.439 | 1,1 | -1,1 |
| TOTAL PRESUPUESTO | 1.370.542 | 100,0 | 1.436.091 | 100,0 | 4,8 |

Nota: Del Presupuesto de 1997 se han excluidos 162.904 millones de pesetas de OO.CC. que han dejado de serlo



pesetas y crecen un 5 por ciento respecto a 1997. La disminución del 0,4 en los “recursos propios” se deriva de menores ingresos patrimoniales en el citado organismo al presupuestar un crecimiento de las pérdidas en las operaciones de regulación del mercado agrario que le son propias un 208,5 por ciento sobre las inicialmente calculadas para 1997.

3.2. Presupuesto de Gastos

En el cuadro siguiente, que también se ha homogeneizado, se refleja la distribución por capítulos del Presupuesto de Gastos de estos Organismos Autónomos. Su importe total se cifra en 1.436.091 millones de pesetas, correspondiendo el 98,7 por ciento del mismo a operaciones no financieras.

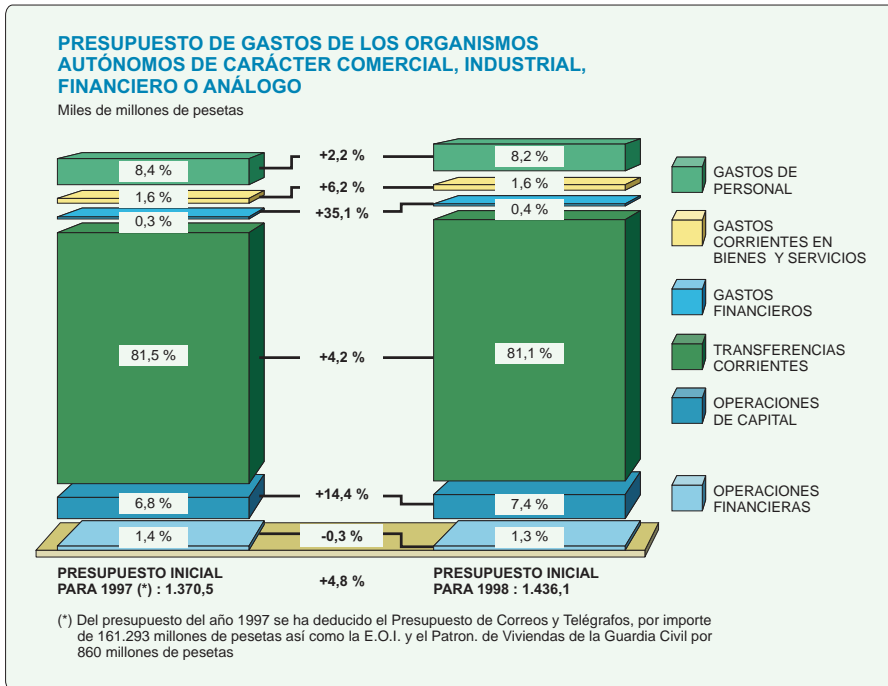
Cuadro V.3.3
PRESUPUESTO DE GASTOS DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS DE
CARÁCTER COMERCIAL, INDUSTRIAL, FINANCIERO O ANÁLOGO

millones de pesetas

| Capítulos | Presupuesto inicial 1997 | | Presupuesto inicial 1998 | | Δ (%) (2)/(1) |
|---|--------------------------|--------------|--------------------------|--------------|---------------|
| | (1) | (%) | (2) | (%) | |
| I. Gastos de personal | 115.290 | 8,4 | 117.772 | 8,2 | 2,2 |
| II. Gastos corrientes en bienes y servicios | 22.107 | 1,6 | 23.486 | 1,6 | 6,2 |
| III. Gastos financieros | 4.197 | 0,3 | 5.672 | 0,4 | 35,1 |
| IV. Transferencias corrientes | 1.116.903 | 81,5 | 1.163.723 | 81,0 | 4,2 |
| OPERACIONES CORRIENTES | 1.258.497 | 91,8 | 1.310.653 | 91,3 | 4,1 |
| VI. Inversiones reales | 47.770 | 3,5 | 49.537 | 3,4 | 3,7 |
| VII. Transferencias de capital | 45.459 | 3,3 | 57.141 | 4,0 | 25,7 |
| OPERACIONES DE CAPITAL | 93.229 | 6,8 | 106.678 | 7,4 | 14,4 |
| TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS | 1.351.726 | 98,6 | 1.417.331 | 98,7 | 4,9 |
| VIII. Activos financieros | 773 | 0,1 | 348 | 0,0 | -55,0 |
| IX. Pasivos financieros | 18.043 | 1,3 | 18.412 | 1,3 | 2,0 |
| TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS | 18.816 | 1,4 | 18.760 | 1,3 | -0,3 |
| TOTAL PRESUPUESTO | 1.370.542 | 100,0 | 1.436.091 | 100,0 | 4,8 |

Nota: Del Presupuesto del año 1997 se ha deducido el Presupuesto de Correos y Telégrafos, por importe de 161.293 millones así como la E.O.I. 752 millones y el Patronato de Viviendas de la Guardia Civil por 860 millones

Dentro de las operaciones no financieras la partida mas importante corresponde a las transferencias corrientes, que ascienden a 1.163.723 millones de pesetas. En su mayor parte son gestionadas por el Fondo Español de Garantía Agraria, cuentan con aportación financiera del FEOGA y tienen como receptores fundamentales a empresas privadas para subvencionar la producción agraria. La siguiente partida en importancia cuantitativa la constituyen los gastos de personal, con un incremento del 2,2 por ciento respecto al año anterior, aumento que es debido esencialmente a la actualización de retribuciones.



Con respecto a las operaciones de capital, destaca el incremento que se produce en las transferencias, cuya dotación es superior en un 25,7 por ciento a la de 1997. En este sentido, ha de mencionarse el aumento en las transferencias que el Fondo Español de Garantía Agraria efectúa a empresas privadas para la mejora de la estructura productiva y desarrollo rural, dentro de las medidas de acompañamiento de la Política Agraria Común (PAC), y que suponen el 74,1 por ciento del total asignado a este capítulo.

En los cuadros V.3.4 y V.3.5 se muestra la clasificación orgánica del presupuesto de gastos.

Los organismos adscritos al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación engloban el 67,6 por ciento de los créditos totales. Ello se explica, en primer lugar, por el papel predominante del Fondo Español de Garantía Agraria y porque, en segundo lugar, este Ministerio tutela otros importantes Organismos Autónomos con este carácter, como es la Entidad Estatal de Seguros Agrarios. En este último se observa un incremento de los gastos de un 37,2 por ciento respecto al año 1997, como consecuencia del plan de seguros agrarios para 1998 y de la liquidación de planes anteriores.

Cuadro V.3.4
**PARTICIPACIÓN DE LOS GRANDES CENTROS GESTORES EN EL PRESUPUESTO
 DE GASTOS DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS DE CARÁCTER
 COMERCIAL, INDUSTRIAL, FINANCIERO O ANÁLOGO**

millones de pesetas

| Centros Gestores | Presupuesto inicial 1997 | | Presupuesto inicial 1998 | | Δ (%) (2)/(1) |
|-----------------------------------|--------------------------|--------------|--------------------------|--------------|---------------|
| | (1) | (%) | (2) | (%) | |
| Defensa | 34.841 | 2,5 | 35.065 | 2,4 | 0,6 |
| Economía y Hacienda | 259.339 | 18,9 | 282.378 | 19,7 | 8,9 |
| Interior | 4.551 | 0,3 | 4.648 | 0,3 | 2,1 |
| Fomento | 6.821 | 0,5 | 6.833 | 0,5 | 0,2 |
| Educación y Cultura | 49.165 | 3,6 | 54.251 | 3,8 | 10,3 |
| Trabajo y Asuntos Sociales | 2.894 | 0,2 | 3.047 | 0,2 | 5,3 |
| Industria y Energía | 6.941 | 0,5 | 7.045 | 0,5 | 1,5 |
| Agricultura, Pesca y Alimentación | 936.845 | 68,4 | 970.477 | 67,6 | 3,6 |
| Medio Ambiente | 44.482 | 3,2 | 46.387 | 3,2 | 4,3 |
| Presidencia | 11.305 | 0,8 | 11.511 | 0,8 | 1,8 |
| Sanidad y Consumo | 13.358 | 1,0 | 14.449 | 1,0 | 8,2 |
| TOTAL PRESUPUESTO | 1.370.542 | 100,0 | 1.436.091 | 100,0 | 4,8 |

Nota: Del Presupuesto del año 1997 se ha deducido el Presupuesto de Correos y Telégrafos, por importe de 161.293 millones así como la E.O.I. 752 millones y el Patronato de Viviendas de la Guardia Civil por 860 millones

A continuación, por el volumen de sus créditos se sitúa, dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda, el Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado, que cuenta con un presupuesto de 260.664 millones de pesetas, destinados a la gestión de loterías, apuestas y juegos de azar que tiene encomendada, por la que prevé ingresar en el Tesoro un total de 240.000 millones de pesetas.

El incremento más significativo se produce en el área de Educación y Cultura y se centra en el Instituto de las Artes Escénicas y de la Música, donde se dotan recursos adicionales, en particular los destinados a la reconstrucción del Gran Teatro del Liceo de Barcelona.

Dada la importancia cuantitativa del Fondo Español de Garantía Agraria, se detallan en el cuadro siguiente las cifras correspondientes a los dos programas presupuestarios que este organismo gestiona y que reflejan la ejecución en España de la PAC.

Cuadro V.3.5
**PRESUPUESTO DE GASTOS DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS DE CARÁCTER
 COMERCIAL, INDUSTRIAL, FINANCIERO O ANÁLOGO
 PRINCIPALES ORGANISMOS**

millones de pesetas

| Organismos | Presupuesto inicial 1997 | | Presupuesto inicial 1998 | | Δ (%) (2)/(1) |
|---|--------------------------|--------------|--------------------------|--------------|---------------|
| | (1) | (%) | (2) | (%) | |
| Fondo Español de Garantía Agraria | 911.305 | 66,5 | 938.331 | 65,3 | 3,0 |
| Org. Nac. Loterías y Apuestas del Estado | 238.247 | 17,4 | 260.664 | 18,2 | 9,4 |
| Confederaciones Hidrográficas | 36.247 | 2,6 | 38.111 | 2,7 | 5,1 |
| Consejo Superior Investigaciones Científicas | 34.034 | 2,5 | 35.893 | 2,5 | 5,5 |
| Entidad Estatal Seguros Agrarios | 16.511 | 1,2 | 22.661 | 1,6 | 37,2 |
| Inst. para la Vivienda de las Fuerzas Armadas | 18.183 | 1,3 | 18.242 | 1,3 | 0,3 |
| Inst.Nal.Artes Escénicas y de la Música | 13.906 | 1,0 | 17.049 | 1,2 | 22,6 |
| Instituto de Salud Carlos III | 13.358 | 1,0 | 14.449 | 1,0 | 8,2 |
| Inst.Nac.Tec.Aeroesp.Esteban Terradas (INTA) | 13.991 | 1,0 | 14.123 | 1,0 | 0,9 |
| Boletín Oficial del Estado | 11.305 | 0,8 | 11.511 | 0,8 | 1,8 |
| Parque Móvil Ministerial | 10.393 | 0,8 | 10.866 | 0,8 | 4,6 |
| Inst de Turismo de España | 10.700 | 0,8 | 10.848 | 0,8 | 1,4 |
| C.Inv.Energ.Medioamb. y Tecnológicas | 6.941 | 0,5 | 7.045 | 0,5 | 1,5 |
| Centro Estudios y Exper. Obras Públicas | 5.676 | 0,4 | 5.586 | 0,4 | -1,6 |
| Inst. Nac. Invest. y Tecnol. Agraria | 4.931 | 0,4 | 5.183 | 0,4 | 5,1 |
| Trabajo y Prestac. Penitenciarias | 4.551 | 0,3 | 4.648 | 0,3 | 2,1 |
| Mancomunidad de los Canales de Taibilla | 3.237 | 0,2 | 3.247 | 0,2 | 0,3 |
| Inst. Tecnológ. Geominerol de España | 2.963 | 0,2 | 2.981 | 0,2 | 0,6 |
| Otros Organismos | 14.063 | 1,0 | 14.653 | 1,0 | 4,2 |
| TOTAL | 1.370.542 | 100,0 | 1.436.091 | 100,0 | 4,8 |

Cuadro V.3.6
PRESUPUESTO DE GASTOS DEL FONDO ESPAÑOL DE GARANTÍA AGRARIA

millones de pesetas

| Conceptos | Presupuesto inicial 1997 | | Presupuesto inicial 1998 | | Δ (%) (2)/(1) |
|---|--------------------------|--------------|--------------------------|--------------|---------------|
| | (1) | (%) | (2) | (%) | |
| Regulación de producciones y mercados | 876.737 | 96,2 | 895.961 | 95,5 | 2,2 |
| Mejora de la estructura productiva y desarrollo rural | 34.568 | 3,8 | 42.370 | 4,5 | 22,6 |
| TOTAL | 911.305 | 100,0 | 938.331 | 100,0 | 3,0 |

4. ENTES PÚBLICOS

El artículo 50 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria dispone que se integran en los Presupuestos Generales del Estado los presupuestos del resto de Entes del Sector Público estatal a que se refiere el artículo 6.5. Estos Entes son aquellos que no responden a ninguna de las categorías legales recogidas en el citado Texto Refundido, de forma que se rigen por su normativa específica. Por esta razón, el régimen jurídico de su actividad económico-financiera tiene un carácter especial.

Dentro de los Entes a que se refiere el artículo 6.5 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, los recogidos en el artículo 1.e) del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1998 se caracterizan porque, en virtud de las normas que los regulan, los créditos de su presupuesto de gastos tienen un carácter limitativo y son susceptibles de consolidarse en la estructura económica y de programas. Estos Entes son los siguientes:

- El Consejo de Seguridad Nuclear.
- El Consejo de Administración del Patrimonio Nacional.
- El Consejo Económico y Social.
- La Agencia Estatal de Administración Tributaria.
- El Instituto Cervantes.
- La Agencia de Protección de Datos.
- El Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX).

4.1. Presupuesto de ingresos

El incremento en los recursos propios de los Entes Públicos para 1998 se justifica, en esencia, por el aumento en la cifra correspondiente al ICEX, por los reintegros obtenidos de sus operaciones (presupuestados en 3.500 millones de pesetas, lo que representa un incremento del 132,56 por ciento) y por el aumento en 1.606 millones de pesetas (un 24,4 por ciento) en los ingresos por tasas, precios públicos y otros correspondientes a la Agencia Estatal de Administración Tributaria. En lo que respecta al incremento en los ingresos por transferencias, cerca de la mitad (1.478 millones de pesetas) corresponde al ICEX.

Cuadro V.4.1
PRESUPUESTO DE INGRESOS DE LOS ENTES PÚBLICOS
ORIGEN DE LOS RECURSOS

millones de pesetas

| Conceptos | Presupuesto inicial 1997 | | Presupuesto inicial 1998 | | Δ (%) (2)/(1) |
|--------------------------|--------------------------|--------------|--------------------------|--------------|------------------|
| | (1) | (%) | (2) | (%) | |
| Recursos propios | 17.109 | 11,0 | 21.705 | 13,4 | 26,9 |
| Transferencias | 126.750 | 81,5 | 128.624 | 79,4 | 1,5 |
| Operaciones financieras | 11.734 | 7,5 | 11.591 | 7,2 | -1,2 |
| TOTAL PRESUPUESTO | 155.593 | 100,0 | 161.920 | 100,0 | 4,1 |

4.2. Presupuesto de gastos

Atendiendo a la clasificación económica de los gastos, las partidas que se pueden destacar son:

Los gastos de personal, con un incremento generalizado del 2,1 por ciento y conjunto del 2,4 por ciento, tienen la excepción en la Agencia de Protección de Datos (con un crecimiento del 22,3 por ciento), el Instituto Cervantes (10,5 por ciento) y el Consejo de Seguridad Nuclear (3,5 por ciento) debido a necesidades concretas de los mismos.

