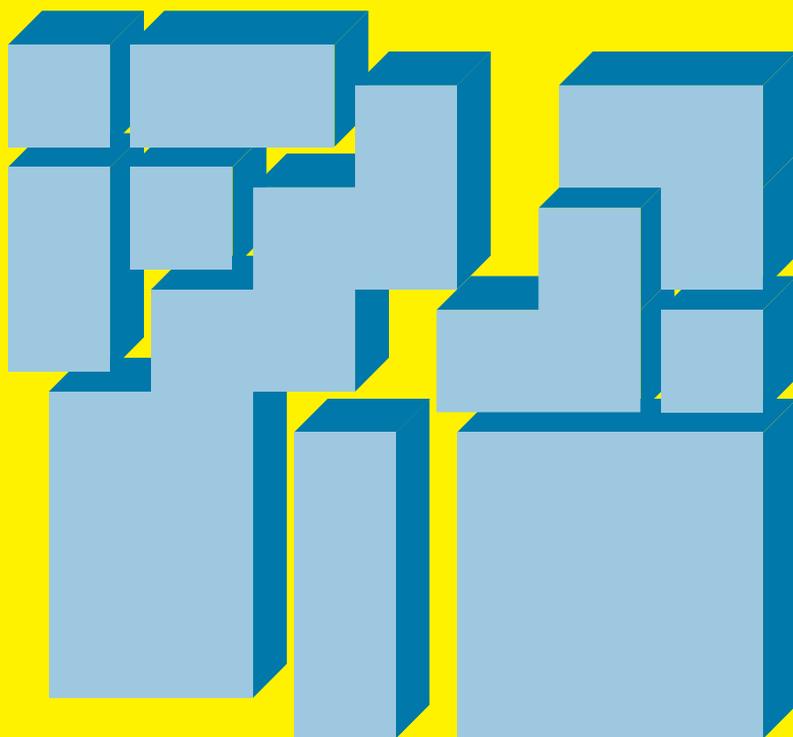




Ministerio de
Economía y Hacienda

**Presentación del Proyecto de
Presupuestos Generales
del Estado
1997**



Presentación del Proyecto de

PRESUPUESTOS

GENERALES DEL

ESTADO

1997



Ministerio de
Economía y Hacienda

Título: Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 1997

Depósito Legal: M-34221-1996

I.S.B.N.: 84-476-0269-9

N.I. P.O.: 101-96-109-0

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

INTRODUCCIÓN

La economía y la sociedad española se encuentran en un momento histórico, marcado por la doble oportunidad de aprovechar la recuperación económica para crear intensamente empleo, y conseguir la integración de España en la Unión Económica y Monetaria en los plazos establecidos por el Tratado de la Unión. La política económica encaminada a reducir el desempleo de manera significativa pasa, ineludiblemente, por un mayor ritmo de crecimiento. No obstante, el verdadero reto es lograr no sólo una tasa de crecimiento mayor sino, además, garantizar la sostenibilidad del proceso de crecimiento. Ello implica que la política económica debe centrar sus actuaciones en dos frentes complementarios. Por una parte, es necesario crear un marco macroeconómico estable que ayude a desarrollar eficientemente la iniciativa de los agentes económicos. Por otra, es preciso adoptar medidas de carácter estructural orientadas a incrementar la capacidad productiva de la economía.

La estabilidad macroeconómica constituye el marco idóneo para el crecimiento y la generación de empleo sostenidos. Además, es el camino que conduce a integrarse en el grupo de países más prósperos, que encabezarán la Unión Monetaria europea. De esta forma se completará un proceso que comenzó hace casi cuarenta años con el Tratado de Roma. Los Presupuestos Generales del Estado para 1997 son el instrumento que ha de aprovechar la oportunidad que se presenta a la sociedad española, aunando la corrección de los desequilibrios básicos y la introducción de reformas estructurales.

Los Presupuestos Generales del Estado para 1997 reflejan nítidamente una nueva orientación de la política económica que contribuye de forma esencial a la modernización de la economía española. La contención del gasto público que los mismos contienen, junto con la significativa reducción del déficit público que conllevan, sin elevar la presión fiscal, es el exponente más claro de la voluntad del Gobierno de mejorar sustancialmente la credibilidad e incrementar la confianza de los agentes sociales y económicos. En este sentido, los Presupuestos de 1997 coadyuvarán a la bajada de los tipos de interés y a la recuperación de las inversiones y el empleo en el conjunto de la economía. El descenso del precio del dinero que posibilite la reducción del diferencial que existe respecto a nuestros socios comunitarios no sólo reduce la carga de intereses del Estado, sino que potencia el dinamismo de la inversión, además de favorecer la recuperación del consumo.

Los Presupuestos Generales del Estado para 1997 suponen un paso adelante en la modernización del sector público, que es la forma de garantizar una mejora de la eficiencia de los servicios públicos básicos, tales como la sanidad, la educación y la formación ocupacional, la justicia, la seguridad ciudadana y las pensiones. Todos estos servicios, esenciales para el bienestar de los españoles, reciben en los Presupuestos Generales del Estado para 1997 un trato preferente.

El sector público no puede permanecer impasible a los retos propios de una economía globalizada y cada vez sujeta a mayores exigencias. El primer elemento de la modernización es la incorporación en los Presupuestos Generales del Estado de austeridad, rigor y control, plasmados en los nuevos procedimientos presupuestarios, que garantizan la inexistencia de desviaciones significativas entre la liquidación del presupuesto y las cifras inicialmente aprobadas.

La credibilidad que aporta a los Presupuestos Generales del Estado el enfoque de la austeridad en el gasto, la contención de la presión fiscal y la fiabilidad del procedimiento presupuestario, debe estimular las expectativas de los agentes económicos, tanto dentro como fuera de España. En el interior, porque el sector público realiza una contribución importante al crecimiento mediante el compromiso de que no habrá subidas de impuestos en el futuro y, en el exterior, consiguiendo la confianza de los mercados financieros internacionales, de la que depende la bajada de los tipos de interés y la estabilidad de nuestra moneda.

Los Presupuestos Generales del Estado realizan una aportación decisiva a la necesaria reducción de la inflación en la economía española mediante la austeridad en el gasto, la reducción del déficit y la renuncia a toda fiscalidad con efectos negativos sobre el proceso de formación de precios. Adicionalmente, las medidas que acompañan a estos Presupuestos Generales del Estado tienen mayor incidencia en aquellos sectores económicos que han estado más protegidos de la competencia exterior y que, por tanto, han tenido un carácter más inflacionista.

Esta reducción de la inflación junto con la del déficit y del peso de la deuda pública sobre el PIB, garantizan que España formará parte del grupo de países que accederán a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria el 1 de enero de 1999. El éxito de la integración de España en la Unión Monetaria europea es la vía para despejar el futuro económico y conseguir que nuestro país alcance las cotas de bienestar que disfrutaban los países más prósperos de nuestro entorno.

La principal preocupación de la sociedad española es el paro. La orientación hacia el objetivo de elevar el potencial de crecimiento de la economía española es la única vía para impulsar la creación de empleo y avanzar en el proceso de convergencia real con Europa. Apostar por el protagonismo que necesariamente debe asumir la iniciativa privada, junto a la introducción de sistemas que fomenten la participación de la misma en las inversiones de promoción pública, va a contribuir a mantener el ritmo inversor de nuestra economía y, con ello, a la creación de empleo y el consumo privado. Igualmente, el ajuste en la vertiente de gasto que contienen estos Presupuestos permite liberar recursos con el fin de potenciar programas ligados a la promoción de los sectores productivos. Entre ellos, hay que destacar la especial consideración que se ha dado a las políticas activas de empleo, la investigación y el desarrollo y a la internacionalización de la economía.

Capítulo I

LA ECONOMÍA ESPAÑOLA Y LOS
PRESUPUESTOS GENERALES DEL
ESTADO 1997

LA ECONOMÍA ESPAÑOLA Y LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 1997

1. ECONOMÍA INTERNACIONAL: SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS

Durante 1996, se espera que la Unión Europea crezca en promedio a una tasa cercana al 1,5 por ciento, sensiblemente inferior al crecimiento experimentado en 1995 y al que registran otros países industrializados, en particular Japón y los Estados Unidos. Esta ralentización del crecimiento en los países europeos supone la continuación de la situación observada en la segunda mitad de 1995, si bien se prevé que en los dos últimos trimestres de 1996 se invierta esta tendencia. No obstante, esta panorámica general esconde disparidades bastante acusadas en el comportamiento a nivel macroeconómico de los distintos países que componen este área. Así, mientras que desde finales de 1995 y principios de 1996 se ha observado un notable debilitamiento en algunas economías europeas, en especial en Francia y Alemania, en otras, por el contrario, se espera cerrar el ejercicio 1996 con unas tasas similares a las del año anterior.

La reducción en el ritmo de crecimiento de las economías europeas a partir de la segunda mitad de 1995 se ha debido, fundamentalmente, a la desaceleración de la inversión y al moderado crecimiento del consumo privado. Adicionalmente, la orientación de la política fiscal, en la mayoría de los países europeos, ha consistido en no expandir la demanda pública tratando de minorar la desaceleración de la demanda privada. El consumo privado ha crecido a tasas muy modestas, probablemente como consecuencia del incremento del ahorro en algunos países por motivo de precaución, que puede estar asociado a la situación del mercado de trabajo y, en menor medida, a las incertidumbres respecto al futuro de los sistemas de pensiones. Por otra parte, la inversión ha ralentizado su crecimiento, en parte debido al aumento de los tipos de interés reales a largo plazo que tuvo lugar en 1994 y principios de 1995.

El empeoramiento más pronunciado de la actividad se ha registrado en Alemania, Francia y en otros países de la zona de influencia del marco alemán, es decir, en los países en los que los mercados financieros depositan una

mayor confianza en cuanto a las posibilidades de incorporación a la Unión Monetaria, mientras que aquellos países que experimentaron devaluaciones recientes han mostrado tasas de crecimiento sostenidas, sobre todo en Italia y España. La actual situación económica de los países europeos permite una lectura positiva por dos motivos. En primer lugar, el grupo de países que acusó en mayor medida la ralentización económica parece empezar a mostrar una notable mejoría en sus indicadores económicos, lo que resulta especialmente relevante en el caso de la economía alemana. Y, en segundo lugar, porque el hecho de que algunos de los países para los que existían serias dudas acerca de su incorporación a la Unión Monetaria sean aquellos que han sufrido en menor medida el debilitamiento de la actividad aumenta sus posibilidades de cumplimiento de los criterios de Maastricht de carácter fiscal. Además, el mayor dinamismo de la economía americana durante el primer semestre de 1996 puede afectar positivamente a las economías europeas, si bien dicho efecto suele transmitirse con cierto retraso (véase el Recuadro I.1).

Por lo que respecta a las perspectivas macroeconómicas de cada país, durante 1997 se espera un fortalecimiento de la actividad de la *economía alemana* que permitirá un crecimiento en torno al 2,3 por ciento, debido al mejor comportamiento del consumo privado y de la inversión, así como de las exportaciones, que desde la segunda mitad de 1995 vienen registrando tasas de crecimiento considerablemente elevadas. La tasa de desempleo, para la que se espera que aumente en 1996 en un punto hasta situarse por encima del 10 por ciento de la población activa, permanecerá prácticamente inalterada en 1997. En cuanto a la inflación, tras la desaceleración registrada en 1996, las previsiones para 1997 apuntan hacia una estabilización en torno al 1,5 por ciento.

En *Francia*, a pesar de los signos de reactivación económica del primer trimestre de 1996, las posibilidades de una rápida recuperación parecen haberse visto frenadas durante el segundo trimestre de 1996, debido fundamentalmente al negativo comportamiento del consumo privado, por lo que las expectativas de crecimiento se sitúan en el 1,3 por ciento para 1996. Ligada a este crecimiento moderado, la tasa de desempleo se situará en torno al 12,2 en 1996. Sin embargo, la mejora en las perspectivas de crecimiento de la economía alemana puede suponer un considerable estímulo para la economía francesa de modo que cabe esperar un crecimiento en 1997 en torno al 2,5 por ciento y una ligera reducción de la tasa de paro, aunque al igual que en otros países de la Unión Europea, las medidas anunciadas por el Gobierno para reducir el déficit público pueden obligar a una revisión de estas perspectivas.

Recuadro 1.1
**INTERDEPENDENCIA DE LAS
 FLUCTUACIONES ECONÓMICAS EN
 LOS PAÍSES DESARROLLADOS**

El elevado grado de interdependencia económica existente entre los países desarrollados ha ampliado y reforzado los canales de transmisión de las fluctuaciones económicas entre países, por lo que resulta conveniente evaluar las posibilidades de crecimiento de un país tomando en consideración la evolución de su entorno más inmediato. En este sentido, el análisis de los movimientos simultáneos del PIB, en la medida en que permite identificar el grado de correlación existente entre las distintas economías, así como los desfases o adelantos con que se producen, constituye una referencia fundamental a la hora de evaluar las perspectivas económicas a corto y medio plazo.

La evidencia empírica sobre estos comovimientos de carácter cíclico a nivel internacional suele realizarse calculando las correlaciones contemporáneas, adelantadas o desfasadas entre estimaciones del componente cíclico del PIB de

los países considerados. La razón es que las tasas de crecimiento contienen no sólo información sobre perturbaciones de carácter cíclico que, por lo tanto, únicamente tienen efectos transitorios sobre el PIB, sino también, sobre perturbaciones de carácter permanente.

En el gráfico adjunto se ha representado una estimación del componente cíclico de Estados Unidos y de la Unión Europea. El PIB de la UE, se ha ponderado según, el peso de cada país en el PIB de la UE en 1990, utilizando las paridades de poder de compra estimadas para ese año. Como se puede observar, existe una elevada correlación entre los componentes cíclicos del PIB de ambas áreas económicas, si bien a partir de finales de los ochenta el ciclo económico de los Estados Unidos parece adelantarse al de la Unión Europea. Este hecho resulta relevante, ya que sugiere que la recuperación de la economía americana se puede transmitir a las economías europeas en el segundo semestre de este año, como señalan los principales organismos internacionales. La máxima correlación estimada se corresponde con un retraso de dos trimestres.



Las perspectivas en cuanto a la economía italiana sitúan en un 1,3 por ciento la tasa de crecimiento esperado para 1996, lo que supone una desaceleración respecto a los resultados obtenidos en 1995, en el que la economía creció al 3 por ciento. En particular, la fortaleza de la lira moderará el crecimiento de las exportaciones además de contribuir, junto con una menor presión de la demanda y una política monetaria muy estricta, a desacelerar el nivel de precios, por lo que se espera una tasa de inflación del 4,1 por ciento para 1996. En 1997, la reactivación de la economía conducirá a un crecimiento del PIB del 2,2 por ciento, aunque en el mercado de trabajo no son previsibles movimientos significativos en la tasa de desempleo, situada en torno al 11,7 por ciento. Por último, a pesar de los progresos conseguidos en materia fiscal, el aspecto más preocupante de la economía italiana, continúa siendo sus elevados déficit y deuda pública, especialmente por lo que respecta al cumplimiento de los criterios de Maastricht.

En el *Reino Unido*, la tasa de crecimiento económico se ha estabilizado en torno al 2 por ciento en el primer trimestre de 1996, aunque el efecto de la mejora en las expectativas sobre el consumo privado hacen previsible una aceleración de la demanda interior desde la segunda mitad de 1996. Para 1997, las previsiones apuntan hacia un crecimiento del PIB del orden del 3 por ciento y como consecuencia del aumento de la producción, la tasa de desempleo disminuirá ligeramente en 1996 y 1997, situándose en este último año en el 8 por ciento. En materia de precios no se esperan avances importantes, por lo que, durante 1996 y 1997, la tasa de inflación permanecerá estabilizada en torno al nivel de 1995. Por el contrario, tanto en 1996 como en 1997, tendrá lugar una reducción significativa del desequilibrio presupuestario.

Por lo que respecta al resto de países de la Unión Europea, la actividad económica se paralizó considerablemente en *Suecia, Austria y Bélgica*, esperándose crecimientos muy modestos del PIB para 1996 y, como consecuencia sobre todo de la caída en las exportaciones hacia sus socios europeos. Por otro lado, en *Holanda, Dinamarca, y Finlandia*, la fortaleza mostrada por ciertos componentes de la demanda interna ha compensado el mal resultado de las exportaciones. En *Portugal*, la combinación de la debilidad de las exportaciones y la considerable ralentización de la inversión desacelerarán el crecimiento económico para 1996. Por último, y en claro contraste con el resto de Europa, *Irlanda* ha mostrado un crecimiento económico sostenido, resultado de un considerable flujo de inversión extranjera directa, una clara apertura hacia el exterior y una mejora de los indicadores fiscales. Para el conjunto de estos países, se espera que en 1997 sigan un comportamiento similar al de las economías alemana y francesa en lo que se refiere a la au-

sencia de tensiones inflacionistas y reducción del déficit público, aunque en países como *Suecia* y *Finlandia*, existe el riesgo de cierto deterioro de la inflación en 1997.

En los *Estados Unidos*, tras el crecimiento económico del primer semestre de 1996, superior al registrado en 1995, la reactivación de la actividad se ha confirmado en el segundo semestre, aunque los aumentos de los tipos de interés que se han producido recientemente puedan moderar los resultados para la segunda mitad de 1996. Por componentes, el crecimiento del consumo privado y de la inversión explican en buena medida el crecimiento de la producción que, además, ha sido compatible con una notable reducción del déficit público, dando lugar a una disminución del ratio de deuda pública sobre el PIB. La previsión de crecimiento del PIB para 1997 es del 2,3 por ciento. Por lo que respecta a los precios, a pesar de los niveles reducidos que viene alcanzando la tasa de paro, la tasa de inflación se espera se sitúe por debajo del 3 por ciento tanto en 1996 como en 1997. Sin embargo, dado el elevado grado de utilización de la capacidad productiva con el que la economía está operando, existen ciertos riesgos de que el ritmo de crecimiento elevado se traduzca finalmente en tensiones inflacionistas.

En *Japón*, durante 1996 se han confirmado las expectativas de recuperación de la actividad económica iniciada a finales de 1995. Los distintos indicadores de actividad han mejorado sensiblemente con respecto a los niveles de 1995, dando lugar a una tasa de crecimiento muy elevada durante la primera parte de este año, que posiblemente se mantendrá en lo que queda de ejercicio y en 1997, año en el que el crecimiento podría situarse en torno al 2,7 por ciento. Al igual que para la economía americana, estas expectativas de crecimiento se basan en el consumo privado y en la inversión, si bien en este caso es el sector público el responsable del dinamismo inversor observado. Por otro lado, aunque el saldo de la balanza por cuenta corriente continuará siendo claramente positivo, la contribución de las exportaciones netas al crecimiento económico será previsiblemente negativa, al igual que en 1995. A pesar de esta notable mejoría de la economía japonesa, la valoración optimista de este proceso de recuperación se ve matizada al considerar otros indicadores económicos, como la tasa de desempleo que en 1996 se ha mantenido al mismo nivel de 1995, aunque en 1997 podría disminuir ligeramente. Por último, los datos disponibles en materia de precios corroboran las expectativas de ausencia de tensiones inflacionistas apreciables, dado el alto grado de capacidad ociosa, aunque es probable que en 1997 la aceleración en el ritmo de actividad económica modifique este escenario.

1.1 Grado de cumplimiento de los criterios de convergencia nominal del Tratado de Maastricht

De acuerdo con el calendario de transición a la moneda única, acordado en Madrid, el Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea decidirá a principios de 1998 qué países cumplen las condiciones de estabilidad nominal previstas en el Tratado de Maastricht para poder adoptar el euro como moneda única. Dicha decisión se tomará tan pronto como estén disponibles los principales indicadores macroeconómicos correspondientes a 1997 ya que, conforme a lo previsto en dicho Tratado, la convergencia en inflación y en tipos de interés se evaluará sobre la base de los logros alcanzados en el año anterior al examen, esto es, en 1997, mientras que para determinar la existencia de déficit excesivos se podrá tener en cuenta la trayectoria de acercamiento hacia los valores de referencia de déficit y deuda pública, un 3 y un 60 por ciento del PIB, respectivamente (véase el Recuadro I.2).

Cuadro I.1

CUMPLIMIENTO DE LOS CRITERIOS DE CONVERGENCIA POR LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

Países	Inflación (Deflactor del consumo privado)			Tipos interés nominales a largo plazo			Déficit público (% del PIB)			Deuda pública (% del PIB)		
	1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997
Bélgica	1,5	2,0	1,8	7,5	6,4	6,2	-4,5	-3,2	-3,7	133,7	132,2	130,6
Dinamarca	1,8	1,8	2,4	8,3	6,6	6,6	-1,4	-0,9	-0,6	71,9	71,0	68,7
Alemania	2,0	1,6	1,6	6,8	6,1	6,0	-3,5	-3,9	-2,9	58,1	61,5	62,4
Grecia	9,3	8,3	7,0	18,4	12,5	9,6	-9,2	-8,1	-6,9	111,7	112,0	111,6
España	4,6	3,6	2,8	11,3	9,1	8,3	-6,6	-4,4	-3,0	65,8	67,5	67,2
Francia	1,6	1,8	1,6	7,6	6,3	6,1	-5,0	-4,2	-3,0	52,4	56,1	57,8
Irlanda	2,5	2,3	2,4	8,3	7,3	7,1	-2,4	-2,0	-1,6	85,5	81,3	77,3
Italia	5,8	4,1	3,5	11,9	9,4	8,5	-7,1	-6,3	-5,2	124,8	124,5	122,8
Luxemburgo	2,0	1,7	2,1	7,5	6,4	6,2	0,3	0,7	0,3	5,9	6,2	6,8
Países Bajos	1,1	1,9	2,0	6,9	6,1	6,0	-3,4	-3,5	-2,9	79,0	79,4	78,7
Austria	2,2	2,1	1,6	7,2	6,3	6,0	-6,2	-4,6	-3,1	69,4	72,4	73,9
Portugal	4,2	3,1	3,0	11,5	9,1	8,3	-5,4	-4,4	-3,7	71,6	72,2	71,8
Finlandia	1,1	1,0	1,5	8,8	7,1	6,8	-5,6	-3,3	-1,6	59,4	62,5	63,2
Suecia	2,7	1,7	2,5	10,2	8,0	7,5	-8,1	-5,2	-3,1	79,9	80,8	79,6
Reino Unido	2,6	2,7	2,5	8,2	7,7	7,6	-6,0	-4,4	-3,7	54,0	55,5	56,2

Nota: Sombreados figuran los países que cumplirían los criterios de convergencia nominal establecidos en el Tratado de Maastricht.

Las previsiones de déficit y deuda pública de la Comisión Europea no tienen en cuenta las medidas fiscales y presupuestarias que introducirán los distintos países de la Unión en 1997.

Fuente: European Commission. Directorate-General for Economic and Financial Affairs. Junio 1996.

Previsiones para España, Ministerio de Economía y Hacienda.

Recuadro 1.2**LOS CRITERIOS DE CONVERGENCIA NOMINAL**

Los Presupuestos Generales del Estado para 1997 revisten especial trascendencia para facilitar la participación de la economía española en la Unión Monetaria europea, ya que los resultados macroeconómicos de dicho ejercicio constituirán la referencia en función de la cual el Consejo decidirá a comienzos de 1998 que países cumplen las condiciones para adoptar el euro como moneda única.

En el cuadro adjunto figuran los criterios de convergencia nominal que informarán dicha decisión. Aunque los criterios de convergencia nominal acordados en Maastricht han estado

sometidos a un amplio debate, cabe señalar que su elección no es arbitraria puesto que cumplen el objetivo de evitar que la futura Unión Monetaria sea perturbada por la admisión de países cuyos fundamentos económicos no sean compatibles con un régimen de tipos de cambio irrevocablemente fijos. Su propósito básico es procurar un elevado grado de estabilidad en precios entre los países candidatos. La relación con este objetivo de los criterios sobre tipos de interés y estabilidad cambiaria es inmediata. Los criterios de saneamiento de las cuentas públicas también están relacionados con el objetivo de inflación, puesto que la acumulación de deuda pública es una amenaza para la estabilidad futura de la tasa de inflación, además de dificultar el manejo de la política monetaria.

Estabilidad de precios

La tasa promedio de inflación, observada durante un período de un año antes del examen, no deberá superar en más de 1 1/2 puntos porcentuales la de, como máximo, los tres Estados miembros con mejor comportamiento en materia de estabilidad de precios.

Estabilidad de tipos de interés a largo plazo

El tipo promedio de interés nominal a largo plazo, observado durante un período de un año antes del examen, no excederá en más de 2 puntos porcentuales el de, como máximo, los tres Estados miembros con mejor comportamiento en materia de estabilidad de precios.

Sostenibilidad de las finanzas públicas

En el momento del examen, las finanzas públicas deben encontrarse en una situación de sostenibilidad que quedará demostrada en caso de haber conseguido situaciones presupuestarias sin un déficit público excesivo. El examen de déficit excesivo se realizará atendiendo a los dos criterios siguientes:

- Si la proporción entre el déficit público previsto o real y el producto interior bruto supera el 3 por ciento a menos que dicha proporción haya descendido sustancial y continuamente y llegado a un nivel que se aproxime a dicho valor de referencia o que, alternativamente, el valor de referencia se sobrepase sólo excepcional y temporalmente y la relación se mantenga cercana al mismo.
- Si la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto rebasa el 60 por ciento a menos que ese cociente haya disminuido suficientemente y se aproxime a un ritmo satisfactorio a dicho valor de referencia

Estabilidad cambiaria

Los Estados miembros deben haber observado, sin tensiones graves y durante por lo menos los dos años anteriores al examen, los márgenes normales de fluctuación dispuestos por el mecanismo de tipo de cambio del Sistema Monetario Europeo. En particular, no deberán haber devaluado, durante el mismo período, a propuesta propia, el tipo de cambio bilateral de su moneda respecto de la de ningún otro Estado miembro.

Atendiendo a las previsiones que figuran en el Cuadro I.1, en 1997 únicamente dos países, Francia y Luxemburgo, podrían cumplir los criterios de convergencia nominal en sentido estricto. El principal obstáculo para la mayoría de los restantes países residiría, fundamentalmente, en la dificultad para satisfacer los criterios fiscales, puesto que, de acuerdo con dichas previsiones, los criterios de convergencia en inflación y en tipos de interés se podrían cumplir en 1997 por todos los países de la Unión Europea, a excepción de Grecia e Italia. De los niveles de referencia establecidos para el déficit y la deuda pública, este último es de muy difícil cumplimiento para la mayoría de los países de la Unión ya que únicamente Luxemburgo, Francia y el Reino Unido registrarían en 1997 un ratio de deuda pública sobre el PIB inferior al 60 por ciento. No obstante, en la evaluación de la sostenibilidad de las finanzas públicas se tendrá en cuenta que el ratio de deuda haya disminuido suficientemente y se aproxime a un ritmo satisfactorio hacia el límite de referencia, por lo que los restantes países deberán realizar en 1997 un esfuerzo suplementario en materia de déficit público que permita, al menos, la estabilización del ratio de deuda pública sobre el PIB.

En este sentido, las previsiones de déficit público indican que dicho esfuerzo se realizará en la mayoría de los países de la Unión Europea, lo que además de contribuir a la estabilización del ratio de deuda pública, permitirá, también, un notable acercamiento al cumplimiento del propio criterio de déficit público. De esta forma, en 1997 ocho países, entre ellos España, podrían incurrir en unos déficit públicos iguales o inferiores al 3 por ciento del PIB, Austria y Suecia lo superarían muy ligeramente, mientras que en los restantes países, con las excepciones de Grecia y, en menor medida, de Italia, el déficit público se situaría por debajo del 4 por ciento, como resultado del proceso de saneamiento de las cuentas públicas realizado desde 1995.

2. LA ECONOMÍA ESPAÑOLA EN 1996 Y PERSPECTIVAS PARA 1997

El año 1997 es decisivo para la economía española, puesto que a principios de 1998 se adoptará la decisión sobre los países que podrán pasar a la tercera fase de creación de la Unión Monetaria europea, que se iniciará el 1 de enero de 1999 con la fijación irrevocable de paridades cambiarias y que deberá concluir el año 2002 con la puesta en circulación del euro y la consiguiente pérdida de la condición de curso legal para las monedas nacionales (véase el Recuadro I.3). Por consiguiente, resulta de máxima relevancia el análisis del entorno macroeconómico de la economía española durante 1996 y sus expectativas para 1997.

Recuadro 1.3

LAS FASES DEL PROCESO HACIA LA MONEDA ÚNICA**Diciembre de 1995 hasta la decisión sobre los Estados miembros participantes***Diciembre de 1995*

Adopción del escenario de introducción de la moneda única, y anuncio de la fecha de conclusión del proceso de transición (1-7-2002) y del nombre de la nueva moneda.

31 de diciembre de 1996

Determinación del marco normativo, organizativo y logístico para el que el BCE-SEBC desempeñe sus tareas en la tercera fase. Preparación de la legislación relacionada con el BCE-SEBC y con la introducción de la moneda única.

Antes de la decisión sobre los Estados miembros participantes

Conformidad de la legislación nacional.

Desde la decisión sobre los Estados miembros participantes hasta el 1 de enero de 1999*Lo antes posible, en 1998*

Decisión sobre los Estados miembros participantes.

Lo antes posible, después de la decisión sobre los -Estados miembros participantes

- i) Nombramiento del Comité Ejecutivo del BCE.
- ii) Fijación de la fecha de introducción de billetes y monedas en euro.
- iii) Comienzo de la emisión de billetes en euro.
- iv) Comienzo de la acuñación de moneda fraccionaria en euro.

Antes del 1 de enero de 1999

Preparativos finales del BCE-SEBC:

- i) Adopción de la legislación derivada sobre: clave para la suscripción de capital, recopilación de información estadísticas, reservas mínimas; consultas al BCE, multas y sanciones a entidades.
- ii) Preparación del BCE-SEBC para la fase operativa (creación del BCE, adopción del marco regulatorio, comprobación de la política monetaria, etc.)

Desde el 1 de enero de 1999 hasta el 1 de enero del 2002, a más tardar, desde el comienzo de la tercera fase hasta la introducción de billetes y monedas europeas*1 de enero de 1999*

Fijación irrevocable de los tipos de conversión y entrada en vigor de la legislación sobre la introducción del euro (naturaleza jurídica, continuidad de contratos, redondeo, etc.)

Desde el 1 de enero de 1999

- i) Formulación y ejecución de la política monetaria única en euro.
- ii) Realización de operaciones de divisas en euro.
- iii) Comienzo del funcionamiento del sistema de pagos TARGET.
- iv) Emisión de nueva deuda pública en euro.

1 de enero de 1999 - 1 de enero del 2002, a más tardar

- i) Cambio a la par de aquellas divisas con tipos de cambio irrevocablemente fijos.
- ii) Control del proceso de cambio en el sector bancario y financiero.
- iii) Asistencia a todos los sectores económicos para una transición ordenada.

Desde el 1 de enero del 2002 hasta el 11 de julio del 2002 a más tardar, consumación de la transición*1 de enero del 2002, a más tardar*

- i) Puesta en circulación de billetes en euro y retirada de billetes en moneda nacional.
- ii) Puesta en circulación de monedas en euro y retirada de las nacionales.

1 de julio del 2002, a más tardar

- i) Conclusión del cambio en las administraciones públicas.
- ii) Supresión del curso legal de los billetes y monedas nacionales.

2.1 La economía española en 1996

La economía española no ha sido ajena a la desaceleración experimentada por las economías europeas durante 1995 y el primer semestre de 1996. Sin embargo, esta pérdida de dinamismo de la actividad ha sido menos acentuada en el caso español, cuya tasa de crecimiento prevista para 1996 es del 2,3 por ciento frente al 1,5 esperado para el conjunto de la Unión Europea, en la que Alemania y Francia han sido los países que están registrando una mayor debilidad económica. Asimismo, al igual que en otros países europeos, la confianza de los consumidores se ha resentido.

En 1996 el consumo privado crecerá un 2,1 por ciento, lo que representa una ligera aceleración con respecto al año anterior, y un crecimiento algo inferior al del PIB, siendo su contribución al crecimiento del mismo de 1,3 puntos (véase el Cuadro I.2). Para la inversión en bienes de equipo se prevé una sensible desaceleración, hasta el 7,7 por ciento, aunque seguirá siendo el componente de la demanda más dinámico, manteniendo un perfil a lo largo del año similar al del

Cuadro I.2

ESCENARIO MACROECONÓMICO COMPONENTES DE LA DEMANDA AGREGADA

Conceptos	1995 Miles de millones pesetas corrientes	Tasas reales de variación			
		1994	1995	1996	1997
Consumo privado nacional	43.223,6	0,9	1,5	2,1	2,7
Consumo público	11.590,5	-0,3	1,3	0,3	-0,3
Formación bruta de capital	14.701,0	3,4	9,0	4,4	6,9
<i>Construcción</i>	9.730,9	1,6	6,8	0,5	3,2
<i>Bienes de equipo</i>	4.671,5	2,0	11,0	7,7	12,0
<i>Variación de existencias</i>	298,6	0,4	0,2	0,3	0,1
TOTAL DEMANDA NACIONAL	69.515,1	1,2	3,1	2,3	3,2
Exportación de bienes y servicios	16.509,5	16,7	8,2	7,5	8,5
Importación de bienes y servicios	16.245,7	11,4	8,8	7,3	8,7
SALDO NETO EXTERIOR	263,8				
(Contribución al crecimiento del PIB)		0,9	-0,4	-0,1	-0,3
PIB A PRECIOS DE MERCADO	69.778,9	2,1	2,8	2,3	3,0
Pro-memoria:					
PIB p.m. (miles de millones de pesetas)		64.698,8	69.778,9	74.214,9	78.657,0
Tasa de variación del PIB nominal (%)		6,2	7,9	6,4	6,0
Capacidad (+) o Necesidad (-) de Financiación de la Nación (% PIB)		-0,8	1,5	1,3	1,1

Fuente: Para 1994 y 1995, Instituto Nacional de Estadística y para 1996 y 1997, previsiones del Ministerio de Economía y Hacienda.

PIB. Dado el fuerte crecimiento del ahorro empresarial durante los últimos años, con el consiguiente saneamiento financiero de las empresas, la desaceleración de la inversión en bienes de equipo ha estado asociada a la falta de dinamismo de la demanda y a los efectos retardados de las alzas en los tipos de interés reales que tuvieron lugar hasta el año anterior. Por su parte, la inversión en construcción reducirá su tasa de crecimiento hasta el 0,5 por ciento, debido al comportamiento de la obra civil, ya que la obra residencial ha seguido mostrando una cierta vitalidad. En conjunto, la formación bruta de capital experimentará un crecimiento del 4,4 por ciento frente al 9,0 por ciento del año anterior.

El consumo público registrará una tasa de crecimiento del 0,3 por ciento, lo que supone una notable desaceleración frente al año anterior en que el consumo público creció 1,3 puntos. En cuanto al sector exterior, en 1996 se espera una contribución prácticamente nula del mismo al crecimiento del PIB. Las exportaciones de bienes y servicios experimentarán un crecimiento del 7,5 por ciento, continuando, de este modo, la desaceleración iniciada en 1995. Igualmente, las importaciones de bienes y servicios reducirán su tasa de crecimiento desde el 8,8 al 7,3 por ciento, como consecuencia del menor dinamismo de la actividad, del grado de utilización de la capacidad y del mantenimiento de los precios relativos de importación respecto a los de producción interior.

Durante 1996, el crecimiento del PIB ha ido acompañado de una notable desaceleración de las tensiones inflacionistas que, en términos del Índice de Precios de Consumo, diciembre sobre diciembre, será de casi un punto porcentual, al pasar del 4,3 al 3,4 por ciento previsto. En términos del deflactor del consumo privado, también se aprecia el perfil descendente de la inflación que, con un incremento para 1996 del 3,7 por ciento, dará lugar a una reducción de medio punto del diferencial de inflación con respecto a los tres países de la Unión Europea con una mayor estabilidad de precios.

Por lo que al empleo se refiere, el incremento esperado es del 1,4 por ciento, una vez descontado el efecto estadístico que supone la actualización de las secciones muestrales a la nueva distribución poblacional que recoge el Censo de 1991. La población activa, igualmente corregida del efecto estadístico, experimentará un crecimiento del 0,5 por ciento. Como consecuencia, la tasa de paro se reducirá hasta el 22,6 por ciento de la población activa.

2.2 Previsiones para 1997

Las perspectivas de crecimiento de la economía española para 1997 se sitúan en el 3 por ciento. Esta previsión se sustenta sobre la base de la aceleración de la actividad durante la última parte de 1996, que continuará durante el próximo año. El mayor crecimiento de la economía vendrá propiciado por el

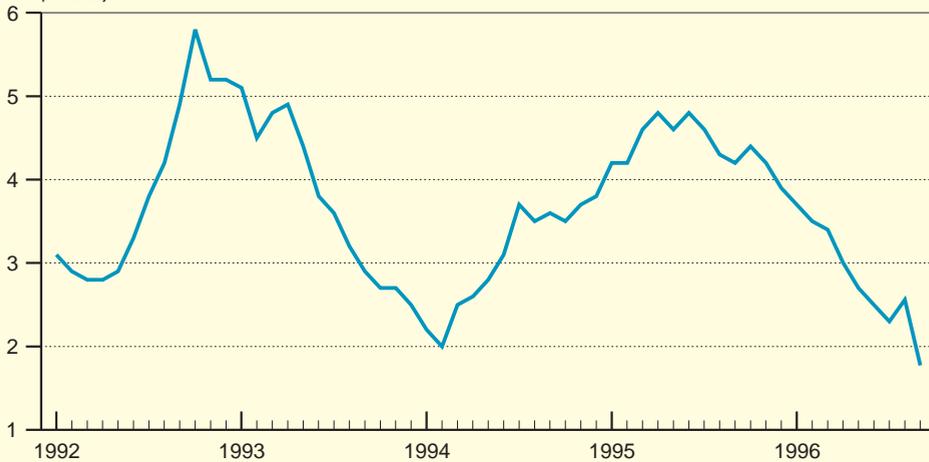
cambio en las expectativas de los agentes económicos generado por la determinación del Gobierno de llevar a cabo las reformas estructurales, por el descenso de la inflación y de los tipos de interés y por el elevado nivel de ahorro de familias y empresas. Durante los últimos meses se ha intensificado la reducción del diferencial de tipos de interés a largo plazo que se venía registrando hasta situarse, durante el mes de septiembre, por debajo del 1,8 por ciento que es el valor mínimo histórico (véase el Gráfico I.1). Los Presupuestos de 1997 potenciarán el crecimiento y el empleo actuando favorablemente sobre ese marco.

El cambio de expectativas por parte de los agentes económicos y la mayor creación de empleo prevista para 1997 permitirán acelerar el crecimiento del consumo privado hasta el 2,7 por ciento, tres décimas por debajo de la evolución prevista para el PIB (véase el Cuadro I.3). El consumo público registrará un crecimiento negativo del 0,3 por ciento, como consecuencia de la congelación de las retribuciones del personal al servicio de las administraciones públicas, de la rigurosa política de contratación, así como de la contención del gasto en bienes y servicios corrientes, con el objeto de contribuir a la necesaria consolidación fiscal. Esta austeridad del sector público, junto con el avance en la estabilidad de precios, propiciará un recorte en los tipos de interés tanto nominales como reales que, unido a una mejora en las expectativas y a un mayor

Gráfico I.1

DIFERENCIAL DEL RENDIMIENTO INTERNO DE LA DEUDA A 10 AÑOS ENTRE ESPAÑA Y ALEMANIA

porcentaje



Fuente: Banco de España y Ministerio de Economía y Hacienda

Cuadro I.3

**ESCENARIO MACROECONÓMICO
PRECIOS, SALARIOS Y MERCADO DE TRABAJO**

tasas de variación

Conceptos	1994	1995	1996	1997
Deflactor del PIB	4,0	4,9	4,0	2,9
Deflactor del consumo privado	4,8	4,7	3,7	2,8
Índice de Precios de Consumo (diciembre sobre diciembre)	4,3	4,3	3,4	2,6
Remuneración por asalariado	3,1	2,7	4,0	2,8
Coste laboral unitario nominal	0,0	1,7	3,1	1,8
Población Activa (EPA) (*)	1,0	0,5	0,5	0,6
Empleo (EPA) (*)	-0,9	1,7	1,4	2,0
Asalariados (CN)	-0,7	2,5	1,9	2,6
Tasa de paro (% de la población activa)	24,2	23,3	22,6	21,5

(*) Para 1995, 1996 y 1997 las tasas de crecimiento del empleo y de la población activa se han corregido del efecto estadístico que ha supuesto la actualización de las secciones muestrales a la distribución poblacional del Censo de 1991.

Fuente: Para 1994 y 1995, Instituto Nacional de Estadística. Para 1996 y 1997, previsiones del Ministerio de Economía y Hacienda.

dinamismo de la demanda interna y externa, impulsarán la inversión en bienes de equipo, para la que se espera un crecimiento del 12 por ciento. Para la inversión en construcción se prevé un crecimiento del 3,2 por ciento debido tanto al dinamismo de la inversión residencial, favorecida por la política de liberalización del suelo, como al de la inversión en obra civil.

Como consecuencia de la aceleración del comercio mundial y especialmente de la recuperación de los principales mercados españoles, el alemán y el francés, las exportaciones elevarán su tasa de crecimiento hasta el 8,5 por ciento. Igualmente, las importaciones, también, acelerarán su ritmo de crecimiento hasta el 8,7 por ciento, favorecidas por el incremento del nivel de actividad interno, si bien, dada la evolución de los precios relativos, no se espera que adquieran la fortaleza del ciclo anterior. La evolución de las exportaciones netas, que en términos reales supondrá una ligera contribución negativa al crecimiento del PIB, junto con la de la balanza de rentas y de transferencias, darán lugar a una capacidad de financiación similar a la de 1996, del 1,1 por ciento del PIB. El saldo de operaciones corrientes con el resto del mundo será ligeramente positivo, suponiendo 0,4 puntos del PIB y las transferencias netas

de capital supondrán 0,8 puntos. Al igual que en el año anterior, el superávit por cuenta corriente se explica por la positiva evolución del turismo que compensará el déficit del saldo comercial.

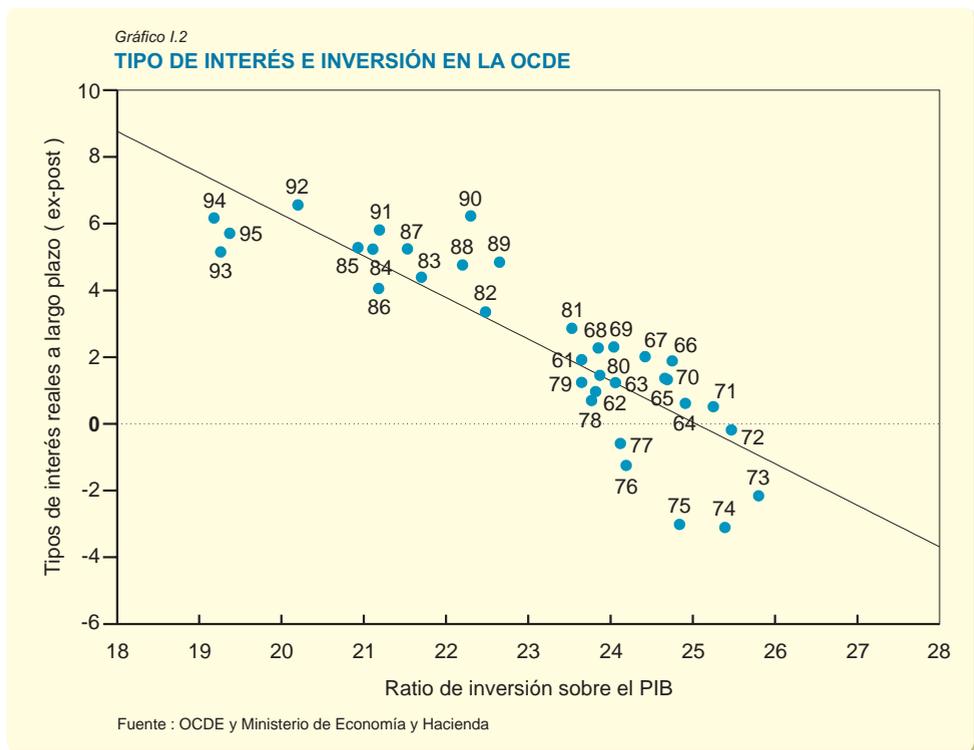
En materia de precios, el objetivo de crecimiento del Índice de Precios de Consumo, diciembre sobre diciembre, se sitúa en el 2,6 por ciento, lo que debe permitir el cumplimiento del criterio de convergencia en precios acordado en el Tratado de Maastricht. El rigor y disciplina que se introducen en los Presupuestos Generales del Estado para 1997 favorecerán la estabilidad de precios, aunque la consecución del objetivo de inflación debe ir acompañada de un comportamiento salarial muy moderado.

Por lo que se refiere al empleo, y siempre en base a la Encuesta de Población Activa (EPA), descontando el efecto estadístico que ha supuesto la actualización de las secciones muestrales a la nueva distribución poblacional del Censo de 1991, el crecimiento en el número de ocupados será del 2,0 por ciento, es decir, un incremento en media anual de cerca de 240 mil personas. Sin embargo, la población activa registrará una ligera aceleración en su ritmo de crecimiento. Como consecuencia de este comportamiento esperado del empleo y de la población activa, la tasa de paro disminuirá un punto porcentual, situándose en el 21,5 por ciento de la población activa.

3. LOS PRINCIPALES RETOS DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

Los Presupuestos Generales del Estado para 1997 tienen una importancia decisiva de cara a la instrumentación de la política económica del Gobierno, cuyo objetivo último es establecer las condiciones que permitan elevar el potencial de crecimiento de la economía española y garantizar una mayor capacidad de creación de empleo estable. La orientación hacia el medio plazo de esta estrategia tendrá efectos positivos sobre la sostenibilidad del proceso de crecimiento económico, posibilitando la convergencia real con los países más avanzados. Esta estrategia se basa en la adopción de medidas de carácter macro y microeconómico que permitan, por una parte, reducir los desequilibrios básicos y, por otra, mejorar la eficiencia del sistema económico. Adicionalmente, el actual entorno macroeconómico y el objetivo irrenunciable de cumplir los criterios de convergencia nominal refuerzan la necesidad de un diseño de la política económica que garantice la corrección de los desequilibrios macroeconómicos y permita a nuestro país acceder a la tercera fase de la Unión Monetaria europea.

Un elemento fundamental de esta política es aumentar el ahorro nacional mediante la disciplina fiscal que introducen los Presupuestos Generales del Estado, ya que el incremento del ahorro público favorece la disminución de



los tipos de interés reales. Como se puede apreciar en el Gráfico I.2, existe una relación inversa entre el peso de la inversión en el PIB y el tipo de interés real a largo plazo para el conjunto de países desarrollados. Las caídas del ahorro público, que no fueron compensadas por incrementos del ahorro privado durante las dos últimas décadas, se asocian con incrementos en los tipos de interés reales, por lo que durante los años ochenta y noventa disminuye el peso de la inversión en el PIB, en relación con las dos décadas anteriores. Por consiguiente, la reducción de los tipos de interés resulta crucial para elevar la acumulación de capital físico, que es una variable determinante del crecimiento.

3.1 La estabilidad de precios

La estabilidad de precios supone un reto que debe alcanzarse en el marco de la política antiinflacionista del Gobierno, que sustentará su credibilidad introduciendo las medidas de flexibilización necesarias en los distintos mercados. Los beneficios de esta política son indudables a corto y medio plazo. La

eliminación de la incertidumbre asociada a esta política disminuirá aún más la prima de riesgo de nuestra economía, permitiendo bajadas adicionales de los tipos de interés que alentarán la inversión y, por lo tanto, el empleo. Además, la menor inflación mejora la capacidad adquisitiva de los ciudadanos, aumenta la competitividad internacional de nuestra economía y reduce la carga a asumir por el Estado en el futuro.

Durante los años noventa, la economía española ha conseguido reducir la tasa de inflación de una forma significativa. En términos del Índice de Precios de Consumo, la tasa de crecimiento media del mismo ha disminuido 3 puntos porcentuales desde 1990. A pesar de ello, el diferencial de inflación con los tres países de la Unión Europea que tienen mayor estabilidad de precios continúa siendo superior al criterio de convergencia en inflación acordado en el Tratado de Maastricht. Como se puede ver en el Gráfico I.3, este diferencial, que era de 4,1 puntos porcentuales a finales de 1990, se redujo a 3,5 puntos en diciembre de 1995.

En 1996, el Índice de Precios de Consumo tendrá un crecimiento, diciembre sobre diciembre, del 3,4 por ciento, lo que representa una reducción de un punto porcentual sobre diciembre del año anterior. La evolución a lo largo del año ha estado condicionada por factores transitorios que no han permitido

Gráfico I.3

DIFERENCIAL DE INFLACIÓN ENTRE ESPAÑA Y LOS TRES PAÍSES DE LA UE CON MAYOR ESTABILIDAD DE PRECIOS

IPC : T (12,12) sin centrar



Fuente : Eurostat y Ministerio de Economía y Hacienda

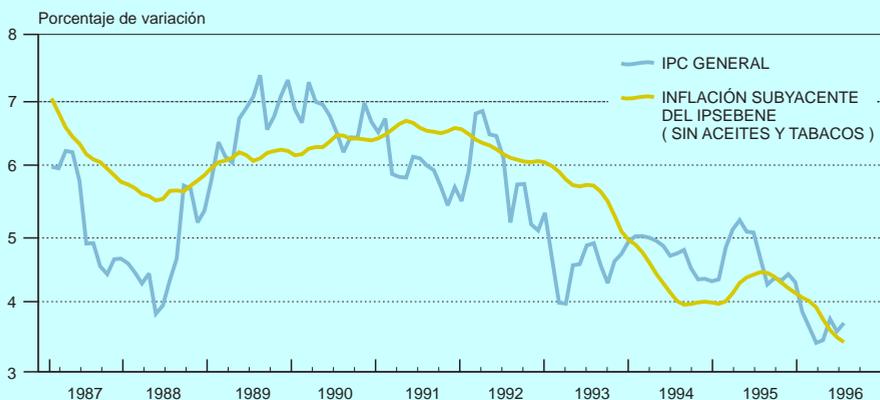
Recuadro 1.4
**ANÁLISIS DE LA INFLACIÓN DE LA
 ECONOMÍA ESPAÑOLA**

El análisis y seguimiento de la inflación sobre la base de la tasa de crecimiento del IPC general adolece de ciertas limitaciones para evaluar adecuadamente la evolución de las tensiones inflacionistas de la economía. En primer lugar, el IPC general, al ser una media ponderada de distintos subíndices de precios, incluye ciertos subagregados que por su comportamiento y elevado peso, un 21,7 por ciento, pueden distorsionar su perfil. Este es el caso de los alimentos sin elaborar, que presentan un comportamiento muy errático, del tabaco: y la energía cuyos precios están estrechamente relacionados con los cambios impositivos, y del aceite que, durante los últimos años, ha registrado importantes alzas debido a las condiciones climáticas, teniendo por tanto carácter transitorio. En segundo lugar, para obtener una señal robusta del crecimiento de los

precios de dicho subagregado, el índice de Precios de los Servicios y Bienes Elaborados no Energéticos (IPSEBENE) sin aceites y tabaco, es preciso estimar el componente subyacente de la inflación, para lo cual se eliminan las oscilaciones estacionales e irregulares, así como, los efectos deterministas. Entre estos últimos, cabe destacar los cambios en los tipos de la imposición indirecta.

Como se puede apreciar en el gráfico adjunto, la tasa interanual del IPC general y la inflación subyacente del IPSEBENE sin aceites y tabaco muestran perfiles muy distintos que pueden dar lugar a interpretaciones equívocas- sobre el comportamiento a largo plazo de la inflación. Así, durante los meses transcurridos de 1996, el perfil del índice general muestra un rebrote inflacionista en los últimos meses que no se observa en la inflación subyacente del IPSEBENE sin aceites y tabaco que, por el contrario, se ha desacelerado sensiblemente.

EVOLUCIÓN DEL IPC GENERAL Y DE LA INFLACIÓN SUBYACENTE



apreciar en su totalidad la tendencia seguida por la inflación española. En efecto, el conflicto británico de las “vacas locas”, el comportamiento errático de los alimentos sin elaborar, la desaparición del efecto escalón de la subida del IVA en enero de 1995, así como la reducción del impuesto de matriculación para vehículos de determinadas cilindradas, han tenido como consecuencia que el índice general muestre un perfil diferente del que se desprende de la evolución del núcleo más estable de la inflación.

Atendiendo al análisis de la evolución de la inflación subyacente (véase el Recuadro I.4), se observa una desaceleración intensa desde comienzos de 1993, que tocó suelo a mediados de 1994. A lo largo del primer semestre de 1995, tuvo lugar un rebrote de las tensiones inflacionistas, como consecuencia del mayor dinamismo de la actividad económica y de las notables alzas en los precios industriales al por mayor. Posteriormente, la menor presión de la demanda y la evolución más favorable de los costes permitieron que, a partir de mediados de 1995, los precios continuaran el proceso de desaceleración iniciado en 1993. En 1996, este proceso se ha acentuado durante los últimos meses, hasta alcanzar una tasa de crecimiento inferior al 3,6 por ciento, esperándose que continúe, aunque de una forma más atenuada, durante los últimos meses del año. De este modo, el diferencial de inflación con los tres países de la Unión Europea con mayor estabilidad de precios se ha reducido significativamente durante la primera parte del año, situándose en 2,8 puntos en julio, frente a los 3,5 puntos de finales de 1995.

La convergencia en inflación que se está registrando durante 1996, aun siendo muy positiva, es insuficiente. De cara al año 1997 el diferencial de inflación no debe ser superior a 1,5 puntos, lo cual no sólo es un desafío de gran magnitud sino también una prioridad de la política económica puesto que, con independencia del objetivo de convergencia nominal, sin una sustancial reducción de nuestra tasa de inflación que la sitúe en los niveles de nuestros principales socios comerciales europeos, difícilmente se podrá garantizar la sostenibilidad que precisa el proceso de crecimiento económico para aproximar el nivel de renta *per capita* español a la media de la Unión Europea. Teniendo en cuenta las expectativas de inflación en los países de la Unión Europea para 1997, la tasa de inflación para la economía española, medida por el incremento del Índice de Precios de Consumo, diciembre sobre diciembre, no debe superar el 2,6 por ciento. Este objetivo es tan sólo un primer paso, que pone de manifiesto la firme voluntad del Gobierno para romper con la cultura inflacionista que ha estado presente durante las últimas décadas en la sociedad española.

El diseño de la política económica del Gobierno basada en la austeridad de la política fiscal, las medidas de reforma estructural, dirigidas a desregular

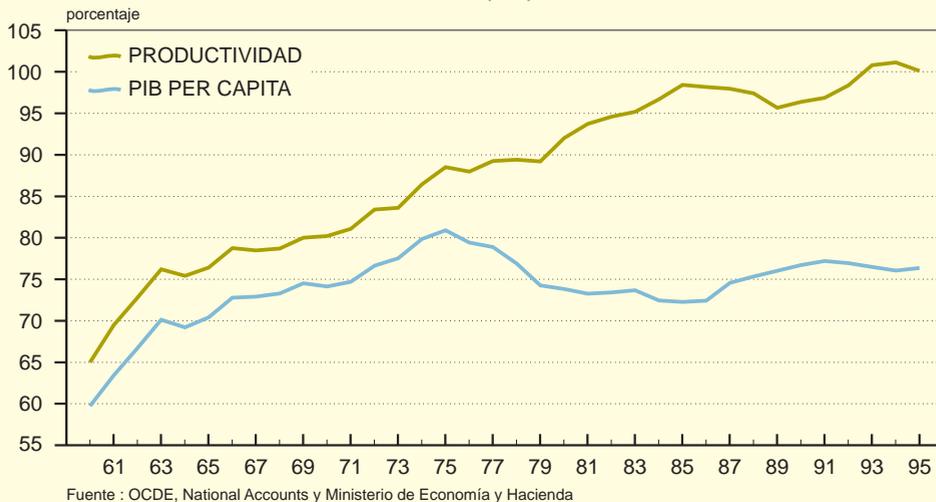
y liberalizar los mercados de bienes y servicios, complementadas con una adecuada política de defensa de la competencia, así como la política de precios administrados, está orientada a la consecución de este objetivo. No obstante, la reducción de la tasa de inflación de la economía española precisa de la colaboración de todos los agentes económicos y especialmente, en lo relativo a su participación en el proceso de determinación de precios y salarios. En este sentido, es fundamental que, durante 1997, junto con la política de congelación de retribuciones en el sector público, la evolución de los salarios en el sector privado de la economía sea muy moderada, no debiendo superar, en ningún caso, el crecimiento previsto para el Índice de Precios de Consumo.

3.2 La reducción del desempleo

El comportamiento negativo del mercado de trabajo durante las dos últimas décadas, caracterizado por un aumento de la tasa de desempleo únicamente interrumpido en la segunda mitad de los ochenta y por el elevado peso del desempleo de larga duración, constituye, por sus implicaciones sobre el nivel de bienestar, el principal desequilibrio de la economía española. Por consiguiente, su reducción es un objetivo prioritario de la política económica. Aunque el aumento de la tasa de paro ha sido un rasgo común en muchos países desarrollados durante las dos últimas décadas, dicho aumento ha sido significativamente superior en el caso de la economía española, convirtiéndose este desequilibrio en uno de los principales obstáculos para aproximar la renta *per capita* española hacia los niveles de los países de nuestro entorno económico y, en particular, de la Unión Europea. El nivel de productividad de la economía española se ha ido aproximando de forma progresiva hacia el promedio comunitario por lo que, en la actualidad, se ha cerrado la brecha existente a comienzos de los sesenta. Sin embargo, dicha convergencia en productividad no se ha reflejado en un grado de convergencia equivalente del PIB *per capita*, que en el período 1975-1985 experimentó un retroceso cercano a nueve puntos porcentuales en relación con el promedio comunitario, pasando de un 81 a un 72 por ciento (véase el Gráfico I.4).

Los modestos resultados logrados en términos de convergencia en renta *per capita* durante las dos últimas décadas se deben en gran medida al singular comportamiento del mercado de trabajo español, especialmente en el período 1975-1985. En estos años, el importante aumento experimentado por la tasa de paro, cifrado en más de 17 puntos porcentuales, y la disminución de la tasa de actividad compensaron los efectos positivos sobre el PIB *per capita* asociados a los avances de la producción por ocupado. En 1985 la tasa

Gráfico I.4

**PIB PER CAPITA Y PRODUCTIVIDAD DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA
EN RELACIÓN CON LA UNIÓN EUROPEA (12) : 1960-1995**


de paro se situó en el 21,5 por ciento de la población activa y, a pesar de la intensidad de la expansión económica de la segunda mitad de los ochenta, el desempleo no descendió más allá del 16 por ciento. Durante la última recesión económica, la tasa de paro volvió a aumentar significativamente, elevándose, en tan sólo tres años, cerca de 9 puntos porcentuales, como consecuencia de lo cual se situó en 1993 en el 24,2 por ciento, cifra que constituye el máximo de la historia reciente.

Este comportamiento parece sugerir que el desempleo español se caracteriza por presentar un elevado componente de naturaleza estructural y por mostrar, además, una elevada sensibilidad a la posición cíclica de la economía. Las perturbaciones de demanda resultan insuficientes para explicar el comportamiento del desempleo español, puesto que el fuerte incremento registrado hasta mediados de los ochenta se debió al crecimiento de su componente estructural (véase el Recuadro I.5). Sin embargo, la recesión de principios de los noventa no ha ido acompañada de un aumento de este componente, que desde entonces parece mostrar una cierta estabilidad, sino que, por el contrario, el intenso crecimiento de la tasa de desempleo registrado en ese período se ha debido a su componente de naturaleza cíclica. No obstante, este incremento cíclico no resulta menos preocupante ya que el desempleo español se caracteriza por tener un elevado grado de persistencia, por lo que los

incrementos transitorios del desempleo tardan mucho tiempo en desaparecer. La consolidación de la expansión económica que se espera para 1997, sin duda se plasmará en una reducción del desempleo cíclico, por lo que uno de los mayores retos de la economía española de cara al futuro será la disminución de su componente estructural.

Consecuentemente, la reducción del desempleo exige tanto una expansión de la demanda como, sobre todo, la adopción de profundas reformas de carácter macro y microeconómico por el lado de la oferta. A la política de demanda le corresponde el papel de garantizar un entorno macroeconómico estable orientado a maximizar la capacidad de crecimiento de la economía española. En este sentido, el cambio profundo de política fiscal contenido en estos presupuestos debe mejorar las expectativas de los agentes económicos, contribuyendo a expandir la demanda agregada del sector privado. Por su parte, las políticas de oferta deben orientarse a elevar el grado de flexibilidad de la economía con el doble objetivo de facilitar su adaptación a las distintas perturbaciones a las que pueda verse sometida y de elevar la capacidad de creación de empleo. Estas reformas no se refieren exclusivamente al marco regulador de las relaciones laborales, sino que deben alcanzar a todos aquellos mercados de bienes y servicios que por su actual diseño institucional estuvieran distorsionando una eficiente asignación de los recursos productivos de la economía española. Las reformas ya emprendidas en 1996 y las que se irán introduciendo paulatinamente en los próximos años, incluida la reforma del propio sector público, constituyen el principal instrumento que facilitará la reducción del desempleo de naturaleza estructural.

3.3 Reducción del déficit público y estabilización de la deuda

Durante las dos últimas décadas, el sector público español ha experimentado una profunda transformación caracterizada por el paso de una actividad fundamentalmente reguladora a proveer un amplia gama de bienes y servicios públicos con impacto presupuestario. En el período 1975-1995, el gasto público ha duplicado su participación en el PIB, elevándose dicho porcentaje desde un 24,9 por ciento en 1975 hasta el 47,1 por ciento del PIB en 1995 (véase el Gráfico I.5). Los incrementos más significativos en este período han tenido lugar en el ámbito de las Administraciones Territoriales, como consecuencia del desarrollo de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas. Por su parte, los gastos de la Seguridad Social pasaron de suponer el 9,7 por ciento del PIB en 1975 al 19,1 por

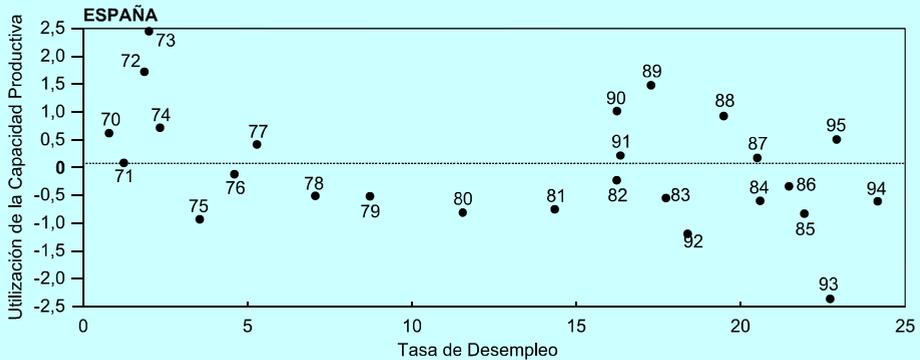
Recuadro 1.5 LOS COMPONENTES ESTRUCTURAL Y CÍCLICO DEL DESEMPLEO

Tradicionalmente, la tasa de desempleo se ha interpretado como la suma de dos componentes. El primero de ellos es de carácter cíclico, ligado al hecho de que durante las expansiones económicas la tasa de desempleo disminuye mientras que en las recesiones aumenta. El segundo componente, de carácter estructural, se asocia a la tasa de desempleo que existiría cuando la economía se encuentra en su nivel de producción tendencial,

problemas empíricos de identificación no son desdeñables, ya que no siempre un incremento del desempleo cíclico viene acompañado de una caída de la inflación, como así pone de manifiesto la historia reciente.

Una aproximación alternativa consiste en identificar el ciclo mediante el componente de la tasa de desempleo que presenta una asociación estable con un indicador fiable del ciclo económico como, por ejemplo, el grado de utilización de la capacidad productiva. Esta correlación no es sino una manifestación de la ley de Okun, que relaciona

CORRELACIÓN ENTRE LA TASA DE DESEMPLEO Y LA UTILIZACIÓN DE LA CAPACIDAD PRODUCTIVA



y se debe a factores de tipo institucional y a regulaciones que afectan a la oferta agregada. La descomposición habitual de la tasa de desempleo separa estos componentes utilizando la relación que recoge la curva de Phillips entre desempleo e inflación, definiendo el componente estructural como la tasa de desempleo compatible con una inflación estable (NAIRU), por lo que el desempleo cíclico se asocia exclusivamente a la existencia de sorpresas de inflación. Aunque, desde una perspectiva teórica, este proceder es correcto, los

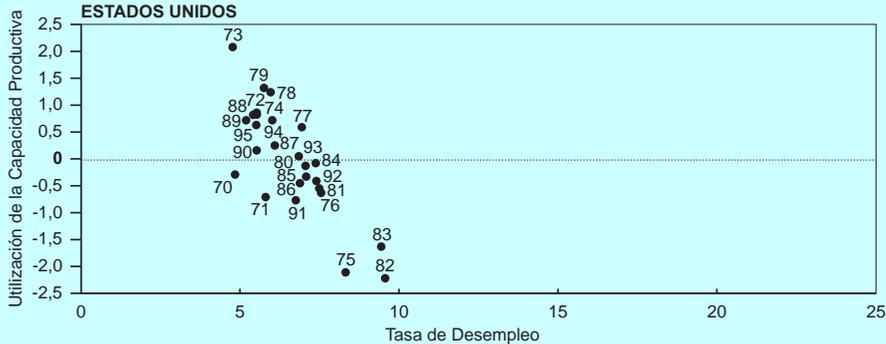
las desviaciones del PIB respecto a su nivel tendencial con los movimientos cíclicos del desempleo. En los gráficos adjuntos figura la relación entre estas dos variables para España, los EE.UU. y un promedio de países de la UE, tras haber normalizado la utilización de la capacidad productiva para facilitar estas comparaciones. Es evidente que todas las oscilaciones duraderas en la tasa de desempleo deben reflejarse en un desplazamiento similar en el componente estructural de la tasa de desempleo. Como se puede observar en dichos gráficos, salvo

para el caso de EE.UU., la relación negativa entre la Utilización de la capacidad productiva y la tasa de desempleo se ha desplazado en el tiempo. La economía española presenta dos características distintivas. La primera es la magnitud de estos desplazamientos que es notablemente superior a la de los países de la UE. La tasa de desempleo ha aumentado en nuestro país desde mediados de los setenta hasta mediados de los ochenta, para cualquier grado de utilización de la capacidad

instalada. A partir de ese momento parece haber oscilado cíclicamente en torno a una tasa cercana al 20 por ciento. La segunda característica es que la relación negativa que se aprecia entre ambas variables desde mediados de los años ochenta presenta, en emecaso de la economía española, una menor pendiente que, en el resto de los países. Así pues, el ciclo en la economía española provoca unas mayores oscilaciones de la tasa de paro que en otros países desarrollados.

CORRELACIÓN ENTRE LA TASA DE DESEMPLEO Y LA UTILIZACIÓN DE LA CAPACIDAD PRODUCTIVA

ESTADOS UNIDOS



CORRELACIÓN ENTRE LA TASA DE DESEMPLEO Y LA UTILIZACIÓN DE LA CAPACIDAD PRODUCTIVA

UNIÓN EUROPEA (PROMEDIO DE 9 PAÍSES)

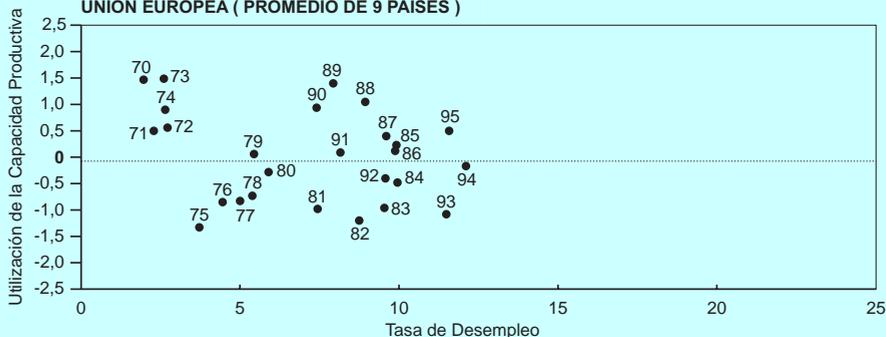
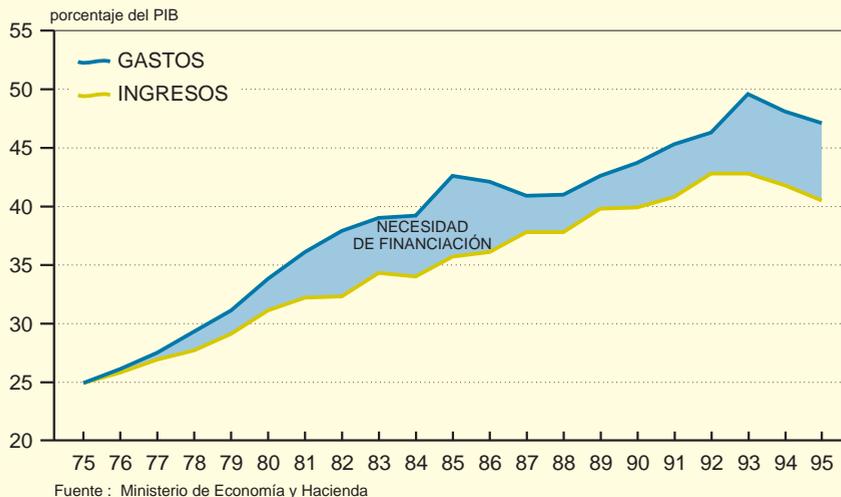


Gráfico I.5

EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS, GASTOS Y NECESIDAD DE FINANCIACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS : 1975 - 1995



ciento en 1995. Por último, los gastos del Estado en 1975 equivalían al 11,5 por ciento del PIB mientras que en 1995 este porcentaje era del 14,7 por ciento.

Igualmente, durante este período, el sistema impositivo español ha sido objeto de una amplia reforma que ha tenido como consecuencia una sustancial elevación de la fiscalidad, dando lugar a un incremento de los ingresos públicos que pasaron de representar el 24,9 por ciento del PIB en 1975 al 40,5 por ciento en 1995. No obstante, los ingresos públicos no han igualado el ritmo de expansión de los gastos, por lo que desde 1976 las cuentas públicas se han caracterizado por registrar un déficit público persistente que, además, ha tenido como consecuencia una elevación del ratio de deuda pública sobre el PIB, con los problemas que ello comporta en términos de crecimiento de la carga de intereses.

A lo largo de los años noventa, justo a partir de la introducción de la peseta en el Sistema Monetario europeo, se ha producido un enorme deterioro de las finanzas públicas que obliga a un intenso proceso de saneamiento en esta última etapa de la Unión Monetaria europea. El déficit público (Cuadro I.4), que en 1990 se situaba en el 3,7 por ciento del PIB, ha superado el nivel del 6 por ciento en los tres últimos años. Este deterioro del saldo presupuestario se ha producido exclusivamente por el aumento de los gastos corrientes, que

Cuadro I.4

EL DÉFICIT DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS 1990-1995						
Conceptos	1990	1991	1992	1993	porcentaje del PIB	
					1994	1995
Ingresos corrientes	39,0	39,8	41,6	41,7	40,5	39,1
<i>Impuestos ligados a la producción e importación</i>	9,9	9,8	10,2	9,5	10,1	9,9
<i>Impuestos sobre la renta y el patrimonio</i>	11,9	11,9	12,3	11,9	11,4	11,4
<i>Cotizaciones sociales</i>	13,3	13,6	14,5	14,8	14,5	13,4
<i>Otros ingresos corrientes</i>	3,9	4,5	4,6	5,5	4,5	4,3
Ingresos de capital	0,6	0,8	0,8	0,8	1,0	1,2
INGRESOS PÚBLICOS	39,7	40,6	42,5	42,5	41,5	40,2
Gastos corrientes	36,9	38,6	40,4	43,3	42,2	41,2
<i>Consumo público</i>	15,5	16,1	17,0	17,4	16,8	16,5
<i>Prestaciones sociales</i>	14,3	15,1	16,0	16,8	16,4	15,7
<i>Intereses</i>	3,7	3,9	4,2	5,2	5,1	5,3
<i>Otras transferencias</i>	3,4	3,5	3,3	3,9	4,0	3,7
Gastos de capital	6,5	6,4	5,6	5,9	5,4	5,6
<i>Inversión pública</i>	5,0	4,9	4,1	4,2	4,0	3,7
<i>Transferencias de capital</i>	1,5	1,5	1,5	1,7	1,5	1,9
GASTOS PÚBLICOS	43,4	45,0	46,0	49,2	47,7	46,8
CAPACIDAD (+) O NECESIDAD (-) DE FINANCIACION	-3,7	-4,4	-3,5	-6,7	-6,3	-6,6

Nota: Los porcentajes sobre el PIB están calculados según el PIB deducido del Reglamento 89/130/CEE, Euratom (Directiva PNB)

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

han aumentado su participación en el PIB del 36,9 por ciento en 1990 al 41,2 por ciento en 1995, habiendo descendido en un punto el peso de los gastos de capital. Los ingresos han consolidado una posición en el entorno del 40 por ciento del PIB.