Los gastos en bienes y servicios que suponen el 15,9 por ciento del total y experimentan un incremento del 3 por ciento.

Las inversiones reales con un incremento del 10,8 por ciento que se concentra en el ICEX, que experimenta un aumento de 2.859 millones de pesetas.

El cuadro V.4.3 desglosa los presupuestos no financieros de cada uno de los Entes consolidables. Se observa un crecimiento moderado del conjunto de los mismos (un 4,1 por ciento) aunque cuatro de ellos presentan crecimientos superiores al 10 por ciento por razones concretas que se han comentado anteriormente.

Cuadro V.4.2
PRESUPUESTO DE GASTOS DE LOS ENTES PÚBLICOS

millones de pesetas

| Capítulos | Presupuesto inicial 1997 | | Presupuesto inicial 1998 | | Δ (%) (2)/(1) |
|---|--------------------------|--------------|--------------------------|--------------|---------------|
| | (1) | (%) | (2) | (%) | |
| I. Gastos de personal | 101.011 | 64,9 | 103.480 | 63,9 | 2,4 |
| II. Gastos corrientes en bienes y servicios | 24.940 | 16,0 | 25.690 | 15,9 | 3,0 |
| III. Gastos financieros | 26 | 0,0 | 27 | 0,0 | 3,8 |
| IV. Transferencias corrientes | 681 | 0,4 | 696 | 0,4 | 2,2 |
| OPERACIONES CORRIENTES | 126.658 | 81,4 | 129.893 | 80,2 | 2,6 |
| VI. Inversiones reales | 28.820 | 18,5 | 31.926 | 19,7 | 10,8 |
| VII. Transferencias de capital | 41 | 0,0 | 10 | 0,0 | -75,6 |
| OPERACIONES DE CAPITAL | 28.861 | 18,5 | 31.936 | 19,7 | 10,7 |
| TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS | 155.519 | 99,9 | 161.829 | 99,9 | 4,1 |
| VIII. Activos financieros | 74 | 0,0 | 79 | 0,0 | 6,8 |
| IX. Pasivos financieros | 12 | 0,0 | 12 | 0,0 | 0,0 |
| TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS | 86 | 0,1 | 91 | 0,1 | 5,8 |
| TOTAL PRESUPUESTO | 155.605 | 100,0 | 161.920 | 100,0 | 4,1 |

Cuadro V.4.3
DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS DE LOS ENTES PÚBLICOS

millones de pesetas

| Entes Públicos | Presupuesto inicial 1997 | | Presupuesto inicial 1998 | | Δ (%) (2)/(1) |
|--|--------------------------|--------------|--------------------------|--------------|---------------|
| | (1) | (%) | (2) | (%) | |
| Agencia Estatal de Administración Tributaria | 110.040 | 70,7 | 111.803 | 69,0 | 1,6 |
| ICEX | 25.051 | 16,1 | 27.956 | 17,3 | 11,6 |
| Patrimonio Nacional | 9.712 | 6,2 | 10.112 | 6,2 | 4,1 |
| Consejo de Seguridad Nuclear | 4.643 | 3,0 | 5.146 | 3,2 | 10,8 |
| Instituto Cervantes | 4.789 | 3,1 | 5.472 | 3,4 | 14,3 |
| Consejo Económico y Social | 900 | 0,6 | 908 | 0,6 | 0,9 |
| Agencia de Protección de Datos | 470 | 0,3 | 523 | 0,3 | 11,3 |
| TOTAL PRESUPUESTO | 155.605 | 100,0 | 161.920 | 100,0 | 4,1 |

Capítulo VI

EL PRESUPUESTO DE LA

SEGURIDAD SOCIAL

EL PRESUPUESTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

1. INTRODUCCIÓN

El Presupuesto de Seguridad Social para 1998 participa, como componente fundamental de los Presupuestos Generales del Estado, de los objetivos básicos fijados por el Gobierno para el próximo ejercicio: crecimiento económico, creación de empleo y mantenimiento del gasto social. La consecución de estos objetivos es perfectamente compatible con las líneas de actuación que orientan el presupuesto de la Seguridad Social para 1998: mantenimiento y perfeccionamiento de los niveles de protección y ampliación progresiva de la financiación estatal para avanzar en la culminación del proceso de delimitación de las fuentes financieras, todo ello sin renunciar al cumplimiento del objetivo de déficit en el ámbito de la Seguridad Social, fijado en el 0,15 por ciento del Producto Interior Bruto (PIB) para 1998.

En relación al mantenimiento de los niveles de protección, destaca la aplicación de la revalorización automática de las pensiones contributivas, dando así adecuado cumplimiento a la Ley 24/1997 de 15 de junio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de la Seguridad Social, que aborda entre otros factores la superación del contenido discrecional y voluntarista de la actualización de las pensiones para convertirla en un imperativo legal: las pensiones contributivas incluido el importe de las pensiones mínimas, serán revalorizadas automáticamente en función del Índice de Precios al Consumo (IPC) previsto para cada año.

Esta automaticidad supone un paso indudable en cuanto que se ofrece a los pensionistas mayor garantía y seguridad jurídica en el mantenimiento del poder adquisitivo de sus pensiones.

La progresiva participación del Estado como agente financiador del Presupuesto de Seguridad Social, se constituye como un objetivo instrumental para lograr el equilibrio financiero del Sistema. La separación de responsabilidades financieras en el conjunto de obligaciones de Seguridad Social, deberá ajustarse a la naturaleza de las prestaciones: contributivas y no contributivas; siendo, de nuevo, mérito de la Ley 24/1997 la definición de las dos modalidades.

La citada Ley establece también un período transitorio que tiene como horizonte temporal el año 2000, para la aplicación íntegra y efectiva del nuevo sistema de financiación. Para 1998, el Estado, en un esfuerzo por compatibilizar este compromiso legal de acrecentar su participación en la financiación de la Seguridad Social y reducir el déficit público, ha incrementado en un 8,58 por ciento el volumen de recursos destinados a financiar la asistencia sanitaria del INSALUD, lo que ha permitido reducir el peso relativo de la aportación de la Seguridad Social que ha pasado de representar un 5,6 por ciento del presupuesto del INSALUD en 1997 a un 2,8 por ciento en 1998.

Por último, el Presupuesto de la Seguridad Social participa de la necesaria austeridad en el coste de los diferentes servicios, intensificando las medidas de control y lucha contra el fraude, coadyuvando así a la consecución del objetivo de contención del gasto en el presupuesto del conjunto de las Administraciones Públicas.

Para 1998 el Presupuesto de la Seguridad Social se sitúa en 12.816,5 miles de millones de pesetas con una participación de un 15,7 por ciento sobre PIB previsto para 1998, y un crecimiento respecto a 1997 de 681,8 miles de millones de pesetas, es decir un 5,6 por ciento.

2. INGRESOS

El presupuesto de recursos no financieros de la Seguridad Social para 1998 refleja un crecimiento de un 5,9 por ciento respecto a 1997 y presenta la distribución económica que figura en el cuadro VI.2.1.

La principal fuente de financiación aparece bajo el epígrafe de cotizaciones sociales, con un volumen para 1998 de 8.434,0 miles de millones de pesetas y un incremento respecto al ejercicio 1997 de un 5,1 por ciento, lo que permite financiar un 65,8 por ciento del presupuesto total de gastos.

Bajo esta rúbrica se integran las cotizaciones de trabajadores ocupados y empresas y desempleados según el detalle que figura en el cuadro VI.2.2.

Para 1998 las cotizaciones de trabajadores ocupados y empresas se incrementan en un 4,4 por ciento como consecuencia, entre otros factores, del crecimiento del número de cotizaciones en 2,8 por ciento; de las bases medias del régimen general en un 3 por ciento; y de las bases mínimas en función del crecimiento del Salario Mínimo Interprofesional a excepción del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, Agrario y Hogar cuyas bases mínimas

Cuadro VI.2.1
PRESUPUESTO DE INGRESOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

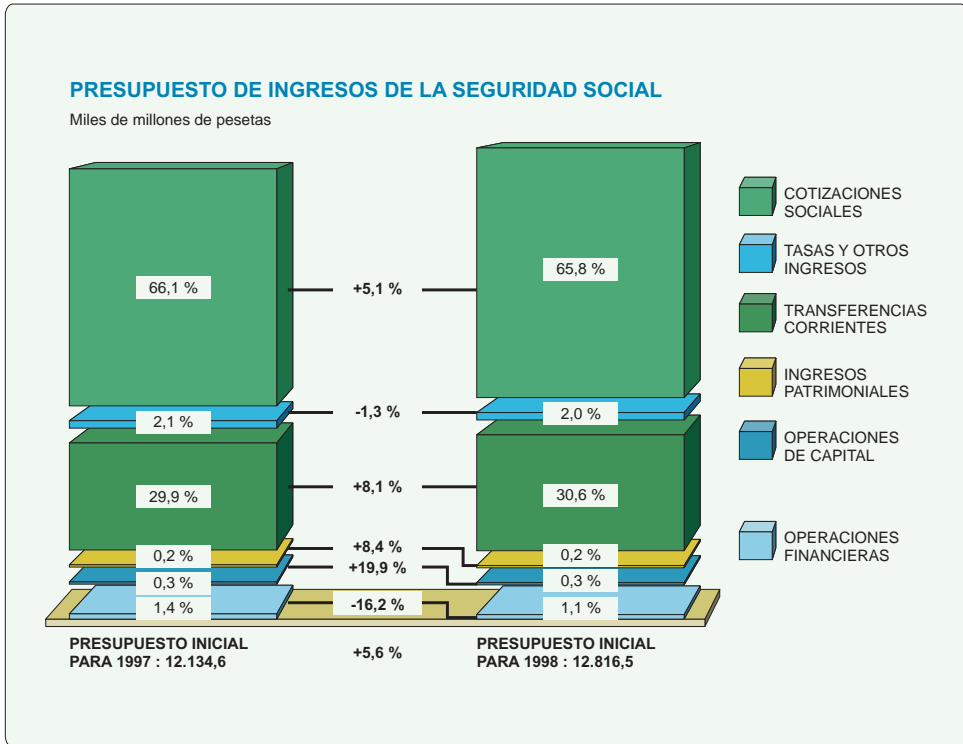
millones de pesetas

| Capítulos | Presupuesto inicial 1997 | | Presupuesto inicial 1998 | | Δ (%) (2)/(1) |
|---|--------------------------|--------------|--------------------------|--------------|---------------|
| | (1) | (%) | (2) | (%) | |
| I. Cotizaciones sociales | 8.026.122 | 66,1 | 8.433.991 | 65,8 | 5,1 |
| III. Tasas y otros ingresos | 256.774 | 2,1 | 253.348 | 2,0 | -1,3 |
| IV. Transferencias corrientes | 3.627.137 | 29,9 | 3.922.696 | 30,6 | 8,1 |
| V. Ingresos patrimoniales | 27.420 | 0,2 | 29.712 | 0,2 | 8,4 |
| OPERACIONES CORRIENTES | 11.937.453 | 98,4 | 12.639.747 | 98,6 | 5,9 |
| VI. Enajenación inversiones reales | 4.917 | 0,0 | 4.917 | 0,0 | 0,0 |
| VII. Transferencias de capital | 26.756 | 0,2 | 33.062 | 0,3 | 23,6 |
| OPERACIONES DE CAPITAL | 31.673 | 0,3 | 37.979 | 0,3 | 19,9 |
| TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS | 11.969.126 | 98,6 | 12.677.726 | 98,9 | 5,9 |
| VIII. Activos financieros | 9.900 | 0,1 | 13.300 | 0,1 | 34,3 |
| IX. Pasivos financieros | 155.612 | 1,3 | 125.443 | 1,0 | -19,4 |
| TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS | 165.512 | 1,4 | 138.743 | 1,1 | -16,2 |
| TOTAL PRESUPUESTO | 12.134.638 | 100,0 | 12.816.469 | 100,0 | 5,6 |

crecerán en un 3,9 por ciento. Todo ello sin modificación en los tipos de cotización aplicados en 1997.

En segundo lugar, el concepto de mayor peso relativo en la financiación del Presupuesto de Seguridad Social es el de transferencias corrientes, integrado en 99,9 por ciento por aportaciones estatales. Para 1998 las transferencias corrientes alcanzan un volumen global de 3.922,7 miles de millones de pesetas destinadas a financiar los conceptos de gasto que se detallan en el cuadro VI.2.3.

Como se deduce de este cuadro, las transferencias corrientes crecen globalmente un 8,1 por ciento en relación al ejercicio 1997, lo que supone un volumen de recursos adicionales de 295.559 millones de pesetas, de los cuales



Cuadro VI.2.2

COTIZACIONES SOCIALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

millones de pesetas

| Conceptos | Presupuesto inicial 1997 | | Presupuesto inicial 1998 | | Δ (%) (2)/(1) |
|-------------------------------------|--------------------------|--------------|--------------------------|--------------|------------------|
| | (1) | (%) | (2) | (%) | |
| De empresas y trabajadores ocupados | 7.614.537 | 94,9 | 7.952.422 | 94,3 | 4,4 |
| De desempleados | 411.585 | 5,1 | 481.569 | 5,7 | 17,0 |
| TOTAL | 8.026.122 | 100,0 | 8.433.991 | 100,0 | 5,1 |

Cuadro VI.2.3
TRANSFERENCIAS CORRIENTES A LA SEGURIDAD SOCIAL

millones de pesetas

| Conceptos | Presupuesto inicial 1997 | | Presupuesto inicial 1998 | | Δ (%) (2)/(1) |
|---|--------------------------|--------------|--------------------------|--------------|------------------|
| | (1) | (%) | (2) | (%) | |
| Aportación del Estado | 3.626.654 | 100,0 | 3.922.268 | 100,0 | 8,2 |
| <i>Asistencia Sanitaria. INSALUD</i> | 3.245.944 | 89,5 | 3.520.322 | 89,7 | 8,5 |
| <i>Complemento a mínimos</i> | 16.000 | 0,4 | 16.000 | 0,4 | 0,0 |
| <i>Prestaciones no contributivas</i> | 267.550 | 7,4 | 291.067 | 7,4 | 8,8 |
| <i>Subsidios a minusválidos</i> | 52.834 | 1,5 | 46.494 | 1,2 | -12,0 |
| <i>Síndrome tóxico</i> | 6.144 | 0,2 | 6.235 | 0,2 | 1,5 |
| <i>Otras transferencias del Estado</i> | 38.182 | 1,1 | 42.150 | 1,1 | 10,4 |
| Aportaciones de Organismos y Entes Públicos | 483 | 0,0 | 428 | 0,0 | -11,4 |
| TOTAL TRANSFERENCIAS CORRIENTES | 3.627.137 | 100,0 | 3.922.696 | 100,0 | 8,1 |

274.378 millones de pesetas se destinan a la financiación de gastos corrientes de INSALUD. El resto de aportaciones del Estado se destina a la cobertura de prestaciones no contributivas y a la cofinanciación junto a Seguridad Social de los complementos por pensiones mínimas.

Por otra parte, hay que resaltar en este apartado de ingresos que la reducción del volumen de recursos destinados a financiar los subsidios a minusválidos que establece la Ley 13/1982, de Integración Social de Minusválidos (LISMI) no supone una merma en la garantía de financiación por parte del Estado sino que responde al progresivo descenso del número de beneficiarios, bien por baja definitiva o por acceso a otros sistemas de protección más ventajosos que el Estado ha puesto en marcha en los últimos años para mejorar el marco de protección asistencial.

En tercer lugar, destacan las transferencias de capital que el Estado aporta al Sistema para la financiación de inversiones en el IMSERSO y fundamentalmente en el INSALUD, con un volumen de recursos para 1998 de 33,1 miles de millones de pesetas y un crecimiento interanual de un 23,6 por ciento.