La situación de las finanzas públicas en los últimos años resulta especialmente preocupante debido al elevado peso del componente estructural del déficit, así como a los notables incrementos registrados por el ratio de la deuda pública sobre el PIB.

La necesaria reducción del componente estructural del déficit público

Una de las principales limitaciones a las que se enfrenta la política fiscal, en la actualidad, es el elevado peso alcanzado por el componente estructural del déficit del conjunto de las administraciones públicas. Este componente del déficit es la referencia adecuada a efectos de evaluar la magnitud del desequilibrio presupuestario ya que, al ser independiente de la evolución de la actividad económica, refleja la parte del déficit público que debe ser corregida mediante actuaciones discrecionales que modifiquen los programas de ingresos y gastos públicos.

En el Recuadro I.6, figura una descomposición del déficit público en sus componentes estructural y cíclico, obtenida aplicando la metodología de la OCDE. Como se puede observar en dicho gráfico, el componente estructural del déficit público alcanzó su valor mínimo en el año 1987 gracias, en gran medida, al incremento discrecional de los ingresos que supuso la introduc-

ción del impuesto sobre el valor añadido. En el período 1988-1991 la política fiscal se caracterizó por una orientación fuertemente procíclica que dio lugar a un notable deterioro del desequilibrio presupuestario de naturaleza estructural condicionando la política fiscal de los ejercicios siguientes. En estos años, los ingresos y gastos públicos ligados a la evolución cíclica de la economía reflejaron la fase de fuerte crecimiento bajo la forma de superávits de carácter cíclico. Sin embargo, la reducción del déficit público inducida por esta coyuntura favorable no se tradujo en una reducción equivalente del déficit observado, ya que dicho efecto fue compensado por los aumentos discrecionales en los programas de gasto público, especialmente a partir de 1989. En consecuencia, los años de fuerte expansión económica no se aprovecharon para corregir el desequilibrio presupuestario sino que, por el contrario, las medidas fiscales y presupuestarias adoptadas agravaron la situación de las finanzas públicas.

Ante la desaceleración y posterior recesión de la economía española, la política fiscal adoptó inicialmente, en 1992, una orientación fuertemente restrictiva que no se mantuvo en los ejercicios siguientes, en los que la ausencia de medidas discrecionales que permitieran corregir el desequilibrio presupuestario dieron lugar a un notable aumento del déficit estructural, que en 1995 se estima en 6,3 puntos del PIB. La reducción del déficit público hasta el 3 por ciento del PIB en 1997 pasa necesariamente por la adopción de medidas incluidas en los Presupuestos Generales del Estado para 1997 que reducirán su componente estructural.

Sostenibilidad de la deuda pública

Durante los últimos diez años, la deuda del conjunto de las administraciones públicas ha experimentado un aumento espectacular que, en términos del PIB, se ha cifrado en 22,1 puntos porcentuales, pasando del 43,7 en 1985 al 65,8 por ciento en 1995. Aunque el actual nivel del ratio de deuda pública respecto al PIB es relativamente moderado en relación con el de los países de la Unión Europea, el fuerte incremento registrado en los últimos años resulta preocupante por un doble motivo. En primer lugar, porque la economía española ha dejado de satisfacer el único de los criterios de convergencia nominal que cumplía en los últimos años. Pero además, porque dicho incremento del ratio de deuda refleja la insostenibilidad de la política fiscal instrumentada en el pasado reciente. En el Cuadro I.5 figura la descomposición de dicho incremento en sus distintos factores explicativos: el saldo primario, la variación neta de activos financieros y el incremento del endeudamiento debido a la existencia de un coste medio del endeudamiento

Recuadro 1.6
**METODOLOGÍA DE DESCOMPOSICIÓN DEL
 DEFICIT PÚBLICO EN SUS COMPONENTES
 ESTRUCTURAL Y CÍCLICO**

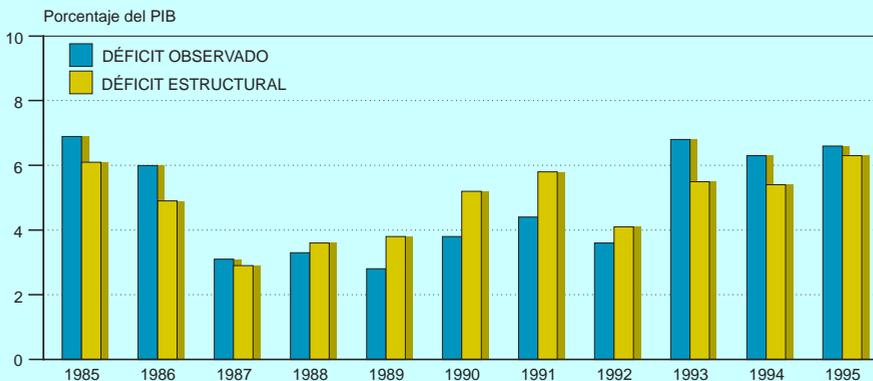
El déficit público presenta una dinámica propia que se caracteriza por reflejar la posición cíclica de la economía: la mayor parte, de los ingresos impositivos y determinadas partidas del gasto público responden a las fluctuaciones del nivel de actividad de la economía provocando cambios automáticos en el déficit público, que son ajenos a la autoridad fiscal. Como consecuencia de este paralelismo entre actividad económica y déficit público, las cifras de ingresos y gastos públicos observadas no constituyen una referencia apropiada a efectos de analizar la orientación de la política fiscal, así como la magnitud del desequilibrio presupuestario.

Una forma sencilla de estimar el impacto de la actividad económica sobre el presupuesto es la metodología seguida por el FMI y la OCDE, que consiste en sintetizar en una única variable (las desviaciones del PIB observado con respecto a una estimación de su tendencia) la posición cíclica de la economía. De este

modo, el cálculo del componente estructural del déficit requiere, en primer lugar, obtener una estimación del PIB tendencial. En segundo lugar, se cuantifica el impacto de la posición cíclica de la economía sobre los ingresos y los gastos públicos mediante la aplicación de sus respectivas elasticidades a la desviación del PIB observado con respecto al PIB tendencial, obteniéndose el componente cíclico del déficit público. Y por último, el componente estructural se obtiene de forma residual, como la diferencia entre el déficit observado y su componente cíclico. Consecuentemente, la cifra de déficit estructural resultante está condicionada por las elasticidades, así como, por el output tendencial estimado. Para estimar este último existen distintos procedimientos sin que, sin embargo, exista consenso en torno a la mayor idoneidad de uno de ellos, por lo que es conveniente tomar la cifra de déficit estructural asociada al PIB tendencial con suma precaución, siendo lo más correcto interpretarla como una aproximación al orden de magnitud del componente estructural del déficit público.

En el gráfico adjunto figura una estimación de los componentes estructural y cíclico del déficit público de la economía española en el período 1985-1995.

EL DÉFICIT PÚBLICO Y SU COMPONENTE ESTRUCTURAL



Cuadro I.5

EVOLUCIÓN DEL RATIO DE DEUDA PÚBLICA BRUTA SOBRE EL PIB

Años	Deuda bruta % del PIB	Incremento del ratio de deuda	Saldo primario % del PIB (1)	Factor de sostenibilidad (*) % del PIB (2)	Variación neta de activos financieros % del PIB (3)	Pro-memoria		
						Coste medio real de la deuda (4)	Crecimiento real del PIB (5)	(6)=(4)-(5)
1985	43,7							
1986	45,1	1,4	2,0	-1,6	1,0	-0,6	3,2	-3,8
1987	45,5	0,3	-0,3	-1,3	2,0	2,6	5,6	-3,0
1988	41,7	-3,7	-0,1	-1,2	-2,4	2,4	5,2	-2,8
1989	43,2	1,4	-0,7	-1,1	3,2	2,1	4,7	-2,7
1990	45,1	1,9	0,0	-0,7	2,6	2,1	3,7	-1,6
1991	45,8	0,7	0,5	0,0	0,2	2,3	2,3	0,0
1992	48,4	2,5	-0,6	1,0	2,1	2,8	0,7	2,1
1993	60,5	12,2	1,6	3,7	6,9	6,4	-1,2	7,6
1994	63,1	2,6	1,2	1,6	-0,2	4,9	2,1	2,8
1995	65,8	2,7	1,3	0,9	0,5	4,2	2,8	1,4
1995-1985		22,1	4,9	1,2	16,0			
1985-1991		2,1	1,5	-5,8	6,4			
1992-1995		20,0	3,4	7,2	9,4			

(*) El denominado factor de sostenibilidad es el efecto sobre el ratio de deuda pública sobre PIB de la diferencia entre el tipo de interés real y la tasa de crecimiento real de la economía. Para estabilizar el ratio de deuda pública sobre el PIB es necesario que el denominado factor de sostenibilidad sea igual a la suma del saldo primario y la variación neta de activos financieros

Nota: Un signo positivo (negativo) del saldo primario denota un déficit (superávit).

La suma algebraica de las columnas (1) a (3) es igual al incremento anual del ratio de deuda.

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

superior al crecimiento de la economía. Como se puede observar en el citado cuadro, el 72 por ciento del incremento experimentado entre 1985 y 1995 por el ratio de deuda pública, se explica por la variación neta de activos financieros que, en dicho período, ha supuesto 16 puntos del PIB. El saldo primario explica un 22 por ciento mientras que el 5 por ciento restante lo explica la variación de los tipos de interés reales y de la tasa de crecimiento de la economía.

Este incremento del endeudamiento no se ha producido de forma regular a lo largo del período considerado, sino que se ha concentrado en los últimos cuatro años, en los que el ratio de deuda sobre el PIB ha aumentado 20 puntos de los 22,1 registrados desde 1985. Ello se ha debido, fundamentalmente, al cambio de signo en la diferencia entre el crecimiento real del PIB y el coste medio real del endeudamiento. Durante el período 1985-1991, el crecimiento real de la economía española fue superior al coste medio real del endeudamiento, lo que contribuyó a una reducción del ratio de deuda de 5,8 puntos de

PIB. Sin embargo, la suma del saldo primario y de la variación neta de activos financieros indujo un incremento de 7,9 puntos, por lo que el ratio de deuda pública sobre el PIB registró un crecimiento de 2,1 puntos en el período 1985-1991. Este efecto, cuya magnitud fue reduciéndose paulatinamente en este período, a medida que la expansión económica iba perdiendo fuerza, pasó a partir de 1992 a ser positivo como consecuencia tanto de la desaceleración y posterior recesión de la economía española, como de la sustancial elevación del coste real del endeudamiento. Así, en el período 1992-1995, este efecto explica un 35 por ciento del incremento del ratio de deuda registrado. No obstante, también ha contribuido de forma importante la variación neta de activos financieros, debido, en gran medida, al fuerte incremento que tuvo lugar en 1993, año en que, ante la entrada en vigor en 1994 de las restricciones en cuanto al mantenimiento de descubiertos y créditos ante el Banco de España, el Tesoro llevó a cabo una política de sobrefinanciación.

Aunque en 1995 se cerró significativamente la brecha entre el crecimiento del PIB y el tipo de interés real de la deuda, desde 1992 la política fiscal se encuentra en una senda insostenible, cuya corrección requiere un importante esfuerzo de consolidación orientado a estabilizar el ratio de deuda pública en 1997, tal y como es objetivo del Programa de Convergencia (véase el Cuadro I.6). En un contexto de crecimiento y en ausencia de financiación monetaria, para estabilizar el ratio de deuda sobre el PIB es necesario que la suma del saldo primario y de la variación neta de activos financieros sea igual al crecimiento del endeudamiento debido al exceso del tipo de interés real sobre el crecimiento real del PIB. La previsión razonable de crecimiento del PIB del 3 por ciento en 1997 y la evolución esperada del tipo de interés real permitirá que el porcentaje de Deuda sobre PIB descienda en 1997 por primera vez desde 1988.

Consecuentemente, la corrección del desequilibrio presupuestario resulta necesaria para poder realizar una adecuada política de asignación del gasto público que en la actualidad está fuertemente condicionada por el elevado peso alcanzado por la carga de intereses. De no ser así, el crecimiento del stock de deuda, con el consiguiente efecto de realimentación del déficit público, impedirá asignar un nivel de gasto apropiado a políticas como la inversión pública, la educación o la investigación, de las que depende el crecimiento económico a largo plazo y, por tanto, las posibilidades de aproximar la renta *per capita* hacia los niveles de los países más desarrollados. Además, la reducción del déficit público debe realizarse actuando sobre su componente estructural, lo que permitirá ampliar el margen de maniobra que precisa la política presupuestaria para contrarrestar los efectos del ciclo económico. De esta forma, no se debe volver a perder la oportunidad de cerrar la brecha

Cuadro I.6

NECESIDAD DE FINANCIACIÓN Y DEUDA PÚBLICA								
CLASIFICACIÓN POR AGENTES								
	porcentaje del PIB							
Conceptos	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Administraciones Públicas Centrales	-2,7	-2,8	-2,4	-5,5	-5,3	-5,8	-3,8	-2,7
<i>Estado</i>	-2,9	-2,3	-2,3	-6,1	-5,1	-5,4	-3,5	-2,5
<i>Seguridad Social y Organismos Autónomos</i>	0,1	-0,5	-0,1	0,6	-0,2	-0,4	-0,3	-0,2
Administraciones Públicas Territoriales	-1,0	-1,6	-1,1	-1,2	-1,0	-0,7	-0,6	-0,3
DÉFICIT DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (-)	-3,7	-4,4	-3,5	-6,7	-6,3	-6,5	-4,4	-3,0
DEUDA PÚBLICA BRUTA	45,1	45,8	48,4	60,5	63,1	65,8	67,5	67,2

Nota: Los porcentajes sobre el PIB están calculados según el PIB deducido del Reglamento 89/130/CEE, Euratom (Directiva PNB). 1996 y 1997, objetivos de la Actualización del Programa de Convergencia.
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

entre ingresos y gastos públicos como ocurrió en la segunda mitad de los años ochenta, con las negativas consecuencias que nuestra economía todavía está experimentando. La experiencia pasada indica que la reducción cíclica del déficit no es capaz por sí sola de generar un equilibrio presupuestario, de ahí que haya que recurrir a medidas discrecionales que actúen sobre el componente estructural del déficit.

3.4 El sector exterior y la estabilidad cambiaria

Una de las características básicas de la economía española ha sido la progresiva apertura hacia el exterior. En este proceso, la adhesión española a la Unión Europea tuvo un impacto bien diferente sobre las importaciones y exportaciones, ya que mientras el porcentaje de las primeras sobre el PIB aumentó de forma muy notable, el ratio de exportaciones permaneció prácticamente inalterado entre 1985 y 1990, por lo que la liberalización comercial y el desarme arancelario asociado al ingreso de la economía española en la Unión Europea se suele considerar un factor determinante del deterioro del sector exterior (véase el Gráfico I.6). Sin embargo, el intenso crecimiento económico registrado por la economía española en dichos años parece haber sido un factor igualmente importante en la explicación del desequilibrio exterior.

Una segunda característica relevante en los años recientes, ha sido las intensas fluctuaciones registradas por las exportaciones e importaciones de bienes y servicios, de tal forma que la tasa de crecimiento de las importaciones disminuyó desde el 16,9 por ciento observado en 1989 al -5,1 por ciento

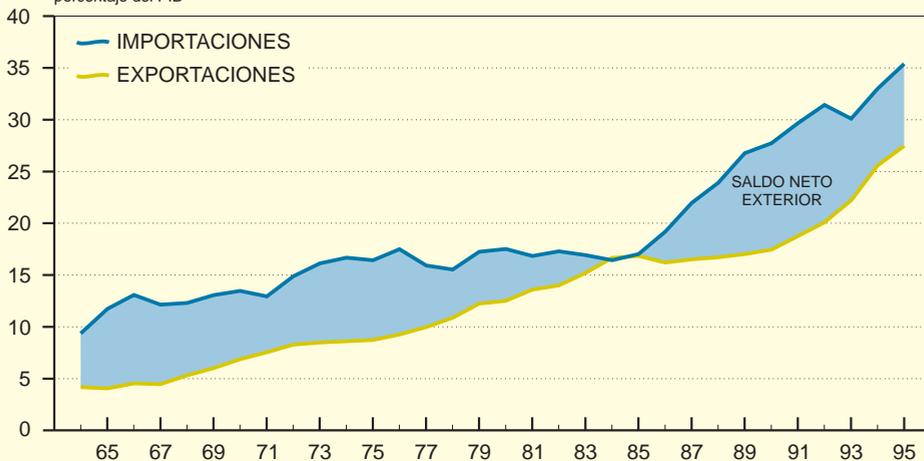
en 1993, para aumentar al 11,1 por ciento en 1994, mientras que la tasa de crecimiento de las exportaciones aumentó del 6,4 al 17,6 por ciento entre 1989 y 1994, para reducirse en 1995 al 9,1 por ciento. A pesar de la importante magnitud de estos cambios, es posible ofrecer una explicación razonable de los mismos, sí junto con las variables que tradicionalmente se suelen considerar como los principales determinantes de las exportaciones e importaciones de bienes y servicios, renta y precios relativos, se incorpora una medida de la posición cíclica de la economía como es el grado de utilización de la capacidad productiva (véase el Recuadro I.7). De esta forma, la reducción del desequilibrio exterior en los dos últimos años se ha debido a la recesión económica iniciada a finales de 1992, en un contexto igualmente recesivo a nivel internacional, junto con las devaluaciones de la peseta dentro del Sistema Monetario Europeo.

Una variable estrechamente relacionada con la evolución del sector exterior es el tipo de cambio, que además resulta especialmente relevante en las actuales circunstancias de creación de la Unión Monetaria europea. El próximo año es decisivo de cara a la adopción de paridades irrevocablemente fijadas a principios de 1999, ya que a partir de dicho año el tipo de cambio no podrá jugar el papel compensador de los diferenciales de precios

Gráfico I.6

EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS

porcentaje del PIB



Fuente : Ministerio de Economía y Hacienda

Recuadro 1.7

FACTORES EXPLICATIVOS DE LA EVOLUCIÓN, RECIENTE DEL SECTOR EXTERIOR

Los principales determinantes de las exportaciones de bienes y servicios españoles son el comercio de los países industrializados, la competitividad y una medida de la posición cíclica de la economía que puede aproximarse por el grado de utilización de la capacidad productiva. Los de las importaciones son el PIB o variable renta, los precios relativos de importación respecto a los de producción interior, el tipo efectivo de los impuestos ligados a la importación y el grado de utilización de la capacidad productiva. Relaciones que incluyan estos conjuntos de variables pueden considerarse de equilibrio ya que las desviaciones estimadas tienen carácter transitorio o de corto plazo. De esta forma se pueden especificar modelos dinámicos que explican la tasa de crecimiento de las exportaciones e importaciones sobre la base de las tasas de crecimiento y aceleraciones

de sus respectivas variables explicativas, así como de las desviaciones respecto a la relación de equilibrio en el período inmediatamente anterior. Si el valor observado de las exportaciones o de las importaciones se ha situado por debajo (encima) de su nivel de equilibrio, en el período siguiente la tasa de crecimiento de las mismas aumenta (disminuye).

Como se puede ver en el cuadro adjunto, de la aceleración de 7 puntos de las exportaciones durante 1994, 7,3 puntos se atribuyen a la dinámica del comercio mundial, 4,8 puntos a la desviación del equilibrio, restando 3,4 los cambios en la utilización de la capacidad. En 1995, de la desaceleración de 6 puntos, 6,6 se deben a cambios en el comercio, 2,8 a cambios en la competitividad, restando 0,9 la utilización de la capacidad y 0,5 la desviación. De la fuerte aceleración de las importaciones de 16,5 puntos en 1994, 10,4 puntos los explica la dinámica del output y de la demanda, 12,6 cambios en la utilización, restando 2,1 los cambios en los tipos impositivos, 1,1 la dinámica de las importaciones, 2 la desviación de la relación de equilibrio y 0,4 la competitividad.

CONTRIBUCIÓN DE LAS VARIABLES EXPLICATIVAS AL CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES

Conceptos	1992	1993	1994	1995
Tasa de crecimiento de las exportaciones	7,3	9,0	16,1	10,0
Tasa de crecimiento explicada de las exportaciones	5,4	9,2	16,7	10,0
<i>Dinámica de la competitividad</i>	-0,1	1,4	1,9	-1,0
<i>Dinámica del comercio mundial</i>	-4,4	-2,8	4,5	-2,1
<i>Dinámica de la utilización de la capacidad</i>	1,5	1,2	-2,2	-1,3
<i>Dinámica de las exportaciones</i>	4,9	7,3	5,7	7,0
<i>Desviación de la relación de equilibrio</i>	-2,2	-3,6	1,2	1,7
<i>Constante de corto plazo</i>	5,7	5,7	5,7	5,7
Tasa de crecimiento de las importaciones	6,2	-5,4	11,1	9,9
Tasa de crecimiento explicada de las importaciones	5,5	-6,4	12,1	9,8
<i>Dinámica de competitividad</i>	0,9	-0,5	-0,9	0,0
<i>Dinámica del output y de los componentes de la demanda</i>	-2,8	-10,0	1,5	2,5
<i>Dinámica de la utilización de la capacidad</i>	-1,0	1,0	13,6	-3,4
<i>Dinámica de los impuestos a la importación</i>	2,2	2,1	0,0	0,3
<i>Dinámica de las importaciones</i>	-0,5	-1,3	-2,4	3,0
<i>Mecanismo de corrección de error (MCE)</i>	1,7	-2,8	-4,8	2,2
<i>Constante de corto plazo</i>	5,1	5,1	5,1	5,1

con el exterior, como ha ocurrido recientemente. Ello hace necesario que la incorporación española a la Unión Monetaria europea se haga con un tipo de cambio que no difiera significativamente del que se consideraría de equilibrio. La historia reciente muestra la existencia de diferencias entre ambos, que en algunos períodos han podido tener consecuencias negativas sobre los resultados macroeconómicos españoles.

Con la primera crisis energética se inició un período de apreciación relativa de la peseta que se mantuvo hasta la devaluación de diciembre de 1982, a la que sigue el bienio de máxima depreciación relativa de las últimas décadas. Las importantes entradas de capital que se registraron durante los años siguientes a la incorporación a la Unión Europea condicionaron la instrumentación de la política monetaria durante estos años, en los que los agregados monetarios se desviaron de los objetivos establecidos y se detuvo el proceso de desinflación que se había dado hasta entonces, con el consiguiente deterioro en la credibilidad de la política económica. La inadecuada coordinación de las políticas monetaria y fiscal para corregir esta situación condujo a que la entrada en el mecanismo de cambios del Sistema Monetario Europeo se llevara a cabo en un momento de fuerte apreciación de la peseta, que llegó a alcanzar en 1992 un valor que se estima próximo al 20 por ciento, respecto al valor que podría considerarse como de equilibrio.

Esta situación condujo a las devaluaciones de septiembre y noviembre de 1992, así como a la de mayo de 1993. En 1994 el problema se había reducido y tras la última devaluación de marzo de 1995, que tuvo efectos transitorios, el tipo de cambio se ha situado en una senda más estable. Durante el próximo año 1997, el mayor dinamismo de la demanda nacional puede tener efectos ligeramente negativos sobre el saldo de exportaciones e importaciones de bienes y servicios, aunque dado el carácter transitorio de estas perturbaciones, los resultados del sector exterior no deberían constituir una fuente de tensiones sobre el tipo de cambio que alejen a éste significativamente de la situación actual.

La contribución ligeramente negativa del sector exterior al crecimiento, durante 1997 se debe a que, al igual que ocurre en otras economías industrializadas, dicho saldo está afectado por las oscilaciones cíclicas de la economía, mostrando un carácter fuertemente contracíclico. Es decir, en las expansiones se produce un deterioro en los resultados del sector exterior y en las recesiones sucede lo contrario. Estas oscilaciones cíclicas afectan al saldo de operaciones corrientes con el resto del mundo, que no es más que la diferencia

entre el ahorro y la inversión nacional, por lo que detrás del comportamiento contracíclico de las exportaciones netas de bienes y servicios se encuentra el carácter fuertemente procíclico de la inversión. Cuando las perturbaciones que afectan a la economía son de carácter permanente, en lugar de transitorio, se producen movimientos en el mismo sentido y de la misma magnitud del ahorro y la inversión que, por lo tanto, no tienen contrapartida en los resultados del sector exterior. Así pues, la evolución del saldo de la balanza por cuenta corriente esperada para 1997 debe interpretarse como un fenómeno transitorio, lo que no debería obstaculizar la incorporación a la Unión Monetaria europea con una paridad adecuada.

4. ORIENTACIONES DE LA POLÍTICA ECONÓMICA PARA 1997

Los Presupuestos Generales del Estado para 1997 se han planteado con el firme propósito de alcanzar los grandes objetivos irrenunciables para la sociedad española: un crecimiento de la actividad y del empleo que nos permita lograr la convergencia real con los países más prósperos de Europa, la mejora de los niveles de bienestar social y la convergencia nominal con la Unión Monetaria en materia de precios y déficit público.

Por tanto, la política económica ha de sentar las bases para hacer posible la corrección de los desequilibrios en materia de inflación y déficit público y permitir, así, un crecimiento económico sostenido y no inflacionario a medio plazo. A su vez, este crecimiento permitirá avanzar en los próximos años en el propio proceso de reducción del déficit público, posibilitando ulteriores bajadas de los tipos de interés reales. Es decir, se trata de romper el círculo vicioso de déficit público, inflación, elevados tipos de interés y bajo crecimiento, que ha predominado hasta ahora y sustituirlo por un círculo virtuoso de reducción del déficit y de la inflación que posibilite la reducción de los tipos de interés, la mejora de las expectativas y oportunidades de inversión y, todo ello, un mayor crecimiento económico y reducción del paro.

En este sentido, el Banco de España, órgano al que compete la definición y ejecución de la política monetaria, estableció como objetivo a medio plazo de esta política situar de forma estable la tasa de inflación por debajo del 3 por ciento a lo largo de 1997. A tal fin viene actuando esta institución a través de los instrumentos que controla, básicamente, el tipo de interés. Por tanto, las reducciones del tipo de interés de referencia durante el ejercicio presupuestario tan sólo tendrán cabida en tanto que el banco central valore positivamente la evolución de la inflación y considere factible el cumplimiento del objetivo mencionado.

En coherencia con los fines descritos, la política fiscal, por su parte, se orienta a la contención del déficit público, como se pone de manifiesto en estos presupuestos. Dicha política debe ejercer efectos expansivos, ya que, como se ha dicho la corrección del desequilibrio presupuestario permitirá una evolución a la baja de la inflación y de los tipos de interés reales, impulsará la reactivación del sector privado, potenciando la inversión y el consumo a través de la mejora de las expectativas, lo que en definitiva, se traducirá en una mayor creación de empleo.

Además, la estrategia de reducción del déficit público a través de la contención del gasto público será percibida por los agentes económicos como una señal del descenso del porcentaje de recursos que absorberá el sector público del total de la economía, anticipando una disminución de los impuestos en el futuro lo que significa la mejora de sus expectativas respecto a su renta permanente, con el consiguiente incremento del consumo.

La experiencia de algunos países de la Unión Europea en la década de los ochenta corrobora los efectos expansivos que pueden generar las políticas de ajuste fiscal. La política de control del déficit que siguió el Gobierno danés en 1982 y el ajuste fiscal implantado en Irlanda en 1987, acompañados de medidas adicionales, se saldaron con crecimientos significativos de la inversión y del consumo privado (véase Recuadro I.8).

La reducción del déficit público que contempla estos Presupuestos se instrumenta, básicamente, en la contención de los gastos de carácter estructural, aunque también cabe prever una pequeña ayuda de la recuperación de la economía. La expansión económica prevista para 1997 posibilitará una evolución favorable de los ingresos públicos y aliviará la tensión de los capítulos de transferencias del Presupuesto. Pero el esfuerzo del sector público estatal para reducir el déficit va mucho más allá, afectando a los gastos de carácter estructural. El recorte presupuestario afecta, en mayor o menor medida, a todos los capítulos del presupuesto, siendo necesario destacar su carácter generalizado, excepción hecha de los correspondientes a protección social.

Los Presupuestos Generales del Estado para 1997 pretenden fortalecer el bienestar y la solidaridad, haciendo un esfuerzo de aumento de los niveles de cobertura y calidad, a través de la introducción de medidas de protección social, de mejora de la gestión de los recursos y de la lucha contra el fraude. Este objetivo es un compromiso del Gobierno y, en este sentido, se ha definido como una de las prioridades de las políticas de gasto público, plasmándose en el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de las pensiones, así como en el cumplimiento de los compromisos de financiación de la sanidad pública.

Recuadro 1.8
**LAS EXPERIENCIAS FISCALES DE
IRLANDA Y DINAMARCA**

El comportamiento de las economías danesa e irlandesa ante los programas de ajuste fiscal llevados a cabo en las últimas décadas, ha introducido nuevos elementos en el debate tradicional en torno a los efectos de la política fiscal sobre el nivel de actividad económica. En ambos casos el ajuste fiscal no comportó un deterioro de la demanda privada sino que, por el contrario, supuso un importante estímulo para la actividad económica.

Irlanda Los ajustes fiscales de la década de los ochenta

Ante la deteriorada situación de las finanzas públicas, el Gobierno irlandés emprendió en 1981 un ajuste fiscal para reducir el déficit y la deuda pública mediante un aumento de los impuestos que se complementó con un paquete de medidas de política económica basado en la disciplina cambiaria en el seno del Sistema Monetario Europeo. El ajuste no produjo los resultados esperados ya que la sustancial reducción del déficit primario conseguida no se tradujo en una mejora del déficit público y tuvo, además, un considerable impacto negativo sobre la demanda interna. En 1987, el nuevo Gobierno reanudó la consolidación fiscal logrando un pacto social para conseguir moderación salarial, a cambio del mantenimiento del poder adquisitivo de las prestaciones sociales, el mantenimiento de la disciplina cambiaria, y la reducción del déficit: y de la deuda a través de recortes en el gasto en vez de aumentos de los impuestos. Sin embargo se abordó una alteración selectiva del sistema impositivo que, sin reducir la recaudación,

pretendía estimular la economía productiva. La reducción del gasto se concretó en los gastos corrientes, reduciéndose la remuneración de asalariados y ciertos gastos en educación, sanidad y vivienda, introduciéndose también cambios en la gestión y fiscalidad de ciertas prestaciones sociales. Esta combinación de políticas condujo a una reducción del déficit público y del volumen de deuda pública, así como a un crecimiento del consumo y de la inversión privada.

Dinamarca: El programa de política económica de 1982

A principios de los años ochenta, la situación económica de Dinamarca presentaba importantes problemas en materia de inflación, desempleo, déficit público y saldo exterior. En 1982 el nuevo Gobierno, diseñó una política económica orientada a incentivar una expansión del sector privado frente al público, con el fin de mejorar la competitividad. Para ello se instrumentó un conjunto de medidas, basado en la disciplina cambiaria dentro del Sistema Monetario Europeo, que permitiera reducir la inflación, estimular el sector de bienes comerciaíizables y reducir el déficit exterior, y en una política fiscal restrictiva basada en aumentos de los impuestos netos de transferencias, en reducciones del consumo y de la inversión pública, y en la introducción de nuevas prácticas presupuestarias y mecanismos de control sobre las autoridades locales. Para mitigar los posibles efectos contractivos de este programa, se articularon medidas de impulso a la inversión privada y estímulos al sector de la construcción. Como resultado de estas medidas de carácter desinflacionario, se produjo un considerable crecimiento tanto del consumo privado como de la inversión.

El desarrollo de un sistema viable de protección social sobre bases sólidas y coherentes con el crecimiento económico exige la introducción de medidas de optimización de los recursos disponibles, de racionalidad y austeridad en su asignación y control y de eficacia en la gestión y realización del gasto. En este sentido, el desarrollo del Pacto de Toledo, aportará un marco de mayor certidumbre en relación con el sistema público de pensiones.

La consecución de los objetivos de política económica requieren, en todo caso, de la colaboración de todos los agentes económicos. Las favorables condiciones que las políticas descritas implantarán han de traducirse en una respuesta activa y decidida del sector privado para aprovechar la oportunidad que la coyuntura expansiva de la economía presenta. Requieren, también, el esfuerzo de mantener la moderación salarial que constituye una muestra de solidaridad. Solidaridad con los desempleados, aumentando su probabilidad de encontrar empleo, y solidaridad con los funcionarios, cuyas retribuciones se congelan en estos Presupuestos.

La política económica de ajuste que se refleja en la dureza de estos Presupuestos se deriva, en parte, de la proximidad en el tiempo del examen para ingresar en la Unión Monetaria europea y de la necesidad de evitar la retroalimentación de dichos desequilibrios. Como es sabido, todo proceso de ajuste lleva implícito unos costes. Es necesario, por tanto, repartir tales costes con objeto de minimizar su impacto sobre los diferentes agentes, lo que exige la colaboración de todos.

Por último, para completar una visión global de la política económica, es obligado destacar el importante papel a desempeñar por las políticas estructurales en el ajuste descrito. Dichas políticas, impulsadas por el nuevo Gobierno desde el primer momento en que tomó posesión, son condición necesaria para reducir la incertidumbre de los mercados, lograr la estabilidad deseada y hacer posible la respuesta dinámica y flexible de los agentes. El potencial de crecimiento del que goza actualmente la economía española necesita el impulso liberalizador de las políticas estructurales y la eliminación de restricciones, para traducirse en una mayor expansión económica, objetivo básico de la política económica ya mencionado.

Capítulo II

EL PRESUPUESTO CONSOLIDADO

EL PRESUPUESTO CONSOLIDADO

1. MARCO INSTITUCIONAL

La Constitución establece en el artículo 134.2 que "Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado".

La Contabilidad Nacional, siguiendo las directrices del Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas (SEC), configura como unidades integradas en el sector público a todas aquéllas dependientes o controladas por los poderes públicos.

Desde una perspectiva económica, el sector público tanto el de carácter estatal como el territorial, comprende dos grandes conjuntos de unidades que se agrupan, según la Contabilidad Nacional, en las Administraciones Públicas y en las empresas públicas o asimiladas (Organismos Autónomos comerciales industriales y financieros, Sociedades estatales y otras entidades análogas de derecho público).

Esta clasificación permite analizar y cuantificar los flujos económicos más característicos, como el consumo público, la inversión pública, las subvenciones, prestaciones sociales, etc. Asimismo, sirve para hacer comparaciones internacionales sobre macromagnitudes y sobre indicadores importantes como la presión fiscal, el déficit y la deuda pública en relación al PIB.

El sector Administraciones Públicas (AA.PP.) desde el punto de vista de la Contabilidad Nacional está integrado por tres subsectores:

- La Administración Central que comprende el Estado y los Organismos Autónomos Administrativos que dependen de la Administración Central.
- Las Administraciones Territoriales que comprenden las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales así como todos los Organismos públicos de carácter administrativo que dependen de ellas.
- Las Administraciones de Seguridad Social que incluyen el Sistema de la Seguridad Social y todas las unidades centrales o locales, cuya actividad consiste en proporcionar prestaciones sociales.

Como se puede apreciar en el gráfico II.1, el Sector AA.PP. tiene un ámbito mayor que el de los Presupuestos Generales del Estado (PGE), al incluir a las Administraciones Territoriales, pero no comprende, sin embargo, a los Organismos Autónomos comerciales, industriales y financieros, las Sociedades Estatales y Otras Entidades similares de derecho público, que sí están incluidos en los PGE.

Desde la perspectiva jurídica, el sector público estatal se puede entender integrado en una primera aproximación por dos elementos totalmente diferenciados: el sistema administrativo del Estado y los órganos constitucionales.

El sistema administrativo del Estado está formado por la Administración General del Estado y la Administración Instrumental de la misma. La Administración Instrumental, como su denominación indica, tiene por objetivo coadyuvar en la consecución de los fines de la Administración del Estado y, a tal efecto, esta última dirige y controla la actuación de la primera por medio de una relación de tutela, de mayor o menor intensidad según los casos, y determina la forma jurídica de los organismos y entidades correspondientes.

En concreto, el sistema administrativo del Estado está comprendido, como se puede ver en el Gráfico II.2, por los siguientes agentes:

- Administración General del Estado
- Administración Institucional, que incluye los Organismos Autónomos de carácter administrativo y los de carácter comercial, industrial, financiero o análogos
- Administración de la Seguridad Social
- Sociedades estatales
- Entes con estatuto jurídico especial

Por su parte, los órganos constitucionales son aquéllos que, estando regulados en la Constitución, tienen funciones de relevancia constitucional. No todos ellos tienen, sin embargo, el mismo régimen presupuestario. En particular, por razón de su específica autonomía presupuestaria, las Cortes Generales elaboran su propio presupuesto que, integrado en el del Estado, incluye tanto el presupuesto de ambas Cámaras como el del Defensor del Pueblo.

El resto de los órganos constitucionales quedan sujetos al régimen ordinario del gasto público, lo cual supone que sus créditos son fijados por el Gobierno en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado y

Gráfico II.1

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

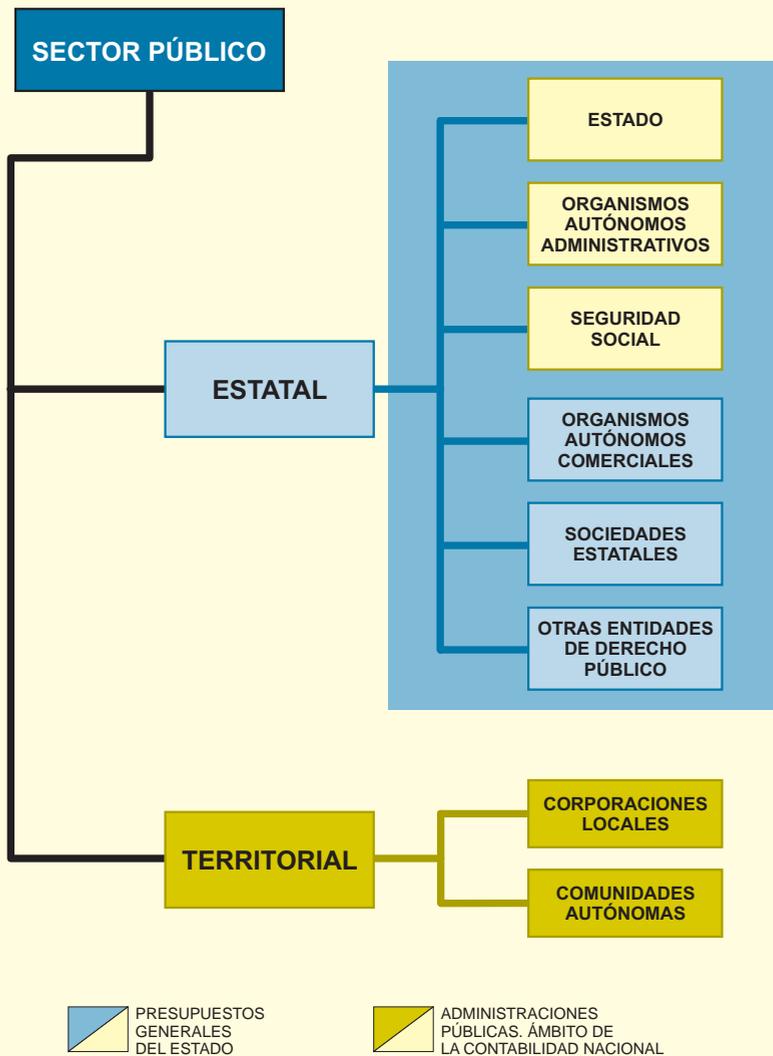
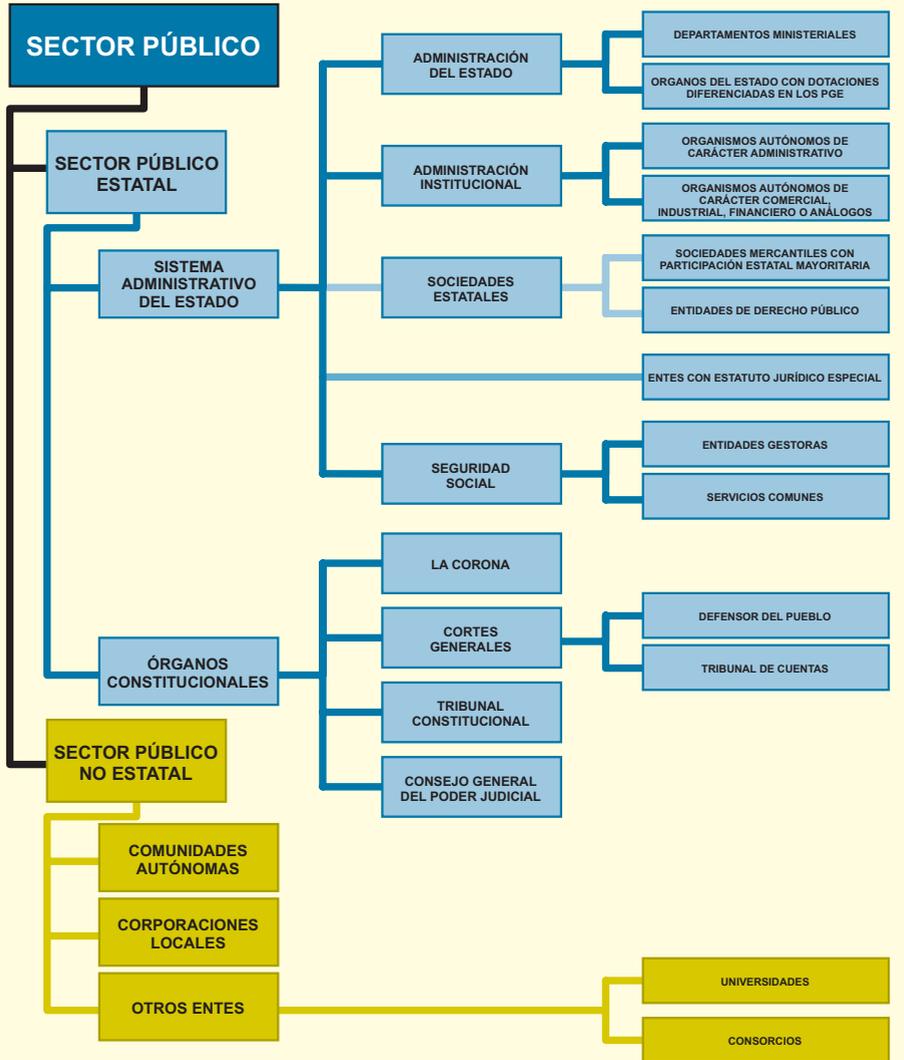


Gráfico 11.2

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



Ambito de los Presupuestos Generales del Estado

No consolidan su Presupuesto en los Presupuestos Generales del Estado

Consolidan su Presupuesto en los Presupuestos Generales del Estado

Consolidan su Presupuesto en los Presupuestos Generales del Estado : ICEX, Consejo de Administración del Patrimonio Nacional, CSN, Agencia Tributaria, Instituto Cervantes, Consejo Económico y Social y Agencia de Protección de Datos

aprobados, en su caso, por las Cortes Generales. Estos órganos, carentes de autonomía presupuestaria, son los siguientes:

- La Corona
- El Tribunal Constitucional
- El Consejo General del Poder Judicial
- El Tribunal de Cuentas

La Ley de Presupuestos, asumiendo implícitamente la referida clasificación del sector público estatal, integra los siguientes presupuestos:

- 1) El presupuesto del Estado, que se refiere tanto al de la Administración del Estado como a la totalidad de los órganos constitucionales.
- 2) Los presupuestos de la Administración Instrumental, que se diferencian de la forma siguiente:
 - a) Presupuestos de los Organismos Autónomos de carácter administrativo.
 - b) Presupuestos de los Organismos Autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogos.
 - c) Presupuesto de la Seguridad Social.
 - d) Presupuestos de los entes públicos del artículo 6 del texto refundido la Ley General Presupuestaria, cuyos créditos de gasto tienen carácter limitativo y son consolidables, según su normativa reguladora. Tales entes son:
 - 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
 - e) Presupuesto del Ente Público Radiotelevisión Española y de las sociedades estatales que tienen encomendada la gestión de los servicios públicos de radiodifusión y televisión.
 - f) Presupuestos de las sociedades estatales de carácter mercantil.
 - g) Presupuestos de las restantes entidades de derecho público a que se refiere el artículo 6 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria.

2. EL PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE INGRESOS Y GASTOS

El presupuesto consolidado, tanto de ingresos como de gastos del Estado, Organismos Autónomos, Entes Públicos y Seguridad Social, es el resultado de agregar los respectivos presupuestos de cada uno de estos subsectores y eliminar, de esta cifra agregada, las transferencias internas entre ellos, que constituyen ingreso en uno y gasto en otro de los subsectores, para evitar su duplicación.

En el Presupuesto de 1997, los entes públicos que se incluyen en el presupuesto consolidado por estar dotados de una normativa específica que confiere carácter limitativo a los créditos de su presupuesto de gastos, son los siguientes: Consejo de Seguridad, Nuclear, Consejo de Administración del Patrimonio Nacional, Consejo Económico y Social, Agencia Estatal de Administración Tributaria, Instituto Cervantes, Agencia de Protección de Datos e Instituto de Comercio Exterior (ICEX).

Dado que en los siguientes capítulos se analizan detalladamente los presupuestos de ingresos y gastos de cada uno de los subsectores, aquí se hará solo referencia a las cifras globales en base a la clasificación económica por capítulos.

Cuadro II.1

PRESUPUESTO DE INGRESOS CONSOLIDADOS NO FINANCIEROS DEL ESTADO, ORGANISMOS AUTÓNOMOS, SEGURIDAD SOCIAL Y ENTES PÚBLICOS

millones de pesetas

Capítulos	Previsión		Presupuesto		Δ (%)
	liquidación		inicial		
	1996 (1)	(%)	1997 (2)	(%)	(2)/(1)
I. Impuestos directos y cotizaciones sociales	16.247.239	63,3	17.330.536	63,7	6,7
II. Impuestos indirectos	5.785.200	22,6	6.264.600	23,0	8,3
III. Tasas y otros ingresos	731.026	2,9	781.014	2,9	6,8
IV. Transferencias corrientes	945.830	3,7	991.523	3,6	4,8
V. Ingresos patrimoniales	1.594.257	6,2	1.509.997	5,5	-5,3
OPERACIONES CORRIENTES	25.303.552	98,7	26.877.670	98,8	6,2
VI. Enajenación inversiones reales	19.997	0,1	24.779	0,1	23,9
VII. Transferencias de capital	323.768	1,3	314.119	1,2	-3,0
OPERACIONES DE CAPITAL	343.765	1,3	338.898	1,2	-1,4
TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS	25.647.317	100,0	27.216.568	100,0	6,1

2.1. Presupuesto consolidado de ingresos

La previsión de ingresos no financieros consolidados para 1997 se establece en 27.216,6 miles de millones de pesetas, aumentando en 1.569,3 miles de millones de pesetas sobre las previsiones de recaudación de 1996, incremento que representa el 6,1 por ciento sobre el ejercicio en curso.

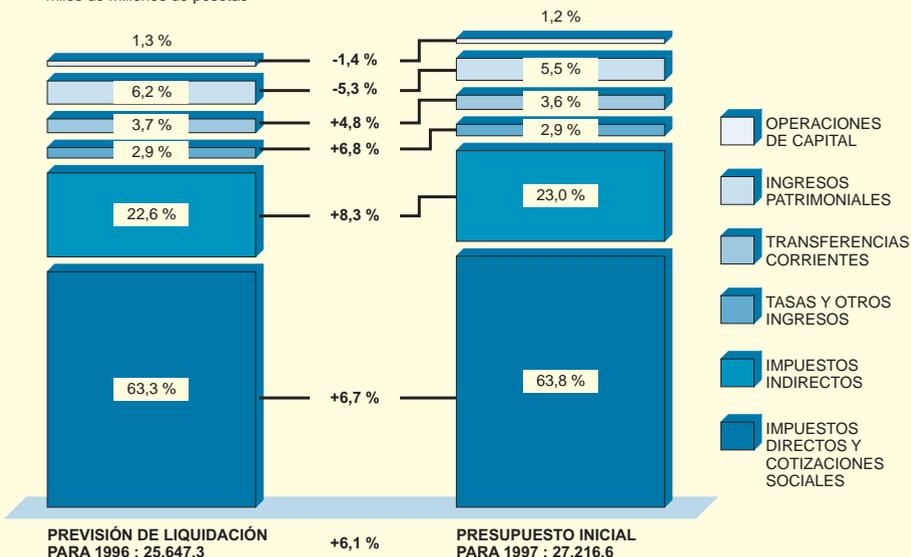
Las operaciones corrientes, que aportan el 98,8 por ciento de los ingresos consolidados, crecen un 6,2 por ciento. Dentro de ellas, el conjunto de Impuestos directos y cotizaciones sociales crece un 6,7 por ciento, los Impuestos indirectos un 8,3 por ciento, las Tasas y otros ingresos un 6,8 por ciento y las Transferencias corrientes un 4,8 por ciento. Por el contrario, la previsión de Ingresos patrimoniales disminuye un 5,3 por ciento sobre las previsiones de 1996.

Los ingresos por operaciones de capital, que contribuyen con el 1,2 por ciento restante a los ingresos consolidados no financieros, descienden un 1,4 por ciento, como resultado de una disminución de los ingresos por transferencias de capital del 3,0 por ciento y un crecimiento del 23,9 por ciento en los ingresos por enajenación de inversiones reales, de escasa relevancia en términos absolutos.

Gráfico II.3

PRESUPUESTO DE INGRESOS CONSOLIDADOS NO FINANCIEROS DEL ESTADO, ORGANISMOS AUTÓNOMOS, SEGURIDAD SOCIAL Y ENTES PÚBLICOS

miles de millones de pesetas



En relación al PIB, los ingresos no financieros consolidados representan el 34,6 por ciento de esta magnitud, el mismo porcentaje que en 1996, al experimentar ambas magnitudes una variación similar.

2.2. El presupuesto consolidado de gastos

El presupuesto consolidado de gastos no financieros para 1997 asciende a 29.428,9 miles de millones de pesetas, lo que representa un aumento del 2,1 por ciento con respecto al Presupuesto base del ejercicio 1996.

Este moderado aumento, por debajo en 5 décimas del IPC previsto para 1997, no se distribuye por igual entre los distintos subsectores que conforman el conjunto que abarca el marco de consolidación de los Presupuestos Generales del Estado. Así, el esfuerzo de contención del gasto es muy superior en el Estado, cuyo presupuesto no financiero, sin eliminar las transferencias a los demás subsectores, crece tan sólo el 1,7 por ciento, lo cual permite que la Seguridad Social crezca en un 3,4 por ciento para atender las prioridades decididas en las prestaciones que gestiona.

En relación al PIB, el presupuesto consolidado no financiero que representa en 1996 el 38,87 por ciento de esta magnitud, disminuye hasta el 37,45

Cuadro II.2

PRESUPUESTO DE GASTOS CONSOLIDADOS NO FINANCIEROS DEL ESTADO, ORGANISMOS AUTÓNOMOS, SEGURIDAD SOCIAL Y ENTES PÚBLICOS

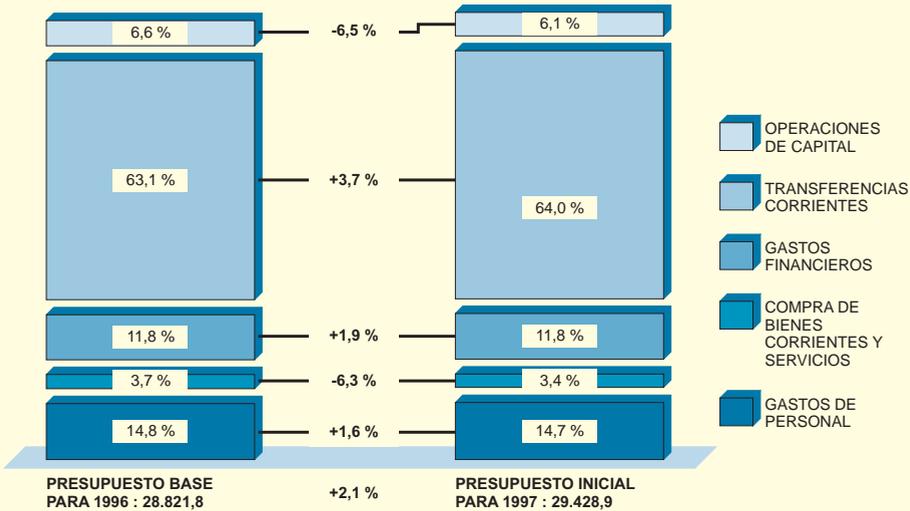
millones de pesetas

Capítulos	Presupuesto		Presupuesto		Δ (%)
	base		inicial		
	1996	(%)	1997	(%)	(2)/(1)
	(1)		(2)		
I. Gastos de personal	4.260.849	14,8	4.330.693	14,7	1,6
II. Compra de bienes corrientes y servicios	1.079.259	3,7	1.010.774	3,4	-6,3
III. Gastos financieros	3.414.533	11,8	3.478.480	11,8	1,9
IV. Transferencias corrientes	18.157.020	63,0	18.823.061	64,0	3,7
OPERACIONES CORRIENTES	26.911.661	93,4	27.643.008	93,9	2,7
VI. Inversiones reales	1.226.439	4,3	1.058.988	3,6	-13,7
VII. Transferencias de capital	683.697	2,4	726.906	2,5	6,3
OPERACIONES DE CAPITAL	1.910.136	6,6	1.785.894	6,1	-6,5
TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS	28.821.797	100,0	29.428.902	100,0	2,1

Gráfico II.4

PRESUPUESTO DE GASTOS CONSOLIDADOS NO FINANCIEROS DEL ESTADO, ORGANISMOS AUTÓNOMOS, SEGURIDAD SOCIAL Y ENTES PÚBLICOS

miles de millones de pesetas



Nota : Se ha consolidado el préstamo del Estado a la Seguridad Social de cada año

por ciento en 1997, cayendo por tanto 1,42 puntos de PIB el peso del conjunto de gastos no financieros que son objeto de consolidación en los Presupuestos Generales del Estado.

Del presupuesto consolidado no financiero, el 93,9 por ciento son operaciones corrientes y el 6,1 por ciento son operaciones de capital, experimentando esta estructura ligeras variaciones respecto del presupuesto base de 1996.

El conjunto de operaciones corrientes aumentan un 2,7 por ciento, resultado de variaciones positivas en transferencias corrientes (3,7 por ciento), gastos financieros (1,9 por ciento), y gastos de personal (1,6 por ciento) y del descenso en los gastos por compra de bienes corrientes y servicios del 6,3 por ciento.

Las operaciones de capital descienden un 6,5 por ciento, como consecuencia del decremento que experimentan las inversiones (13,7 por ciento) no compensado por un aumento del 6,3 por ciento de las transferencias de capital.

Capítulo III

MARCO JURÍDICO

EL MARCO JURÍDICO

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional en referencia a la Ley de Presupuestos Generales del Estado ha venido reiterando en diversas sentencias, entre las que destacan las números 27/1981, 76/1992 y 195/1994, la delimitación clara y precisa del ámbito y papel normativo de esta especialísima norma legal, conforme a lo prevenido en el artículo 134 de la Constitución.

Distingue el Alto Tribunal entre un contenido necesario e imprescindible, junto con un contenido eventual.

El contenido esencial, mínimo, necesario e indisponible de la Ley de Presupuestos debe estar formado por la aprobación anual de ingresos y gastos del sector público estatal, así como del importe de los beneficios fiscales que afectan a los tributos del Estado. Junto a ello, el contenido eventual de la Ley de Presupuestos resulta limitado a la regulación de otras materias, siempre relacionadas con cuestiones de ingresos o gastos o vinculadas a criterios de política económica, que constituyan un complemento necesario para la mejor comprensión y ejecución del Presupuesto. Además, la Ley de Presupuestos, de conformidad con la Constitución, puede incluir modificaciones de los distintos tributos del Estado cuando una Ley tributaria sustantiva así lo prevea.

El pleno seguimiento de la doctrina constitucional sobre el contenido de la Ley de Presupuestos Generales del Estado no debe impedir la realización de aquellas modificaciones normativas que coadyuven a la realización más eficaz de la ejecución de la política económica del Gobierno. Por ello, desde 1994, junto a la Ley de Presupuestos, con un contenido tasado, se adoptó la práctica de tramitar otra Ley que recogiera aquellas medidas que, aunque tuvieran su origen en la orientación política del Gobierno, por su naturaleza o vigencia indefinida no encuentran cabida en la Ley de Presupuestos.

Para el ejercicio 1997 se continúa con la práctica de acompañar a la Ley de Presupuestos una Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, -en adelante Ley de Acompañamiento-.

El análisis del contenido de la Ley de Presupuestos no debe realizarse aisladamente sin tener en cuenta el de la Ley de Acompañamiento. La voluntad que inspira ambas disposiciones, plasmación de la del ejecutivo en los sectores económicos y sociales afectados por las mismas, implica que la

explicación de la Ley de Presupuestos, con el fin de conseguir una visión global, se realice con la referencia siempre presente a la Ley de Acompañamiento.

Una precisión técnica debe realizarse respecto de la tramitación de ambas disposiciones: dado el distinto ritmo de tramitación de ambas Leyes, se da la circunstancia de que, aprobado el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado por el Gobierno, la Ley de Acompañamiento tiene aún categoría de anteproyecto, siendo preciso esperar a una ulterior reunión del Consejo de Ministros, para que en su posterior remisión a las Cortes Generales adopte la condición de Proyecto de Ley.

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

La parte esencial de una Ley de Presupuestos, como es el conjunto de previsiones de ingresos y gastos, se encuentra recogida en este Título.

Junto a ello, se recogen importantes novedades en el ámbito de las normas y ejecución de créditos presupuestarios, fruto de la política presupuestaria de seguimiento y control adoptada por el Gobierno, con el fin de cumplir con los objetivos de convergencia exigidos para acceder a la fase definitiva de la Unión Económica y Monetaria. Así, se acuerda que el Gobierno realice periódicamente el seguimiento del conjunto de créditos comprometidos en 1997, con el fin de que, con determinadas excepciones, no superen la cuantía de los créditos inicialmente aprobados; igualmente, se acuerda el seguimiento de los ingresos y gastos reconocidos, a los efectos de garantizar la consecución del déficit inicialmente previsto en la Ley, debiéndose adoptar los acuerdos de no disponibilidad de créditos que para ello fuera necesario. Además, se suspende, con carácter general durante el ejercicio 1997, la posibilidad de realizar incorporaciones de crédito y se establece la prohibición de efectuar transferencias de crédito de operaciones de capital a operaciones corrientes, salvo algunas excepciones. Se incorpora en un Anexo la relación de los créditos que tienen la consideración de ampliables durante el ejercicio 1997, atendiendo estrictamente a lo dispuesto en el texto refundido de la Ley General Presupuestaria, con el fin de que tengan tal consideración solamente los créditos que puedan incrementarse en función de la efectiva recaudación de los derechos afectados o del reconocimiento de obligaciones específicas establecidas en disposiciones con rango de Ley.

TÍTULO II. DE LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA

Dentro de este Título, destaca por su importancia la distribución de fondos públicos para sostenimiento de Centros concertados, estableciéndose que a los centros que hayan implantado el primer y segundo ciclo de la ESO se les dotará de financiación para los servicios de orientación educativa.

La Ley de Acompañamiento complementa con diferentes medidas contenidas en el Título IV las disposiciones de este título de la Ley de Presupuestos. Entre ellas destacan las siguientes:

Se recogen diversas normas de gestión y organización, con objeto de mejorar el funcionamiento de la Administración del Estado y de las demás entidades que integran el Sector Público Estatal. Como consecuencia de ello, se reforman diversos artículos del texto refundido de la Ley General Presupuestaria para adecuarlos a la nueva Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y resolver problemas técnicos surgidos en su aplicación. Además, se posibilita que las Comunidades Autónomas puedan actuar como posibles entidades colaboradoras respecto de la distribución de las ayudas y subvenciones, y se da una nueva regulación a la territorialización de las subvenciones.

También se modifica La Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en diversos aspectos, dentro de los cuales destaca el régimen de control y fiscalización de las Haciendas Locales, donde se regulan los gastos plurianuales de las Corporaciones Locales, su Cuenta General, así como la posibilidad de extender el régimen de intervención limitada previa. Igualmente, se introducen modificaciones relativas a las operaciones financieras de las Entidades Locales, que se fundamentan en la necesidad de establecer el acceso al crédito de las Corporaciones Locales dentro de la legalidad presupuestaria, precisando los supuestos en que dichas operaciones requieren autorización previa, determinando quién es la autoridad competente para otorgar dicha autorización y estableciendo qué circunstancias hay que tener en cuenta a la hora de autorizar o no una operación de crédito. Por último, se permite una ampliación de las compensaciones y retenciones de las deudas de las Corporaciones Locales respecto de su participación en los tributos del Estado.

También la Ley de Acompañamiento efectúa diversas modificaciones en el ámbito de la gestión patrimonial. En lo que se refiere a la Ley de Patrimonio del Estado, su modificación se dirige a la racionalización, mejora de gestión y optimización, así como a la adecuación de la normativa sobre venta de acciones, con la finalidad de agilizar y flexibilizar el proceso de privatización

de determinadas Sociedades Estatales. La modificación se extiende a posibilitar la celebración de contratos de arrendamiento financiero, agilizar la enajenación de valores representativos del capital de sociedades mercantiles que sean de titularidad del Estado, y la desafectación de bienes de dominio público.

Se modifica igualmente la Ley de Arrendamientos Urbanos, con el fin de aclarar que las Administraciones Públicas quedan exceptuadas de la obligación de prestar fianza cuando la renta haya de ser satisfecha con cargo a sus respectivos presupuestos.

En materia de contratos, se da una regulación al nuevo del contrato de obra bajo la modalidad de abono total del precio, siendo aquél en el que a cambio de un precio único, a pagar por la Administración en el momento de la terminación de la obra, el contratista se obliga a financiar la construcción adelantando las cantidades necesarias hasta que se produzca la recepción de la obra terminada. Se dispone que la infraestructura construida con este tipo de contrato pueda ser utilizada mediante el cobro de un peaje o tasa.

En materia de organización hay importantes cambios. Se da una nueva regulación al régimen jurídico de la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales, donde destaca la regulación del destino de los recursos obtenidos por esta sociedad y la posibilidad de consolidar en el Impuesto sobre Sociedades. De igual forma, se modifica el régimen jurídico de la Agencia Industrial del Estado, con el fin de precisar sus funciones, permitirle la enajenación de las participaciones accionariales de las que fuera titular previa autorización del Consejo de Ministros, así como realizar todo tipo de operaciones financieras pasivas, y respecto de las sociedades participadas, directa o indirectamente, todo tipo de operaciones financieras activas y pasivas.

Igualmente, se efectúan modificaciones relativas a las entidades Patrimonio Nacional y Comisión Nacional de Mercado de Valores y a la Escuela de Organización Industrial, Organismo Autónomo Comercial, que se transforma en fundación.

TÍTULO III. DE LOS GASTOS DE PERSONAL

Fruto de la concepción de austeridad del gasto contenida en los Presupuestos para 1997, en este Título se recoge la congelación de las retribuciones íntegras de todos los altos cargos de la Nación y del personal al servicio del sector público, que no podrán experimentar variación respecto a las del año 1996, ni en lo que se refiere a las cuantías individuales ni en lo que

respecta a la masa salarial calculada en términos de homogeneidad, para los dos períodos de comparación. Se incluye dentro del ámbito de aplicación de esta disposición, al personal del resto de los Entes del Sector Público y de las Sociedades mercantiles públicas que perciban subvenciones de explotación con cargo a los Presupuestos Generales o con cargo a Entes o Sociedades Públicas. En relación a la oferta de empleo público, se restringe al máximo durante 1997, disponiéndose que el número de plazas de nuevo ingreso sea inferior al 25 por ciento que resulte por aplicación a la tasa de reposición de efectivos, debiendo concentrarse las convocatorias en los sectores, funciones y categorías profesionales que se consideren absolutamente prioritarios.

Estas disposiciones, consecuencia de la política económica del Gobierno, tienen el carácter de normas básicas, de conformidad con los artículos 149.1.13 y 16.1 de la Constitución, siendo por lo tanto aplicable al personal al servicio de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales.

De manera coordinada, la Ley de Acompañamiento en su Título III, efectúa una nueva regulación de determinados aspectos del personal de la Administración, en la que destaca la modificación relativa a la prolongación de la permanencia en el servicio activo de los funcionarios públicos, que podrá realizarse voluntariamente hasta los setenta años de edad, quedando excluidos de la aplicación de esta disposición los Cuerpos o Escalas de funcionarios que tengan normas específicas de jubilación.

TÍTULO IV. DE LAS PENSIONES PÚBLICAS

No obstante la austeridad en el gasto público que se deriva de los Presupuestos del Estado para 1997, en materia de pensiones públicas, se hace efectivo el principio de solidaridad y suficiencia asistencial con los sectores más débiles de la sociedad, para lo cual se incrementan las pensiones públicas en 1997 un 2,6 por ciento respecto de las cuantías percibidas a 31 de diciembre de 1996. Además, se asegura el poder adquisitivo de las pensiones en 1997, de modo que si el porcentaje de evolución del IPC superase el 3,5 por ciento, los pensionistas del sistema de Seguridad Social y Clases Pasivas percibirían una paga adicional.

Al igual que en los Títulos anteriores, la Ley de Acompañamiento complementa la regulación de la Ley de Presupuestos en este punto, mediante reformas concretas en la Ley de Clases Pasivas del Estado, como son las relativas a la regulación de los derechos pasivos de quienes hubieran perdido la condición de funcionarios y la modificación de los requisitos para el reconocimiento de las pensiones familiares de adoptados y adoptantes.

Para la mejora de la gestión del sistema clases pasivas, se dispone el suministro de información a la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas, así como a MUFACE, ISFAS y MUGEJU en los mismos términos que ya se venía haciendo con las entidades gestoras de la Seguridad Social.

TÍTULO V. DE LAS OPERACIONES FINANCIERAS

Respecto de las Operaciones Financieras, se contempla un incremento de la Deuda del Estado, estableciéndose un límite al saldo vivo de la misma a 31 de diciembre de 1997, sobre el correspondiente al existente a 1 de enero de 1997, que deberá ser efectivo a final del ejercicio, pudiendo ser sobrepasado previa autorización del Ministerio de Economía y Hacienda en limitados casos.

Como novedad en materia de Operaciones Financieras, motivada igualmente por las necesidades de contención del gasto público, no se contempla asunción de deuda de ningún Ente o Sociedad por el Estado para 1997. Por otra parte, la Ley de Presupuestos recoge la cuantía global de los avales que pueden ser otorgados por el Estado y los Entes Públicos, y regula el Fondo de Ayuda al Desarrollo, cuya dotación se incrementa para el ejercicio 1997.

TÍTULO VI. NORMAS TRIBUTARIAS

La Ley de Presupuestos, en coordinación con la Ley de Acompañamiento, aprovecha las posibilidades del sistema fiscal, recogiendo en ambas un conjunto de disposiciones que afectan a diferentes tributos.

En el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas se modifican las rentas exentas respecto de las pensiones por incapacidad de los funcionarios, con el fin de adaptar este aspecto a una sentencia del Tribunal Constitucional y, se declaran exentas las prestaciones familiares por hijo a cargo con gran minusvalía. Se regula la deuda tributaria de los no residentes en el caso de incrementos de patrimonio, estableciéndose un ingreso a cuenta del 5 por ciento. Los gastos deducibles respecto de los rendimientos del capital mobiliario se fijan en 29.000 pesetas, y se elevan los importes correspondientes a la obligación de declarar.

No se recogen las escalas de gravamen en la Ley de Presupuestos para 1997 respecto del Impuesto sobre el Patrimonio, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, y el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, al estar

pendiente su regulación global como consecuencia del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. Respecto de las escalas de gravamen de este último impuesto, se dispone que, si no se aprueban nuevas tarifas regirán las previstas en el Real Decreto-Ley 12/1995, de 28 de diciembre, para las escalas individual y conjunta, respectivamente, deflactadas en un 2,6 por ciento.

La Ley de Acompañamiento complementa la regulación en materia del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Modifica el régimen de las retribuciones en especie, no considerando tales las entregas de productos en comedores de empresas o economatos de carácter social, así como la entrega gratuita o por precio inferior al normal de mercado, de las acciones o participaciones a sus trabajadores, siempre que dicha entrega sea general. Se modifica la regulación sobre rendimientos íntegros de determinados bienes inmuebles, al objeto de tomar en consideración, en orden a la imputación del rendimiento correspondiente a los bienes de uso propio, aquellos inmuebles que carecieran de valor catastral o que dicho valor no hubiera sido notificado al titular. Además, posibilita la integración de los hijos mayores incapacitados en la unidad familiar. Se establece una reducción del 15% en el caso del rendimiento neto de las actividades empresariales sujetas a la modalidad de signos, índices o módulos del método de estimación objetiva del Impuesto, con objeto de fomentar la actividad empresarial. Por otra parte, armoniza este impuesto con el de Sociedades en materia de régimen sancionador de los no residentes y de delimitación del domicilio fiscal de los sujetos pasivos por obligación real de contribuir. Por último, se introduce una nueva deducción en la cuota del Impuesto del 10 por ciento de las primas satisfechas por razón de contratos de seguro de vida, muerte o invalidez, conjunta o separadamente, cuando el beneficiario sea el sujeto pasivo o, en su caso, su cónyuge, ascendientes o descendientes.

En materia del Impuesto sobre Sociedades, la Ley de Presupuestos modifica los coeficientes que recogen la depreciación monetaria a los efectos de integrar en la base imponible las rentas positivas obtenidas en la transmisión de elementos patrimoniales del inmovilizado, material e inmaterial, evitándose de esta forma cualquier gravamen de rentas meramente nominativas; se recoge el porcentaje para la determinación de la cuantía del pago fraccionado y, por último, se regula la obligación de los no residentes de ingresar a cuenta un 5 por ciento cuando transmitan bienes inmuebles situados en España.

La Ley de Presupuestos efectúa una modificación de la tributación local, mediante actualización de todos los valores catastrales del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, tanto de naturaleza rústica como de naturaleza urbana, mediante la aplicación de un coeficiente del 2,6 por ciento. De igual forma, se modifica diversos epígrafes de las tarifas del Impuesto de Actividades Económicas. También la Ley de Acompañamiento modifica el Impuesto sobre Bienes Inmuebles en lo que respecta al concepto de bienes inmuebles de naturaleza urbana, así como, con una finalidad clarificadora, se establecen las exenciones relativas a las vías terrestres y al dominio público cuya utilización sea pública y gratuita.

En el ámbito de la imposición indirecta, la Ley de Acompañamiento efectúa diversos cambios en el Impuesto sobre el Valor Añadido. Modifica las reglas especiales sobre el lugar de realización del hecho imponible, la base imponible en el caso de las adquisiciones intracomunitarias, la base imponible en supuestos de declaración de quiebra o suspensión de pagos, da una nueva redacción a la rectificación de las cuotas impositivas repercutidas y las deducciones anteriores al comienzo de las actividades empresariales y profesionales, y por último, contempla una nueva regulación de la base imponible de los bienes usados, objetos de arte y antigüedades.