Además, en el presupuesto de ingresos de Seguridad Social, se recoge la aportación de carácter financiero que el Estado realiza al Sistema, para lograr

su equilibrio presupuestario. Para 1998 esta consignación alcanza un importe de 125.443 millones de pesetas, y adopta la forma de préstamo sin interés con la finalidad de posibilitar, con carácter transitorio, la adaptación de las fuentes financieras del Sistema de Seguridad Social al modelo de financiación perfilado por la reciente Ley 24/1997 de Consolidación y Racionalización del Sistema de la Seguridad Social.

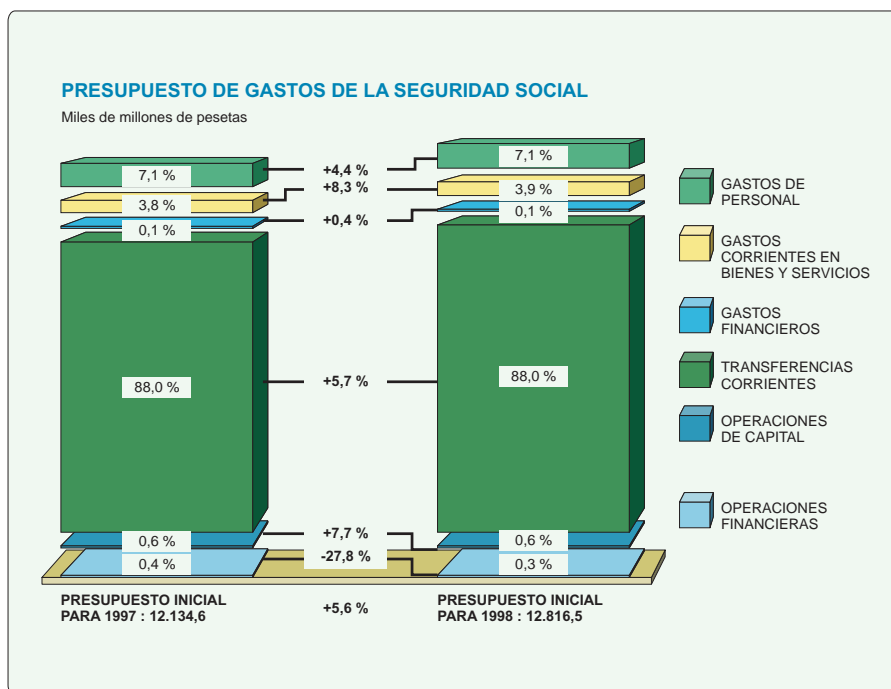
3. GASTOS

El presupuesto consolidado de gastos de la Seguridad Social para 1998 alcanza los 12.816,5 miles de millones de pesetas, lo que representa un 15,7 por ciento del PIB estimado para dicho ejercicio.

El conjunto de gastos no financieros presenta una variación respecto a 1997 de 695,3 miles de millones de pesetas equivalente a un incremento interanual del 5,8 por ciento.

La distribución de los gastos según la clasificación económica se presenta en el cuadro número VI.3.1.

| Cuadro VI.3.1 | | | | | |
|--|---------------------------------------|--------------|---------------------------------------|--------------|---------------------|
| PRESUPUESTO DE GASTOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL | | | | | |
| <i>millones de pesetas</i> | | | | | |
| Capítulos | Presupuesto inicial 1997 (1) | (%) | Presupuesto inicial 1998 (2) | (%) | Δ (%) (2)/(1) |
| I. Gastos de personal | 866.633 | 7,1 | 904.489 | 7,1 | 4,4 |
| II. Gastos corrientes en bienes y servicios | 463.832 | 3,8 | 502.412 | 3,9 | 8,3 |
| III. Gastos financieros | 14.226 | 0,1 | 14.278 | 0,1 | 0,4 |
| IV. Transferencias corrientes | 10.665.221 | 87,9 | 11.278.217 | 88,0 | 5,7 |
| OPERACIONES CORRIENTES | 12.009.912 | 99,0 | 12.699.396 | 99,1 | 5,7 |
| VI. Inversiones reales | 71.565 | 0,6 | 78.022 | 0,6 | 9,0 |
| VII. Transferencias de capital | 4.620 | 0,0 | 4.015 | 0,0 | -13,1 |
| OPERACIONES DE CAPITAL | 76.185 | 0,6 | 82.037 | 0,6 | 7,7 |
| TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS | 12.086.097 | 99,6 | 12.781.433 | 99,7 | 5,8 |
| VIII. Activos financieros | 48.473 | 0,4 | 34.970 | 0,3 | -27,9 |
| IX. Pasivos financieros | 67 | 0,0 | 66 | 0,0 | -1,5 |
| TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS | 48.540 | 0,4 | 35.036 | 0,3 | -27,8 |
| TOTAL CONSOLIDADO NETO | 12.134.637 | 100,0 | 12.816.469 | 100,0 | 5,6 |



Dentro del conjunto de gastos destaca por su importancia el capítulo de transferencias corrientes (cuadro VI.3.2) que integra como partidas más significativas:

- Las pensiones contributivas que tienen consignado un crédito para 1998 de 7.476,5 miles de millones de pesetas destinados a financiar el incremento de la población pensionista, estimado en un 1,88 por ciento, el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones que supone una revalorización de un 2,1 por ciento de todas las pensiones y de los complementos para mínimos, y otros efectos, incluido el que se deriva del incremento de las pensiones que causan alta en relación con las bajas definitivas, que en conjunto se estima determinarán un aumento de un 1,68 por ciento.
- Las prestaciones económicas temporales que incluyen los subsidios temporales para compensar la ausencia de ingresos en situación de baja laboral, concretamente las prestaciones de incapacidad temporal y maternidad con un crédito asignado en 1998 de 519,2 miles de millones de pesetas y 85,2 miles de millones de pesetas respectivamente.

Cuadro VI.3.2
TRANSFERENCIAS CORRIENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

millones de pesetas

| Conceptos | Presupuesto inicial 1997 | | Presupuesto inicial 1998 | | Δ (%) (2)/(1) |
|--|--------------------------|--------------|--------------------------|--------------|------------------|
| | (1) | (%) | (2) | (%) | |
| Pensiones contributivas | 7.068.869 | 66,3 | 7.476.465 | 66,3 | 5,8 |
| Pensiones no contributivas (1) | 201.309 | 1,9 | 221.762 | 2,0 | 10,2 |
| Incapacidad temporal | 480.801 | 4,5 | 519.174 | 4,6 | 8,0 |
| Maternidad | 67.020 | 0,6 | 85.165 | 0,8 | 27,1 |
| Prestaciones familiares | 96.488 | 0,9 | 97.570 | 0,9 | 1,1 |
| A Comunidades Autónomas por asistencia sanitaria | 1.970.924 | 18,5 | 2.054.539 | 18,2 | 4,2 |
| A Comunidades Autónomas por servicios sociales | 124.247 | 1,2 | 132.231 | 1,2 | 6,4 |
| Al Estado por cupo País Vasco y Navarra | 239.003 | 2,2 | 260.057 | 2,3 | 8,8 |
| Farmacia | 316.482 | 3,0 | 332.388 | 2,9 | 5,0 |
| LISMI (1) | 49.310 | 0,5 | 43.393 | 0,4 | -12,0 |
| Síndrome Tóxico | 6.144 | 0,1 | 6.235 | 0,1 | 1,5 |
| Otras Transferencias | 44.625 | 0,4 | 49.238 | 0,4 | 10,3 |
| TOTAL | 10.665.222 | 100,0 | 11.278.217 | 100,0 | 5,7 |

(1) No incluye País Vasco y Navarra

En este apartado se prevé, como en ejercicios anteriores, poner en funcionamiento un conjunto de medidas que permitan avanzar en el objetivo de controlar y reconducir el gasto además de fortalecer los mecanismos de coordinación entre los distintos gestores para conseguir una mayor eficacia y eficiencia en la gestión de los subsidios por incapacidad temporal.

- Las pensiones no contributivas de la Seguridad Social figuran en 1998 con un crédito de 221,8 miles de millones de pesetas (excluidos País Vasco y Navarra) destinado a dar cobertura financiera tanto al crecimiento de beneficiarios (7,9 por ciento) como al mantenimiento del poder adquisitivo de estas pensiones, estimado en un 2,1 por ciento.
- Las prestaciones familiares, que incluyen las de carácter contributivo, no contributivo y las que se otorgan como consecuencia de minusvalías, alcanzan un volumen de 97,6 miles de millones de pesetas.
- Las transferencias a Comunidades Autónomas que tienen asumida la gestión de los Servicios Sanitarios del INSALUD, del Instituto Social de la Marina y

los Servicios Sociales del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, alcanzan un volumen de 2.186,8 miles de millones de pesetas.

- Farmacia. Recoge el gasto de la dispensación de recetas médicas, accesorios de dispensación ambulatoria y otros. El crédito por este concepto se eleva a 332,4 miles de millones de pesetas, de los cuales corresponden al INSALUD 331 miles de millones de pesetas.
- Prestaciones económicas a minusválidos. Para 1998, el crédito por este concepto se eleva a 43,3 miles de millones de pesetas, lo que supone una reducción de 5,9 miles de millones de pesetas como consecuencia de la naturaleza de estos subsidios, que tienen carácter a extinguir y por lo tanto no registran nuevas altas.

Por lo que afecta a los restantes capítulos de gasto hay que destacar los siguientes aspectos:

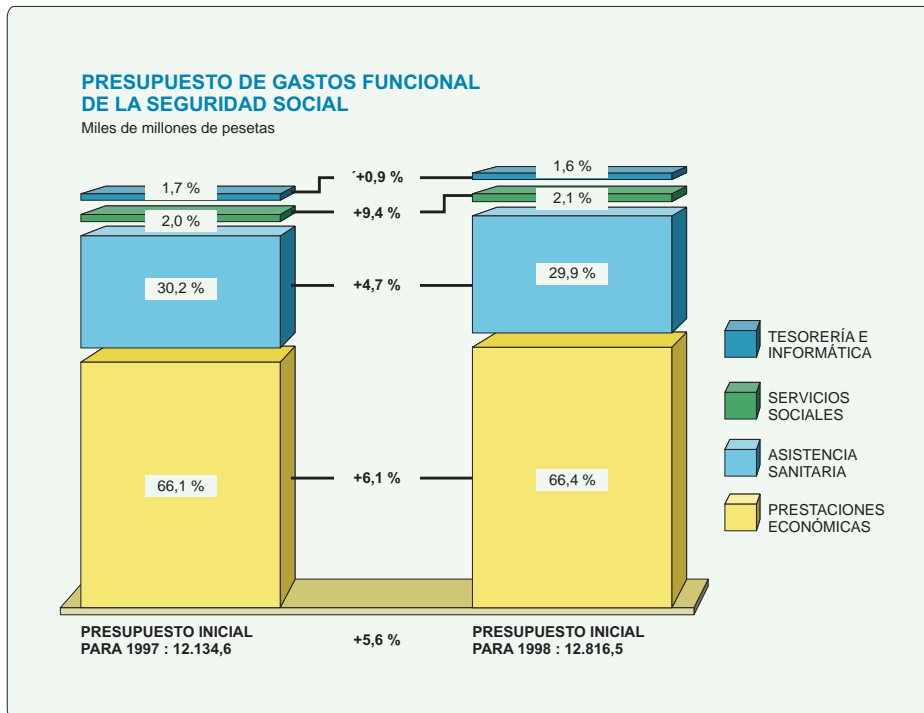
- Retribuciones de personal. Ascenden a 904,5 miles de millones de pesetas con un incremento respecto a 1997 de un 4,4 por ciento. Excluido el INSALUD, las retribuciones de personal ascienden a 205 miles de millones de pesetas con una variación respecto a 1997 de 10,5 miles de millones de pesetas.
- Gastos corrientes en bienes y servicios. Suponen un volumen de recursos para 1998 de 502,4 miles de millones de pesetas con una variación interanual de un 8,3 por ciento. Excluido el INSALUD los gastos correspondientes a este capítulo se elevan a 144,7 miles de millones de pesetas con un incremento respecto a 1997 de 10,2 por ciento.
- Gastos Financieros. Se elevan a 14,3 miles de millones de pesetas con una reducción respecto a 1997 de 52 millones de pesetas.
- Inversiones reales. Tienen asignado un crédito para 1998 de 78 miles de millones de pesetas, de los cuales corresponden al INSALUD 46,1 miles de millones de pesetas.
- Transferencias de capital. Para 1998 la dotación para este concepto es de 4,0 miles de millones de pesetas, de los que corresponden al INSALUD 1,6 miles de millones de pesetas.
- Operaciones financieras. Para 1998 ascienden a 35 miles de millones de pesetas, de los cuales corresponden al INSALUD 0,9 miles de millones de pesetas en concepto de activos financieros.

Según la clasificación funcional, el Presupuesto de gastos de la Seguridad Social se distribuye en cuatro grandes funciones (Cuadro VI.3.3)

Cuadro VI.3.3
PRESUPUESTO DE GASTOS FUNCIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

millones de pesetas

| Conceptos | Presupuesto inicial 1997 | | Presupuesto inicial 1998 | | Δ (%) (2)/(1) |
|-------------------------|--------------------------|--------------|--------------------------|--------------|----------------------------|
| | (1) | (%) | (2) | (%) | |
| Prestaciones económicas | 8.020.148 | 66,1 | 8.505.394 | 66,4 | 6,1 |
| Asistencia sanitaria | 3.660.870 | 30,2 | 3.832.617 | 29,9 | 4,7 |
| Servicios sociales | 242.476 | 2,0 | 265.345 | 2,1 | 9,4 |
| Tesorería e Informática | 211.143 | 1,7 | 213.113 | 1,7 | 0,9 |
| TOTAL | 12.134.637 | 100,0 | 12.816.469 | 100,0 | 5,6 |



Prestaciones económicas

Esta función integra el conjunto de transferencias monetarias, generalmente sustitutivas de rentas, en favor de beneficiarios del Sistema, cualquiera que sea su naturaleza, contributiva o no contributiva, además de los gastos inherentes a la gestión de aquéllas.

Corresponde a esta función, las pensiones de carácter contributivo (jubilación, invalidez, viudedad, orfandad y en favor de familiares), las pensiones de carácter no contributivo, prestaciones familiares, subsidios de incapacidad temporal, maternidad y otros auxilios e indemnizaciones de entrega única por lesiones permanentes no invalidantes.

Gestionan esta función, el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, el Instituto Social de la Marina, la Tesorería General, las Mutuas de Accidente de Trabajo y Enfermedad Profesional y fundamentalmente el Instituto Nacional de Seguridad Social como gestor de las prestaciones contributivas

Asistencia Sanitaria

Bajo esta rúbrica se recogen los gastos derivados de la asistencia sanitaria dispensada por el Instituto Nacional de la Salud, en su doble vertiente del INSALUD Gestión Directa y de gestión transferida a las Comunidades Autónomas, por el Instituto Social de la Marina y por las Mutuas de Accidente de Trabajo y Enfermedades Profesionales, todas ellas integradas en el Sistema de la Seguridad Social, con un importe total de 3.832,6 miles de millones de pesetas.

El mayor volumen de recursos de dichas Entidades corresponde al Instituto Nacional de la Salud, que en el ejercicio 1998 tiene asignados 3.729,7 miles de millones de pesetas, lo que representa un incremento de 168 mil millones de pesetas en relación a 1997.

La financiación del presupuesto total del INSALUD, que importa 3.734,1 miles de millones de pesetas, se realiza fundamentalmente con aportación del Estado, en un 95,2 por ciento del presupuesto total de la Entidad, por importe total de 3.553,4 miles de millones de pesetas, una participación de las cotizaciones sociales por importe de 103 miles de millones de pesetas, es decir, del 2,8 por ciento del presupuesto y otros ingresos por importe de 77,6 miles de millones de pesetas.

De dicho presupuesto, 2.290,1 miles de millones de pesetas se gestionan por las Comunidades Autónomas con gestión transferida que

actualmente son: Andalucía, Cataluña, País Vasco, Comunidad Valenciana, Galicia, Navarra y Canarias, lo que supone el 61,3 por ciento del presupuesto.

Dentro de los programas de gastos del INSALUD Gestión Directa, destacan los de Atención Primaria de Salud y Atención Especializada con un porcentaje de participación del 37,6 por ciento y 58,6 por ciento, respectivamente, y que engloban alrededor del 96,2 por ciento de su gasto total.

Servicios Sociales

Esta función integra un conjunto de servicios complementarios de las prestaciones económicas y de la asistencia sanitaria, dirigidos fundamentalmente al colectivo de la Tercera Edad, Minusválidos físicos y psíquicos y colectivo marginados; así como los gastos inherentes a la gestión de esta función y los recursos necesarios para que las Comunidades Autónomas que tienen transferida la gestión puedan llevar a cabo estas funciones en el ámbito de sus competencias.

En la actualidad todas las Comunidades Autónomas han asumido la gestión excepto La Rioja y Ceuta y Melilla, de ahí que las transferencias a Comunidades Autónomas y las prestaciones derivadas de la Ley 13/1982 de Integración de Minusválidos (crédito centralizado) absorban un 72,7 por ciento (incluido cupo País Vasco y Navarra) del total de la función.

Tesorería, Informática y otros Servicios Comunes

Por último, comprende esta función, el conjunto de actividades desarrolladas por los servicios comunes de la Seguridad Social, es decir la Tesorería General de la Seguridad Social y la Gerencia de Informática, correspondiendo a aquélla las funciones de administración financiera y caja única del Sistema. Esta función representa un 1,6 por ciento del total del presupuesto.

Capítulo VII

FINANCIACIÓN

DE LAS ADMINISTRACIONES

TERRITORIALES

FINANCIACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES

1. COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El cambio más importante que introduce el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001, aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 23 de septiembre de 1996, es la introducción del principio de corresponsabilidad fiscal.

A este respecto, el Acuerdo Primero por el que se aprueba el Modelo para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1997-2001, tiene como puntos principales los siguientes:

- Las Comunidades podrán disponer de una participación en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, con competencias normativas en materia de tarifa, incluido mínimo exento y deducciones.
- La financiación global del sistema se determinará según las variables y ponderaciones aplicables.
- Las Comunidades Autónomas podrán participar en las tareas de dirección y control de la Agencia Estatal de Administración Tributaria en relación al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en el ámbito de su territorio.
- Cuando de la aplicación del Modelo resulte para alguna Comunidad Autónoma una financiación que no le permita garantizar en su territorio el nivel medio de prestación de los servicios fundamentales que haya asumido, se establecerán a su favor las correspondientes asignaciones en los Presupuestos Generales del Estado, en los términos previstos en el artículo 15 de la LOFCA.
- Se pondrán en práctica instrumentos de solidaridad con el objeto de garantizar una adecuada evolución y distribución de los recursos del Modelo.

La reforma del sistema de financiación que se produce con el citado Acuerdo requería, para su efectividad, la adopción de medidas previas encaminadas a la incorporación al ordenamiento jurídico de los cambios normativos en la LOFCA y Ley de Cesión de Tributos derivados del

Modelo de financiación, a cuyo efecto el Gobierno remitió a las Cortes Generales los respectivos Proyectos de Ley.

Debido a esta circunstancia, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997 recogió, en sus artículos 83 y 84, un plazo para que las Comisiones Mixtas se reunieran y cumplieran el requisito de aprobación del Modelo, que comenzaría a contarse desde la promulgación de las Leyes antes citadas.

Una vez promulgadas la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, de modificación parcial de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas y la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias, las Comisiones Mixtas se pronunciaron sobre la adopción del Modelo del sistema de financiación durante el plazo otorgado para ello en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997.

A este respecto, las Comisiones Mixtas de Cataluña, Galicia, Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Valencia, Aragón, Canarias, Madrid, Baleares y Castilla y León adoptaron como propio el citado Modelo.

1.1. Comunidades Autónomas que han adoptado como propio el Modelo para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1997-2001

Participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos territoriales del Estado por IRPF

Porcentajes de participación en los ingresos territoriales del Estado por IRPF

Según las reglas contenidas en el epígrafe 3.8.1. del Modelo para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1997-2001 se atribuye a las Comunidades Autónomas un tramo de participación en los ingresos del Estado correspondientes a la recaudación territorial del IRPF, si bien sujetas a dos condiciones: una de subsidiariedad y otra de suficiencia.

Para las Comunidades Autónomas que cumplan las dos condiciones anteriores, el importe de este tramo se define, en el año base del

quinquenio, como un 15 por ciento de las cuotas líquidas del IRPF ingresadas por sus residentes, determinadas con iguales criterios que los utilizados para la determinación, en el año base, del valor de su Tarifa complementaria del IRPF.

No obstante, cuando para alguna Comunidad Autónoma no se cumpla la condición de suficiencia, el valor de este tramo en el año base se fijará aplicando un coeficiente reductor de $2/3$ ó $1/3$, según proceda, siempre que la participación en los ingresos generales del Estado de la Comunidad Autónoma no resulte negativo.

Cuando, con la aplicación del coeficiente reductor $1/3$, el valor resultante para la participación en los ingresos generales del Estado sea negativo, no será procedente la fijación de este tramo de la participación.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, las respectivas Comisiones Mixtas procedieron a fijar el valor de este tramo de la participación de cada Comunidad Autónoma. El Proyecto de Ley recoge el porcentaje representativo del mismo para cada Comunidad Autónoma, que es el fijado en 1 de enero de 1997, ya que no se ha producido ninguna de las circunstancias que motiven su modificación.

Cuadro VII.1.1

**ENTREGAS A CUENTA DE LA PARTICIPACIÓN EN LOS INGRESOS
TERRITORIALES DEL ESTADO POR IRPF
COMUNIDADES AUTÓNOMAS QUE HAN ADOPTADO EL MODELO**

miles de pesetas

| COMUNIDAD AUTÓNOMA | IMPORTE 98 % ENTREGAS A CUENTA | % |
|-----------------------|-----------------------------------|---------------|
| CATALUÑA | 162.669.800 | 42,07 |
| GALICIA | 39.376.500 | 10,18 |
| ASTURIAS | 6.985.100 | 1,81 |
| CANTABRIA | 9.548.200 | 2,47 |
| LA RIOJA | 5.170.700 | 1,34 |
| MURCIA | 13.896.900 | 3,59 |
| VALENCIA | 67.492.400 | 17,45 |
| ARAGÓN | 9.024.400 | 2,33 |
| CANARIAS | 23.970.800 | 6,20 |
| BALEARES | 5.170.700 | 1,34 |
| CASTILLA Y LEÓN | 43.369.000 | 11,22 |
| TOTAL | 386.674.500 | 100,00 |

Entregas a cuenta de participación en los ingresos territoriales del Estado por IRPF

De conformidad con la regla 8ª del epígrafe 3.8. 1. del Modelo para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1997-2001, la financiación del tramo de la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos territoriales del Estado por el IRPF, correspondientes al 98 por 100 de "entregas a cuenta", es para cada Comunidad Autónoma la que figura en el cuadro VII.1.1.

Los créditos correspondientes a dichas "entregas a cuenta" son los incluidos para este concepto en la Sección 32 "Entes Territoriales" del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1998.

Finalmente, el articulado del Proyecto de Ley recoge las reglas para practicar la liquidación definitiva de este tramo de la participación, una vez liquidados los Presupuestos.

Participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos generales del Estado

Porcentajes de participación en los ingresos generales del Estado

Los porcentajes de participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos generales del Estado, aprobados por las respectivas Comisiones Mixtas, son de carácter fijo durante el quinquenio. No obstante, el artículo 13 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas prevé unos supuestos de revisión de dichos porcentajes.

Dichos supuestos de revisión están, a su vez, recogidos en el Modelo para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1997-2001:

- a) Traspaso a la Comunidad Autónoma de nuevos servicios, ampliaciones o revisiones de valoraciones de traspasos anteriores acordados por la respectiva Comisión Mixta y aprobados por Real Decreto.
- b) Efectividad de la cesión de tributos de acuerdo con las reglas establecidas en la ley reguladora de la misma.

- c) Posibilidad de establecimiento a favor de la Comunidad Autónoma del tramo de la participación en los ingresos territoriales del IRPF, de conformidad con las reglas contenidas a este efecto en el Modelo.

En 1997 se han producido traspasos de nuevos servicios a determinadas Comunidades Autónomas. Por ello, los porcentajes provisionales de participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos generales del Estado para el quinquenio 1997-2001 aplicables en 1 de enero de 1998 y recogidos en el Proyecto de Ley incluyen las revisiones efectuadas.

Respecto al porcentaje provisional de participación de la Comunidad Autónoma de Madrid que, determinado de conformidad con las reglas contenidas en el epígrafe 3.8.2. del Modelo para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1997-2001 resulta negativo, ésta representa la compensación que la Comunidad Autónoma debe abonar a favor del Estado como consecuencia del exceso de financiación recibido por los mecanismos del sistema.

Dicha compensación está presupuestada en el Capítulo IV del Estado de Ingresos del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1998 y está sometida a las mismas reglas de liquidación que el tramo de la participación en los ingresos del Estado de las restantes Comunidades Autónomas.

Entregas a cuenta de participación en los ingresos del Estado

De conformidad con las reglas 6ª y 7ª del epígrafe 3.8.2. del nuevo Modelo, la financiación del tramo de la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos generales del Estado correspondiente al 98 por ciento de "entregas a cuenta" resulta de aplicar los porcentajes provisionales de participación en los ingresos generales del Estado para el quinquenio 1997-2001, aplicables en 1 de enero de 1998, es para cada Comunidad Autónoma la que figura en el cuadro VII.1.2.

Los créditos correspondientes a dichas "entregas a cuenta" son los incluidos para este concepto en la Sección 32 "Entes Territoriales" del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1998.

Al igual que en el caso del tramo de la participación en los ingresos territoriales del Estado por el IRPF, el articulado del Proyecto de Ley recoge las reglas para practicar la liquidación definitiva de este tramo de la participación en los ingresos generales del Estado, una vez liquidados los Presupuestos.

Cuadro VII.1.2
**ENTREGAS A CUENTA DE LA PARTICIPACIÓN EN LOS INGRESOS
 GENERALES DEL ESTADO PARA 1998
 COMUNIDADES AUTÓNOMAS QUE HAN ADOPTADO EL MODELO**

miles de pesetas

| COMUNIDAD AUTÓNOMA | IMPORTE 98 % ENTREGAS A CUENTA | % |
|-----------------------|-----------------------------------|---------------|
| CATALUÑA | 159.401.700 | 22,44 |
| GALICIA | 215.659.300 | 30,36 |
| ASTURIAS | 4.609.100 | 0,65 |
| CANTABRIA | 9.398.400 | 1,32 |
| LA RIOJA | 1.022.500 | 0,14 |
| MURCIA | 99.200 | 0,01 |
| VALENCIA | 148.280.800 | 20,87 |
| ARAGÓN | 8.817.200 | 1,24 |
| CANARIAS | 120.779.700 | 17,00 |
| BALEARES | 1.047.700 | 0,15 |
| CASTILLA Y LEÓN | 41.292.900 | 5,81 |
| TOTAL | 710.408.500 | 100,00 |

Liquidación definitiva de la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado de ejercicios anteriores

El artículo 100 de la Ley 41/1994, de 30 de diciembre, prorrogada para 1996 y el artículo 83 de la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, contenían las reglas aplicables, en cada caso, para practicar la liquidación definitiva de la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado de los ejercicios 1996 y 1997 respectivamente.

Por ello, en la Sección 32 del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1998 se habilita un crédito general y ampliable que recoge una previsión del gasto necesario para llevar a cabo las correspondientes liquidaciones definitivas.

1.2. Comunidades Autónomas que no han adoptado como propio el Modelo para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1997-2001

Como antes se ha mencionado, las Comisiones Mixtas de Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura no adoptaron como propio el Modelo, sin que hasta el momento actual se hayan pronunciado sobre el sistema de financiación aplicable con carácter definitivo.

Por ello, la financiación de estas CC.AA. se determina provisionalmente aplicando el Método del quinquenio 1992-1996. Con arreglo a ello, se procede, en su caso, a revisar los porcentajes de participación cuando concorra alguna circunstancia que lo motive. En segundo lugar el articulado del Proyecto de Ley determina que los créditos presupuestarios destinados a su financiación, correspondientes al 98 por ciento de "entregas a cuenta" de su participación en los ingresos del Estado se fijan de acuerdo con el Método para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1992-1996, aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 20 de enero de 1992.

Los créditos correspondientes a dichas "entregas a cuenta" son los incluidos para este concepto en la Sección 32 "Entes Territoriales" del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1998 y son los que se recogen en el cuadro VII.1.3.

Respecto a la liquidación definitiva, el articulado del Proyecto de Ley hace referencia a que se realizará con arreglo al sistema de financiación adoptado o el que se adopte durante 1998, para estas Comunidades Autónomas, por acuerdo de su respectiva Comisión Mixta.

Cuadro VII.1.3
ENTREGAS A CUENTA DE LA PARTICIPACIÓN EN LOS INGRESOS
DEL ESTADO PARA 1998
COMUNIDADES AUTÓNOMAS QUE NO HAN ADOPTADO EL MODELO

miles de pesetas

| COMUNIDAD AUTÓNOMA | IMPORTE 98 % ENTREGAS A CUENTA | % |
|--------------------|--------------------------------|--------------|
| ANDALUCÍA | 702.609.200 | 83,3 |
| CASTILLA-LA MANCHA | 79.258.200 | 9,4 |
| EXTREMADURA | 61.348.100 | 7,3 |
| TOTAL | 843.215.500 | 100,0 |

1.3. Fondo de Compensación Interterritorial

El Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1998 aplica lo dispuesto en la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, reguladora del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), cuyas líneas sustantivas se refieren a:

- Número de Comunidades Autónomas beneficiarias del mismo
- Cuantía del Fondo
- Criterios de reparto

Además recoge lo dispuesto en el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 20 de enero de 1992, en virtud del cual la cuantía del FCI en 1998 no podrá ser inferior a la dotación del mismo en 1992.

Comunidades Autónomas beneficiarias del Fondo de Compensación Interterritorial

La Ley del FCI define a éste como un instrumento de desarrollo regional destinado exclusivamente a hacer efectivo el principio de solidaridad. La aplicación de este principio ha llevado a concentrar el FCI en aquellas Comunidades Autónomas menos desarrolladas, cuya renta por habitante es inferior al 75 por ciento de la media comunitaria. La elección de este criterio, coincidente con el establecido por la UE para seleccionar las regiones del Objetivo nº 1, beneficiarias de los Fondos Estructurales destinadas a dicho objetivo, ha proporcionado una mayor coherencia entre ambos Fondos Regionales.

Por otra parte, la Ley del FCI determina que la Ley de Presupuestos Generales del Estado constituye el cauce formal para designar las Comunidades Autónomas beneficiarias del mismo. Por ello, y dado que la situación relativa respecto a la renta por habitante no ha variado sustancialmente, este Proyecto de Ley contiene el mismo conjunto de Comunidades Autónomas beneficiarias del Fondo que se recogían en los Presupuestos del ejercicio anterior.

Cuantía del Fondo de Compensación Interterritorial

El artículo 16 de la LOFCA determina la cuantía del FCI en un importe no inferior al 30 por ciento de la inversión del Estado y sus Organismos Autónomos. Por otra parte, la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del Fondo de

Compensación Interterritorial establece su cuantía en un porcentaje no inferior al 30 por ciento de la inversión real civil nueva del Estado y sus Organismos Autónomos, si bien, al destinarse el FCI sólo a aquellas Comunidades Autónomas menos desarrolladas, este importe se ponderará por:

- La población relativa del conjunto de Comunidades que sean beneficiarias del FCI respecto a la total del Estado.
- El índice resultante del cociente entre la renta por habitante media nacional y la renta por habitante de las Comunidades partícipes.

No obstante, el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera del 20 de enero de 1992, elevó dicho porcentaje al 35 por ciento con efectos desde el 1 de enero de 1992, estableciendo un límite mínimo en la cuantía de 128.844,9 millones de pesetas.