Más importante en materia de imposición indirecta es la creación del Impuesto sobre las primas de seguros, que grava las operaciones de seguro y capitalización que se realicen en territorio español, concertadas por entidades aseguradoras españolas o extranjeras que operen en España. Son sujetos pasivos de este impuesto, las entidades aseguradoras y los empresarios o profesionales establecidos en España. Se establece la repercusión obligatoria por las entidades aseguradoras sobre las personas que contraten los seguros objeto de gravamen. La base imponible está constituida por la prima o cuota percibida, y se establece un tipo del 4 por ciento.

Respecto de los Impuestos Especiales, se incrementan en la Ley de Presupuestos en un 2,6 por ciento los Impuestos sobre la Cerveza y los Productos Intermedios. No sube el Impuesto sobre Hidrocarburos, salvo en el caso de gasolinas sin plomo de 98 octanos. Igualmente, la Ley de Acompañamiento modifica el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte, en los supuestos de traslado de la residencia del titular del vehículo del extranjero a España.

En materia de tasas, la Ley de Presupuestos eleva las cuantías fijas de las tasas de la Hacienda estatal hasta la cantidad que resulte de la aplicación del coeficiente 1,08 a la cuantía exigible en 1996. Por otra parte, se elevan en

idéntico porcentaje los servicios básicos postales y telegráficos para 1997. La Ley de Acompañamiento actualiza el importe de algunas, y procede al establecimiento de otras. Así, se crean las relativas a la expedición de guías de circulación para máquinas recreativas y de azar de los tipos “A”, “B”, “C” en todo el territorio nacional, las tasas por Inscripción y Acreditación Catastral, la tasa por inscripción y publicidad de Asociaciones, la tasa por examen y expedición de certificados de calificación de películas cinematográficas y demás obras audiovisuales y la tasa de seguridad aeroportuaria. Además, se modifica y actualiza el importe de otras, como las relativas a los servicios y actividades realizadas por la Dirección General de la Guardia Civil, las tasas de solicitud de diversas modalidades de Propiedad Industrial, las tasas por expedición de permisos a trabajadores extranjeros, las tasas por controles de sanidad exterior realizados a carnes y productos de origen animal de países comunitarios y la tasa por vacunación de viajeros internacionales.

En relación con la lucha contra el fraude fiscal, la Ley de Acompañamiento adopta una serie de medidas, como la referente al establecimiento de la obligación de consignar la referencia catastral en todos los documentos públicos o privados, en los que consten actos y negocios de trascendencia real que afecten a bienes inmuebles, reflejo que ha de producirse también en los asientos que se practiquen en el Registro de la Propiedad. Se establece, además, que el incumplimiento de esta obligación será sancionado como infracción tributaria simple. También se disponen los mecanismos de cooperación entre los Notarios, los Registradores de la Propiedad, la Dirección General del Catastro y la autoridad tributaria competente para la verificación de la certeza de la referencia catastral contenida en documentos e inscripciones y el suministro de información de interés tributario, con el fin de facilitar el intercambio y obtención de información por las distintas Administraciones.

En lo que afecta a otras normas tributarias, se modifica la Ley General Tributaria para regular el régimen sancionador de las entidades en régimen de transparencia fiscal, y se permite el acceso a los datos tributarios por los Jueces y Fiscales cuando se ventilen asuntos que afecten a menores o incapacitados.

La Ley de Acompañamiento efectúa, igualmente, una regulación de los soportes o medios tributarios, disponiendo que corresponde al Ministerio de Economía y Hacienda la determinación de los que deban utilizar los sujetos pasivos y, previendo que la Agencia Estatal de Administración Tributaria pueda percibir una prestación patrimonial por los impresos, programas o aplicaciones informáticas que facilite a los ciudadanos.

Por último, por lo que respecta al Régimen Económico y Fiscal de Canarias, se modifica la regulación de los incentivos a la inversión, con el fin de otorgar la condición de sustituto del contribuyente a las entidades adquirentes de bienes de inversión, el ámbito subjetivo de aplicación mediante su ampliación, así como ciertas cuestiones relativas a las Entidades acogidas al régimen de la zona Especial de Canarias. Además, se modifican los tipos de gravamen del Impuesto General Indirecto Canario y se establece una disposición para garantizar la suficiencia financiera de las Corporaciones Locales Canarias.

TÍTULO VII. DE LOS ENTES TERRITORIALES

El capítulo I, referido a los Entes Locales, fija el porcentaje de participación de las Corporaciones Locales en los tributos del Estado para el quinquenio 1994-1998, y establece la forma de calcular la variable “esfuerzo fiscal” utilizada para determinar la participación de los Municipios en los ingresos del Estado. Además, establece los criterios para distribuir el crédito destinado a subvencionar a las Entidades Locales por el servicio de transporte colectivo urbano. Por último, efectúa una nueva regulación de los límites de las retenciones a practicar a los Municipios de conformidad con lo establecido en la Disposición Adicional Decimocuarta de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

El capítulo II de este Título, regula el nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas: de una parte, el aplicable a las Comunidades Autónomas que aprueben como propio el derivado del Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 23 de septiembre, y, de otra el aplicable a aquellas Comunidades Autónomas que no adopten dicho acuerdo, para las que se establece un sistema de entregas a cuenta similar al de ejercicios anteriores.

TÍTULO VIII. COTIZACIONES SOCIALES

La regulación de la cotización de los distintos regímenes de la Seguridad Social se contiene en este Título, previendo un incremento de las bases de cotización para 1997 en un 2,6 por ciento. Respecto de las cotizaciones correspondientes a las Mutualidades Generales de Funcionarios, se mantienen las cifras correspondientes a 1996.

En materia de organización y procedimientos de la Seguridad Social, la Ley de Acompañamiento establece en su Título II, entre otras medidas, la adscripción de los recursos económicos y la titularidad del patrimonio del Instituto Social de la Marina a la Tesorería General de la Seguridad Social, que asume el pago de

las obligaciones de dicho Instituto. Se dispone la amortización anual del inmovilizado de la Seguridad Social con arreglo a los principios y procedimientos establecidos en el Plan General de la Contabilidad Pública e igualmente se establece el control financiero permanente en los Hospitales y demás Centros Sanitarios dependientes del Instituto Nacional de la Salud a cargo de la Intervención General de la Seguridad Social. Se autoriza al Gobierno para establecer un procedimiento de deducción que permita retener a favor de la Seguridad Social los importes adeudados a la misma por las Administraciones Públicas y se regulan aspectos como la colaboración en materia de Incapacidad Temporal, la gestión de las prestaciones económicas por maternidad y el cómputo de la base de cotización mediante la exclusión de ciertos conceptos.

Respecto de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social, en relación con la protección por desempleo, se efectúan modificaciones para evitar que se produzcan percepciones indebidas. También se regulan aspectos relativos a la extinción del derecho al subsidio por desempleo y la invalidez en su modalidad no contributiva, con la finalidad de evitar el fraude que supone que lo sigan percibiendo personas que han dejado de cumplir los requisitos para su disfrute. Otras normas protectoras se refieren a la equiparación de la suspensión del contrato de trabajo por maternidad en los casos de adopción a los de filiación biológica, la asistencia a extranjeros.

Por último, se regulan las ayudas a los afectados por actos de terrorismo, previendo un incremento de su cuantía, la ampliación de las modalidades de resarcimiento actuales y la introducción de nuevos tipos de resarcimiento.

OTRAS NORMAS

Aparte de las medidas señaladas anteriormente, la Ley de Presupuestos del Estado contiene un conjunto de disposiciones de contenido muy diverso. Así, contempla la regulación de la financiación de actuaciones de formación continua, la concesión de moratorias o aplazamientos de hasta un máximo de cinco años respecto de los créditos relativos a los Proyectos Concertados de Investigación de los Programas Nacionales Científico-Tecnológicos, las prestaciones económicas de la Seguridad Social por hijo a cargo, las pensiones asistenciales y subsidios económicos relativos a la integración social de minusválidos, y las ayudas sociales a los afectados por el Virus de Inmunodeficiencia Humana (V.I.H.).

En materia de personal al servicio del sector público, se regulan la indemnización por residencia del personal al servicio del Sector Público no sometido a legislación laboral y los complementos personales y transitorios.

Bajo una perspectiva económica, se recoge la regulación del interés legal del dinero, que se fija en un 7,5 por ciento, y el interés de demora a que se refiere la Ley General Tributaria, que se fija en un 9,5 por ciento, las normas relativas al Seguro de Crédito a la exportación y los Créditos a la exportación con apoyo oficial.

En materia de acción administrativa la Ley de Acompañamiento introduce importantes novedades. Con la finalidad de proceder al fomento de las inversiones en infraestructuras, se modifica la ley para la construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión, incorporando distintas modificaciones, entre las que destacan el que las sociedades concesionarias puedan tener por objeto la explotación de las áreas de servicio de la Autopista, que puedan concursar a través de filiales a procedimientos de adjudicación de vías de peaje en el extranjero, así como financiarse mediante anticipos reintegrables y préstamos subordinados desde el inicio de la concesión. Se dispone, igualmente, la posibilidad de ampliar el plazo vigente de la concesión hasta 75 años, frente a los 50 contenidos en la regulación actual y, por último, se regula que el derecho del concesionario al cobro del peaje pueda tener la consideración de activo susceptible de integrarse en Fondos de Titulación de Activos.

La Ley de Acompañamiento habilita al Gobierno para proceder a la constitución de una o varias Sociedades Estatales cuyo objeto sea la construcción y explotación de carreteras, previéndose que las relaciones entre éstas y la Administración General del Estado se regulen por el correspondiente convenio. Estas Sociedades pretenden articular una fórmula flexible que posibilite la participación de entidades privadas en la construcción o explotación de carreteras, aportando recursos que permitan completar las dotaciones presupuestarias ordinarias. El interés público se garantiza mediante la titularidad de la Administración, junto al sometimiento de los contratos que celebren estas sociedades con terceros para la construcción de carreteras a las prescripciones de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

En la misma línea de fomento de las inversiones en infraestructuras, se autoriza al Gobierno para la constitución de un Ente Público, de los previstos en el artículo 6.5 de la Ley General Presupuestaria, con la denominación “Gestor de Infraestructuras Ferroviarias” (GIF), para la construcción y, en su caso, administración de las nuevas infraestructuras ferroviarias que expresamente le atribuya el Gobierno. También se contempla la posibilidad

de que se atribuya a este Ente Público la administración de infraestructuras ferroviarias existentes.

Respecto de la acción administrativa en materia de transportes, se modifica la Ley de Ordenación del Transporte Terrestre, en los aspectos relativos a las Juntas Arbitrales del Transporte, el régimen de licencias y control de los transportes, mediante la supresión de la declaración de porte y de las fianzas referidas a las autorizaciones.

En materia sanitaria, con el fin de conseguir una racionalización del gasto farmacéutico, se modifica la Ley General del Medicamento, mediante la introducción de la regulación de las especialidades farmacéuticas genéricas,

En el ámbito de la acción administrativa en materia de aguas se incorporan novedades tendentes a mantener el nivel de inversión en infraestructuras, y así se introduce el contrato de concesión de construcción y explotación de obras hidráulicas, que se define como aquél que tiene por objeto la construcción, conservación y explotación de las obras e infraestructuras vinculadas a la regulación de los recursos hidráulicas, potabilización y desalinización, y al saneamiento y depuración de las aguas residuales, siendo la contraprestación del concesionario el derecho a explotar la obra, acompañado en su caso, de una compensación de la Administración en determinadas circunstancias cuyo pago podrá efectuarse de forma aplazada. El plazo máximo de la concesión se fija en 75 años.

Por último, se establece un nuevo régimen de autorización y un régimen sancionador aplicables a la actividad de cambio de moneda, cuando sea realizada por personas o entidades que no revistan la cualidad de entidades financieras.

Capítulo IV

EL PRESUPUESTO DE INGRESOS

DEL ESTADO Y NORMAS

TRIBUTARIAS

EL PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL ESTADO Y NORMAS TRIBUTARIAS

1. NORMAS TRIBUTARIAS

La política tributaria diseñada para 1997 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.

Asimismo, los compromisos contraídos por el Gobierno en materia de financiación autonómica demandan, para la puesta en práctica del nuevo sistema de financiación, la introducción de importantes reformas normativas que incrementen la corresponsabilidad de las Comunidades Autónomas y posibiliten una mejor correlación en sus respectivos niveles de ingresos y gastos. Las modificaciones legislativas que se deben llevar a cabo por este motivo, una vez que el Consejo de Política Fiscal y Financiera a aprobado el 23 de septiembre de 1996 el Acuerdo de Financiación que regirá durante el quinquenio 1997-2001, se tramitarán integrando un paquete de disposiciones normativas.

De otra parte y, en la línea seguida en los últimos años, junto con el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997, 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.

De todo ello resulta que las disposiciones que integran el escenario normativo para 1997, orientadas por los principios inspiradores descritos: cumplimiento de los criterios de convergencia, potenciación del empleo y de la actividad económica y puesta en práctica de la corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas, figurarán en diversos proyectos legislativos que el Gobierno remitirá a las Cámaras para su tramitación parlamentaria:

- Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997.
- Proyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

- Conjunto de modificaciones legislativas derivadas de la puesta en marcha del principio de corresponsabilidad fiscal.

1.1. Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

Las principales modificaciones en la tarifa y deducciones del Impuesto se producirán como consecuencia de su adecuación al Acuerdo de Financiación con las Comunidades Autónomas aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera del 23 de septiembre de 1996. No obstante, el proyecto prevé la aplicación supletoria de las escalas de gravamen individual y conjunta vigente para 1996 deflactadas en el 2,6 por ciento.

El Proyecto contempla otras modificaciones entre las que destacan las siguientes:

Exenciones

Se modifica la redacción de la letra c) del artículo 9 de la Ley del I.R.P.F., con la finalidad de resolver la inconstitucionalidad del tratamiento fiscal de las pensiones por incapacidad permanente absoluta percibidas por los funcionarios de las Administraciones Públicas, a consecuencia de la modificación operada en dicho precepto por la Ley 21/1993, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1994 y que ha sido puesta de manifiesto en la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de julio de 1996.

Asimismo, se incluyen entre las rentas exentas las correspondientes a las prestaciones familiares por hijo a cargo, reguladas en el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, atendiendo así a los requerimientos del Defensor del Pueblo.

Deuda tributaria en la obligación real de contribuir

Se modifica el régimen de retenciones aplicable en las transmisiones de bienes inmuebles situados en España que se efectúen por sujetos pasivos no residentes que actúen sin establecimiento permanente. El tipo de retención queda fijado en el 5 por ciento, en lugar del 10 por ciento actual, quedando exoneradas de dicha retención las transmisiones de bienes inmuebles que hubiesen permanecido en el patrimonio del sujeto pasivo durante más de 10 años.

Asimismo, se exonera de la obligación de retener en los supuestos de aportación de bienes inmuebles con motivo de la constitución o aumento de capital de sociedades residentes en territorio español.

Análogas medidas se prevén en el Impuesto sobre Sociedades en relación con los incrementos de patrimonio obtenidos por personas jurídicas no residentes.

Domicilio fiscal de los no residentes

Se modifican determinados aspectos con relación al domicilio fiscal de los no residentes para armonizar su regulación con la prevista en la Ley 43/1995, de 27 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades.

Coefficientes de actualización del valor de adquisición

Se determinan los coeficientes de actualización del valor de adquisición a efectos del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas aplicables a las transmisiones que se efectúen durante 1997 en relación con aquellos elementos patrimoniales adquiridos a partir del 31 de diciembre de 1994. Esta medida completa la reforma del régimen de tributación de los incrementos de patrimonio operada por el Real Decreto-ley 7/1996 y figura en las disposiciones adicionales del Proyecto.

Obligación de declarar

Se elevan las cuantías que determinan la obligación de declarar en relación con las vigentes en 1996, resultando obligadas a presentar declaración, con carácter general, las personas que obtengan rentas superiores a 1.200.000 pesetas; tratándose de pensiones y haberes pasivos y en el caso de declaración conjunta este límite se eleva a 1.250.000.

Por su parte, el Proyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social incorpora un conjunto de disposiciones relativas al Impuesto entre las que destacan las siguientes:

Retribuciones en especie

No se considera retribución en especie y, por tanto, no tributa, la entrega gratuita o por precio inferior al normal de mercado que, de sus propias acciones o participaciones, efectúen las sociedades a sus trabajadores en activo, siempre que estuviera dispuesto que la oferta se realice en idénticas condiciones para todos los trabajadores y que el valor de mercado de tales acciones, cuando se entreguen a título gratuito o, en su caso, la diferencia entre el valor de mercado de las mismas y el precio efectivamente satisfecho no supere la cifra de 500.000 pesetas.

Rendimiento íntegro de determinados bienes inmuebles

Se precisa que, en orden a la imputación del rendimiento correspondiente a los bienes de uso propio, aquellos inmuebles que carecieran de valor catastral o que dicho valor no hubiera sido notificado al titular, se computarán por el 50 por ciento del valor aplicable a efectos del Impuesto sobre el Patrimonio. En estos casos, el porcentaje de imputación será del 1,10 por ciento.

Unidad Familiar

Se amplía el concepto de unidad familiar, de forma que los mayores de edad incapacitados judicialmente y sujetos a patria potestad prorrogada puedan ser considerados integrantes de la misma.

Deducciones en la cuota por seguros de vida

Se amplía el campo de aplicación de la deducción vigente, hasta ahora limitada a los seguros de riesgo, a aquellos seguros de vida que tengan un componente más alto de ahorro a largo plazo con finalidad de previsión.

Rendimiento neto de las actividades en régimen de módulos

Se prevé una reducción del rendimiento neto del 15 por ciento durante 1997, para aquellas actividades en que resulte aplicable y estén sometidas a estimación objetiva por signos, índices o módulos.

1.2. Impuesto sobre el Patrimonio

Las medidas a adoptar en este Impuesto se instrumentarán, al igual que en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, a través de las disposiciones legislativas que tengan por objeto aplicar el Acuerdo de Financiación con las Comunidades Autónomas.

1.3. Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones

Cabe dar aquí por reproducidas las consideraciones efectuadas en el apartado anterior.

1.4. Impuesto sobre Sociedades

En materia de la obligación real de contribuir y, tal como ya se ha indicado, se modifica el régimen de tributación de los incrementos de patrimonio obtenidos por personas jurídicas no residentes.

Asimismo, se actualizan los coeficientes que recogen la depreciación monetaria habida desde el año 1983, a efectos de aplicar lo dispuesto en el artículo 15.11 c) de la Ley del Impuesto sobre Sociedades.

Finalmente, en materia de pagos fraccionados se introducen determinadas modificaciones en relación con el régimen vigente en 1996:

- Se eleva al 18 por ciento el porcentaje aplicable a los pagos a cuenta efectuados en la modalidad forfaitaria calculada sobre la cuota del ejercicio anterior.
- Por su parte, los sujetos pasivos que efectúen los pagos a cuenta en función de los resultados del ejercicio en curso, aplicarán el porcentaje que resulte de multiplicar por cinco séptimos el tipo de gravamen del impuesto.

Los sujetos pasivos cuyo volumen de operaciones haya superado en el año anterior la cifra de 1.000 millones de pesetas deberán, en todo caso, realizar el pago a cuenta por esta última modalidad.

1.5. Impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados

Se actualiza en un 2,6 por ciento la tarifa aplicable a la transmisión de títulos nobiliarios.

1.6. Impuesto sobre el Valor Añadido

Las principales modificaciones que se prevé introducir en la regulación del Impuesto figuran en el Proyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social y, en sus aspectos más destacados, afectan a las siguientes materias:

Modificación de la base imponible por declaración de quiebra o suspensión de pagos.

Se flexibilizan las condiciones que posibilitan la rectificación de la base imponible, sobre todo, en los supuestos de quiebra y de suspensiones de pagos.

Deducciones anteriores al inicio de las actividades.

Se flexibiliza la regulación vigente, de suerte que las cuotas soportadas con anterioridad al comienzo de las actividades empresariales o profesionales puedan ser deducidas, sin las restricciones actualmente existentes, en el momento en que se inicien efectivamente las actividades respectivas, siempre que no hayan transcurrido más de cinco años.

Determinación de la base imponible en el régimen especial de bienes usados, objetos de arte, antigüedades y objetos de colección.

Se modifica el artículo 137 de la Ley 37/1992 para incorporar el procedimiento del margen de beneficio global en la determinación de la base imponible en la reventa de ciertos bienes, como son los sellos, billetes y monedas de interés filatélico o numismático, discos, cintas magnéticas y libros y revistas.

1.7. Impuestos Especiales

Se actualizan al 2,6 por ciento las cuantías del Impuesto sobre la Cerveza y del Impuesto sobre Productos Intermedios.

Por su parte, en el Impuesto sobre Hidrocarburos se modifica únicamente la cuantía aplicable a las gasolinas sin plomo de 97 octanos o de octanaje superior, que queda fijada en 64.500 pesetas por 1.000 litros, representando este incremento una subida de 5 pesetas por litro. El resto de los epígrafes no experimenta variación en relación con las cuantías vigentes en 1996.

Finalmente, el Impuesto sobre el Alcohol y el Impuesto sobre las Labores del Tabaco no experimentan variación en sus cuantías, ya que éstas han sido modificadas recientemente por el Real Decreto-ley 12/1996, de 26 de julio.

Por su parte, en la Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social se introduce una nueva exención en el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte, en relación con los medios de transporte que se matriculen en España como consecuencia del traslado de residencia de su titular del extranjero a España, estableciéndose, al efecto, condiciones similares a las exigidas en el ámbito del Impuesto sobre el Valor Añadido.

1.8. Impuesto sobre Primas de Seguros

En el Proyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, se establece un nuevo impuesto, en línea con la regulación existente en los países de nuestro entorno, que afecta a las operaciones de seguro y capitalización realizadas en España por entidades aseguradoras españolas o extranjeras, con excepción, principalmente, de las que recaen sobre:

- Seguros sociales obligatorios y seguros colectivos.
- Seguros de vida.
- Operaciones de reaseguro.

La base del impuesto está constituida por el importe total de la prima o cuota percibida; el tipo de gravamen es el 4 por ciento y el impuesto debe ser obligatoriamente repercutido a los asegurados.

1.9. Tasas

Debido al incremento del coste de los servicios se hace necesario proceder a una revisión de la cuantía de las tasas en un porcentaje superior al del índice tomado como referencia para otros impuestos. El porcentaje de incremento se sitúa en el 8 por ciento.

Esta subida no afecta a la tasa que grava los juegos de suerte, envite, azar y apuestas, en las cuotas fijas correspondientes a las máquinas tipo "B" y "C", cuyas cuantías son las mismas que en 1996, procediéndose, asimismo, a la deflactación de la tarifa aplicable a los casinos de juego en el 2,6 por ciento.

Por su parte, el Proyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social introduce importantes modificaciones en el área de las tasas, creando nuevas figuras como la tasa de seguridad aérea y alterando la estructura y cuantía de otras, con objeto de diversificar los recursos públicos, mejorar la aplicación del principio de equivalencia, básico en estos tributos y, por último, obtener una mejor cobertura del coste de los servicios correspondientes sufragados por las tasas respectivas.

1.10. Prestaciones patrimoniales de carácter público

Se actualizan al 8 por ciento las cuantías de los servicios postales y telegráficos.

1.11. Impuesto sobre Bienes Inmuebles

Como en ejercicios anteriores se actualizan los valores catastrales en un 2,6 por ciento.

1.12. Impuesto sobre Actividades Económicas

Se introducen determinadas modificaciones técnicas y se elevan las cuotas de las sucursales de entidades financieras y Cajas de Ahorro.

2. LOS INGRESOS DEL ESTADO

La previsión de ingresos no financieros del Estado para 1997 se sitúa en 16.090,9 miles de millones de pesetas, lo que supone un crecimiento del 6 por ciento respecto a la previsión de recaudación de 1996, en línea con el crecimiento del PIB nominal. Esta evolución prevista está influida por diversas modificaciones tributarias, cuyos efectos se comentan en el apartado correspondiente, así como por el crecimiento de los principales agregados macroeconómicos.

A diferencia de los años anteriores, 1996 no dispone de la referencia de un Presupuesto inicial aprobado por las Cortes que permita obtener la medida de su cumplimiento. Ni siquiera el Proyecto de Presupuestos puede considerarse una referencia válida ya que recogía el efecto recaudatorio de un conjunto de propuestas de modificación de medidas normativas que no fueron aprobadas finalmente. Esta circunstancia obliga a tomar como base la previsión de recaudación para 1996.

2.1. Evolución de los Ingresos no financieros del Estado en 1996

A lo largo de 1996, la evolución prevista de la recaudación de los principales conceptos tributarios es homogénea, pues el crecimiento del IRPF, IVA e Impuestos Especiales se sitúa en una horquilla del 6 al 6,6 por ciento, desviándose levemente el Impuesto sobre Sociedades con un 7,5 por ciento.

La recaudación prevista para el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas se eleva en 1996 a 5.539,7 miles de millones de pesetas, 312,2 miles de millones más que en el año anterior, es decir, un 6 por ciento. Este aumento es un reflejo de la evolución positiva del empleo y de un crecimiento moderado de las remuneraciones. Las retenciones sobre las rentas del capital mobiliario presentan un crecimiento moderado, que se ha visto afectado por la evolución descendente de los tipos de interés. Por último, la cuota diferen-

Cuadro IV.1

EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS NO FINANCIEROS DEL ESTADO EN 1996

miles de millones de pesetas

Capítulos	Ingresos		Previsión		Δ
	1995		1996		(%)
	(1)	(%)	(2)	(%)	(2)/(1)
I. Impuestos directos	6.618,3	47,0	7.030,2	46,3	6,2
II. Impuestos indirectos	5.472,6	38,9	5.785,2	38,1	5,7
III. Tasas y otros ingresos	340,5	2,4	375,8	2,5	10,4
IV. Transferencias corrientes	397,6	2,8	509,5	3,4	28,1
V. Ingresos patrimoniales	870,2	6,2	1.180,8	7,8	35,7
OPERACIONES CORRIENTES	13.699,2	97,3	14.881,5	98,0	8,6
VI. Enajenación inversiones reales	8,7	0,1	9,1	0,1	4,6
VII. Transferencias de capital	369,8	2,6	293,6	1,9	-20,6
OPERACIONES DE CAPITAL	378,5	2,7	302,7	2,0	-20,0
TOTAL INGRESOS NO FINANCIEROS	14.077,6	100,0	15.184,2	100,0	7,9

cial presenta un moderado incremento de los ingresos procedentes de la campaña de la Renta de 1995 y un significativo aumento de las devoluciones.

En el Impuesto sobre Sociedades se ha producido un incremento de la recaudación del 7,5 por ciento, que pone de manifiesto la línea de recuperación de los beneficios, en especial de las grandes empresas, iniciada ya en 1994.

El IVA, con un crecimiento del 6,2 por ciento respecto del año precedente responde a una ligera recuperación del consumo privado, compensada parcialmente por la evolución de las importaciones de países no comunitarios, que está siendo menos favorable que en el año 1995. Debe tenerse en cuenta también que dicho año sufrió el efecto de la modificación normativa, contenida en la Ley 42/1994, relativa a la deducción de las adquisiciones intracomunitarias en el mismo mes en que se produce el ingreso, circunstancia que incide en la tasa de crecimiento de 1996.

Los Impuestos Especiales presentan un incremento del 6,6 por ciento, si bien es dispar el comportamiento de cada uno de ellos, con una evolución positiva en todos los Impuestos Especiales de Fabricación y negativa en el Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte cuya recaudación se ha visto afectada por la reducción de tipos establecida por el Real Decreto ley 12/1995. El Impuesto sobre Hidrocarburos es el de mayor potencia recaudatoria y 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.

El Impuesto sobre Alcoholes y Bebidas Derivadas y el Impuesto sobre Labores del Tabaco se ven afectados positivamente en la recaudación del último cuatrimestre, por la modificación de los tipos de gravamen aprobados por el Real Decreto ley 12/1996.

En el resto de los capítulos hay que destacar el buen comportamiento de los ingresos del Capítulo III, Tasas y Otros Ingresos, que incluyen los derivados de las primas de emisión de deuda pública.

Los ingresos por transferencias de capital disminuyen respecto a 1995, año en el que se contabilizaron partidas previstas para el año 1994 que se ingresaron con retraso.

2.2. El Presupuesto para 1997

En el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas se han estimado unos ingresos de 5.915,7 miles de millones, con un incremento del 6,8 por ciento respecto a la previsión de recaudación del año 1996. Este comportamiento deriva de una evolución favorable del empleo y de un moderado crecimiento en la remuneración de los asalariados, así como del mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones. En cuanto a las retenciones del capital, se ve afectado sobre todo por la tendencia a la baja de los tipos de interés. Por último, hay que señalar el mantenimiento de la reducción de los rendimientos de la estimación objetiva por módulos introducida por el Real Decreto ley 7/1996, así como el crecimiento esperado de los ingresos y de las devoluciones de la Renta 96, en línea con el año precedente.

El Impuesto sobre Sociedades generará una recaudación estimada en 1.475,4 miles de millones, un 8,5 por ciento superior a la prevista para 1996. La recaudación de este impuesto está influida por importantes modificaciones normativas como son, en primer lugar, la entrada en vigor de la nueva Ley 43/1995 del Impuesto sobre Sociedades, con tratamientos novedosos en cuestiones como el cálculo de inventarios, el leasing, los dividendos intersocietarios, la amortización del fondo de comercio y la aplicación generalizada del principio del devengo. En segundo lugar, el Real Decreto-ley 7/96 que introduce la posibilidad de llevar a cabo revalorizaciones de activos, creando a su vez un gravamen del 3 por ciento sobre el importe de la reserva de revalorización. Por último, para 1997 se prevé la modificación del régimen de pagos a cuenta, elevando los porcentajes de ingreso y estableciendo para las grandes empresas una única modalidad de ingreso.

Cuadro IV.2

PRESUPUESTO DE INGRESOS NO FINANCIEROS DEL ESTADO PARA 1997

miles de millones de pesetas

Capítulos	Presupuesto			
	Previsión 1996 (1)	inicial 1997 (2)	Δ (2)-(1)	Δ % (2)/(1)
Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas	5.539,7	5.915,7	376,0	6,8
Impuesto sobre la Renta de Sociedades	1.360,3	1.475,4	115,1	8,5
Cuota de derechos pasivos de funcionarios	101,6	107,7	6,1	6,0
Otros	28,6	29,2	0,6	2,1
I. IMPUESTOS DIRECTOS	7.030,2	7.528,0	497,8	7,1
Impuesto sobre el Valor Añadido	3.592,7	3.878,4	285,7	8,0
Impuestos Especiales	2.037,2	2.163,8	126,6	6,2
Impuesto sobre el Tráfico Exterior	110,3	109,3	-1,0	-0,9
Impuesto sobre las Primas del Seguro	0,0	70,0	70,0	-
Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados	30,0	30,5	0,5	1,7
Otros	15,0	12,6	-2,4	-16,0
II. IMPUESTOS INDIRECTOS	5.785,2	6.264,6	479,4	8,3
Venta de Bienes y prestación de servicios	31,3	36,1	4,8	15,3
Tasas Fiscales y otros	344,5	392,3	47,8	13,9
III. TASAS Y OTROS INGRESOS	375,8	428,4	52,6	14,0
IV. TRANSFERENCIAS CORRIENTES	509,5	521,3	11,8	2,3
V. INGRESOS PATRIMONIALES	1.180,8	1.060,2	-120,6	-10,2
VI. ENAJENACIÓN DE INVERSIONES REALES	9,1	9,6	0,5	5,5
VII. TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	293,6	278,8	-14,8	-5,0
TOTAL INGRESOS NO FINANCIEROS	15.184,2	16.090,9	906,7	6,0

En el IVA se ha previsto una recaudación de 3.878,4 miles de millones, que representa un incremento del 8 por ciento sobre el año anterior, en línea con un incremento del consumo real del 2,7 por ciento, y del 13 por ciento para el total de las importaciones, que será inferior para las procedentes de países no pertenecientes a la Unión Europea, así como un crecimiento de las devoluciones tanto anuales como de exportadores y otros operadores.

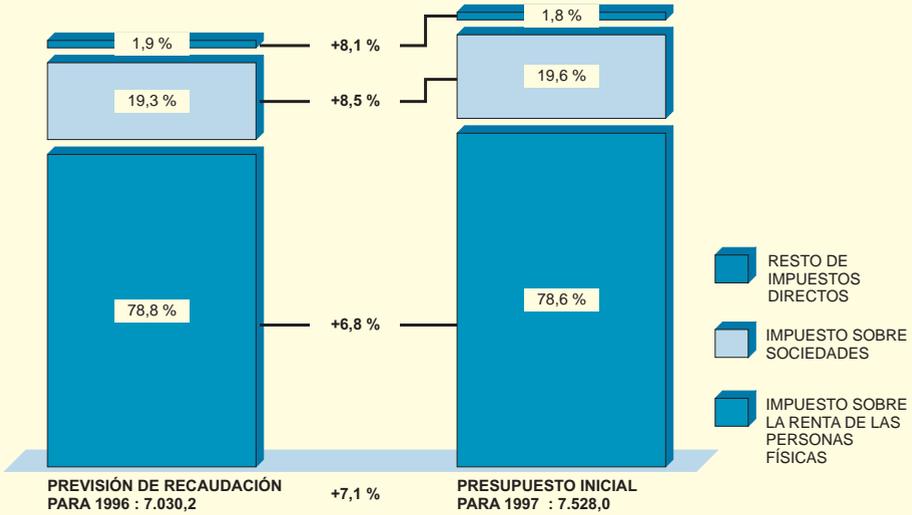
En Impuestos Especiales, la recaudación estimada es de 2.163,8 miles de millones de pesetas, con un crecimiento previsto del 6,2 por ciento, con una evolución diferente en cada uno de los impuestos. En el Impuesto sobre Alcoholes y Bebidas Derivadas se prevé un mayor incremento, a causa

Gráfico IV.1

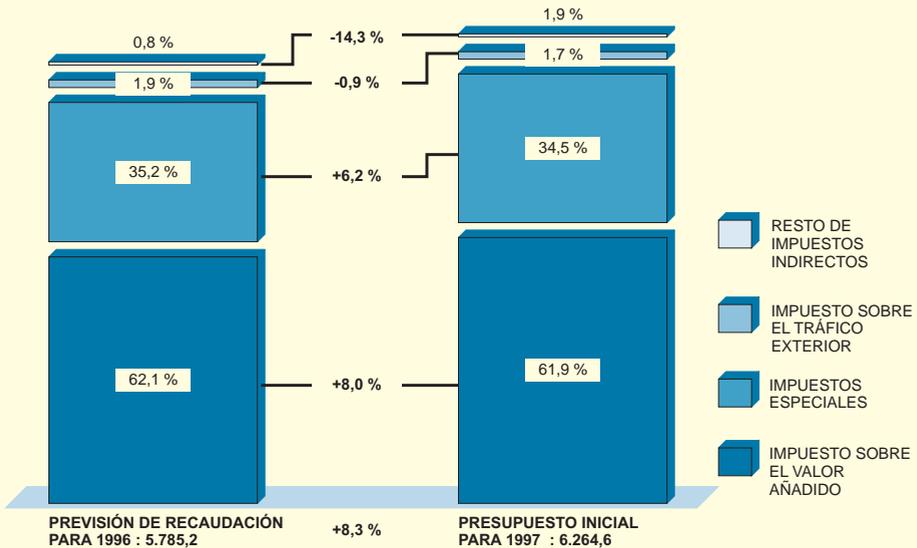
PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL ESTADO PARA 1997

miles de millones de pesetas

IMPUESTOS DIRECTOS



IMPUESTOS INDIRECTOS



Cuadro IV.3

ESTRUCTURA RELATIVA DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS NO FINANCIEROS DEL ESTADO PARA 1997

Capítulos	porcentaje sobre los totales		
	Presupuesto		
	Previsión 1996 (1)	inicial 1997 (2)	Diferencia (2)-(1)
Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas	36,48	36,76	0,28
Impuesto sobre la Renta de Sociedades	8,96	9,17	0,21
Cuota de derechos pasivos de funcionarios	0,67	0,67	0,00
Otros	0,19	0,18	-0,01
I. IMPUESTOS DIRECTOS	46,30	46,78	0,48
Impuesto sobre el Valor Añadido	23,66	24,10	0,44
Impuestos Especiales	13,42	13,45	0,03
Impuesto sobre el Tráfico Exterior	0,73	0,68	-0,05
Impuesto sobre las Primas del Seguro	0,00	0,44	0,44
Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados	0,20	0,19	-0,01
Otros	0,10	0,08	-0,02
II. IMPUESTOS INDIRECTOS	38,10	38,93	0,83
Venta de Bienes y prestación de servicios	0,21	0,22	0,02
Tasas Fiscales y otros	2,27	2,44	0,17
III. TASAS Y OTROS INGRESOS	2,47	2,66	0,19
IV. TRANSFERENCIAS CORRIENTES	3,36	3,24	-0,12
V. INGRESOS PATRIMONIALES	7,78	6,59	-1,19
VI. ENAJENACION DE INVERSIONES REALES	0,06	0,06	0,00
VII. TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	1,93	1,73	-0,20
TOTAL INGRESOS NO FINANCIEROS	100,00	100,00	0,00

fundamentalmente de la elevación de tipos de gravamen por el Real Decreto-ley 12/96, ya que se estima una ligera disminución del consumo.