Reparto del Fondo de Compensación Interterritorial

Una vez determinado el volumen del FCI, su importe ha sido repartido entre las Comunidades Autónomas beneficiarias según las siguientes variables distributivas: población (87,5 por ciento), saldo migratorio (1,6 por ciento), paro (1 por ciento), superficie (3 por ciento) y dispersión de

| Cuadro VII.1.4 | | | | | |
|--|--------------------|--------------|--------------------|--------------|--------------|
| FONDO DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL EN 1998 | | | | | |
| <i>millones de pesetas</i> | | | | | |
| COMUNIDADES AUTONOMAS | FCI 1997 (1) | (%) | FCI 1998 (2) | (%) | Δ (2)/(1) |
| Andalucía | 53.229 | 39,9 | 55.355 | 40,6 | 4,0 |
| Canarias | 6.124 | 4,6 | 5.984 | 4,4 | -2,3 |
| Cantabria | 1.253 | 0,9 | 1.255 | 0,9 | 0,2 |
| Castilla-La Mancha | 9.688 | 7,3 | 9.969 | 7,3 | 2,9 |
| Castilla y León | 11.929 | 9,0 | 12.030 | 8,8 | 0,8 |
| Comunidad Valenciana | 7.920 | 5,9 | 7.767 | 5,7 | -1,9 |
| Extremadura | 10.184 | 7,6 | 10.195 | 7,5 | 0,1 |
| Galicia | 24.285 | 18,2 | 24.540 | 18,0 | 1,0 |
| Principado de Asturias | 4.352 | 3,3 | 4.582 | 3,4 | 5,3 |
| Región de Murcia | 4.281 | 3,2 | 4.567 | 3,4 | 6,7 |
| TOTAL | 133.245 | 100,0 | 136.244 | 100,0 | 2,3 |

la población (6,9 por ciento). Una vez efectuado el reparto del Fondo, en función de las variables y ponderaciones citadas, el resultado obtenido se redistribuye en función de las variables inversa de la renta e insularidad.

Cuadro VII.1.4 detalla el resultado de esta distribución.

1.4. Compensaciones financieras del País Vasco

Los Presupuestos Generales del Estado para 1998 aplican lo dispuesto en la Disposición Adicional Primera de la Ley 37/1997, de 4 de agosto, por la que se aprueba la metodología de la determinación del Cupo del País Vasco para el quinquenio 1997-2001.

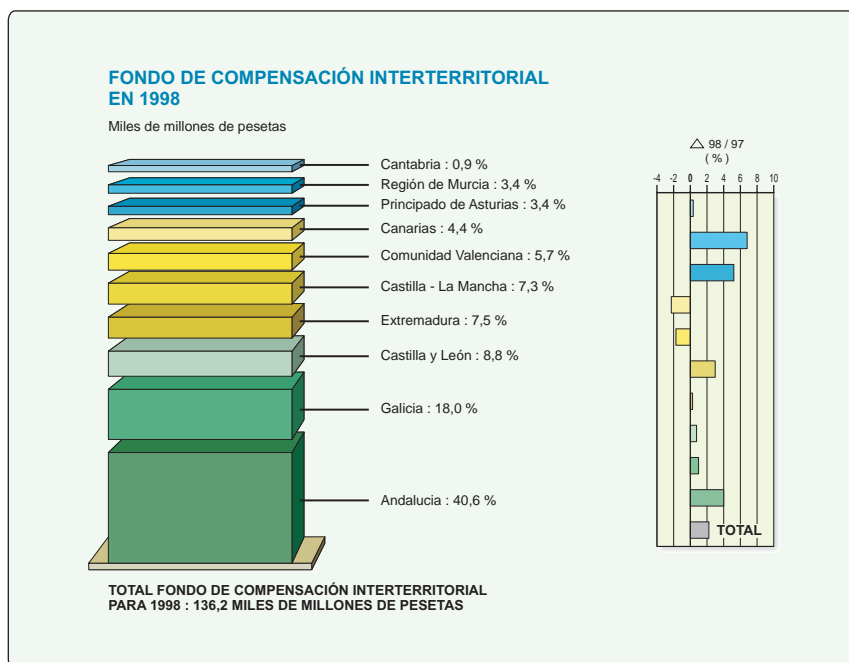
La Ley para el quinquenio 1997-2001 recoge como novedad la concertación de los Impuestos Especiales de Fabricación sobre Alcohol, Bebidas Derivadas, Productos Intermedios, Cerveza, Hidrocarburos y Labores de Tabaco. Consecuencia de esta concertación son los ajustes a consumo que se realizan a favor de la Comunidad Autónoma y las compensaciones financieras que resulten al aplicar a la recaudación prevista para cada uno de los Impuestos Especiales, en el conjunto del ámbito territorial de aplicación de dichos impuestos, el tanto por ciento que se obtenga de comparar el índice de imputación (6,24 por ciento) y los porcentajes a los que se refiere las letras a)1, b)1, c)1, y la del artículo 15, uno de la Ley 37/1997.

Las compensaciones por Alcohol, Bebidas Derivadas, Productos Intermedios, Cerveza e Hidrocarburos tienen que recogerse en el Presupuesto de Ingresos y la compensación por Tabacos en el Presupuesto de Gastos.

Cuadro VII.1.5
COMPENSACIONES FINANCIERAS

millones de pesetas

| País Vasco | 1997 | 1998 |
|--|---------|---------|
| Alcohol, Bebidas Derivadas y Productos Intermedios | 1.061,8 | 1.036,7 |
| Cerveza | 302,6 | 255,2 |
| Hidrocarburos | 4.459,2 | 4.724,3 |
| Tabaco | 9.218,4 | 9.896,8 |



2. CIUDADES AUTÓNOMAS

Las Ciudades de Ceuta y Melilla accedieron a su autonomía durante 1995 en virtud de las Leyes Orgánicas 1/1995 y 2/1995 de 13 de marzo, por las que se aprueban sus Estatutos de Autonomía. Entre sus recursos financieros se encuentran algunos propios de las Comunidades Autónomas y otros propios de las Entidades Locales y Provinciales.

Durante el ejercicio 1996 se iniciaron las negociaciones para el traspaso de servicios a las mismas que continuaron a lo largo de 1997. Dichas negociaciones culminaron en la adopción por parte de sus Comisiones Mixtas de los pertinentes Acuerdos de traspaso, aprobados posteriormente por los consiguientes Reales Decretos.

Los servicios traspasados a estas Ciudades Autónomas, en tanto el coste efectivo no se eleve a definitivo y sus Comisiones Mixtas no fijen el porcentaje de participación en la recaudación por ingresos estatales, de conformidad con lo establecido en sus respectivos Estatutos de Autonomía, se financiarán a través de la Sección 32 "Entes Territoriales".

Los créditos correspondientes a los servicios traspasados, que han sido aprobados por Real Decreto en la fecha de aprobación del Proyecto de Ley, son los incluidos para este concepto en la Sección 32 "Entes Territoriales" del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1998.

3. ENTES LOCALES

El proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1998 culmina la aplicación del nuevo sistema de financiación de las Corporaciones Locales para el período 1994 - 1998, ambos inclusive, establecido en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, modificada por la Ley 42/1994 de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales Administrativas y del Orden Social.

Los principales mecanismos de financiación de las Corporaciones Locales con cargo a los Presupuestos Generales del Estado son los siguientes, por orden de importancia:

- Participación en tributos del Estado.
- Cooperación económica local.
- Fondo de infraestructuras para mejora del medio ambiente.
- Ayudas al transporte público colectivo urbano, en forma de contratos-programa, como es el caso de la Entidad Metropolitana del Transporte de Barcelona o el Consorcio del Transporte de Madrid, o mediante dotaciones a distribuir entre los municipios de más de 50.000 habitantes o con una densidad urbanística similar.
- Compensaciones a Entes Locales por beneficios fiscales en tributos locales concedidos por el Estado o en virtud de convenios internacionales.
- Otras subvenciones y ayudas.

Los fondos destinados a la cooperación económica local en materia de inversiones se recogen en la Sección 22 "Ministerio para las Administraciones Públicas" en forma de transferencias de capital. El resto de las ayudas a las que se va a hacer referencia en este capítulo figuran en la Sección 32 "Entes Territoriales".

Igualmente, las dotaciones al Fondo de infraestructuras para mejora del medio ambiente no figuran en los estados de gastos del presupuesto, dado que se nutren con fondos procedentes de la UE y su gestión se realiza al margen del mismo.

3.1. Participación de las Corporaciones Locales en los tributos del Estado

Los créditos presupuestarios representativos de la financiación total de los Entes Locales alcanzan la cifra de 1.293.115 millones de pesetas, cuya distribución es la siguiente:

| | Millones |
|---|----------|
| Municipios | 803.383 |
| Provincias, Consejos y Cabildos Insulares y Comunidades Autónomas uniprovinciales | 437.201 |
| Liquidación definitiva de 1997 de Municipios y Provincias | 52.531 |

Se excluyen del reparto señalado las Comunidades Autónomas uniprovinciales de Madrid y Cantabria que han optado por acuerdo de sus respectivas Comisiones Mixtas por la integración de su participación como Corporaciones Locales en la que les corresponde como Comunidades Autónomas, así como la participación de las Diputaciones andaluzas y los Consejos Insulares de las Islas Baleares en el Fondo de Asistencia Sanitaria que han sido objeto de integración en la participación en los ingresos del Estado de la Comunidad Autónoma de Andalucía y de las Islas Baleares igualmente en virtud de un acuerdo de la Comisión Mixta paritaria Estado-Comunidad Autónoma.

Participación de los Municipios en los tributos del Estado para 1998

La financiación de los municipios correspondiente a las entregas a cuenta a realizar en el ejercicio 1998 se cifra en 803.383 millones de pesetas, que serán abonadas mediante pagos mensuales cuyas cuotas individuales se determinarán con los mismos criterios aplicables a la última liquidación definitiva practicada. De tal forma, una vez liquidados los presupuestos Generales del Estado para 1998 se procederá a lo largo del ejercicio de 1999 a efectuar la liquidación definitiva de la participación de los municipios en los tributos del Estado para 1998, conforme a lo dispuesto en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y de acuerdo con los siguientes criterios:

- a) A los Ayuntamientos de Madrid y Barcelona se les imputará la cuota resultante de aplicar a su participación en 1994, año base del vigente quinquenio, el índice de evolución que prevalezca según lo dispuesto en el artículo 114 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

- b) A los Ayuntamientos integrados en el Área Metropolitana de Madrid, excepto Madrid y los que integraban la Corporación Metropolitana de Barcelona se les imputará una dotación compensatoria según establece la disposición adicional decimotercera de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales con idénticos criterios de cálculo a los establecidos para los municipios de Madrid y Barcelona.
- c) El Ayuntamiento de La Línea de la Concepción recibe una dotación específica, que evolucionará igual que lo hagan las de Madrid y Barcelona.
- d) El resto se distribuirá entre todos los municipios excluidos Madrid, Barcelona y La Línea de la Concepción, en función de las variables que aparecen definidas en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, sobre la base de las siguientes ponderaciones:
 - 1. El 70 por ciento en función de la población de derecho obtenida de las cifras de población, oficialmente aprobadas por el Gobierno y vigentes en 1 de enero de 1998.
 - 2. El 25 por ciento en función del esfuerzo fiscal medio de cada municipio, ponderado por la población, que se haya obtenido en el ejercicio de 1996.
 - 3. El 5 por ciento restante en función de las unidades escolares atribuibles a cada municipio, bien por que las Corporaciones sean titulares patrimoniales de los correspondientes edificios, bien porque ayuden financieramente al sostenimiento de los centros que se encontrasen en funcionamiento a finales del año 1996.
- e) A los Ayuntamientos canarios, además, se les reconoce una participación en la imposición indirecta del Estado del 49 por ciento, en orden a los acuerdos establecidos entre la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y el Ministerio de Economía y Hacienda en relación a la financiación atribuible a las Corporaciones Locales en el quinquenio 1994 - 1998, en lugar del 31 por ciento consolidado a final del quinquenio anterior.

Como puede observarse la referencia temporal de las variables de reparto y su definición se siguen manteniendo como en los ejercicios inmediatamente anteriores con dos años de carencia, dada la dificultad de obtener información inmediata en relación con las variaciones que afectan a los más de 8.070 municipios.

Sin embargo, se congela la cláusula de garantía de percepción mínima que, a lo largo de los cinco años del anterior quinquenio (1989-1993) había progresado con la aplicación de un índice de crecimiento interanual, normalmente del 5 por ciento, para aquellos Ayuntamientos en los que concurriera la circunstancia de que la cantidad asignada en el reparto del fondo por aplicación de las variables antes

señaladas fuera inferior a la cantidad mínima garantizada desde el inicio del sistema en el año 1989 y se sustituye por un nuevo criterio de aplicación general a todos los municipios consistente en que ningún Ayuntamiento a los largo del actual quinquenio podrá percibir una cantidad inferior a la resultante en la liquidación definitiva del año 1993 sin actualizar.

Otra novedad importante que se registra en el presente quinquenio es el cambio en los criterios de evolución de la financiación por porcentaje de participación que se hace depender exclusivamente del IPC, el PIB nominal y el incremento de los ITAE (ingresos tributarios ajustados estructuralmente) tal como se definen en el artículo 113 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Como norma general el índice de evolución de la financiación por porcentaje de participación será el equivalente al experimentado anualmente por los ITAE.

Sin embargo se establecen dos garantías, una de financiación máxima, calculada en función de la evolución del PIB nominal y otra de financiación mínima, calculada en función de la evolución del IPC, con el fin de mantener un equilibrio más estable en la financiación anual de los Ayuntamientos, dentro de la horquilla que se genera por la aplicación de ambos índices.

Participación de las provincias, Comunidades Autónomas uniprovinciales no insulares e islas, en los tributos del Estado para 1998

La cantidad de 437.201 millones de pesetas anteriormente señalada, corresponde al 95 por ciento de las entregas a cuenta a realizar en 1998. Esta cantidad se desglosa en:

- a) 39.176,6 millones de pesetas en concepto de participación ordinaria, a la que tienen acceso todas las entidades partícipes y
- b) 398.024,4 millones de pesetas en concepto de participación extraordinaria consolidada a causa de la supresión del canon de energía eléctrica y de los recargos provinciales sobre el ITE e impuestos especiales de fabricación a la entrada en vigor del IVA, a la que no tienen acceso las Diputaciones del País Vasco y Navarra por aplicación de las normas del Concierto y Convenio económico respectivamente.

A su vez, de la cantidad asignada en concepto de participación extraordinaria se afectan 56.537,9 millones de pesetas como dotación del fondo de aportación a la asistencia sanitaria común en Centros de carácter no psiquiátrico de las Diputaciones, Consejos y Cabildos Insulares y Comunidades Autónomas uniprovinciales, que se repartirán proporcionalmente a las aportaciones efectuadas

a dicho fin por las citadas Entidades en el ejercicio de 1988, excepto para Madrid, Cantabria, las Diputaciones andaluzas y los Consejos Insulares de Baleares, para las que, como ya se ha señalado, se ha procedido a integrar su participación en este fondo en los créditos destinados a dotar la Participación en los Ingresos del Estado (PIE) de las respectivas CC.AA.

Las cuotas resultantes podrán ser transferidas al INSALUD o a las correspondientes Comunidades Autónomas cuando la gestión económica y financiera de los Centros hospitalarios se asuma por las citadas instituciones.

Una vez deducida la aportación al Fondo de asistencia sanitaria común, los 341.486,5 millones de pesetas restantes más los 39.176,6 millones de pesetas de participación ordinaria se repartirán, en concepto de financiación incondicionada, entre las Diputaciones, Consejos y Cabildos Insulares y Comunidades Autónomas uniprovinciales.

Estas entregas a cuenta se efectúan mensualmente y las cuotas individuales se determinan con idénticos criterios a los utilizados en la última liquidación definitiva practicada sin más modificaciones que las relativas a la actualización de las cuotas mínimas y garantizadas a cada Diputación a título singular y las que se produzcan por el ajuste de la participación de los Cabildos canarios y las ciudades de Ceuta y Melilla.

Una vez liquidados los Presupuestos Generales del Estado para 1998, a lo largo de 1999, se procederá a efectuar la liquidación definitiva de las Provincias en los Tributos del Estado para 1998, conforme establece el artículo 125 de la LRHL, de acuerdo con las siguientes variables:

- a) El 70 por ciento en función de la población provincial de derecho, según las cifras de población, oficialmente aprobadas por el Gobierno y vigentes en 1 de enero de 1988.
- b) El 12,5 por ciento en función de la superficie.
- c) El 10 por ciento en función de la población provincial de derecho de los municipios de menos de 20.000 habitantes, deducida de las cifras de población, oficialmente aprobadas por el Gobierno y vigentes en 1 de enero de 1998.
- d) El 5 por ciento en función de la inversa de la relación entre el valor añadido bruto provincial y la población de derecho, utilizándose para aquél la cifra del último año disponible.
- e) El 2,5 por ciento en función de la potencia instalada en régimen de producción de energía eléctrica.

A los Cabildos Insulares, además, se les reconoce, al igual que a los Ayuntamientos canarios, una participación en la imposición indirecta del Estado del 49 por ciento.

Se mantiene igualmente una cláusula de garantía de percepción mínima de aplicación general a todas las entidades partícipes de diferente corte a la establecida para los Municipios, consistente en que ninguna de ellas podrá percibir a lo largo del actual quinquenio una cantidad inferior a la resultante en la liquidación definitiva del año 1993 actualizada en función del IPC.

Se sigue aplicando en relación con este mismo tema, una cláusula adicional de garantía, en virtud de la cual se acordó en su día que ninguna Diputación de territorio común y Comunidad Autónoma uniprovincial podría percibir en concepto de liquidación definitiva bruta del año 1994 una cantidad inferior a 2.396 millones de pesetas, como garantía de percepción mínima, que igualmente deberá ser actualizada para cada ejercicio económico en función del IPC.

Los criterios y reglas de evolución de la financiación conjunta de las Diputaciones, Consejos y Cabildos Insulares y Comunidades Autónomas uniprovinciales se identifican plenamente con los aplicables a los Ayuntamientos ya descritos en los apartados anteriores.

Finalmente, hay que señalar que las Comunidades Autónomas de Madrid y Cantabria tampoco participan en los fondos de financiación incondicionada, debido a que dichas asignaciones han sido objeto de integración dentro del porcentaje de participación en los tributos del Estado que les corresponde como Comunidades Autónomas.

Reglas aplicables a los territorios con regímenes especiales

Aparte de las especialidades ya señaladas para los Cabildos y Ayuntamientos canarios, se mantienen las siguientes reglas:

- a) Las Corporaciones Locales radicadas en los territorios forales del País Vasco y Navarra participarán en los tributos del Estado aplicando el coeficiente corrector que resulta de la aplicación del Concierto y Convenio económico, respectivamente, teniendo en cuenta a estos efectos la exclusión de las bases de cálculo de los impuestos recaudados en territorio Común por el Estado e incluidos en los capítulos I y II de su presupuesto de ingresos que hayan sido objeto de concierto o convenio en cuanto a su regulación y gestión.
- b) Las ciudades de Ceuta y Melilla participarán además en los tributos del Estado por asimilación a las Diputaciones Provinciales. No obstante las cuotas correspondientes se calcularán teniendo en cuenta que tan sólo se les podrá

asignar una participación en la imposición indirecta del Estado, excluidos los tributos susceptibles de cesión, del 39 por ciento.

3.2. Ayudas al transporte público colectivo urbano

La dotación asignada para este fin en el año 1998 asciende a la cifra de 6.177,4 millones de pesetas, siendo titulares de las ayudas señaladas las Corporaciones Locales de más de 50.000 habitantes no incluidas en las áreas metropolitanas de Madrid y Barcelona.

Tienen también la condición de beneficiarios aquellos Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes de derecho, en los que el número de unidades urbanísticas sea superior a 36.000 y dispongan de un sistema público interior de transporte colectivo.

Además se mantiene el contrato-programa con la Entidad Metropolitana del Transporte de Barcelona a la que se le asigna la cuantía de 12.039 millones de pesetas en concepto de subvención a los déficit de explotación y 2.742 millones de pesetas para compensar la integración del personal del Metropolitano en el Sistema de la Seguridad Social, a percibir por esta última.

Asimismo, se dota un crédito de 3.000 millones de pesetas para financiar el transporte público regular de viajeros en las Islas Canarias, en el marco de los contratos-programa suscritos por el Estado.

3.3. Otras ayudas y compensaciones a las Corporaciones Locales

Dentro de este apartado se incluyen:

- a) Una dotación de 14.500 millones de pesetas con el fin de compensar en general los beneficios fiscales concedidos en los tributos locales por el Estado en virtud de Ley.
- b) Una dotación de 600 millones de pesetas, con la condición de ampliable, para compensar el precio del transporte del agua a la ciudad de Ceuta en el año.
- c) Una dotación de 2.500 millones de pesetas a dicha ciudad de Ceuta para nivelar la insuficiencia producida por pérdidas en la recaudación en el Arbitrio de Entrada de Mercancías.
- d) Finalmente se incluyen los créditos destinados al pago de intereses y amortización de capitales asumidos por el Estado en virtud de las Leyes 9/1983 y 50/1984, como consecuencia de los presupuestos de liquidación de deudas presentados por las Corporaciones Locales con referencia al año 1981, por un monto global de 3,997 millones de pesetas.

Capítulo VIII

RELACIONES FINANCIERAS

CON LA UNIÓN EUROPEA

RELACIONES FINANCIERAS CON LA UNIÓN EUROPEA

1. CONTEXTO GENERAL

Las instituciones comunitarias que participan en la elaboración del presupuesto comunitario se han marcado para 1998 el doble objetivo de hacer frente a los compromisos de la Unión Europea y de participar plenamente en el esfuerzo de rigor presupuestario que se han impuesto los Estados miembros para cumplir los criterios de convergencia fijados en el Tratado de la Unión Europea para la plena realización de la Unión Económica y Monetaria.

El anteproyecto de presupuesto comunitario para 1998 aprobado por la Comisión incluye un total de 84.770,2 millones de ecus en créditos de pago, que representan el 1,15 por ciento de PNB comunitario, porcentaje sensiblemente inferior al 1,23 por ciento fijado como límite máximo en las perspectivas financieras.

El incremento global de los créditos de pago respecto a 1997 se sitúa en el 2,9 por ciento; a pesar del contexto presupuestario limitativo, el anteproyecto de presupuesto de 1998 respeta plenamente el compromiso asumido por el Consejo Europeo de Edimburgo en favor de la cohesión, de forma que los gastos de las acciones estructurales aumentan el 8 por ciento respecto a 1997.

La financiación del presupuesto comunitario en 1998 se efectúa de acuerdo con la Decisión (94/728/CE) de recursos propios que entró en vigor en 1996, en la que destaca la disminución de la importancia relativa del recurso IVA y el aumento del peso del recurso PNB.

2. INGRESOS DEL PRESUPUESTO COMUNITARIO

El Presupuesto General de las Comunidades Europeas se financia, sin perjuicio de otros ingresos que representan menos del 1 por ciento del total, íntegramente por los recursos propios de las Comunidades. La Decisión del Consejo (94/728/CE) de 31 de octubre de 1994, relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas establece tres tipos de ingresos:

- Los recursos propios tradicionales (RPT), constituidos por los derechos de aduana, las exacciones agrícolas y las cotizaciones del sector del azúcar.
- El recurso IVA, que se obtiene por la aplicación de un tipo uniforme a la base armonizada del IVA. La base IVA está limitada al 50 por ciento de sus respectivos PNB en aquéllos Estados con un PNB per cápita inferior al 90 por ciento de la media comunitaria (España, Grecia, Irlanda y Portugal). Para el resto de los Estados miembros la base IVA está limitada en 1998 al 51 por ciento de su PNB y al 50 por ciento a partir de 1999.

El tipo máximo a aplicar a la base IVA se ha ido reduciendo desde el 1,4 por ciento fijado en la normativa anterior hasta el 1 por ciento, por tramos iguales, durante el periodo 1995-1999. El porcentaje correspondiente a 1998 es el 1,08 por ciento.

- El recurso PNB, cuyo importe es igual a la diferencia entre el total de gasto del presupuesto comunitario y el resto de los ingresos, ya que el presupuesto comunitario no puede presentar déficit en el momento de su aprobación. El reparto entre los Estados miembros se calcula proporcionalmente a sus respectivos PNB.

El porcentaje de participación de los recursos propios respecto al total de los ingresos, fijado en el anteproyecto de presupuesto comunitario de 1998, es del 15,1 por ciento para los recursos propios tradicionales, del 40,2 por ciento para el recurso IVA y del 44,0 por ciento para el recurso PNB. El resto de los ingresos representan únicamente el 0,7 por ciento del total.

3. GASTOS DEL PRESUPUESTO COMUNITARIO

Las perspectivas financieras 1993-99 aprobadas en el Consejo Europeo de Edimburgo y modificadas tras la última ampliación de la Unión Europea, fijan el límite máximo anual del total del gasto comunitario así como de cada una de las siete categorías en que se clasifica el mismo.

El cuadro VIII.3.1. muestra los importes de los créditos de compromiso y de pago de las perspectivas financieras. Al igual que en años anteriores, las perspectivas financieras se han ajustado, para el ejercicio 1998, para valorarlas a precios corrientes y para adaptarlas a las condiciones de ejecución.

Cuadro VIII.3.1
PERSPECTIVAS FINANCIERAS DE LA COMUNIDAD
 (Ajuste técnico 1998 y adaptación a condiciones de ejecución)

millones de ecus

| Conceptos | Precios corrientes | | | | Precios 1998 |
|--------------------------------------|--------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
| CRÉDITOS DE COMPROMISO | | | | | |
| 1. Línea directriz agrícola | 37.944 | 40.828 | 41.805 | 43.335 | 44.136 |
| 2. Acciones Estructurales | 26.329 | 29.131 | 31.477 | 33.461 | 36.618 |
| - Fondos Estructurales | 24.069 | 26.579 | 28.620 | 30.482 | 33.673 |
| - Fondo de cohesión | 2.152 | 2.444 | 2.749 | 2.871 | 2.945 |
| - Mecanismo financiero EEE | 108 | 108 | 108 | 108 | 0 |
| 3. Políticas Internas | 5.060 | 5.337 | 5.603 | 6.003 | 6.231 |
| 4. Acciones Exteriores | 4.895 | 5.264 | 5.622 | 6.201 | 6.703 |
| 5. Gastos administrativos | 4.022 | 4.191 | 4.352 | 4.541 | 4.609 |
| 6. Reservas | 1.146 | 1.152 | 1.158 | 1.176 | 1.176 |
| - Reserva monetaria | 500 | 500 | 500 | 500 | 500 |
| - Reserva de urgencia | 323 | 326 | 329 | 338 | 338 |
| - Reserva garantía préstamos | 323 | 326 | 329 | 338 | 338 |
| 7. Compensaciones | 1.547 | 701 | 212 | 99 | 0 |
| TOTAL Créditos de compromiso | 80.943 | 86.604 | 90.229 | 94.816 | 99.473 |
| TOTAL Créditos de pago | 77.229 | 82.223 | 85.807 | 90.653 | 94.104 |
| Créditos de pago (% PNB) | 1,20 | 1,20 | 1,22 | 1,23 | 1,25 |
| Margen para imprevistos (% PNB) | 0,01 | 0,02 | 0,02 | 0,03 | 0,02 |
| Limite max. recursos propios (% PNB) | 1,21 | 1,22 | 1,24 | 1,26 | 1,27 |

Fuente: Decisión del Parlamento y del Consejo de 24 de abril de 1997. (D.O.C.150 de 19/5/97)

El Anteproyecto de Presupuesto para 1998 tiene una dotación de 91.350,2 millones de ecus en créditos de compromiso y 84.770,2 millones de ecus en créditos de pago. Estos importes suponen un aumento, con respecto al presupuesto de 1997, del 2,5 por ciento y del 2,9 por ciento respectivamente.

Como se observa en el cuadro VIII.3.2. los créditos del Anteproyecto de Presupuesto para 1998 presentan, respecto al límite de las perspectivas financieras, un margen de 3.465,8 millones de ecus en créditos de compromiso, muy superior a los que se han producido en años anteriores; ello pone de manifiesto la voluntad de las Instituciones comunitarias de participar en el esfuerzo de rigor presupuestario que los Estados miembros se han impuesto a sí mismos.

Cuadro VIII.3.2
**ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTO GENERAL DE LAS
 COMUNIDADES EUROPEAS PARA 1998**

millones de ecus

| Conceptos | Presupuesto 1997 | | Anteproyecto Presupuesto 1998 | | Margen |
|-----------------------------|------------------------|------------------|-------------------------------|------------------|-----------------|
| | Créditos de compromiso | Créditos de pago | Créditos de compromiso | Créditos de pago | P.F.98 |
| 1. Línea directriz agrícola | 40.805,00 | 40.805,00 | 40.987,00 | 40.987,00 | 2.348,00 |
| 2. Acciones Estructurales | 31.477,00 | 26.300,00 | 33.461,00 | 28.400,00 | 0,00 |
| - Fondos Estructurales | 28.620,00 | 23.866,00 | 30.482,00 | 25.643,20 | 0,00 |
| - Fondo de Cohesión | 2.749,00 | 2.326,00 | 2.871,00 | 2.648,80 | 0,00 |
| - Mecanismo financiero EEE | 108,00 | 108,00 | 108,00 | 108,00 | 0,00 |
| 3. Políticas internas | 5.600,87 | 5.109,49 | 5.629,10 | 5.185,56 | 373,90 |
| 4. Acciones exteriores | 5.600,84 | 4.497,79 | 5.624,00 | 4.548,54 | 577,00 |
| 5. Gastos administrativos | 4.283,31 | 4.283,31 | 4.374,08 | 4.374,08 | 166,90 |
| 6. Reservas | 1.158,00 | 1.158,00 | 1.176,00 | 1.176,00 | 0,00 |
| 7. Compensaciones | 212,00 | 212,00 | 99,00 | 99,00 | 0,00 |
| TOTAL | 89.137,02 | 82.365,59 | 91.350,18 | 84.770,18 | 3.465,80 |

Fuente : Comisión Europea

El gasto agrícola en 1998, con una dotación de 40.987 millones de ecus, presenta un margen de 2.348 millones de ecus en relación con las perspectivas financieras y se estabiliza prácticamente con un incremento del 0,5 por ciento respecto al ejercicio anterior.

Las acciones estructurales agotan el límite máximo fijado en las perspectivas financieras dado que a diferencia de las restantes categorías de gasto se trata de un gasto "privilegiado" para el que las perspectivas financieras fijan un objetivo de gasto y no un límite. El Anteproyecto de presupuesto prevé 33.461 millones de ecus en créditos de compromiso y 28.400 millones de ecus en créditos de pago, lo que representa un incremento del 6,3 por ciento y del 8,0 por ciento, respectivamente, en relación con los créditos aprobados para 1997.

Las dotaciones propuestas para los Fondos estructurales ascienden a 30.482 millones de ecus en créditos de compromiso de los cuales 14.039 millones corresponden al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER),

8.662 millones al Fondo Social Europeo (FSE), 4.235 millones al FEOGA-Orientación, 465 millones al Instituto Financiero de Orientación Pesquera (IFOP), 2.731 millones a las Iniciativas comunitarias y el resto a otras medidas estructurales. El Fondo de Cohesión está dotado con 2.871 millones de ecus en créditos de compromiso con un incremento del 4,4 por ciento respecto a 1997.

En lo que respecta al resto de las categorías de gasto, el Anteproyecto de Presupuesto comunitario ha limitado globalmente su crecimiento a menos del 0,5 por ciento respecto a 1997.