Los Impuestos sobre la Cerveza y sobre Productos Intermedios contemplan la actualización de tipos en línea con el IPC estimado para 1997. En el primero se ha previsto un moderado incremento del consumo, acompañado de un desplazamiento del mismo hacia las cervezas de grado alcohólico inferior.

El Impuesto sobre Hidrocarburos presenta un crecimiento moderado como resultado de una disminución del consumo de gasolina con plomo, con desplazamiento del mismo hacia las gasolinas sin plomo, y de un incremento del de los gasóleos no bonificados.

En el Impuesto sobre Labores del Tabaco, se prevé un significativo aumento de la recaudación como resultado del incremento de tipos aprobado por el

Real Decreto-ley 12/1996, de una pequeña disminución del consumo con un cambio de la estructura de la demanda, así como de la aplicación de mejoras de gestión y de lucha contra el fraude.

Asimismo, dentro del Capítulo II, Impuestos Indirectos, se crea el Impuesto sobre las Primas de Seguros, cuya recaudación estimada es de 70 mil millones.

Los ingresos del Capítulo III, Tasas y otros Ingresos, registran un crecimiento significativo como consecuencia fundamentalmente del establecimiento de nuevas tasas y de la modificación de tipos y estructuras de las existentes.

Por lo que se refiere a los ingresos del Capítulo V (Ingresos Patrimoniales) y del Capítulo VII (Transferencias de Capital), ambos registran un descenso. En el Capítulo V se registrarán menores ingresos previstos procedentes del Banco de España. En el Capítulo VII se estima una disminución de los ingresos procedentes de la Unión Europea.

3. EL PRESUPUESTO DE GASTOS FISCALES

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. Sin embargo, como señala el reciente documento del Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE "Tax Expenditures. Recent Experiences" ("Gastos Fiscales. Experiencias recientes") (1996), no es fácil elaborar un PGF. 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 de 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.

3.1. Novedades metodológicas y de estimación

En relación con los Presupuestos para 1997 se ha hecho un esfuerzo para mejorar la calidad de las estimaciones, de modo que el PGF se convierta en un instrumento útil para la Política Fiscal española. Así, la elaboración del Presupuesto de Gastos Fiscales ha comprendido los siguientes extremos: en primer lugar, el análisis exhaustivo de cada uno de los elementos del sistema tributario español que puedan ser susceptibles de calificarse como gasto fiscal. En segundo lugar, la consideración precisa de los problemas que comporta la elaboración del mismo, con un estudio de las diversas metodologías de cálculo que pueden ser aplicadas y la consiguiente elección de la más adecuada. En tercer lugar, la estimación del impacto recaudatorio de cada uno de los gastos fiscales considerados. Por último, la incorporación, por primera vez, de la distribución funcional o por categorías de gasto.

El resultado de esta labor es el Presupuesto de Gastos Fiscales para 1997 que, ahora, se presenta. Asimismo, estos trabajos y las conclusiones de los mismos se recogen en la correspondiente "Memoria de Beneficios Fiscales" que figura como un tomo independiente al Informe Económico y Financiero de los Presupuestos Generales del Estado para 1997.

3.2. Datos cuantitativos

El Cuadro IV.4 recoge los datos generales del Presupuesto de Gastos Fiscales para 1997, distribuido por tributos y clasificado en función de los diversos beneficios fiscales que lo integran. Por su parte, el Cuadro IV.5 compara el impacto del PGF sobre la recaudación prevista por impuestos en el ejercicio 1997. Por último, el Cuadro IV.6 establece una clasificación de los gastos fiscales por Políticas de Gasto.

De las cifras destaca el volumen significativo de los gastos fiscales, tanto en términos absolutos, 3.819,0 miles de millones de pesetas, como en términos relativos, el 27,37 por ciento de la recaudación por tributos estimada para 1997.

De la misma forma, conviene resaltar que esta cifra no es comparable ni global, ni por impuestos, con estimaciones anteriores de gastos fiscales, fundamentalmente, por las siguientes razones:

Cuadro IV.4

**PRESUPUESTO DE GASTOS FISCALES PARA 1997 POR
CONCEPTOS IMPOSITIVOS Y MODALIDADES DE GASTO FISCAL**

Conceptos	millones de pesetas
Conceptos	Cuantías
1. IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS	1.708.515
A. METODOLOGÍA DE MICROSIMULACIÓN	1.387.741
a) Minoraciones en la base imponible	399.313
<i>Intereses hipotecarios de los inmuebles urbanos de uso propio</i>	223.682
<i>Exención rendimientos del capital mobiliario</i>	40.201
<i>Reducción rendimientos estimación objetiva por módulos</i>	49.983
<i>Aportaciones a Planes de Pensiones</i>	85.447
b) Deducciones en la cuota íntegra	755.517
Por gastos personales	108.352
<i>Gastos de enfermedad</i>	74.406
<i>Alquiler de vivienda habitual</i>	32.527
<i>Gastos custodia de hijos menores de 3 años</i>	1.419
Por vivienda	188.455
<i>Adquisición o rehabilitación de la vivienda habitual</i>	162.422
<i>Aportaciones a cuentas vivienda</i>	23.866
<i>Adquisición de otras viviendas antes de 1990</i>	2.167
Por inversión	18.815
<i>Seguros de vida</i>	11.609
<i>Bienes de interés cultural</i>	135
<i>Inversiones empresariales régimen general</i>	3.115
<i>Inversiones empresariales en Canarias</i>	661
<i>Acontecimientos 1992 y 1993</i>	49
<i>Reserva inversión Canarias</i>	2.973
<i>Creación de empleo</i>	273
Otras deducciones	439.895
<i>Donativos</i>	2.782
<i>Impuesto Municipal sobre el Incremento del Valor de los Terrenos Urbanos</i>	3.230
<i>Rendimientos netos del trabajo dependiente</i>	423.669
<i>Bonificaciones Ceuta y Melilla</i>	10.115
<i>Exportación Canarias</i>	99
c) Tributación conjunta	232.911
B. OTRAS METODOLOGÍAS	320.774
a) Exención no residentes	93.500
<i>Títulos Deuda Pública</i>	87.500
<i>Bonos matador</i>	6.000
b) Imputación beneficios fiscales Instituciones Inversión Colectiva	155.000
c) Exenciones artículo 9	72.274
<i>Prestaciones por lesiones</i>	44.666
<i>Premios ONLAE (sin Lotería Nacional)</i>	23.925
<i>Becas Públicas</i>	3.683
2. IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO	21.975
Mínimo exento	4.800
Bienes y derechos exentos afectos actividades empresariales	320
Acciones y participaciones exentas	3.350
Ajuste cuota con IRPF	13.500
Bonificación Ceuta y Melilla	5

Cuadro IV.4 (Continuación)

**PRESUPUESTO DE GASTOS FISCALES PARA 1997 POR
CONCEPTOS IMPOSITIVOS Y MODALIDADES DE GASTO FISCAL**

Conceptos	millones de pesetas Cuantías
3. IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES	627.820
Tipos especiales	11.300
Beneficios de los partícipes en las Inst. Inversión Colectiva	67.000
Bonificaciones en la cuota	13.100
Incentivos a la financiación	5.400
Incentivos a la inversión	324.736
a) PYMES	34.082
<i>Exención por reinversión</i>	13.173
<i>Libertad de amortización</i>	1.575
<i>Amortización acelerada</i>	3.359
<i>Exención reinv. beneficios extraordinarios</i>	15.975
b) Entidades de depósito	85.816
<i>Amortización acelerada</i>	3.341
<i>Exención reinversión beneficios extraordinarios</i>	82.475
c) Entidades aseguradoras	9.614
<i>Amortización acelerada</i>	291
<i>Exención reinversión beneficios extraordinarios</i>	9.323
d) Resto entidades	195.224
<i>Amortización acelerada</i>	19.050
<i>Exención reinversión beneficios extraordinarios</i>	176.174
Deducción por inversiones	159.308
PYMES	8.739
<i>Entidades depósito</i>	12.221
<i>Entidades seguro</i>	2.114
<i>Resto entidades</i>	136.234
TOTAL INCENTIVOS INVERSION	484.044
Provisión insolvencias PYMES	6.476
Exenciones no residentes	40.500
<i>Títulos Deuda Pública</i>	37.500
<i>Bonos Matador</i>	3.000
4. IMPUESTO ESPECIAL SOBRE INMUEBLES DE ENTIDADES NO RESIDENTES	pro memoria
5. IMPUESTO SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES	pro memoria
6. TOTAL GASTOS FISCALES IMPUESTOS DIRECTOS (6)=(1)+(2)+(3)+(4)+(5)	2.358.310
7. IVA	1.288.201
Tipo superreducido	301.590
Tipo reducido	986.611
8. IMPUESTOS ESPECIALES	172.505
Hidrocarburos	105.897
<i>Diplomáticos</i>	133
<i>Gasóleo agrícola</i>	38.467
<i>Gasóleo minería</i>	6.120
<i>Navegación</i>	14.256
<i>Navegación aérea</i>	45.682
<i>Reducción química</i>	1.239
Alcohol y bebidas derivadas	14.702
<i>Centros médicos</i>	1.532
<i>Medicamentos</i>	5.746
<i>Régimen de viajeros</i>	977
<i>Cosecheros y Canarias</i>	6.447
Labores del Tabaco	6.582
Determinados Medios de Transporte	45.324
<i>Taxis, autobuses</i>	1.877
<i>Enseñanza conductores</i>	593
<i>Autos alquiler</i>	7.560
<i>Minusválidos</i>	3.024
<i>Pequeña cilindrada</i>	32.270
9. IMPUESTO SOBRE TRANSMISIONES PATRIMONIALES Y ACTOS JURIDICOS DOCUMENTADOS	n.d.
10. TOTAL GASTOS FISCALES IMPUESTOS INDIRECTOS (10)=(7)+(8)+(9)	1.460.706
11. TASAS	n.d.
12. TOTAL GASTOS FISCALES (12)=(6)+(10)+(11)	3.819.016

n.d. no disponible

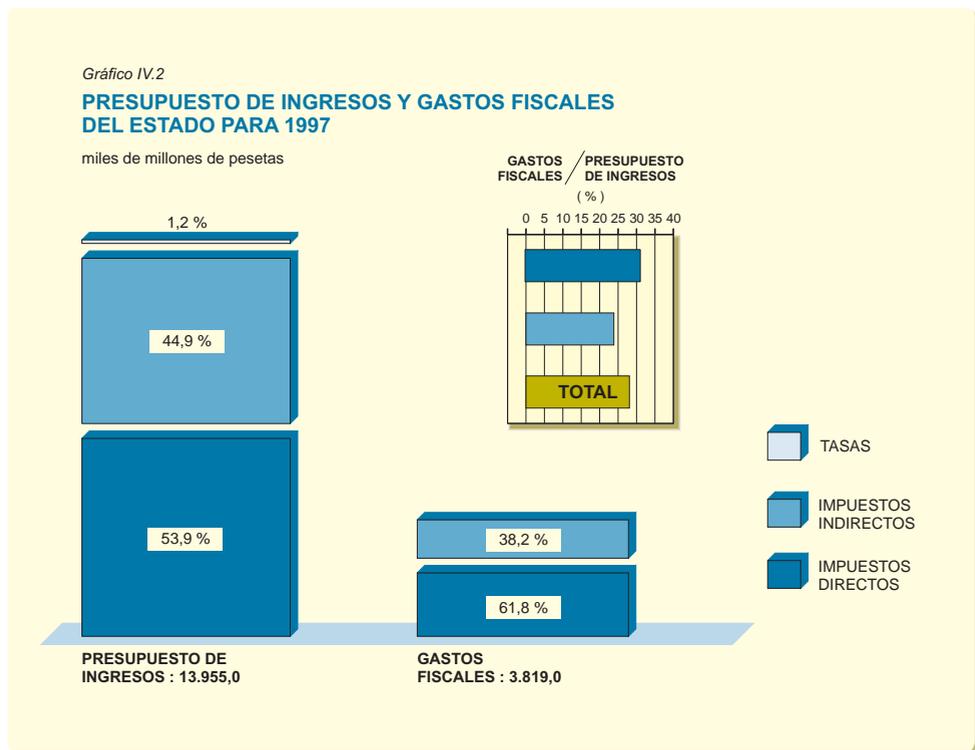
- a) Por la ampliación a nuevos conceptos que se integran en el Presupuesto de Gastos Fiscales; así, destacan, por su importancia, el cómputo de la tributación conjunta en el IRPF como un beneficio fiscal, la cual por sí sola asciende a 232.911 millones de pesetas y el replanteamiento general del concepto de gasto fiscal en el IVA, pues tras una serie de años en los que se discutían los conceptos a integrar como gasto fiscal en este impuesto, se decide considerar como tales las alícuotas reducidas. Los números aportados reflejan el fuerte coste recaudatorio que suponen al producir 1,29 billones de pesetas de pérdida de recaudación, aproximadamente.

Cuadro IV.5

PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS FISCALES PARA 1997

millones de pesetas

Conceptos	Presupuesto de ingresos (1)	Gastos fiscales (2)	(%) (1)/(2)
Impuesto sobre la Renta de las Persona Físicas	5.915.700	1.708.515	28,88
Impuesto sobre Sociedades	1.475.400	627.820	42,55
Impuesto sobre el Patrimonio	28.300	21.975	77,65
Otros ingresos	108.600	-	-
IMPUESTOS DIRECTOS	7.528.000	2.358.310	31,33
Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados	30.500	-	-
IVA	3.878.400	1.288.201	33,21
Impuestos Especiales	2.163.800	172.505	7,97
<i>Hidrocarburos</i>	1.393.500	105.897	7,60
<i>Bebidas Alcohólicas</i>	114.200	14.702	12,87
<i>Cerveza</i>	34.000	-	-
<i>Productos intermedios</i>	5.100	-	-
<i>Labores del Tabaco</i>	501.000	6.582	1,31
<i>Determinados Medios de Transporte</i>	116.000	45.324	39,07
Impuesto sobre las Primas de Seguros	70.000	-	-
Tráfico exterior	109.300	-	-
Otros	12.600	-	-
IMPUESTOS INDIRECTOS	6.264.600	1.460.706	23,32
TASAS	162.400	-	-
TOTAL INGRESOS TRIBUTARIOS	13.955.000	3.819.016	27,37



- b) Los cambios legislativos producidos, sustancialmente en el Impuesto sobre Sociedades, al entrar en vigor la nueva Ley 43/1995, de 27 de diciembre, del Impuesto.
- c) Las alteraciones metodológicas incorporadas.
- d) La no aprobación de los Presupuestos Generales del Estado para 1996.

De hecho, junto a algunos conceptos en el IRPF y el IS que se han evaluado con la metodología tradicional, al no poderse incorporar su estimación con los nuevos métodos, tan sólo el PGF correspondiente a los Impuestos Especiales puede compararse homogéneamente con los datos de 1996; como consecuencia de ello, se descarta, por su escasa utilidad, cualquier comparación de los datos de este PGF con ejercicios anteriores.

En todo caso, la clasificación funcional de los gastos fiscales que incorpora, como novedad, este PGF para 1997, manifiesta claramente el impacto económico y social de los gastos fiscales.

Cuadro IV.6

**CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DE LOS GASTOS FISCALES
RESUMEN POR POLÍTICAS DE GASTO**

millones de pesetas

Políticas de gasto	Importe
Política Social	929.795
Vivienda	618.609
Sanidad	133.737
Pensiones	85.447
Protección al desempleo y otras prestaciones sociales	49.382
Educación	42.620
Políticas Económicas	1.688.202
Fomento de Inversiones	673.799
Fomento de actividades	97.550
Fomento del ahorro	273.810
Incentivos Territoriales	20.349
Agricultura	503.886
Transportes	111.038
Industria y Energía	7.770
Otras Políticas	1.201.019
Políticas sin clasificar	1.201.019
TOTAL POLÍTICAS	3.819.016

3.3. Comentarios al Presupuesto de Gastos Fiscales para 1997

Cuestiones metodológicas y generales

El Presupuesto de Gastos Fiscales 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.

Tras ello y sustentando el análisis en la doctrina más solvente al respecto, recientemente refrendada por el documento de la OCDE citado anteriormente,

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 bases informativas suficientes para que la estimación de los gastos fiscales en este tributo haya sido especialmente rigurosa. Asimismo, se ha dado un nuevo paso en la mejora del método de cálculo, 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 1997 se ha ampliado el uso de esta metodología, incorporándose una muestra más amplia y utilizándose un mecanismo completo de microsimulación del Impuesto. Con todo esto, la calidad informativa e, incluso, la posibilidad de futuros perfeccionamientos metodológicos se refuerza con relación al IRPF. A efectos comparativos, se han desglosado los gastos fiscales estimados al margen de la metodología general. El volumen de gastos fiscales en el IRPF para 1997 se evalúa en 1.708,5 miles de millones de pesetas y supone el 28,9 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.

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, 223,7 miles de millones de pesetas.

La determinación de este dato ha sido posible porque desde el ejercicio de 1992 (declaración 1993) se posee información desglosada respecto de

los gastos deducibles de los inmuebles de uso propio, lo que, unido a la aplicación del modelo de microsimulación, ha permitido dotar de un valor muy aproximado a la realidad esta cifra.

Mínimo exento en los rendimientos del capital mobiliario

Fue introducido por la Ley 18/1991, de 6 de junio, del IRPF. Su generalidad y la deflactación de su cuantía para 1997 explican la cifra de 40,2 miles de millones de pesetas.

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

Si bien este método, cuyo objetivo central es la simplificación para las PYMES, puede ser considerado como estructural, la reducción que, por razones de coyuntura económica, se incorpora en el Real Decreto-ley 7/1996 tiene un claro carácter de incentivo a las PYMES y, por lo tanto, es un gasto fiscal.

Se trata de la primera vez que se evalúa esta reducción que para 1997 queda fijada en un 15 por ciento y el importe de la pérdida recaudatoria que supone cercano a los 50 mil millones, es un buen reflejo de la importancia que el Gobierno concede al impulso de las PYMES, auténticas locomotoras de la economía con el objetivo de crear empleo y, por tanto, incrementando el bienestar económico.

Reducción por aportaciones a planes de pensiones

La expansión lenta, pero constante, de esta fórmula de previsión social y las mejoras metodológicas conducen a una cuantía de unos 85,0 miles de millones de pesetas.

Deducción por gastos de enfermedad

Aunque en algunos años se consideró un elemento estructural del gravamen, su naturaleza responde más adecuadamente a la de un gasto fiscal, por lo que se evaluó como tal, por primera vez, en 1993. La cifra consignada en el PGF para 1997 asciende a 74,4 miles de millones, cifra muy ajustada, tomada de la microsimulación del impuesto.

Deducción por alquileres

Las modificaciones legislativas introducidas por la Ley 18/1991 se mantienen, y se traducen en una cantidad de gasto fiscal estimado para 1997 en 32,5 miles de millones de pesetas, cifra evaluada, como la mayoría de las del IRPF, a partir de una microsimulación.

Deducciones por adquisición de vivienda

Su importe, 188,4 miles de millones de pesetas, se explica por su evolución paralela a la del número de declarantes del impuesto, la expansión 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 1997 un gasto fiscal de unos 24,0 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 1994 (declaración 1995) fue aplicada por 10,9 millones de contribuyentes, un 80,3 por ciento del total. Esta generalidad, junto con la expansión de las rentas del trabajo en el impuesto, las cuales supusieron en 1994 (declaración 1995) el 79 por ciento de la base liquidable regular y la evolución salarial, explican su importante volumen: 423,7 miles de millones de pesetas, el 24,8 por ciento del total de los gastos fiscales en el IRPF.

Bonificaciones en Ceuta y Melilla

Esta bonificación en el IRPF ha seguido una evolución creciente en las cuantías deducidas, hasta que la mejor delimitación de sus características por la Ley 18/1991 ha permitido la estabilidad de su impacto, lo que explica su moderada evolución en los últimos años.

Tributación conjunta

Aunque la tributación conjunta es una opción de la unidad familiar, es evidente que, tanto por el carácter individual del sujeto pasivo del impuesto, como por los mayores beneficios fiscales que la tributación conjunta concede, nos encontramos ante un gasto fiscal, novedosamente incluido en este Presupuesto.

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 155 miles de 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

Su inclusión constituye otra novedad en este PGF, pero 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.

Impuesto sobre Sociedades

La nueva Ley 43/1995, de 27 de diciembre, ha consolidado no sólo los beneficios fiscales a la inversión existentes en el impuesto societario anterior, sino que ha incorporado nuevas ventajas, por ejemplo, para las PYMES. En los cálculos, especialmente cuidadosos en lo relativo a los incentivos inversores, se ha seguido la metodología del año anterior, por lo que (salvo en los relativos a PYMES), pueden compararse.

El volumen de gastos fiscales por este gravamen asciende a 627,8 miles de millones de pesetas, es decir, el 42,55 por ciento de la recaudación total del tributo. Como se observa, los incentivos a la inversión suponen el núcleo de los gastos fiscales en este impuesto, particularmente, de las PYMES.

Tipos especiales

La Ley 43/1995 mantiene básicamente los tipos especiales en el Impuesto. La pérdida recaudatoria estimada por este concepto, 78,3 miles de millones de pesetas, responde al tipo de gravamen reducido del 1 por ciento para los Fondos de Inversión, ya que de los gastos fiscales por este concepto, 67,0 miles de millones de pesetas, constituyen la imputación a sus partícipes, personas jurídicas, del beneficio fiscal del que gozan estas Instituciones de Inversión Colectiva.

Bonificaciones en la cuota

La supresión por la Ley 29/1991, de 16 de diciembre, del régimen de exención fiscal para las fusiones y reorganizaciones empresariales, explica perfectamente su reducida cuantía y su volumen decreciente, que en 1997 alcanza los 13,1 miles de millones de pesetas.

Incentivos a la inversión y al empleo

Constituyen la parte esencial del gasto fiscal en este impuesto, ya que los créditos fiscales a la inversión suponen 484,0 miles de millones de pesetas, cerca del 80 por ciento del total de los gastos fiscales del impuesto, reflejando la recuperación de la formación bruta de capital.

A destacar que, por primera vez, la metodología utilizada permite diferenciar el volumen de estos beneficios fiscales por tipos de empresas, así como la importancia que el nuevo régimen de exención por reinversión tiene para las entidades financieras.

Incentivos a las PYMES

El nuevo régimen fiscal de las empresas de reducida dimensión se traduce en una serie de beneficios fiscales: amortización acelerada, libertad de amortización, etc..., cuyo coste se refleja por primera vez en el PGF.

Otros incentivos a la inversión

Se expresan en los mismos tanto las deducciones en la cuota estructurales: apoyo a la I+D, a la internacionalización empresarial, etc..., como coyunturales para 1996 (deducción por inversiones en activo fijo neto) y otros mecanismos de fomento a la inversión.

Impuesto sobre el Patrimonio

Constituye un impuesto de escasa capacidad recaudatoria y cedido, salvo en los casos de Madrid, Ceuta y Melilla, a las restantes Comunidades Autónomas. A pesar de la reducida importancia de los ingresos por este tributo para la Administración Central, estimados para 1997 en sólo 28,3 miles de millones de pesetas, es importante conocer cómo afectan los gastos fiscales a su recaudación.

Los resultados de las estimaciones apoyan esa importancia, ya que el ratio gastos fiscales sobre ingresos es muy elevado; manifestando el carácter no recaudatorio del impuesto, sino de control, la generalidad de su mínimo

exento, la introducción de una exención por "útil de trabajo" y la existencia de una restricción a la progresividad conjunta IRPF-Impuesto sobre el Patrimonio. Con estas consideraciones, el gasto fiscal fijado en 1997 para este tributo asciende a 22,0 miles de millones de pesetas.

La mayor aportación a los gastos fiscales en el Impuesto sobre el Patrimonio recae en el ajuste en la cuota con el IRPF, por un importe de 13.500 millones de pesetas. Sin duda, cabe destacar dos cuestiones:

- a) la aparición de una estimación muy depurada, a partir de los datos reales del ejercicio 1994 (declaración 1995), del impacto recaudatorio de la exención por "útil de trabajo", incorporada recientemente a la normativa del tributo.
- b) la nueva metodología de cálculo de estos gastos fiscales, mucho más perfecta, al partir de las propias liquidaciones del impuesto.

Impuesto especial sobre Bienes Inmuebles de Entidades no Residentes

Este tributo, creado por la disposición adicional sexta de la Ley 18/1991, del IRPF, y modificado por el artículo 64 de la Ley 43/1995, ha sido objeto de profundas disquisiciones. El tratarse de un gravamen de ordenación, sin interés recaudatorio y por su particular base económica: los bienes inmuebles en manos de no residentes y de titulares no determinados, conduce a que sus posibles incentivos, por ejemplo, la exención rogada no se considere como gasto fiscal, ya que, a través de ellos, se logra la finalidad del tributo, conocer a los propietarios de los inmuebles y, por ello, no se computa cifra alguna como gasto fiscal.

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, aún existiendo importantes incentivos en este impuesto, su cuantía es muy reducida 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 el Valor Añadido

Tradicionalmente, las exenciones y las alícuotas reducidas se han considerado como los ejemplos más significativos de gasto fiscal y así han figurado en algunos PGF españoles. Aunque el tema resulta muy debatido, al carecerse de unanimidad doctrinal respecto al contenido exacto de los gastos fiscales en el IVA, la opción más razonable, por el carácter comunitario del elenco de exoneraciones fijado en la Sexta Directiva y por el rigor metodológico del cálculo del tipo medio ponderado, es considerar como tales a 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 derivada de las declaraciones, se calculó su importante efecto recaudatorio, 1.288,2 miles de millones, a partir de estimaciones macroeconómicas sobre la proporción, en la base imponible total, de las bases imponibles sometidas a las alícuotas reducidas, utilizando el tipo medio del impuesto ponderado derivado de la aportación a la CE.

Impuestos Especiales

Se ha dedicado en este PGF una especial atención al cálculo de los gastos fiscales en los Impuestos Especiales por su creciente cuantía. El volumen total de estos gastos fiscales ascenderá en 1997 a 172,5 miles de millones de pesetas, de los cuales, 105,9 miles de millones, corresponden al Impuesto sobre Hidrocarburos y 45,3 miles de millones al Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte.

Destacan entre estos gastos fiscales los siguientes conceptos:

- Aplicación de un tipo impositivo reducido al gasóleo utilizado como carburante en la agricultura, evaluado en 38,5 miles de millones de pesetas.
- Exoneración para los carburantes utilizados en la navegación aérea internacional y militar, distinta de la puramente privada de recreo, cuya pérdida recaudatoria asciende a 45,7 miles de millones de pesetas.
- Exención para los vehículos destinados a las actividades de alquiler, que se evalúa en 7,6 miles de millones de pesetas.

Las escasas cuantías que refleja el PGF para los impuestos sobre alcoholes y tabaco, se refieren a los beneficios para el alcohol de uso médico-

farmacéutico, para las franquicias por importaciones de viajeros y otros supuestos menores.

En puridad, se trata del único gasto fiscal comparable con el PGF 1996, al haberse evaluado con la misma metodología. En 1996 los gastos fiscales por Impuestos Especiales ascendieron a 129.800 millones de pesetas, lo que comparado con la cifra estimada para 1997, 172.505 millones de pesetas, refleja un crecimiento del 32,9 por ciento, coherente con la evolución del consumo, el incremento de las alícuotas de estos gravámenes y la inclusión de nuevos beneficios.

Tasas

Aunque, por primera vez, se han precisado los gastos fiscales de esta modalidad de tributos, no ha sido posible calcular su cuantía.

Gravámenes sobre el tráfico exterior

Por su parte, la terminación del proceso de desarme arancelario con la Comunidad Europea, la configuración del Mercado Único y la construcción de la Unión Europea explican la no consideración de los gastos ligados a las exacciones sobre el tráfico exterior, pues éstas constituyen desde 1993 recursos atribuibles a las arcas comunitarias.

3.4. Clasificación funcional de los gastos fiscales

Por primera vez en la historia de nuestros PGF, se incorpora oficialmente una distribución funcional de los gastos fiscales, favoreciendo la conexión entre las dos vertientes del Presupuesto del Estado.

Capítulo V

EL PRESUPUESTO DE

GASTOS DEL ESTADO

EL PRESUPUESTO DE GASTOS DEL ESTADO

El Presupuesto de Gastos del Estado para el ejercicio 1997 presenta novedades importantes en cuanto a su estructura orgánica, consecuencia de la aplicación del Real Decreto 758/1996 de 5 de mayo, de reestructuración de Departamentos Ministeriales. Por otro lado, la situación de prórroga presupuestaria en el ejercicio 1996, da lugar a la presentación de un Presupuesto base ajustado, ya que al Presupuesto prorrogado, en sentido estricto, es decir, al legalmente establecido de acuerdo con el artículo 134.4 de la Constitución, hay que añadir los cambios introducidos en los créditos prorrogados del Presupuesto del Estado de 1995, derivados de la necesidad de garantizar en 1996 el cumplimiento del déficit establecido en el Programa de Convergencia (Acuerdo de Consejo de Ministros de 28 de diciembre de 1995), y de atender aquellas obligaciones no contempladas por la prórroga a las que se dotó de recursos por los mecanismos legales correspondientes (Real Decreto Ley 1/1996, de 19 de enero, y ampliaciones para intereses y pensiones de las clases pasivas del Estado).

Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, los cuadros que se presentan, tanto desde el punto de vista económico como orgánico, contemplan la comparación del Presupuesto de Gastos del Estado para el ejercicio 1997, con respecto al Presupuesto Base ajustado a las disposiciones anteriormente citadas.

1. LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL GASTO

El Presupuesto de Gastos no financieros del Estado para 1997, como se puede observar en el Cuadro V.1, asciende a 18.099,2 miles de millones de pesetas, con un crecimiento moderado del 1,7 por ciento, 0,9 puntos por debajo de la tasa esperada de inflación. Se sigue de esta forma un criterio de presupuestación riguroso y coherente con las exigencias de contención del gasto, en el marco del objetivo del Programa de Convergencia.

Recuadro V.1

LA BASE DE COMPARACIÓN DEL CRECIMIENTO INTERANUAL DEL PRESUPUESTO DEL ESTADO

Aunque el presente presupuesto sea la expresión de una nueva política económica y signifique una ruptura sobre la situación del presupuesto en el pasado, resulta imprescindible efectuar comparaciones que vengan a cuantificar la dimensión del cambio operado, centrandose así la nueva posición del presupuesto.

Estas comparaciones son, por otra parte, legalmente obligatorias por venir establecidas dentro de la documentación que el artículo 54 de la Ley General Presupuestaria previene que acompañen al anteproyecto de Ley.

La circunstancia de no haberse aprobado un presupuesto para el año en curso supone una seria dificultad para disponer de una base de comparación. El presupuesto de 1995, prorrogado para 1996, no resulta ser una referencia adecuada porque, como ya sucedió en las dos ocasiones en las que en nuestra reciente historia presupuestaria

estuvo en vigor un presupuesto prorrogado, hubieron de adoptarse medidas legislativas y de gobierno excepcionales que ahormasen la cuantía y destino de los créditos prorrogados a las necesidades reales.

Si bien en aquellas ocasiones, 1983 y 1990, la aprobación finalmente de un presupuesto del ejercicio superó las dificultades que hoy se presentan, en el presente caso se cuenta únicamente con un presupuesto prorrogado, notoriamente transformado desde el momento mismo de su entrada en vigor.

Por ello, ha resultado imprescindible definir una base de comparación denominada Presupuesto base de 1996 que incorpore las correcciones inicialmente dispuestas sobre el presupuesto prorrogado y contenidas en las normas siguientes:

- Real Decreto-Ley 1/1996, de 19 de enero, que concedió créditos extraordinarios y suplementos de crédito, para diversas obligaciones preexistentes, en materia de retribuciones de funcionarios, financiación de Comunidades

PRESUPUESTO BASE 1996

miles de millones de pesetas

Conceptos	Cuantía
1. Presupuesto inicial de 1995	17.326,7
2. Ajustes presupuesto prorrogado	-10,1
3. Presupuesto prorrogado (1+2)	17.316,6
4. Real Decreto-Ley 1/96	798,1
- <i>Dotación para Sanidad</i>	389,6
- <i>Administraciones Territoriales</i>	314,5
- <i>Actualización retribuciones Personal</i>	94,0
5. Intereses de la Deuda Pública (*)	477,9
6. Actualización pensiones de Clases Pasivas	50,1
7. Acuerdo no disponibilidad de 28 de diciembre	-850,8
8. Presupuesto base inicial (3 a 7)	17.791,9

(*) De los cuales 171,6 son rendimientos implícitos procedentes del capítulo 9, en aplicación del nuevo criterio de contabilización de intereses.

Autónomas, Corporaciones Locales, dotaciones para la Sanidad, etc.

- Ampliaciones de crédito para dotar la carga de intereses de la deuda pública al nivel necesario de las obligaciones de 1996.
- Ampliaciones de los créditos de las Clases Pasivas, para atender la revalorización de las mismas, dispuesta por el Real Decreto-Ley 16/1995, de 12 de diciembre.
- Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de diciembre de 1995, que estableció una "no disponibilidad de créditos", para asumir decisiones discrecionales de reducción de gasto previstas en el proyecto de presupuesto para 1996, dejadas sin efecto por el automatismo de prórroga, adecuando el volumen de gasto a las previsiones de ingresos para

cumplir el objetivo de déficit comprometido ante la Unión Europea en el plan de convergencia revisado.

Este es el Presupuesto del Estado que se viene ejecutando a lo largo del presente ejercicio y el que se ha considerado que mejor puede servir como referencia de comparación del nuevo presupuesto para 1997 que ahora ve la luz en forma de proyecto de Ley.

Por tanto se deduce que, desde una perspectiva orgánica, esta transformación tiene un concreto efecto en cada una de las Secciones presupuestarias y, por tanto, del presupuesto de cada Ministerio que aquí se omite por considerar que su detalle carece de interés, aunque servirá de base en las correspondientes comparaciones que, en esta perspectiva, homogeneizan también los cambios derivados de la reorganización de Ministerios dispuestas en el pasado mes de mayo por el nuevo Gobierno.