El presupuesto que finalmente se apruebe en diciembre puede ser inferior al anteproyecto de la Comisión ya que el Consejo, en su primera lectura del presupuesto realizada en julio, se ha marcado como objetivo que el presupuesto de 1998 no crezca respecto al año anterior; falta por conocer la postura del Parlamento que se pronunciará en primera lectura en el mes de octubre.

4. APORTACIÓN ESPAÑOLA AL PRESUPUESTO GENERAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS Y AL FONDO EUROPEO DE DESARROLLO EN 1998

Los Estados miembros de la Unión Europea aportan a las arcas comunitarias los recursos propios necesarios para sufragar los gastos del presupuesto comunitario, así como las contribuciones que el Consejo acuerda para financiar el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), a través del cual se canalizan parte de las ayudas que la Unión Europea concede a países en vías de desarrollo. Las aportaciones de España se recogen en la Sección 34 de los Presupuestos Generales del Estado. En 1998 la dotación presupuestaria de la Sección 34 asciende a 952.215 millones de pesetas, lo que supone un incremento del 1,6 por ciento respecto al importe consignado en 1997.

El montante total de las aportaciones al presupuesto comunitario en 1998 se eleva a 931.300 millones de pesetas con un incremento del 1,3 por ciento respecto al presupuesto de 1997. Por su parte la contribución al FED asciende a 20.915 millones de pesetas.

Los recursos propios que integran la aportación al presupuesto comunitario varían de forma diferente.

El recurso IVA disminuye el 8,2 por ciento, debido a que el límite máximo del tipo uniforme aplicable a la base IVA se reduce del 1,16 por ciento en 1997 al 1,08 por ciento en 1998, de acuerdo con la Decisión de recursos propios.

Los tres conceptos que constituyen los recursos propios tradicionales experimentan un descenso global del 21,2 por ciento. Las exacciones agrícolas

disminuyen por el impacto de los acuerdos del GATT, el sector del azúcar experimenta una rebaja en la cotización de almacenamiento y los derechos de aduana descienden debido a una reducción del arancel, así como a los efectos del GATT.

El importe del recurso PNB viene determinado por la diferencia entre el total del gasto comunitario y el resto de los ingresos, al ser el componente que equilibra el presupuesto. En 1998 el recurso PNB tiene un aumento importante dado que absorbe tanto el aumento del gasto comunitario como la disminución del recurso IVA. La aportación de España por recurso PNB asciende a 415.477,4 millones de pesetas, lo que supone un incremento del 22,2 por ciento respecto a 1997.

En lo que respecta al Fondo Europeo de Desarrollo, la Comisión ha informado al Consejo, en julio de 1997, que las contribuciones de los Estados miembros podrán ascender en 1998 a unos 2.110 millones de ecus, lo que representa un 19,9 por ciento respecto a los 1.760 millones de ecus aprobados en 1997. El elevado aumento de las contribuciones en 1998 respecto a 1997 es debido principalmente al incremento de las transferencias del STABEX en 330 millones de ecus por la incorporación de 150 millones de ecus de ejercicios anteriores y por un aumento adicional de 180 mecus en su dotación anual por la plena entrada en vigor del VIII FED.

En consonancia con el aumento global de las contribuciones de los Estados miembros al FED, la contribución de España en 1998 ascenderá a 20.915 millones de pesetas, aumentando un 17,9 por ciento respecto al importe consignado en el presupuesto de 1997.

Cuadro VIII.4.1
EVOLUCIÓN DE LA APORTACIÓN ESPAÑOLA AL PRESUPUESTO GENERAL DE LAS
COMUNIDADES EUROPEAS Y AL FONDO EUROPEO DE DESARROLLO

| Conceptos | <i>millones de pesetas</i> | | | | | | | | |
|---|----------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
| APORTACIÓN AL PGCE: | 372.981,2 | 544.141,3 | 644.648,6 | 734.832,9 | 796.335,1 | 613.385,5 | 741.403,5 | 919.738,7 | 931.300,0 |
| <i>Recursos Propios Tradicional</i> (*) | 91.014,9 | 112.087,9 | 112.917,0 | 98.864,6 | 104.396,2 | 131.662,9 | 110.930,9 | 126.671,2 | 99.771,1 |
| <i>Recurso IVA</i> | 280.316,3 | 359.618,2 | 444.083,5 | 485.260,9 | 432.313,2 | 358.058,6 | 411.704,1 | 452.971,1 | 416.051,5 |
| <i>Recurso PNB</i> | 1.650,0 | 72.435,2 | 87.648,1 | 150.707,4 | 259.625,7 | 123.664,0 | 218.768,5 | 340.096,4 | 415.477,4 |
| APORTACIÓN AL FED | 10.757,2 | 12.954,4 | 14.431,5 | 15.620,5 | 17.512,7 | 15.685,2 | 8.952,1 | 17.740,0 | 20.915,0 |
| TOTAL APORTACIÓN | 383.738,4 | 557.095,7 | 659.080,1 | 750.453,4 | 813.847,8 | 629.070,7 | 750.355,6 | 937.478,7 | 952.215,0 |

Nota: 1990-1996 datos en términos de caja, 1997-1998 datos de presupuesto.

(*) Se consignan en cifras brutas sin descontar el 10% de gasto de percepción.

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

5. TRANSFERENCIAS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS A ESPAÑA EN 1998. EL SALDO FINANCIERO

5.1. Gastos del FEOGA-Garantía

La Política Agraria Comunitaria (PAC), se financia a través del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria, Sección Garantía (FEOGA-Garantía). La PAC incluye tanto la política de garantía de mercados agrarios, que se financia íntegramente por la Comunidad Europea, como las medidas de acompañamiento -políticas de estructuras y un cierto número de acciones específicas- que se financian conjuntamente con la Administración española.

Las ayudas del FEOGA-Garantía a España en 1998 ascenderán a 909.370 millones de pesetas, de los cuales 867.000 millones de pesetas corresponden a la política de garantía de mercados agrarios y 42.370 millones de pesetas a medidas de acompañamiento. De estos importes, la Comunidad Europea descontará unos 45.800 millones de pesetas correspondientes a la liquidación de cuentas de ejercicios anteriores y al pago de la cuarta anualidad de la carga adicional láctea. En consecuencia las transferencias netas que se recibirán de la Comunidad ascenderán a 863.570 millones de pesetas.

Se observa un incremento del 13,7 por ciento respecto a los 759.667 millones de pesetas de transferencias netas estimadas en 1997.

El cuadro VIII.5.1 muestra los gastos del FEOGA-Garantía en España desde 1990.

| Cuadro VIII.5.1 | | | | | | | | |
|-------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| GASTOS DEL FEOGA-GARANTÍA EN ESPAÑA | | | | | | | | |
| <i>millones de pesetas</i> | | | | | | | | |
| 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
| 274.529,8 | 428.725,3 | 462.670,5 | 602.077,4 | 700.307,2 | 740.380,0 | 646.726,1 | 759.667,0 | 863.570,0 |

Nota: 1990-1996 datos en términos de caja, 1997-1998 previsión de caja.

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

5.2. Acciones estructurales

Fondos Estructurales

Los Fondos Estructurales son el principal instrumento de la política de cohesión económica y social de la Comunidad. Las Comunidades Europeas cofinancian las intervenciones de estos Fondos en los Estados miembros, cofinanciación en la que pueden participar todas las Administraciones públicas nacionales.

El Consejo Europeo de Edimburgo de diciembre de 1992 acordó la asignación total para el periodo 1994-1999, posteriormente se procedió a distribuir el importe global entre los diferentes Estados miembros. La asignación de los Fondos Estructurales a España para el período 1994-1999, asciende a 34.449 millones de ecus en créditos de compromiso (a precios de 1994), de los cuales 31.668 millones corresponden a los Marcos Comunitarios de Apoyo y 2.781 millones de ecus a las Iniciativas Comunitarias.

El cuadro VIII.5.2 muestra la serie histórica de las transferencias de los Fondos Estructurales desde 1990 hasta 1998.

En 1997 se espera recibir un montante de 783.373,6 pesetas, ligeramente inferior al ingresado en 1996.

Cuadro VIII.5.2
TRANSFERENCIAS RECIBIDAS DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES
Y FONDO DE COHESIÓN
(1990-1998)

millones de pesetas

| Conceptos | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|--------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|--------------------|------------------|------------------|--------------------|
| Fondos estructurales | 217.890,1 | 499.582,9 | 504.979,1 | 497.196,0 | 388.736,6 | 835.972,7 | 787.671,3 | 783.373,6 | 790.946,8 |
| <i>FEDER</i> | 138.184,4 | 283.234,7 | 313.371,2 | 279.988,4 | 259.630,4 | 447.695,4 | 419.514,1 | 350.000,0 | 405.280,0 |
| <i>FSE</i> | 53.078,5 | 134.292,8 | 106.965,4 | 105.544,8 | 77.262,4 | 244.894,4 | 211.360,4 | 286.373,6 | 232.666,8 |
| <i>FEOGA- O., IFOP y otros</i> | 26.627,2 | 82.055,4 | 84.642,5 | 111.662,8 | 51.843,8 | 143.382,9 | 156.796,8 | 147.000,0 | 153.000,0 |
| Fondo de cohesión | | | | 32.448,9 | 60.566,5 | 170.269,1 | 210.508,4 | 129.606,7 | 221.006,6 |
| TOTAL | 217.890,1 | 499.582,9 | 504.979,1 | 529.644,9 | 449.303,1 | 1.006.241,8 | 998.179,7 | 912.980,3 | 1.011.953,4 |

Nota: 1990-1995 datos en términos de caja, 1996-1998 previsión de caja. En la previsión de flujos a recibir en 1997 por el Fondo de Cohesión hay que tener en cuenta que se ha descontado el efecto de los adelantos efectuados en 1996 por la Unión Europea, y no se han considerado los proyectos remitidos pendientes de aprobación hasta final del actual ejercicio

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

Cuadro VIII.5.3
**TRANSFERENCIAS DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES A
 LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL ESTADO EN 1998**

millones de pesetas

| Conceptos | 1998 |
|--|------------------|
| ESTADO: | |
| Transferencias de la CE para financiar proyectos de inversión: | |
| - FEDER | 147.808,5 |
| - FSE | 20.001,3 |
| - FEOGA-Orientación, IFOP y otros recursos | 20.001,6 |
| - Fondo de Cohesión | 96.438,6 |
| ORGANISMOS AUTÓNOMOS ADMINISTRATIVOS (INEM): | |
| Transferencias del FSE | 103.133,9 |
| TOTAL | 387.383,9 |

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

Por otra parte, se estima que en 1998 se recibirán 790.946,8 millones de pesetas; se observa una estabilización en las transferencias de los Fondos estructurales desde 1996.

Los Presupuestos Generales del Estado reflejan, en sus ingresos, únicamente las transferencias de los Fondos Estructurales para acciones cofinanciadas con la Administración Central. En el cuadro VIII.5.3 se recogen los importes correspondientes a 1998.

Fondo de Cohesión

En 1998, la Comunidad Europea efectuará transferencias a España por un importe de 221.006,6 millones de pesetas. La Administración del Estado ingresará 96.438,6 millones de pesetas, 47.692,7 millones las Comunidades Autónomas y el resto se canalizará a Corporaciones Locales y otros agentes económicos.

5.3. Otras Transferencias

El Presupuesto General de las Comunidades Europeas financia otra serie de actuaciones en distintas áreas, tales como cultura, turismo, investigación, etc. Algunas de estas ayudas, especialmente en el campo de la investigación, van

Cuadro VIII.5.4
OTRAS TRANSFERENCIAS COMUNITARIAS A ESPAÑA

| <i>millones de pesetas</i> | | | | | | | | |
|----------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
| 17.705,3 | 24.979,3 | 22.679,8 | 14.663,0 | 15.990,3 | 22.496,3 | 19.518,8 | 17.875,1 | 14.928,1 |

Nota: 1990-1996 datos en términos de caja, 1997-1998 previsión de caja.

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

directamente al beneficiario de las mismas; otras, sin embargo, se canalizan a través del presupuesto del Estado, recogándose entre sus ingresos bajo el epígrafe "Otras transferencias". En 1998 se espera recibir por estos conceptos un importe de 2.651 millones de pesetas.

Asimismo, se reciben del presupuesto operativo de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA) ayudas para la reestructuración de los sectores siderúrgico y del carbón. Las ayudas CECA se canalizan directamente a las empresas, si bien hasta 1996 un pequeño importe -relativo a los anticipos efectuados por el Estado a las empresas CECA-, se han recogido en los ingresos del Estado.

En 1997 se espera recibir 1.608 millones de pesetas mientras que en 1998 las ayudas CECA, ascenderán a unos 2.300 millones de pesetas, los cuales se transferirán en su totalidad a las empresas.

En el cuadro VIII.5.4 se recoge la evolución histórica de las "Otras Transferencias" en la que se incluye el 10 por ciento por gastos de recaudación de los recursos propios tradicionales, por importe de 9.977,1 millones de pesetas, en 1998.

5.4. Saldo financiero España-CE en 1998

El cuadro VIII.5.5 muestra la estimación del saldo financiero España-CE para 1998, desglosando, en sus distintos conceptos, tanto la aportación española como los pagos comunitarios previstos, los cuales incluyen las transferencias que recibirán la Administración Central, las Administraciones territoriales y otros agentes.

Se prevé que el resultado de los flujos de ingresos y pagos entre España y las Comunidades Europeas en el año 1998 presentará un saldo positivo por importe de 938.236,5 millones de pesetas, mientras que el saldo financiero para el ejercicio 1997 se estima en 755.675,6 millones de pesetas.

En el cuadro VIII.5.6 se presenta una serie histórica de la evolución del saldo financiero entre España y las Comunidades Europeas desde 1990.

Cuadro VIII.5.5
ESTIMACIÓN DEL SALDO FINANCIERO ESPAÑA-CE EN 1998

| <i>millones de pesetas</i> | |
|----------------------------------|--------------------|
| Concepto | 1998 |
| Recursos Propios Tradicionales | 99.771,1 |
| Recurso IVA | 416.051,5 |
| Recurso PNB | 415.477,4 |
| Aportación al FED | 20.915,0 |
| TOTAL APORTACIÓN ESPAÑOLA | 952.215,0 |
| FEOGA-Garantía | 863.570,0 |
| Feoga-Orientación, IFOP y otros | 153.000,0 |
| FEDER | 405.280,0 |
| FSE | 232.666,8 |
| Fondo de Cohesión | 221.006,6 |
| 10% gastos de recaudación r.p.t. | 9.977,1 |
| Otras transferencias | 4.951,0 |
| TOTAL PAGOS COMUNITARIOS | 1.890.451,5 |
| SALDO FINANCIERO | 938.236,5 |

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

Cuadro VIII.5.6
EVOLUCIÓN DEL SALDO FINANCIERO ESPAÑA-CE 1990-1998

| <i>millones de pesetas</i> | | | | | | | | | |
|----------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|--------------------|------------------|------------------|------------------|
| Conceptos | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
| Aportación Española (*) | 383.741,3 | 557.095,7 | 659.080,1 | 750.453,2 | 813.847,8 | 629.070,7 | 750.355,6 | 934.846,8 | 952.215,0 |
| Pagos Comunitarios | 510.125,2 | 953.287,5 | 990.329,4 | 1.146.385,3 | 1.165.600,6 | 1.769.118,1 | 1.664.424,6 | 1.690.522,4 | 1.890.451,5 |
| SALDO FINANCIERO | 126.383,9 | 396.191,8 | 331.249,3 | 395.932,1 | 351.752,8 | 1.140.047,4 | 914.069,0 | 755.675,6 | 938.236,5 |

Nota: 1990-1996 datos en términos de caja, 1997-1998 previsión de caja.

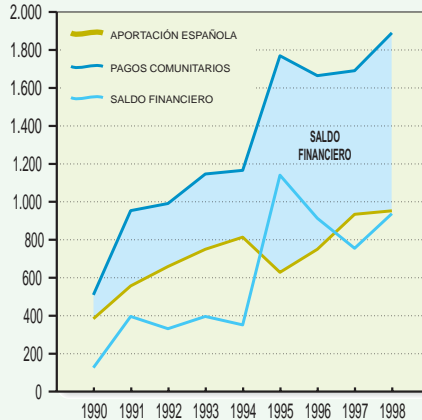
(*) Se expresa en términos netos incluyendo las devoluciones de IVA y PNB de ejercicios anteriores.