PRESUPUESTO BASE INICIAL NO FINANCIERO PARA 1996 RESUMEN ECONÓMICO

millones de pesetas

Capítulos	Presupuesto 1995 Prorrogado	RD-Ley 1/96 y Ampliaciones	Acuerdo C.M. 28-12-95	Presupuesto Base 1996
I. Gastos de personal	2.801.891	133.169	-5.629	2.929.431
II. Gastos corrientes en bienes y servicios	368.512	300	-32.675	336.137
III. Gastos financieros	2.926.728	477.892	-5.293	3.399.327
IV. Transferencias corrientes	9.228.584	714.247	-582.416	9.360.415
OPERACIONES CORRIENTES	15.325.715	1.325.608	-626.013	16.025.310
VI. Inversiones reales	1.068.188	-2	-88.724	979.462
VII. Transferencias de capital	922.668	532	-136.073	787.127
OPERACIONES DE CAPITAL	1.990.856	530	-224.797	1.766.589
TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS	17.316.571	1.326.138	-850.810	17.791.899

Cuadro V.1

PRESUPUESTO DE GASTOS DEL ESTADO

millones de pesetas

Capítulos	Presupuesto		Presupuesto		Δ (%)
	base		inicial		
	1996 (1)	(%) (1)	1997 (2)	(%) (2)	(2)/(1)
I. Gastos de personal	2.929.431	16,5	2.984.259	16,5	1,9
<i>Personal activo</i>	2.168.677	12,2	2.196.133	12,1	1,3
<i>Pensiones Clases Pasivas</i>	760.754	4,3	788.126	4,4	3,6
II. Compra de bienes corrientes y servicios	336.137	1,9	302.763	1,7	-9,9
III. Gastos financieros	3.399.327	19,1	3.459.647	19,1	1,8
IV. Transferencias corrientes	9.360.415	52,6	9.714.734	53,7	3,8
OPERACIONES CORRIENTES	16.025.310	90,1	16.461.403	91,0	2,7
VI. Inversiones reales	979.462	5,5	832.807	4,6	-15,0
VII. Transferencias de capital	787.127	4,4	805.036	4,4	2,3
OPERACIONES DE CAPITAL	1.766.589	9,9	1.637.843	9,0	-7,3
TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS	17.791.899	100,0	18.099.246	100,0	1,7

1.1 Gastos de personal

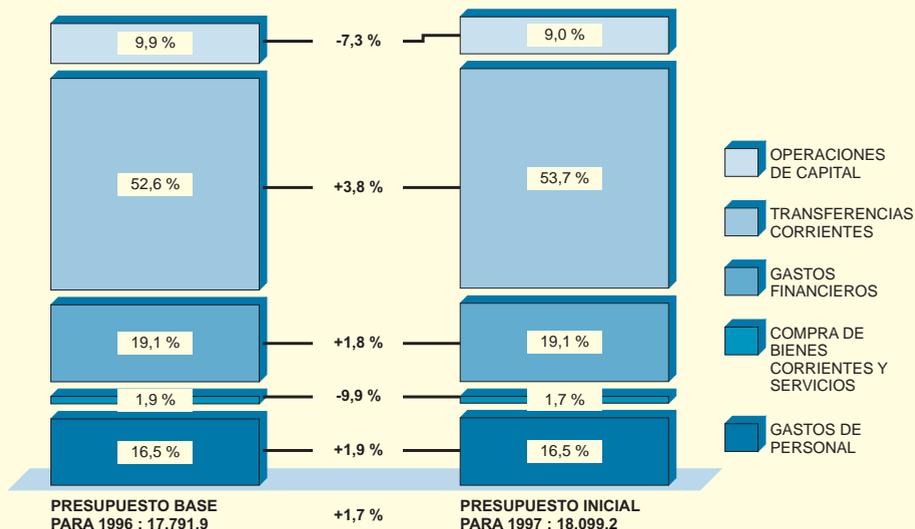
Los gastos de personal en su conjunto ascienden a 2.984,3 miles de millones de pesetas para el ejercicio 1997 con un moderado aumento del 1,9 por ciento. Sin embargo, hay que destacar el distinto tratamiento dado a los gastos de personal activo y a los correspondientes a Clases Pasivas del Estado.

Los gastos de personal activo ascienden a 2.196,1 miles de millones de pesetas, lo que supone un crecimiento del 1,3 por ciento respecto al presupuesto base del ejercicio anterior. Con efectos de 1 de enero de 1997, las retribuciones íntegras del personal en activo del Sector Público no van a experimentar, con carácter general, variación alguna con respecto a las del año 1996, sin perjuicio de las adecuaciones retributivas que, con carácter excepcional y singular, resulten imprescindibles por el contenido de los puestos de trabajo. El incremento que se produce en los gastos de personal responde a la consolidación de los derechos económicos revisados con anterioridad en los ámbitos de la administración militar y la seguridad ciudadana, al normal devengo de trienios y sexenios docentes, a la incorporación de personal correspondiente a la Oferta de Empleo Público de 1995 y 1996 y de tropa profesional, en tanto que se reducen los gastos del personal derivados de los traspasos de compe-

Gráfico V.1

PRESUPUESTO DE GASTOS NO FINANCIEROS DEL ESTADO

miles de millones de pesetas



tencias efectuadas a las Comunidades Autónomas. También la aportación del Estado a las Mutualidades de funcionarios se ha dotado según las normas que regulan su contribución a los mismos.

Por otro lado, durante 1997 la Oferta de Empleo Público, tendrá un carácter marcadamente restrictivo limitándose a la cobertura máxima del 25 por ciento de la tasa de reposición de efectivos.

Los gastos de pensiones de funcionarios del Régimen de Clases Pasivas, ascienden para el ejercicio 1997 a 788,1 miles de millones de pesetas, lo que supone un crecimiento del 3,6 por ciento respecto al ejercicio anterior, debido, por un lado, a la revalorización del 2,6 por ciento respecto a las cuantías percibidas a 31 de diciembre de 1996, de acuerdo con el objetivo de inflación previsto, así como por el doble impacto producido por el incremento del número de pensionistas y el efecto sustitución de las nuevas pensiones por las antiguas.

1.2. Gastos de bienes y servicios

El Presupuesto de Gastos de este capítulo asciende para el ejercicio 1997 a 302,8 miles de millones de pesetas, apreciándose el esfuerzo global con que se aborda la presupuestación de este tipo de gastos en el marco de la racionalización y modernización de la Administración Pública. Este capítulo es el que más se reduce dentro de la agrupación de operaciones corrientes, de manera que, en su conjunto, se reducen en el 9,9 por ciento respecto al ejercicio de 1996, aunque su distribución por artículos es desigual según se puede apreciar en el Cuadro V.2.

1.3. Gastos Financieros

Los gastos financieros para 1997 ascienden a 3.459,6 miles de millones de pesetas. El aumento del 1,8 por ciento recoge fundamentalmente el incremento previsto en el valor acumulado de la Deuda Pública, dado que los tipos de interés manifiestan una tendencia claramente descendente. Por otro lado, conviene destacar que se incluyen en este capítulo, por la aplicación de los criterios establecidos por el nuevo Plan Contable para la contabilización de los gastos financieros, los rendimientos implícitos de las operaciones de deuda, que anteriormente se trataban presupuestariamente como gastos de capital financiero.

Cuadro V.2

PRESUPUESTO DE GASTOS DEL ESTADO GASTOS CORRIENTES EN BIENES Y SERVICIOS					
millones de pesetas					
Artículos	Presupuesto		Presupuesto		Δ
	base	(%)	inicial	(%)	(%)
	1996		1997		(2)/(1)
	(1)		(2)		
Arrendamientos	17.158	5,1	14.969	4,9	-12,8
Reparación y conservación	32.766	9,7	28.908	9,5	-11,8
Material, suministros y otros	235.782	70,1	217.174	71,7	-7,9
Indemnizaciones por razones del servicio	44.195	13,1	38.448	12,7	-13,0
Gastos en publicaciones	4.008	1,2	2.118	0,7	-47,2
Conciertos asistencia sanitaria	2.228	0,7	1.146	0,4	-48,6
TOTAL	336.137	100,0	302.763	100,0	-9,9

1.4. Transferencias corrientes

Para el ejercicio 1997 el capítulo de transferencias corrientes se eleva a 9.714,7 miles de millones de pesetas, cifra que representa más de la mitad (53,7 por ciento) del total de operaciones no financieras del Estado y que crece a un ritmo del 3,8 por ciento. En relación al presupuesto base de 1996 su comportamiento varía en función de los agentes a quienes van destinadas y del carácter más o menos imperativo de las dotaciones. En este sentido, experimentan un aumento las transferencias destinadas a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales, de las que la más importante es la participación en ingresos del Estado y que viene fijada por los Acuerdos de Financiación establecidos. Otras subvenciones a las Administraciones Territoriales, como las destinadas a transporte colectivo urbano o los costes efectivos de traspaso de competencias en materia de educación vienen también establecidas por la correspondiente norma. Las transferencias corrientes a Comunidades Autónomas para 1997 ascienden a 2.508,6 miles de millones de pesetas, experimentando un crecimiento del 11,2 por ciento respecto al presupuesto inicial anterior, explicado en parte por competencias transferidas en materia de Universidades y Justicia. Las transferencias a Corporaciones Locales se elevan a 1.288,4 miles de millones de pesetas, lo que supone un aumento del 5,5 por ciento respecto a 1996. En el apartado IX se expone con mayor detalle la financiación de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales.

Cuadro V.3

TRANSFERENCIAS CORRIENTES DEL ESTADO A OTROS AGENTES

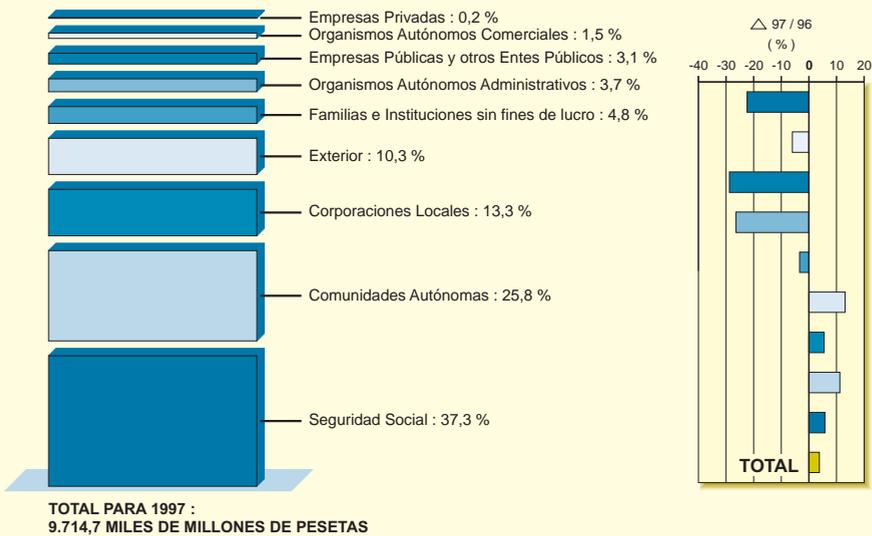
millones de pesetas

Agentes	Presupuesto base		Presupuesto inicial		Δ (%)
	1996	(%)	1997	(%)	
	(1)		(2)		(2)/(1)
Organismos Autónomos Administrativos	488.710	5,2	359.527	3,7	-26,4
Seguridad Social	3.428.706	36,6	3.626.654	37,3	5,8
Organismos Autónomos Comerciales	152.954	1,6	143.714	1,5	-6,0
Empresas Públicas y otros Entes Públicos	418.002	4,5	297.712	3,1	-28,8
Comunidades Autónomas	2.255.693	24,1	2.508.637	25,8	11,2
Corporaciones Locales	1.221.077	13,0	1.288.437	13,3	5,5
Empresas privadas	24.595	0,3	19.074	0,2	-22,4
Familias e instituciones sin ánimo de lucro	482.013	5,1	465.807	4,8	-3,4
Exterior	888.665	9,5	1.005.172	10,3	13,1
TOTAL	9.360.415	100,0	9.714.734	100,0	3,8

Gráfico V.2

TRANSFERENCIAS CORRIENTES DEL ESTADO A OTROS AGENTES

miles de millones de pesetas



De igual modo, las transferencias corrientes al exterior ven aumentado su presupuesto en un 13,1 por ciento en relación al ejercicio anterior, como consecuencia del crecimiento experimentado por la partida más importante cuantitativamente dentro de estas transferencias: la aportación neta de España a las Comunidades Europeas, si bien en concepto de recargo sobre la base uniforme del IVA desciende un 4,7 por ciento, el recurso PNB experimenta un incremento del 39,9 por ciento y aumenta asimismo la aportación por recaudación líquida en España de los recursos propios tradicionales de la Comunidad, en un 6,0 por ciento respecto al Presupuesto base 1996, todo lo cual está más ampliamente expuesto en el capítulo X, “Las Relaciones Financieras con la Unión Europea”.

Las transferencias corrientes destinadas a la Seguridad Social se cifran en 3.626,7 miles de millones de pesetas y representan el 37,3 por ciento del total de este tipo de gastos, experimentando un incremento del 5,8 por ciento respecto al ejercicio anterior. Este crecimiento viene motivado, en su mayor

parte, por el incremento de la aportación del Estado al INSALUD dentro de las recomendaciones suscritas en el Pacto de Toledo por las que se tiende a una clarificación de las fuentes de financiación de la Sanidad pública. De este modo, el Estado concentra sus recursos en la financiación de la Sanidad y de las prestaciones no contributivas mientras que la Seguridad Social dedica la práctica totalidad de sus ingresos a hacer frente a las necesidades del sistema de prestaciones sociales de carácter contributivo. Consecuentemente, desaparece en su mayor parte la aportación del Estado para complementos de mínimos que pasa a ser financiada por la Seguridad Social.

Las transferencias destinadas a los *Organismos administrativos* y a los de *carácter comercial, industrial y financiero* ven disminuir sus dotaciones, en el primer caso en un 26,4 por ciento. En esta disminución influye sobremanera la reducción del 45 por ciento de la subvención al Instituto Nacional de Empleo en concepto de aportación del Estado al desempleo. Las causas de esta baja, vienen dadas por la evolución natural de estas prestaciones, ya que la continuidad de los efectos de la reforma llevada a cabo, unido a las mejoras de gestión introducidas y, muy especialmente, a un cambio en la tendencia de la actividad económica hacen innecesaria una mayor previsión de gasto. Por otro lado, la propia subvención al Instituto desciende también en un 11,8 por ciento ya que la existencia de remanente le permite una cierta financiación sin necesidad de la cobertura estatal, y por la contención misma de los gastos de funcionamiento del organismo.

Igualmente, se reducen los créditos destinados a las empresas públicas y otros entes públicos (un 28,8 por ciento), a las empresas privadas (un 22,4 por ciento) y a familias e instituciones sin fines de lucro (un 3,4 por ciento), puesto que se han revisado todas las subvenciones a los diversos sectores incluso, en algunos casos, a los regulados por contratos-programa preexistentes. Se ha procurado, no obstante, mantener, en lo posible, el nivel actual de las ayudas para becas a estudiantes, y conciertos educativos, que aumentan en un 2,6 por ciento y 4,2 por ciento respectivamente.

1.5. Inversiones reales

El crédito destinado a inversiones reales asciende para 1997 a 832,8 miles de millones de pesetas, correspondiendo 578,1 miles de millones de pesetas a inversión civil y el resto a inversión militar.

Los créditos destinados a inversión civil nueva son los que sufren mayor reducción, aunque se han mantenido, no obstante, aquellos proyectos de

carácter prioritario y que gozan de una alta cofinanciación por la Unión Europea. Esta disminución, inevitable dentro del contexto de contención del gasto, se ve compensada con la articulación de modelos alternativos de participación de la iniciativa y financiación privadas en la realización de inversión de uso público, de modo que no resulten en absoluto afectados, no ya los niveles de ésta, sino el papel de la inversión como motor del crecimiento económico que se mantiene como objetivo de política económica.

En relación a la inversión militar y en consonancia con el objetivo de progresar en la modernización de la Defensa, se aumenta la inversión destinada al mantenimiento y funcionamiento operativo de los servicios, así como aquella de carácter inmaterial, debiéndose constatar asimismo los compromisos ya existentes en planes a largo plazo, que es necesario respetar.

1.6. Transferencias de capital

El presupuesto inicial de gastos para 1997 destinado a transferencias de capital asciende a 805,0 miles de millones de pesetas, destacando por su importancia cuantitativa los destinados a Comunidades Autónomas, con un importe de 197,8 miles de millones de pesetas y las dirigidas a la financiación de operaciones de capital de Empresas Públicas y otros Entes Públicos que se elevan a 184,8 miles de millones de pesetas. Estos dos artículos presupuestarios absorben el 47,6 por ciento de este capítulo.

Cuadro V.4

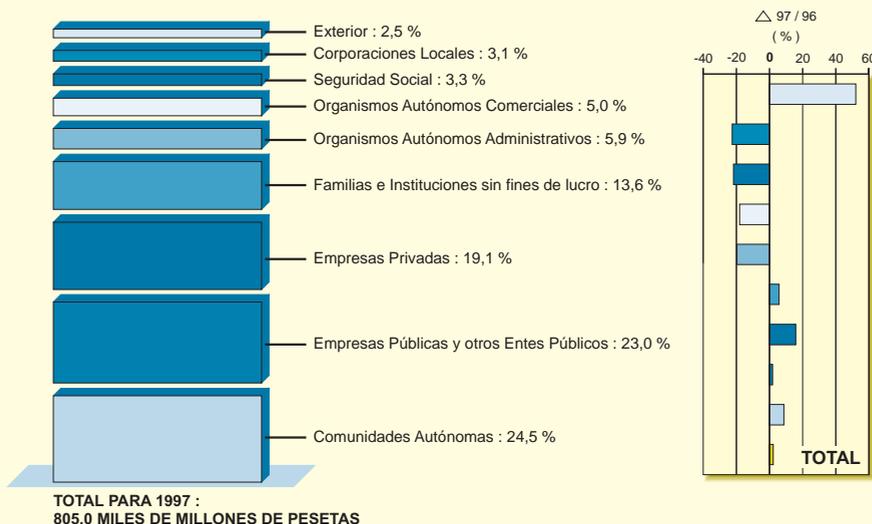
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL DEL ESTADO A OTROS AGENTES

Agentes	millones de pesetas				
	Presupuesto base		Presupuesto inicial		Δ (%)
	1996	(%)	1997	(%)	
	(1)		(2)		(2)/(1)
Organismos Autónomos Administrativos	59.178	7,5	47.556	5,9	-19,6
Seguridad Social	34.166	4,3	26.756	3,3	-21,7
Organismos Autónomos Comerciales	49.250	6,3	40.362	5,0	-18,0
Empresas Públicas y otros Entes Públicos	181.423	23,0	184.829	23,0	1,9
Comunidades Autónomas	181.914	23,1	197.752	24,6	8,7
Corporaciones Locales	32.144	4,1	24.902	3,1	-22,5
Empresas privadas	132.448	16,8	153.492	19,1	15,9
Familias e instituciones sin ánimo de lucro	103.587	13,2	109.584	13,6	5,8
Exterior	13.017	1,7	19.803	2,5	52,1
TOTAL	787.127	100,0	805.036	100,0	2,3

Gráfico V.3

TRANSFERENCIAS DE CAPITAL DEL ESTADO A OTROS AGENTES

miles de millones de pesetas



Al igual que en las transferencias corrientes, las transferencias de capital destinadas a *Organismos autónomos administrativos* descienden un 19,6 por ciento, en este caso directamente influidas por la menor dotación que tiene la Gerencia de Infraestructuras y Equipamientos de Educación y Ciencia, habida cuenta de los traspasos en materia de educación a las distintas Comunidades Autónomas.

Las destinadas a *Organismos autónomos comerciales* se rebajan en un 18 por ciento, destacando la menor dotación al Instituto de Turismo de España, ya que la actual Secretaría de Estado de Comercio Turismo y PYMES asume parte de las competencias que éste venía desempeñando.

En relación a las *empresas y otros entes públicos* el porcentaje global de aumento respecto a 1996 es del 1,9 por ciento manteniéndose por tanto las subvenciones en niveles anteriores. Existe, por otra parte, un aumento más significativo en las dotaciones a empresas privadas (un 15,9 por ciento), dentro de la preocupación por el fomento de las distintas actividades que

realizan, dado su interés para el desarrollo de la economía. Así, destacan los aumentos en las subvenciones a empresas en áreas de expansión industrial, para la renovación de la flota pesquera y reorientación de dicha actividad, y para políticas de reindustrialización. A ellas ha de añadirse el aumento del crédito destinado a la cobertura de daños causados por la sequía, que se adapta a las necesidades actuales.

Por último, las transferencias a *Comunidades Autónomas* siguen la misma tónica que las transferencias corrientes aumentando un 8,7 por ciento, fundamentalmente por la revisión del Fondo de Compensación Interterritorial, las inversiones en centros sanitarios y el crédito destinado a política medioambiental. Contrariamente, las subvenciones a *Corporaciones Locales* experimentan un descenso del 22,5 por ciento al ser menores las transferencias a los Planes provinciales de obras y servicios.

Las transferencias al *exterior* se ven influidas por el aumento de la aportación española al Fondo Europeo de Desarrollo (FED), que se cifra en 1997 en 17,7 miles de millones de pesetas.

2. LA CLASIFICACIÓN ORGÁNICA DEL GASTO

El Cuadro V.5 recoge una comparación del Presupuesto base no financiero del ejercicio 1996 con los créditos correspondientes al de 1997 para cada una de las Secciones en que se divide el Presupuesto. Hay que señalar que los cambios orgánicos producidos en 1996 por el Real Decreto 758/1996, de 5 de mayo de reestructuración de Departamentos Ministeriales, que se completa por los Reales Decretos 756/1996, 838/1996 y 839/1996, obliga a realizar una homogeneización para que los datos resulten comparables, adaptando los créditos del año anterior a la nueva estructura orgánica para el ejercicio 1997.

Las Secciones que más destacan por su cuantía son: Entes Territoriales, con una dotación para 1997 de 3.802,0 miles de millones de pesetas, Deuda Pública por 3.459,3 miles de millones de pesetas y Sanidad y Consumo con unos créditos de 3.302,3 miles de millones de pesetas. En su conjunto estas tres Secciones representan el 58,3 por ciento del total del Presupuesto no financiero de gastos del Estado para el año 1997.

Cuadro V.5

**DISTRIBUCION POR SECCIONES DEL PRESUPUESTO DE GASTOS
NO FINANCIEROS DEL ESTADO (HOMOGENEIZADO)**

millones de pesetas

Capítulos	Presupuesto		Presupuesto		Δ (%)
	base	(%)	inicial	(%)	
	1996 (1)		1997 (2)		(2)/(1)
01. Casa de S.M. el Rey	990	0,0	990	0,0	0,0
02. Cortes Generales	17.733	0,1	18.668	0,1	5,3
03. Tribunal de Cuentas	5.416	0,0	5.517	0,0	1,9
04. Tribunal Constitucional	1.741	0,0	1.685	0,0	-3,2
05. Consejo de Estado	1.124	0,0	1.137	0,0	1,2
06. Deuda Pública	3.398.564	19,1	3.459.283	19,1	1,8
07. Clases Pasivas	886.780	5,0	909.421	5,0	2,6
08. Consejo General del Poder Judicial	3.111	0,0	3.680	0,0	18,3
12. Mº de Asuntos Exteriores	105.936	0,6	118.243	0,7	11,6
13. Mº de Justicia	172.214	1,0	154.770	0,9	-10,1
14. Mº de Defensa	869.608	4,9	869.607	4,8	0,0
15. Mº de Economía y Hacienda	247.929	1,4	240.717	1,3	-2,9
16. Mº de Interior	627.683	3,5	622.214	3,4	-0,9
17. Mº de Fomento	973.341	5,5	867.870	4,8	-10,8
18. Mº de Educación y Cultura	1.096.933	6,2	1.069.423	5,9	-2,5
19. Mº de Trabajo y Asuntos Sociales	1.159.251	6,5	808.482	4,5	-30,3
20. Mº de Industria y Energía	149.968	0,8	106.166	0,6	-29,2
21. Mº de Agricultura, Pesca y Alimentación	138.720	0,8	186.363	1,0	34,3
22. Mº para las Administraciones Públicas	37.035	0,2	29.835	0,2	-19,4
23. Mº de Medio Ambiente	265.298	1,5	198.961	1,1	-25,0
25. Mº de la Presidencia	46.801	0,3	34.949	0,2	-25,3
26. Mº de Sanidad y Consumo	2.915.298	16,4	3.302.288	18,2	13,3
31. Gastos de Diversos Ministerios	214.093	1,2	216.282	1,2	1,0
32. Entes Territoriales	3.478.371	19,6	3.801.971	21,0	9,3
33. Fondo de Compensación Interterritorial	128.845	0,7	133.245	0,7	3,4
34. Relaciones Financieras con las CC.EE.	849.117	4,8	937.479	5,2	10,4
TOTAL PRESUPUESTO	17.791.900	100,0	18.099.246	100,0	1,7

Los Departamentos Ministeriales que han experimentado un mayor crecimiento son los de: Agricultura, Pesca y Alimentación, Sanidad y Consumo, Asuntos Exteriores, junto con las Relaciones Financieras con la Unión Europea.

El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación crece un 34,3 por ciento en relación al Presupuesto base 1996, debido fundamentalmente a la dotación destinada para abonar al Tesoro Público, por cuenta del Organismo Autónomo Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA), las diferencias puestas de manifiesto en las liquidaciones con la Unión Europea correspondientes

al FEOGA-Garantía en concepto de cuotas de producción láctea, por un total de 35,0 miles de millones de pesetas, y al aumento que experimenta la dotación destinada a cubrir los daños producidos por la sequía que pasa de 1,6 miles de millones de pesetas en el presupuesto base de 1996 a 15,2 miles de millones de pesetas en 1997.

El Ministerio de Sanidad y Consumo crece un 13,3 por ciento respecto a 1996, motivado fundamentalmente por el incremento de la aportación del Estado a la Tesorería de la Seguridad Social (INSALUD), ya que esta partida representa el 87,1 por ciento del total presupuestado para esta sección en 1997, ascendiendo sus créditos para transferencias corrientes a 2.877,8 miles de millones de pesetas, con un crecimiento del 1,4 por ciento.

El Ministerio de Asuntos Exteriores experimenta un aumento en sus créditos del 11,6 por ciento en relación con el Presupuesto base 1996, debido al incremento de la dotación destinada a la Agencia Española de Cooperación Internacional, para atender los gastos derivados de proyectos de ayuda oficial al desarrollo, incluidos los propuestos a ejecutar por Organizaciones No Gubernamentales, con destino a países en vías de desarrollo.

Finalmente, la Sección Relaciones Financieras con la Unión Europea aumenta su dotación un 10,4 por ciento en relación con el ejercicio anterior, debido al incremento experimentado por su partida de mayor cuantía, la aportación neta de España a la Comunidad Europea en concepto de recargo sobre la base uniforme del IVA y del recurso PNB, con una dotación para el ejercicio 1997 de 793,1 miles de millones de pesetas (es decir el 84,6 por ciento del total de la Sección), con un crecimiento del 10,4 por ciento en relación con el ejercicio anterior.

Paralelamente, disminuyen los créditos en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales al bajar sensiblemente en esta sección la aportación del Estado para financiar complementos de mínimos, que asume la Seguridad Social con los recursos propios que libera de la financiación de la Sanidad, y al decremento en la aportación al Instituto Nacional de Empleo que ve disminuida su necesidad de financiación para prestaciones por desempleo por la evolución de las mismas en los últimos meses y el crecimiento económico esperado para 1997 y la previsible continuación de la creación de empleo.

Capítulo VI

EL DÉFICIT DEL ESTADO Y SU

FINANCIACIÓN EN 1997

EL DÉFICIT DEL ESTADO Y SU FINANCIACIÓN EN 1997

1. INTRODUCCIÓN

De acuerdo con los Presupuestos Generales del Estado para 1997, los ingresos no financieros del Estado crecen un 6 por ciento. Por su parte, los gastos no financieros del Estado, que se cifran en 18.099,2 miles de millones de pesetas, crecen un 1,7 por ciento con relación al año 1996, reflejando el riguroso esfuerzo de contención del gasto que caracteriza a estos presupuestos. Como consecuencia, el ratio del déficit presupuestario del Estado sobre el PIB se sitúa en el 2,5 por ciento, 1 punto porcentual por debajo del correspondiente a 1996. Como se puede ver en el Cuadro VI.1, donde figuran, los ingresos, los gastos y el déficit presupuestario, los Presupuestos Generales del Estado para 1997 satisfacen el cumplimiento del ratio del déficit del Estado derivado del Programa de Convergencia.. La disminución en un punto del déficit público sobre el PIB resulta necesaria para reducir el ratio de deuda sobre el mismo, que en los últimos años ha registrado un notable incremento.

En términos brutos, es decir, sin considerar el saldo disponible en la cuenta corriente del Tesoro en el Banco de España, la deuda del Estado en circulación ascendía a finales de agosto de 1996 a 38,88 billones de pesetas. Deduciendo dicho saldo, es decir, en términos netos, la deuda en circulación se cifraba en 37,95 billones de pesetas. En los últimos cinco años, la deuda del Estado en relación con el PIB ha aumentado algo más de 16 puntos porcentuales, situándose actualmente en el 52,1 por ciento (véase el cuadro VI.2). En coherencia con el carácter riguroso y austero de los presupuestos, con la renuncia permanente al gasto en que los mismos se enmarcan y con la evolución previsible del producto compatible con dicha austeridad, el objetivo del Gobierno es que el ratio deuda del Estado/PIB se reduzca de forma gradual y continuada a partir de 1997.

La composición de la deuda del Estado ha experimentado cambios muy notables en el período 1991-1996. El peso de la deuda a corto plazo se ha reducido considerablemente: mientras que a finales de 1991 esta modalidad de deuda representaba, aproximadamente, el 47 por ciento de la deuda total, en la actualidad este porcentaje se sitúa muy próximo al 26 por ciento. Los valores con vencimiento igual o superior a 10 años han sido el instrumento

Cuadro VI.1

DEFICIT DEL ESTADO			
INGRESOS Y GASTOS PRESUPUESTARIOS			
miles de millones de pesetas			
Conceptos	1996	1997	Δ %
INGRESOS NO FINANCIEROS			
Impuestos directos	7.030,2	7.528,0	7,1
Impuestos indirectos	5.785,2	6.264,6	8,3
Tasas y otros	375,8	428,4	14,0
Resto de ingresos	1.993,0	1.869,9	-6,2
TOTAL INGRESOS	15.184,2	16.090,9	6,0
GASTOS NO FINANCIEROS			
Gastos de personal	2.929,4	2.984,3	1,9
Bienes y servicios	336,2	302,8	-9,9
Gastos financieros	3.399,3	3.459,6	1,8
Transferencias corrientes	9.360,4	9.714,7	3,8
Operaciones Corrientes	16.025,3	16.461,4	2,7
Inversiones reales	979,5	832,8	-15,0
Transferencias de capital	787,1	805,0	2,3
Operaciones de capital	1.766,6	1.637,8	-7,3
TOTAL GASTOS	17.791,9	18.099,2	1,7
DÉFICIT PRESUPUESTARIO	2.607,7	2.008,3	-23,0
% del PIB	3,5	2,5	

financiero del Estado con mayor aumento en el período señalado, y, en consecuencia, han pasado de representar el 5 por ciento de la deuda en circulación a algo más del 23 por ciento. La deuda en divisas también ha tenido un rápido crecimiento: su participación en el total de deuda, aunque aún no supera el 10 por ciento, se ha más que duplicado entre 1991 y 1996 (véase el cuadro VI.2).

Entiende el Gobierno que el logro de estos objetivos básicos, reducción del déficit público y estabilización del ratio de deuda pública sobre el PIB, permite armonizar la consecución de otros tres objetivos prioritarios e interrelacionados de su nueva política económica: alcanzar la convergencia con el resto de los países europeos y, en consecuencia, la integración de España en la Unión Monetaria en su primera fase y reducir de forma permanente las cargas financieras y las interferencias del Estado sobre la financiación del resto de los agentes de la economía.

Adicionalmente, con objeto, para un determinado nivel de endeudamiento, de reducir los gastos financieros de la deuda, la incidencia de los pagos

Cuadro VI.2

EVOLUCIÓN DE LA DEUDA VIVA DEL ESTADO

miles de millones de pesetas

Instrumento	Importe		Importe	
	1991	% sobre total	1996(*)	% sobre total
Letras del tesoro	9.295,2	46,84	10.146,8	26,10
Bonos a 3 y 5 años	5.777,3	29,11	11.893,5	30,59
Obligaciones a 10 y 15 años	1.090,0	5,49	9.253,6	23,80
Otras deudas a medio plazo	407,5	2,05	988,7	2,54
Deudas asumidas	425,9	2,15	1.079,7	2,78
Deuda en divisas	868,7	4,38	3.682,6	9,47
Banco de españa (préstamos)	1.979,8	9,98	1.838,6	4,73
Deuda bruta	19.844,4	100,00	38.883,5	100,00
Banco de españa (cta/cte)	-944,9	-	-928,1	-
Deuda neta	18.899,5	-	37.955,4	-
Deuda bruta del Estado / PIB (%)	35,89		52,10	

(*) Datos a 31 de agosto

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

por intereses sobre la estacionalidad del déficit de caja y los efectos nocivos sobre la financiación de los restantes sectores económicos y de incrementar la liquidez de que actualmente disponen los mercados de deuda, el Tesoro, por un lado, mantendrá la periodicidad y el anuncio previo de los objetivos cuantitativos de las subastas, la apelación a los mercados financieros exteriores, la emisión de importes mínimos en las subastas de valores a largo plazo, las recompras en los mercados secundarios y la fijación de las fechas de vencimiento de los cupones atendiendo a las fechas de recaudación de los ingresos tributarios, y, por otro lado, iniciará, siempre que las circunstancias lo aconsejen, la emisión regular de letras del Tesoro a 6 meses y de bonos a tipos de interés variable, la utilización de líneas de crédito en pesetas movilizables mediante letras del Tesoro y la negociación de *strips* de deuda pública.

2. LA ESTRATEGIA DE FINANCIACIÓN DEL TESORO DURANTE 1997

2.1 Las necesidades de endeudamiento del Estado

De acuerdo con el proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 1997, el próximo año las necesidades de endeudamiento del Estado, es decir, la financiación neta que deberá obtener el Tesoro, ascenderá a un importe de 2.846,7 miles de millones de pesetas, resultado de un déficit presupuestario

de 2.008,8 miles de millones de pesetas más una variación neta de activos financieros de 837,9 miles de millones de pesetas.

En 1997, el Tesoro tendrá que emitir además 11,06 billones de pesetas para atender a la refinanciación de las amortizaciones de deuda en pesetas y divisas que, sin considerar el importe que se emita a partir del 4 de septiembre del año en curso en instrumentos con vencimiento durante 1997, se producirán durante el próximo año. En el Cuadro VI.3 se refleja la distribución mensual de las amortizaciones de deuda en pesetas que tendrán lugar en 1997, clasificadas por tipos de instrumento y sin computar las emisiones de letras a 6 meses que se realicen en lo que resta de año. Mientras que los vencimientos de letras del Tesoro representan casi el 64 por ciento del total, las amortizaciones de instrumentos negociables a medio y largo plazo, bonos y obligaciones del Estado, sólo representan un 26 por ciento; por otro lado, la mayor concentración de los vencimientos, algo más del 72 por ciento del total de amortizaciones, se produce en el primer semestre del año y se distribuye de forma equilibrada entre los dos trimestres que lo componen.

Cuadro VI.3

**DEUDA DEL ESTADO
AMORTIZACIONES DEUDA VIVA EN 1997
Previsión a 04/09/1996**

millones de pesetas

Mes	Letras	Bonos		Obligaciones	Resto (*)	Deudas asumidas (**)		Total
		3 años	5 años			Sección 06	Resto	
Enero	1.016.893		411.938			5.271		1.434.102
Febrero	693.845	1.041.881				904		1.736.630
Marzo	514.433						203	514.636
Abril	1.306.298				43	7.870	106	1.314.317
Mayo	596.248					10.405		606.653
Junio	912.789		557.955		762.761	19.893	179	2.253.577
Julio	1.353.489	827.483			2.947	14.352		2.198.271
Agosto	531.385				195.300	400		727.085
Septiembre						1.935	4	1.939
Octubre					433	2.496		2.929
Noviembre						16.910		16.910
Diciembre					16.244	54.295	117	70.656
Total	6.925.380	1.869.364	969.893		977.728	134.731	609	10.877.705

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

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

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

2.2. Objetivos de la política de financiación del Tesoro

El objetivo último que persigue la política de financiación del Tesoro es obtener los recursos necesarios para cubrir las necesidades efectivas de endeudamiento del Estado al menor coste posible. En la consecución de dicho objetivo, sin embargo, el Tesoro se ha de enfrentar a una serie de restricciones, unas de naturaleza más coyuntural, las derivadas del entorno en que desenvuelve su actividad, es decir, de la situación de los mercados financieros, y otras, las impuestas por la necesidad de atender objetivos intermedios que en ocasiones pueden entrar en contradicción a corto plazo con el objetivo último de minimizar el coste del endeudamiento.