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

EVOLUCIÓN DEL SALDO FINANCIERO ENTRE ESPAÑA Y LAS COMUNIDADES EUROPEAS

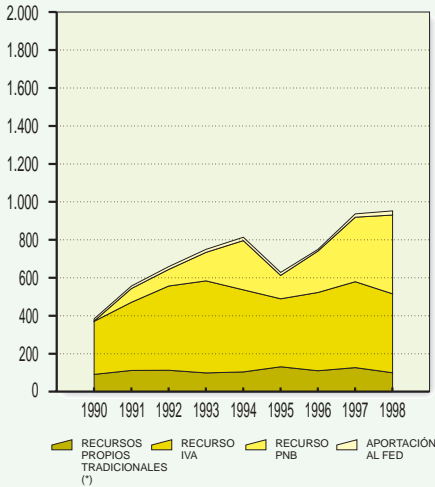
Miles de millones de pesetas

SALDO FINANCIERO



Nota : 1990-1996 datos en términos de caja, 1997-1998 previsión de caja
 (*) Se expresa en términos netos incluyendo las devoluciones de IVA y PNB de ejercicios anteriores

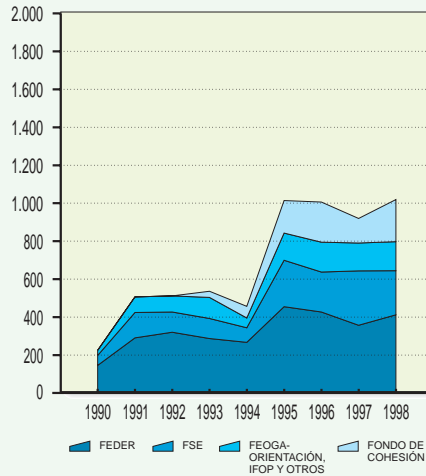
APORTACIÓN ESPAÑOLA



Nota : 1990-1996 datos en términos de caja, 1997-1998 datos de presupuesto
 (*) Se consignan en cifras brutas sin descontar el 10% de gasto de percepción

Fuente : Ministerio de Economía y Hacienda

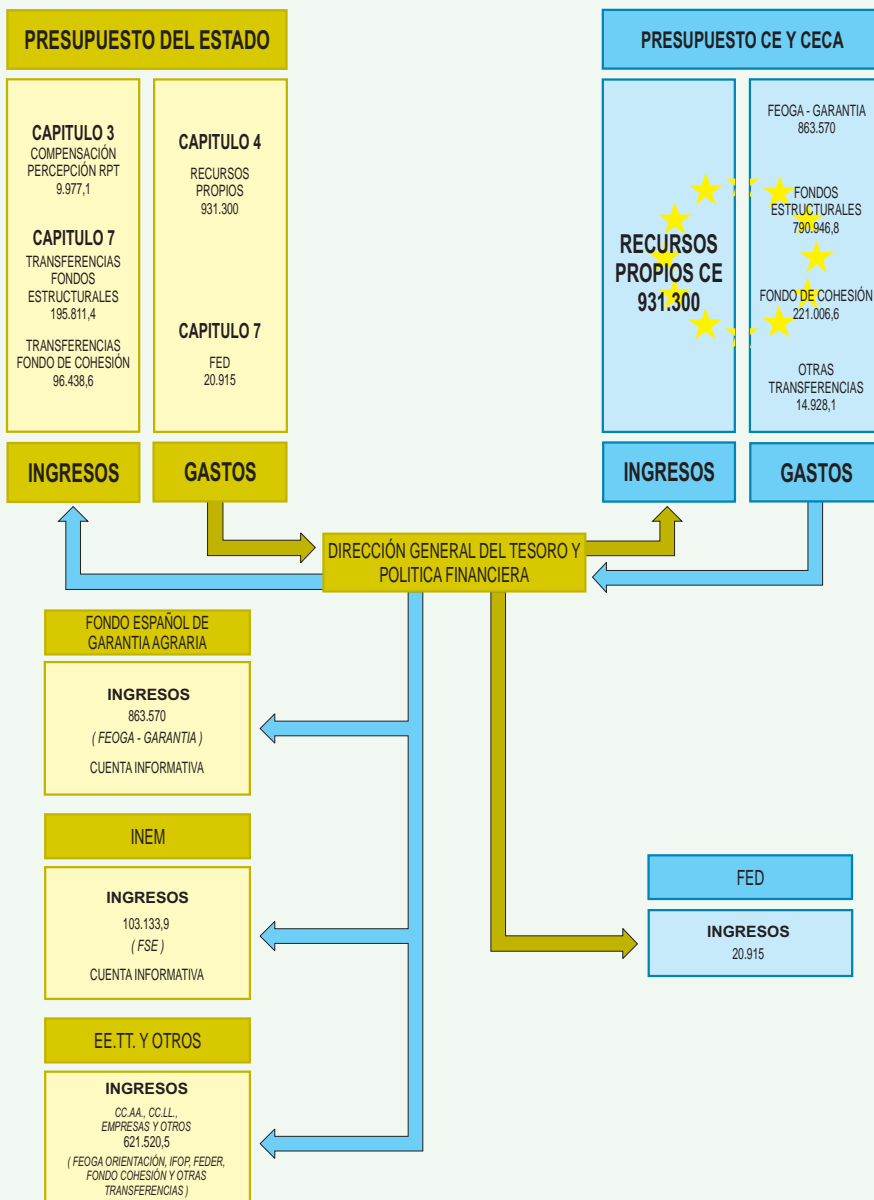
PAGOS COMUNITARIOS



Nota : 1990-1995 datos en términos de caja, 1996-1997 previsión de caja

ESQUEMA DE FUNCIONAMIENTO DEL MODELO DE ARTICULACIÓN PRESUPUESTARIA EN 1998

Millones de pesetas



ÍNDICE DE CUADROS

Y RELACIÓN DE GRÁFICOS

ÍNDICE DE CUADROS

| | | |
|---------|--|-----|
| I.2.1 | Contabilidad nacional trimestral..... | 11 |
| I.3.1 | Previsiones macroeconómicas para 1997-1998..... | 26 |
| III.2.1 | Presupuesto de ingresos consolidados del estado, Organismos Autónomos, Seguridad Social y Entes Públicos (homogeneizado)..... | 68 |
| III.2.2 | Presupuesto de gastos consolidados del estado, Organismos Autónomos, Seguridad Social y Entes Públicos (homogeneizado)..... | 71 |
| IV.2.1 | Presión fiscal..... | 97 |
| IV.2.2 | Presupuesto de ingresos no financieros del Estado para 1998..... | 100 |
| IV.2.3 | Estructura relativa del Presupuesto de ingresos no financieros del Estado para 1998..... | 102 |
| IV.2.4 | Evolución de la presión tributaria en términos de Contabilidad Nacional..... | 106 |
| IV.2.5 | Presupuesto de gastos fiscales para 1998 por conceptos impositivos y modalidades de gasto fiscal..... | 109 |
| IV.2.6 | Presupuesto de ingresos y gastos fiscales para 1998..... | 112 |
| IV.2.7 | Clasificación funcional de los gastos fiscales..... | 114 |
| IV.3.1 | Presupuesto de gastos del estado (ajustado)..... | 120 |
| IV.3.2 | Transferencias corrientes del Estado a otros agentes..... | 125 |
| IV.3.3 | Transferencias de capital del Estado a otros agentes..... | 127 |
| IV.3.4 | Distribución por secciones del Presupuesto de gastos no financieros del estado distribución por secciones (ajustado)..... | 131 |
| IV.4.1 | Deuda del Estado. Amortizaciones deuda viva en 1998..... | 135 |
| IV.4.2 | Evolución de la deuda viva del Estado..... | 138 |
| V.2.1 | Presupuesto de ingresos de los Organismos Autónomos de carácter administrativo. Origen de los recursos..... | 151 |
| V.2.2 | Presupuesto de ingresos de los Organismos Autónomos de carácter administrativo..... | 151 |
| V.2.3 | Presupuesto de gastos de los Organismos Autónomos de carácter administrativo..... | 154 |
| V.2.4 | Participación de los grandes centros gestores en el Presupuesto de gastos de los Organismos Autónomos de carácter administrativo..... | 156 |
| V.2.5 | Participación de los organismos autónomos más importantes en el Presupuesto de gastos de los organismos autónomos de carácter administrativo..... | 157 |
| V.2.6 | Presupuesto por programas del INEM..... | 158 |
| V.3.1 | Presupuesto de ingresos de los Organismos Autónomos de carácter comercial, Industrial, financiero o análogo..... | 159 |
| V.3.2 | Presupuesto de ingresos de los Organismos Autónomos de carácter comercial, Industrial, financiero o análogo. Origen de los recursos..... | 159 |
| V.3.3 | Presupuesto de gastos de los Organismos Autónomos de carácter comercial, Industrial, financiero o análogo..... | 161 |
| V.3.4 | Participación de los grandes centros gestores en el Presupuesto de gastos de los Organismos Autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogo..... | 163 |
| V.3.5 | Presupuesto de gastos de los Organismos Autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogo. Principales organismos..... | 164 |
| V.3.6 | Presupuesto de gastos del Fondo Español de Garantía Agraria..... | 164 |

| | | |
|----------|--|-----|
| V.4.1 | Presupuesto de ingresos de los entes públicos. | |
| | Origen de los recursos..... | 166 |
| V.4.2 | Presupuesto de gastos de los Entes públicos..... | 167 |
| V.4.3 | Distribución del Presupuesto de gastos de los Entes públicos..... | 167 |
| VI.2.1 | Presupuesto de ingresos de la Seguridad Social..... | 173 |
| VI.2.2 | Cotizaciones sociales de la Seguridad Social..... | 174 |
| VI.2.3 | Transferencias corrientes a la Seguridad Social..... | 175 |
| VI.3.1 | Presupuesto de gastos de la Seguridad Social..... | 176 |
| VI.3.2 | Transferencias corrientes de la Seguridad Social..... | 178 |
| VI.3.3 | Presupuesto de gastos funcional de la Seguridad Social..... | 180 |
| VII.1.1 | Entregas a cuenta de la participación en los ingresos territoriales del Estado por IRPF. Comunidades Autónomas que han adoptado el modelo..... | 187 |
| VII.1.2 | Entregas a cuenta de la participación en los ingresos generales del Estado para 1998. Comunidades autónomas que han adoptado el modelo..... | 190 |
| VII.1.3 | Entregas a cuenta de la participación en los ingresos del Estado para 1998. Comunidades autónomas que no han adoptado el modelo..... | 191 |
| VII.1.4 | Fondo de Compensación Interterritorial en 1998..... | 193 |
| VII.1.5 | Compensaciones financieras..... | 194 |
| VIII.3.1 | Perspectivas financieras de la Comunidad (ajuste técnico 1998 y adaptación a condiciones de ejecución)..... | 207 |
| VIII.3.2 | Anteproyecto de Presupuesto General de las Comunidades Europeas para 1998..... | 208 |
| VIII.4.1 | Evolución de la aportación española al presupuesto general de las Comunidades Europeas y al Fondo Europeo de Desarrollo..... | 210 |
| VIII.5.1 | Gastos del FEOGA-GARANTÍA en España..... | 211 |
| VIII.5.2 | Transferencias recibidas de los fondos estructurales y fondo de cohesión (1990-1998)..... | 212 |
| VIII.5.3 | Transferencias de los fondos estructurales a la Administración Central del Estado en 1998..... | 213 |
| VIII.5.4 | Otras transferencias comunitarias a España..... | 214 |
| VIII.5.5 | Estimación del saldo financiero España-CE en 1998..... | 215 |
| VIII.5.6 | Evolución del saldo financiero España-CE 1990-1998..... | 215 |

RELACIÓN DE GRÁFICOS

Capítulo I

- PIB y sus componentes / indicadores de confianza
- Evolución del mercado de trabajo
- Precios de consumo / convergencia en precios
- Balanza por cuenta corriente y capital
- Diferencial de tipos de interés a largo plazo frente a Alemania

Capítulo II

- Delimitación del Sector Público y las Administraciones Públicas ámbito de la Contabilidad Nacional en relación con los Presupuestos Generales del Estado
- Delimitación del Sector Público ámbito actual de los Presupuestos Generales del Estado Presupuesto consolidado

Capítulo III

- Presupuesto de ingresos consolidados del Estado, Organismos Autónomos, Seguridad Social y Entes Públicos para 1998 (homogeneizado)
- Presupuestos de gastos consolidados del Estado, Organismos Autónomos, Seguridad Social y Entes Públicos para 1998 (homogeneizado)

Capítulo IV

- Presión fiscal
- Presupuesto de ingresos no financieros del Estado en 1998
- Presupuesto de ingresos del Estado para 1998.
Impuestos directos-impuestos indirectos
- Presupuesto de ingresos del estado para 1998.
Impuestos directos-impuestos indirectos (homogeneizado)
- Presupuestos de ingresos y gastos fiscales del Estado para 1998
- Presupuestos de gastos del Estado para 1998 (ajustado)
- Transferencias corrientes del Estado a otros Agentes
- Transferencias de capital del Estado a otros Agentes
- Evolución ratio de refinanciación de la deuda del Estado
- Evolución de la vida media de la deuda
- Evolución de rentabilidades en el mercado secundario
- Distribución de la financiación en divisas
- Amortizaciones mensuales 1998-2001
- Evolución de las emisiones de deuda a medio y largo plazo

Capítulo V

- Presupuesto de ingresos de los Organismos Autónomos de carácter administrativo
- Presupuesto de gastos de los Organismos Autónomos de carácter administrativo
- Presupuesto de ingresos de los Organismos Autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogo
- Presupuesto de gastos de los Organismos Autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogo

Capítulo VI

- Presupuesto de ingresos de la Seguridad Social
- Presupuesto de gastos de la Seguridad Social
- Presupuesto de gastos funcional de la Seguridad Social
- Capítulo VII
- Fondo de Compensación Interterritorial EN 1998

Capítulo VIII

- Evolución del saldo financiero entre España y las Comunidades Europeas
- Esquema de funcionamiento del modelo de articulación presupuestaria en 1998

Título: Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 1998

Depósito Legal: M-34310-1997

I.S.B.N.: 84-476-0314-8

N.I.P.O.: 101-96-109-0

Elabora: Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos

Imprime: V.A. Impresores, S.A.

Encuadernación: Tomás de Diego Chicharro, S.L.

Edita y distribuye: Secretaría General Técnica

Centro de Publicaciones y Documentación del Ministerio de Economía y Hacienda

Plaza del Campillo del Mundo Nuevo, 3.28005 Madrid

Teléfono: 527 14 37 - Fax: 527 39 51

Características Técnicas de la Publicación

Original

Método: Abierto con consolidación

Entorno: WINDOWS

Textos: MICROSOFT WORD

Datos numéricos: MICROSOFT EXCEL

Cuadros: MICROSOFT WORD con datos importados de EXCEL

Gráficos: COREL DRAW con datos importados de EXCEL

Edición: MICROSOFT WORD

Lenguaje: POSTSCRIPT

Transmisión Telemática: Modem de Comunicaciones

Cierre: 28 de septiembre de 1997

Preimpresión

Método: Inverso con importación desde soporte magnético

Entorno: APPLE MACINTOSH

Maquetación: QUARK XPRESS

Fotocomposición: QUARK XPRESS

Pruebas: 3M RAINBOW (sublimación)

Filmación Directa a Plancha: LINOTRONIC «HERKULES PRO»

Impresión

Papel interior: couché mate 100 gramos

Papel portada: cartulina 300 gramos glasofonada

Tipo de letra: TIMES y HELVETICA

Tirada: 4.500 ejemplares

Tipo: FRENADA

Impresión: MITSUBISHI 3F/4 COLORES 72x102

Terminación: 29 de septiembre de 1997