Por consiguiente, la consecución del objetivo principal a largo plazo exige la satisfacción conjunta de los siguientes objetivos adicionales y frecuentemente interrelacionados: mantener una financiación estable y un adecuado grado de liquidez en los mercados, crear una demanda doméstica estable, minimizar el impacto negativo de la financiación del Estado sobre el resto de los agentes y suavizar el perfil de vencimientos.

Mantener una financiación estable

Desde junio de 1995, con la finalidad de conseguir una cierta regularidad en la financiación obtenida mediante instrumentos a medio y largo plazo, el Tesoro asumió el compromiso de anunciar su objetivo de emisión para cada subasta mensual de bonos y obligaciones del Estado. Este objetivo se determina a partir de la información que recibe el Tesoro de los creadores de mercado sobre la demanda esperada para cada uno de los instrumentos a emitir y se refiere, conjuntamente, a las subastas de bonos a 3 años y obligaciones a 10 años, por un lado, y bonos a 5 años y obligaciones a 15 años, por otro. En cada caso, el Tesoro anuncia dos cantidades: la cantidad que se espera que alcance la emisión de ambos instrumentos y la cantidad que como máximo se emitirá de los mismos. Procediendo de este modo, es decir, permitiendo a los agentes intervinientes en el mercado conocer, con anterioridad a la formulación de las peticiones de cada subasta, la cuantía máxima que alcanzarán las emisiones, el Tesoro ha conseguido reducir no sólo la prima de riesgo, sino también la variabilidad mensual del volumen de las emisiones (véase el gráfico VI.1).

Mantener un adecuado grado de liquidez en los mercados

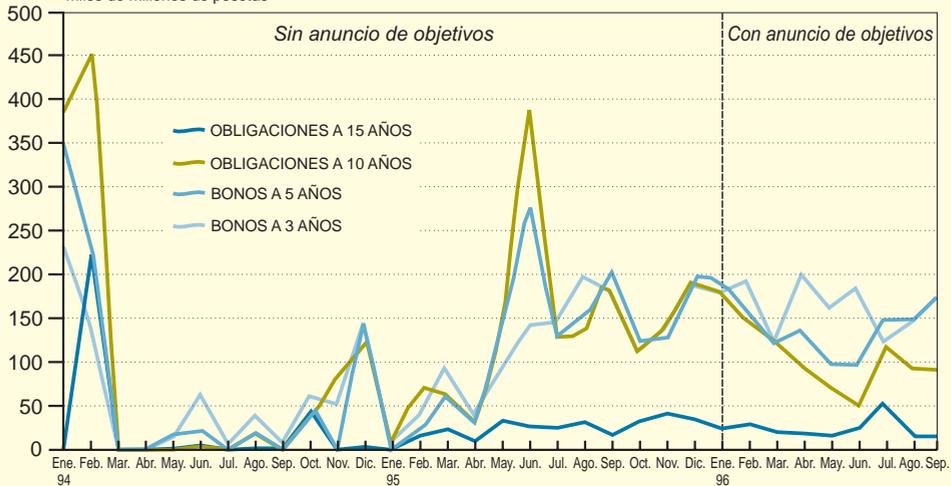
En ocasiones, dada la naturaleza permanente que caracteriza a la financiación del Tesoro, es decir, dado que no se trata de financiar un desfase transitorio en las cuentas públicas sino de gestionar un endeudamiento que ha crecido en los últimos años a un ritmo muy elevado, emitir aquellos instrumentos que permiten obtener una financiación más barata a corto plazo puede no ser compatible con el objetivo último consistente en obtener de forma regular recursos financieros al menor coste posible. Este es el caso, por ejemplo, cuando la curva de rendimientos tiene pendiente positiva, es decir, cuando los tipos de interés son más elevados a medida que aumenta el plazo de vencimiento del activo financiero. En este caso, concentrar todo el endeudamiento en el segmento a corto plazo resultaría más barato, pero la reducción del coste financiero se lograría a costa no sólo de un incremento considerable en el riesgo de refinanciación y en la sensibilidad de la carga financiera a las variaciones futuras de los tipos de interés, sino de infradotar de liquidez a los mercados financieros.

Los mercados a los que el Tesoro ha de apelar para la obtención de recursos han experimentado cambios profundos como consecuencia de la liberali-

Gráfico VI.1

EVOLUCIÓN DE LAS EMISIONES DE DEUDA A MEDIO Y LARGO PLAZO

miles de millones de pesetas



zación de los movimientos de capitales y de la importancia adquirida por los inversores institucionales, cambios que condicionan fuertemente los planes de financiación del Tesoro. La necesidad de apelar de modo regular a los mercados exige dotarlos de un grado de profundidad y liquidez suficientes, especialmente en el segmento a medio y largo plazo que es el que utilizan como referencia tanto los inversores institucionales residentes y no residentes como el mercado de futuros. En consecuencia, aun cuando pudiera resultar más barato acudir al segmento a corto plazo para obtener financiación, el Tesoro se ve obligado a emitir también a plazos más largos, con objeto de suministrar los niveles de liquidez que el mercado demanda.

Crear una demanda doméstica estable

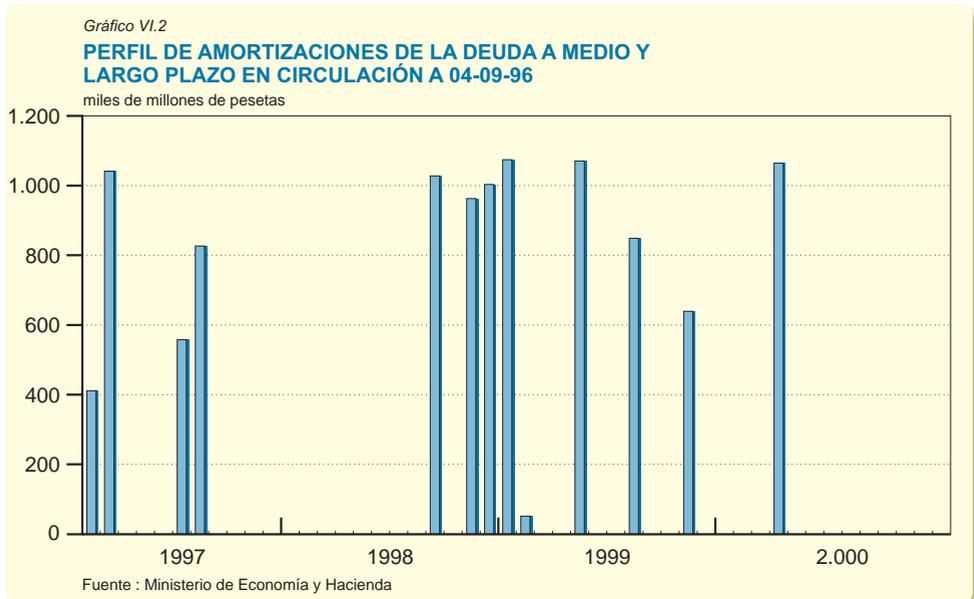
Con objeto no sólo de mantener sino incluso de aumentar la estabilidad de la demanda, las principales actuaciones del Tesoro en 1997 se orientarán a continuar las campañas de publicidad en televisión, prensa y radio, incrementar las actividades de marketing directo, servicio telefónico de información gratuito, elaboración de *mailings* y a poner en funcionamiento, en estrecha colaboración con el Banco de España, un sistema de venta directa que facilite el acceso de los particulares al mercado de deuda.

Minimizar el impacto negativo de la financiación del Estado sobre el resto de los agentes de la economía

Si bien es cierto que en determinadas circunstancias la apelación del Tesoro al ahorro exterior, mediante emisiones en divisas o en pesetas adquiridas por inversores extranjeros, permite aliviar la presión ejercida sobre los mercados de capitales internos, el procedimiento más estable y fiable para conseguir que la cobertura del déficit del Estado no interfiera sobre la financiación del resto de los agentes de la economía es la reducción permanente, no meramente coyuntural, de las necesidades efectivas de endeudamiento público. El carácter riguroso y austero de los Presupuestos Generales del Estado para 1997 junto con el aval de su credibilidad actual y futura, es decir, junto con la renuncia al gasto en que los mismos se enmarcan, posibilitará la reducción del ratio deuda del Estado sobre el PIB. Las medidas fiscales y financieras aprobadas por el Gobierno en junio, orientadas a incrementar la movilidad del ahorro y la eficiencia en la asignación de los recursos financieros, constituyen uno de los primeros pasos en esta dirección.

Suavizar el perfil de vencimientos de la deuda del Estado

El aumento progresivo en el tamaño de las emisiones de deuda a medio y largo plazo, necesario para mantener un adecuado grado de profundidad y liquidez en el mercado secundario, tiene el inconveniente de concentrar las amortizaciones de estos valores en el tiempo (véase el gráfico VI.2.). En la actualidad, el volumen de cada emisión de deuda se sitúa en torno al billón de pesetas. Por otro lado, para facilitar la negociación de los valores y, en particular, las operaciones de cesión temporal, *repos*, se decidió hace algunos años sustituir los cupones de intereses semestrales de los bonos y obligaciones del Estado por un único cupón anual. Por tanto, se produce también una concentración de pagos por intereses que condiciona en la evolución anual del déficit de caja del Estado. Este efecto se agravará cuando se inicie la negociación de *strips* de deuda pública, puesto que para que el mercado de *strips* funcione adecuadamente será necesario hacer coincidir las fechas de pago de diferentes emisiones, a fin de que el saldo nominal de cupones con el mismo vencimiento y, por tanto, fungibles entre sí, sea suficientemente grande como para permitir su negociación.



Para suavizar el perfil de vencimientos, el Tesoro, por un lado, tiene en cuenta, al fijar las fechas de vencimiento de los cupones de las nuevas referencias de deuda, la evolución anual de los ingresos del Estado con objeto de hacer coincidir dichas fechas con los meses en los que se van a producir ingresos por IVA, sociedades, etc, procurando que el vencimiento se produzca el último día del mes, que es cuando tiene lugar el ingreso tributario, y, por otro lado, lleva a cabo recompras en el mercado secundario de aquellos valores que vayan a vencer en los meses siguientes.

3. INSTRUMENTOS

3.1. Los instrumentos en pesetas

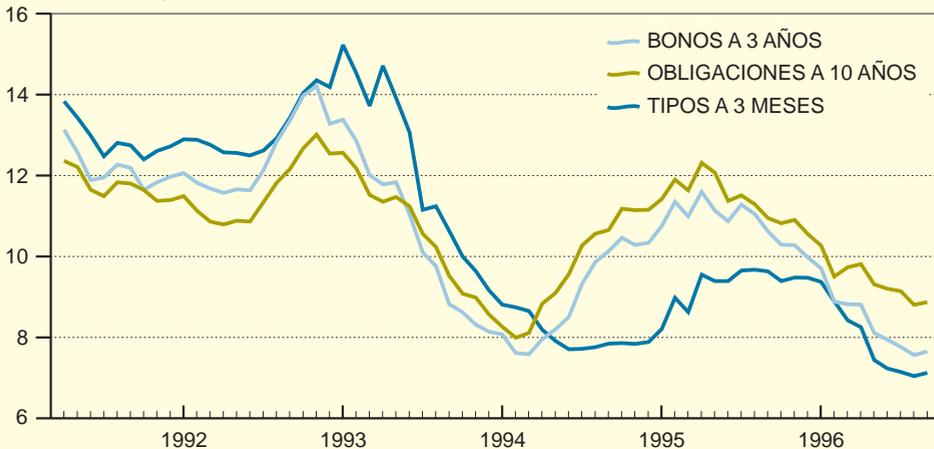
Durante 1997, la necesidad de endeudamiento del Estado se cubrirá, fundamentalmente, mediante emisiones en pesetas. A estos efectos, el Tesoro cuenta con una gama de instrumentos que emite con arreglo a un calendario preestablecido. Estos instrumentos, sin ser numerosos, cubren razonablemente bien las necesidades de los inversores. Cada quince días se emiten las letras del Tesoro, el instrumento a menor plazo de entre los que emite el Tesoro en pesetas. Actualmente sólo se emiten, con carácter regular, letras a 12 meses. En el pasado también se han emitido, en ocasiones, letras a plazos inferiores, 3 y 6 meses, si bien su uso se concentraba en períodos de inestabilidad en los mercados financieros. Una de las novedades de la política de financiación del Tesoro en 1997 es, precisamente, la inclusión de las letras a 6 meses dentro del abanico de instrumentos. Sus emisiones se realizarán también quincenalmente, alternándose con las de letras a 1 año. De esta manera, el Tesoro podrá contar con un instrumento habitual en otros mercados de deuda que permitirá satisfacer las necesidades de determinadas categorías de inversores que valoran especialmente la liquidez en la selección de la composición de sus carteras. Las subastas de instrumentos a medio y largo plazo se celebran una vez al mes en dos días consecutivos. El primero de ellos, primer martes de cada mes, se emiten los bonos del Estado a 3 años y las obligaciones del Estado a 10 años. Al día siguiente, se emiten los bonos del Estado a 5 años y las obligaciones a 15 años. Las emisiones de este tipo de valores han ido incrementando su participación en la financiación del Estado a lo largo del tiempo, a medida que se desarrollaba el sistema financiero español y, en especial, desde que hicieron su aparición en el mismo los grandes inversores institucionales, tanto nacionales como extranjeros.

Aunque la mayor parte de las necesidades de financiación del ejercicio se cubrirán mediante emisiones de estos cinco instrumentos, la participación relativa de cada uno de ellos dependerá de la evolución de los tipos de interés. En este sentido, el rigor y la disciplina fiscal que introducen en la economía española los Presupuestos Generales del Estado para 1997 van a posibilitar una reducción en el nivel de tipos de interés tanto a corto como a largo plazo y, por tanto, en la prima de riesgo que el Tesoro y el resto de emisores públicos y privados han de pagar cuando se endeudan. Como puede apreciarse en el Gráfico VI.3, se ha producido un descenso de los tipos de interés a largo plazo que parece estar ligado a una mejora de las expectativas de los agentes económicos acerca de la evolución futura de los precios así como al compromiso del Gobierno con los criterios de convergencia nominal europeos. Si se analizan los tipos a largo plazo que el mercado espera para el futuro, se observa que todavía queda bastante margen para reducciones adicionales. En efecto, la integración monetaria en Europa va a suponer una aproximación hasta casi la igualación de los tipos de interés tanto a corto como a largo plazo entre los países que formen parte de dicho proceso. Es probable, no obstante, que se mantenga cierto diferencial de tipos de interés entre los países integrantes, en la medida en que la pérdida de soberanía

Gráfico VI.3

EVOLUCIÓN DE LAS RENTABILIDADES EN EL MERCADO SECUNDARIO (medias mensuales)

datos a 31 de agosto de 1996



monetaria de los Bancos Centrales respectivos dará lugar a la aparición de un nuevo tipo de riesgo, el riesgo de crédito, en cuya valoración intervendrá decisivamente el estado de las finanzas públicas. Este proceso generará, evidentemente, un círculo virtuoso: los menores tipos de interés exigidos por los inversores en deuda pública permitirán reducir la carga financiera de ésta y, por tanto, el déficit público.

En resumen, la penalización que los mercados financieros imponen a los países considerados periféricos, entre los que todavía se encuentra el nuestro, irá disminuyendo a medida que se vaya disponiendo de información que confirme la aproximación hacia el cumplimiento de los criterios de convergencia. Las consecuencias sobre la financiación del déficit del Estado son evidentes. De una parte, la disminución en el coste de las nuevas emisiones permitirá reducir los déficit públicos futuros en una cuantía significativa, ya que cada año se produce la refinanciación de algo más de un tercio de la deuda en circulación. Además, el abaratamiento de las emisiones a largo plazo permitirá un uso más intensivo de estos instrumentos, posibilitando un alargamiento de la vida media de la deuda, que se sitúa actualmente en casi cuatro años (véase el Gráfico VI.4).

Gráfico VI.4

DEUDA DEL ESTADO: VIDA MEDIA

años



Fuente : Ministerio de Economía y Hacienda

3.2. La financiación en divisas

Junto a estos instrumentos en pesetas, el Estado cuenta con una serie de instrumentos en divisas (véase el Gráfico VI.5), emisiones de bonos a largo plazo en los diferentes mercados financieros extranjeros y programas a corto plazo de papel comercial que puede utilizar de manera muy flexible en función de la evolución de sus necesidades de tesorería. Por otra parte, el Tesoro tiene también la posibilidad de disponer de dos líneas de crédito multidivisa que se contrataron en los años 1993 y 1994 por un importe total de, aproximadamente, 1,8 billones de pesetas.

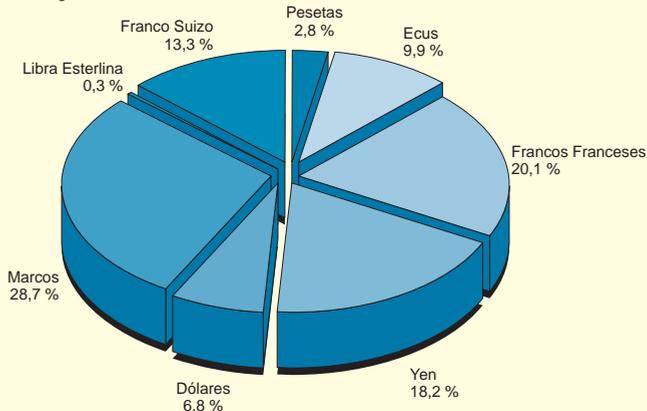
3.3. Nuevos instrumentos para la financiación del Estado

Dado que, para un determinado nivel de endeudamiento, una gestión más activa de la deuda y de la tesorería del Estado facilita la reducción no sólo de su coste financiero sino de la incidencia de los pagos por intereses sobre la estacionalidad del déficit de caja y que para que dicha gestión sea más activa se precisa disponer de un conjunto más amplio de medios, el año próximo el Tesoro introducirá, siempre que las circunstancias no lo hagan desaconsejable, las siguientes novedades instrumentales:

Gráfico VI.5

DISTRIBUCIÓN DE LA FINANCIACIÓN EN DIVISAS

datos a 31 de agosto de 1996



Fuente : Ministerio de Economía y Hacienda

Contratación de una línea de crédito en pesetas

En 1995, el Ministro de Economía y Hacienda autorizó a la Dirección General del Tesoro a contratar con entidades financieras líneas de crédito en pesetas, movilizables mediante emisiones de letras del Tesoro a plazos coincidentes con las disposiciones de fondos por el Tesoro. Estas líneas en pesetas serían, pues, complementarias de las que el Tesoro mantiene en divisas. Hasta el momento, el Tesoro no ha hecho uso de la citada autorización. Sin embargo, por su idoneidad como instrumento de gestión de tesorería, es posible que se proceda a su formalización durante el próximo año.

La particularidad de este instrumento, que lo diferencia de las líneas en divisas, es el hecho de que se pueda movilizar mediante letras del Tesoro: a cambio de los fondos prestados al Tesoro, la entidad financiera recibe letras del Tesoro con plazo equivalente al de la disposición. De esta forma, la entidad prestamista puede inmediatamente refinanciar el préstamo al Tesoro vendiendo o cediendo las letras en el mercado. Se trata, por tanto, de un instrumento muy flexible y cuyo coste ha de estar muy en línea con el que el Tesoro paga en la emisión de valores.

La finalidad de estas líneas es cubrir desfases transitorios de tesorería producidos por el distinto perfil que siguen, en ocasiones, los ingresos y los pagos a lo largo del mes. En situaciones de este tipo parece más adecuado utilizar un instrumento de la naturaleza expuesta que permite ajustar exactamente el plazo de la disposición de los fondos al del desfase esperado, minimizando, en consecuencia, el coste financiero para el Estado.

Emisión de bonos a tipo de interés variable

El Tesoro está estudiando la posible emisión de instrumentos a tipo de interés variable, en los que la referencia para la fijación del interés sea algún indicador de los tipos de interés a corto plazo, del mercado secundario o, incluso, algún índice de precios. Actualmente, todos los bonos que emite el Tesoro tienen un cupón nominal de interés fijo, lo que eleva el grado de insensibilidad de la carga financiera de la deuda a las variaciones en el nivel de tipos de interés.

Es cierto que el Tesoro cuenta con instrumentos a corto plazo que le permiten trasladar de forma más rápida los descensos de tipos a la carga financiera futura. Sin embargo, no hay que olvidar los inconvenientes de su utilización masiva: acortamiento de la vida media de la deuda y consiguiente aumento en el riesgo de refinanciación. Por tanto, parece conveniente dis-

poner de instrumentos, como los bonos a tipo variable, que, sin generar los inconvenientes descritos, permitan trasladar a la carga financiera de la deuda, al déficit público, los efectos beneficiosos de descensos futuros en los tipos de interés o en la tasa de inflación.

Negociación de strips de deuda pública

En este caso, no se trata de la emisión de un nuevo instrumento de deuda, sino de la transformación por el mercado de instrumentos ya existentes, los bonos y obligaciones del Estado, en otro tipo de valores, activos de cupón cero, de características financieras diferentes a las de los activos originarios. Los bonos y obligaciones del Estado son valores de cupón fijo anual que se amortizan por su valor nominal llegado su vencimiento. Por consiguiente, el precio de un bono en el mercado será el resultado de actualizar la corriente de flujos de caja procedentes del cobro de cupones y de la amortización del principal. El comprador de un bono adquiere, pues, el derecho a percibir cada uno de estos flujos de caja futuros. El *stripping* consiste en la segregación de cada uno de estos flujos de caja, para su negociación en el mercado como activos financieros individuales.

La principal ventaja de la creación del mercado de *strips* radica en la posibilidad que ofrece al Tesoro de abastecer una demanda potencial de valores de cupón cero, principalmente por inversores que quieren asegurarse una rentabilidad a vencimiento sin quedar expuestos al riesgo de reinversión de los cupones, sin tener que ampliar su gama de instrumentos actual. Además, el valor añadido que se incorpora a las emisiones de bonos y obligaciones del Estado que puedan segregarse redundará, lógicamente, en una reducción de las rentabilidades exigidas por los inversores.

Capítulo VII

EL PRESUPUESTO DE LOS

ORGANISMOS AUTÓNOMOS Y

ENTES PÚBLICOS

EL PRESUPUESTO DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS Y ENTES PÚBLICOS

1. LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS ADMINISTRATIVOS

Los Organismos Autónomos Administrativos son entidades de derecho público que tienen personalidad jurídica propia y cuya finalidad es la gestión de actividades públicas y la prestación de servicios públicos que, por su propia naturaleza, requieren de una administración diferente de la del Estado dotada de una mayor autonomía de gestión.

Entre los Organismos Autónomos de carácter administrativo destacan por su importancia cuantitativa el Instituto Nacional de Empleo (INEM), la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE), el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA), el Instituto Social de las Fuerzas (ISFAS) y la Jefatura Superior de Tráfico. Otros Organismos Autónomos Administrativos que sobresalen por la trascendencia económica y social de sus competencias, son el Instituto Nacional de Estadística (INE) y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

1.1. Presupuesto de ingresos

Los ingresos presupuestados para los Organismos Autónomos Administrativos para el año 1997 ascienden a 2.443,5 miles de millones de pesetas, importe inferior a la previsión de liquidación de 1996 en 61,4 miles de millones de pesetas, un 2,5 por ciento menos en términos porcentuales.

Del análisis de los Cuadros VII.1 y VII.2 se deduce que la fuente principal de ingresos del conjunto de los Organismos Autónomos Administrativos más importante está constituida por los "Recursos propios", que suponen en el año 1997, según el Presupuesto de ingresos, el 76,2 por ciento del conjunto de los ingresos de estos Organismos, siendo los más importantes de estos recursos propios los procedentes de los impuestos directos, el 72,7 por ciento del total de ingresos, como consecuencia de las cotizaciones sociales del INEM seguido de las tasas, precios públicos y otros ingresos, con el 3,0 por ciento. La segunda fuente de ingresos, corresponde a las "Transferencias", el 20,5 por ciento de la totalidad de los ingresos, de los que las transferencias

Cuadro VII.1

PRESUPUESTO DE INGRESOS DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS ADMINISTRATIVOS
ORIGEN DE LOS RECURSOS

millones de pesetas

Conceptos	Previsión		Presupuesto		Δ (%)
	liquidación		inicial		
	1996 (1)	(%)	1997 (2)	(%)	(2)/(1)
Recursos propios	1.788.993	71,4	1.861.447	76,2	4,0
Transferencias	639.980	25,5	501.204	20,5	-21,7
Operaciones financieras	75.927	3,0	80.876	3,3	6,5
TOTAL PRESUPUESTO	2.504.900	100,0	2.443.527	100,0	-2,5

Cuadro VII.2

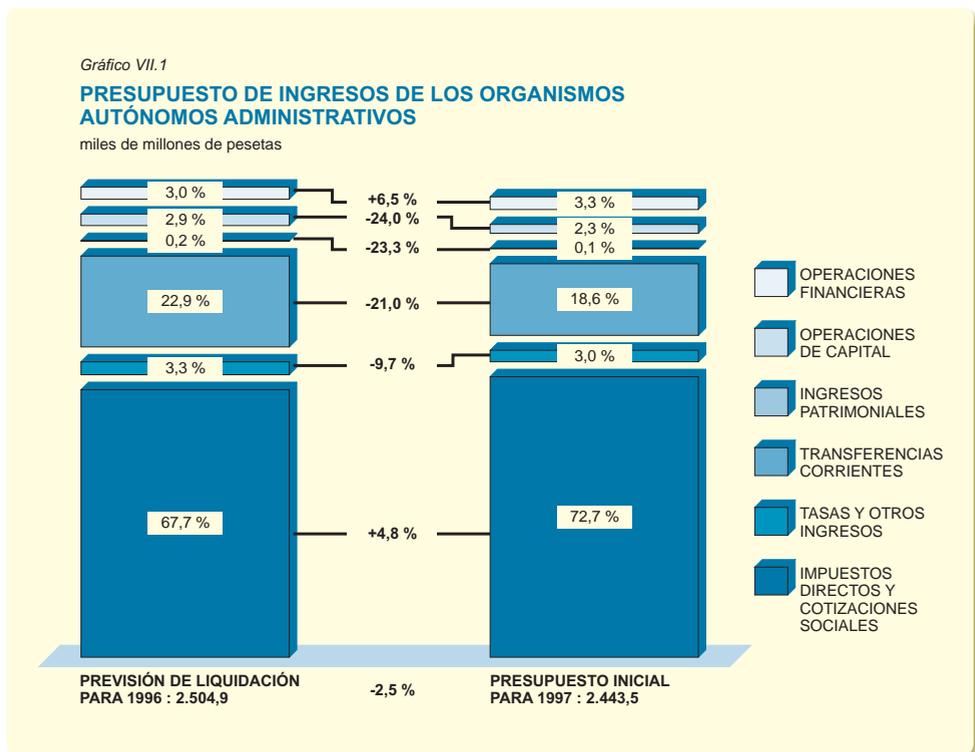
PRESUPUESTO DE INGRESOS DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS ADMINISTRATIVOS

millones de pesetas

Capítulos	Previsión		Presupuesto		Δ (%)
	liquidación		inicial		
	1996 (1)	(%)	1997 (2)	(%)	(2)/(1)
I. Impuestos directos y cotizaciones sociales	1.695.500	67,7	1.776.414	72,7	4,8
III. Tasas y otros ingresos	81.598	3,3	73.670	3,0	-9,7
IV. Transferencias corrientes	574.069	22,9	453.383	18,6	-21,0
V. Ingresos patrimoniales	4.451	0,2	3.415	0,1	-23,3
OPERACIONES CORRIENTES	2.355.618	94,0	2.306.882	94,4	-2,1
VI. Enajenación inversiones reales	7.444	0,3	7.948	0,3	6,8
VII. Transferencias de capital	65.911	2,6	47.821	2,0	-27,4
OPERACIONES DE CAPITAL	73.355	2,9	55.769	2,3	-24,0
TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS	2.428.973	97,0	2.362.651	96,7	-2,7
VIII. Activos financieros	74.927	3,0	80.875	3,3	7,9
IX. Pasivos financieros	1.000	0,0	1	0,0	-
TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS	75.927	3,0	80.876	3,3	6,5
TOTAL PRESUPUESTO	2.504.900	100,0	2.443.527	100,0	-2,5

corrientes constituyen el 90,5 por ciento restante. La variación de los activos financieros, aumento de la posición acreedora de los Organismos, representa, el 3,3 por ciento del total.

En relación a la previsión de liquidación de 1996, el descenso del total de los ingresos corresponde principalmente a las Transferencias, que disminuyen en 138,7 miles de millones de pesetas, un 21,7 por ciento menos



en términos relativos, aumentando Recursos propios y los relativos a Activos Financieros.

El Organismo Autónomo Administrativo de mayor entidad es el Instituto Nacional de Empleo (INEM), que absorbe 1.899,2 miles de millones de pesetas y explica el 77,7 por ciento de los ingresos de todos los Organismos de este carácter. De los ingresos del INEM, el 79,2 por ciento procede de cotizaciones sociales (el 71,6 por ciento de cuotas de desempleo y el 7,6 por ciento de cuotas de formación profesional) y el 14,7 por ciento de la aportación del Estado a través de transferencias. Las aportaciones del Fondo Social Europeo para cofinanciar actuaciones de empleo y formación profesional representan el 4,6 por ciento de los ingresos del INEM.

1.2. Presupuesto de Gastos

El Presupuesto de gastos del conjunto de los Organismos Autónomos de carácter administrativo, que se muestra en el Cuadro VII.3, según su clasificación económica, asciende a 2.443,5 miles de millones de pesetas, lo que supone un descenso de 60.494 miles de millones de pesetas en relación al presupuesto base inicial de 1996, un 2,4 por ciento menos en términos relativos. La explicación de este descenso se encuentra en el comportamiento del Capítulo IV, "Transferencias corrientes", cuya dotación presupuestaria para el año 1997 se reduce en relación al Presupuesto base de 1996 en casi 59 mil millones de pesetas debido, sobre todo, al descenso que se producirá en el próximo año en el pago de prestaciones por desempleo del INEM, como consecuencia de la positiva evolución prevista en el comportamiento del empleo, así como de las medidas que se han introducido para mejorar la gestión del sistema de prestaciones por desempleo y reforzar el control de las mismas.

La partida más importante en el año 1997 corresponde a las transferencias corrientes, que representan el 84,0 por ciento del gasto total, a la que siguen en importancia relativa el gasto corriente de bienes y servicios y el gasto de personal que suponen, respectivamente, el 7,8 por ciento y el 4,9 por ciento

Cuadro VII.3

PRESUPUESTO DE GASTOS DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS ADMINISTRATIVOS

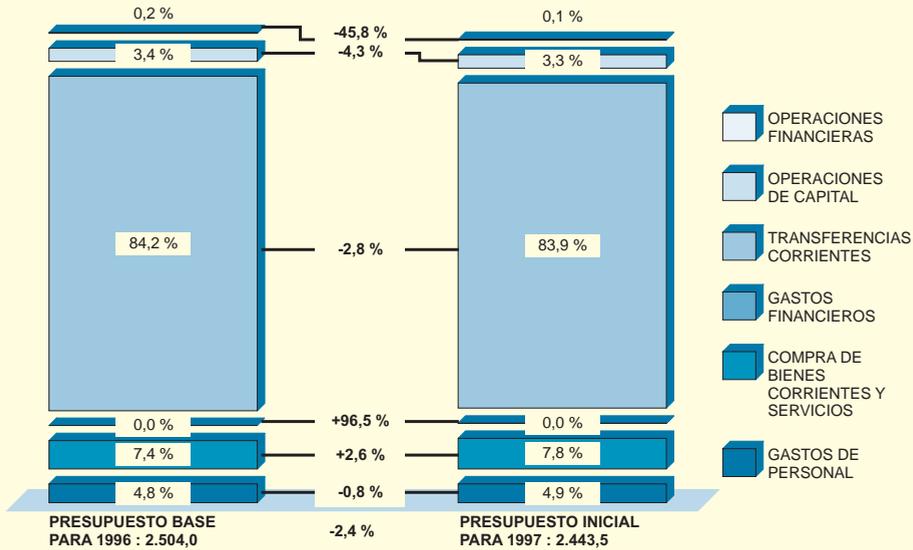
millones de pesetas

Capítulos	Presupuesto base		Presupuesto inicial		Δ (%)
	1996	(%)	1997	(%)	
	(1)		(2)		(2)/(1)
I. Gastos de personal	119.583	4,8	118.659	4,9	-0,8
II. Compra de bienes corrientes y servicios	185.020	7,4	189.785	7,8	2,6
III. Gastos financieros	172	0,0	338	0,0	96,5
IV. Transferencias corrientes	2.110.813	84,3	2.051.846	83,9	-2,8
OPERACIONES CORRIENTES	2.415.588	96,5	2.360.628	96,6	-2,3
VI. Inversiones reales	74.306	3,0	65.286	2,7	-12,1
VII. Transferencias de capital	9.883	0,4	15.312	0,6	54,9
OPERACIONES DE CAPITAL	84.189	3,4	80.598	3,3	-4,3
TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS	2.499.777	99,8	2.441.226	99,9	-2,3
VIII. Activos financieros	4.243	0,2	2.300	0,1	-45,8
IX. Pasivos financieros	1	0,0	1	0,0	0,0
TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS	4.244	0,2	2.301	0,1	-45,8
TOTAL PRESUPUESTO	2.504.021	100,0	2.443.527	100,0	-2,4

Gráfico VII.2

PRESUPUESTO DE GASTOS DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS ADMINISTRATIVOS

Miles de millones de pesetas



del gasto conjunto de los Organismos Autónomos Administrativos.

Si se compara el Proyecto de Presupuestos de 1997 con el presupuesto base de 1996, el mayor incremento en cifras relativas se produce en el conjunto de los Organismos dependientes del Ministerio de Asuntos Exteriores, debido a que en la Agencia de Cooperación Internacional se dota de modo suficiente los créditos correspondientes a la ayuda de desarrollo al exterior. Otros aumentos destacados son los que se producen en el Instituto Social de las Fuerzas Armadas en el Ministerio de Defensa, con la finalidad de mantener las prestaciones sociales en un nivel adecuado, y en la Gerencia de Infraestructuras de Defensa en el mismo Ministerio.

Como ya se ha señalado, los mayores descensos en cifras absolutas se producen en las dotaciones presupuestarias del INEM por la evolución favorable que se prevé para el empleo y en la Gerencia de Infraestructuras y Equipamiento de Educación y Ciencia, dentro del Ministerio de Educación y Cultura, por el traspaso de competencias realizado durante el año 1996 en

Cuadro VII.4

**PARTICIPACIÓN DE LOS GRANDES CENTROS GESTORES EN EL PRESUPUESTO
DE GASTOS NO FINANCIEROS DE LOS ORGANISMOS
AUTÓNOMOS ADMINISTRATIVOS**

millones de pesetas

Organismos	Presupuesto		Presupuesto		Δ (%)
	base	(%)	inicial	(%)	
	1996 (1)		1997 (2)		(2)/(1)
Asuntos Exteriores	16.325	0,7	26.163	1,1	60,3
Justicia	9.122	0,4	9.294	0,4	1,9
Defensa	79.783	3,2	91.890	3,8	15,2
Economía y Hacienda	21.156	0,8	23.571	1,0	11,4
Interior	60.735	2,4	59.227	2,4	-2,5
Educación y Cultura	71.780	2,9	60.588	2,5	-15,6
Trabajo y Asuntos Sociales	2.068.130	82,7	1.987.753	81,4	-3,9
Industria y Energía	6.839	0,3	6.475	0,3	-5,3
Agricultura, Pesca y Alimentación	545	0,0	538	0,0	-1,3
Administraciones Públicas	155.983	6,2	164.755	6,7	5,6
Medio Ambiente	6.407	0,3	8.015	0,3	25,1
Presidencia	1.421	0,1	1.386	0,1	-2,5
Sanidad y Consumo	1.551	0,1	1.571	0,1	1,3
TOTAL PRESUPUESTO	2.499.777	100,0	2.441.226	100,0	-2,3

materia de educación a varias Comunidades autónomas, además de por el necesario esfuerzo de contención presupuestaria que obliga a un descenso en los créditos presupuestarios con carácter general.

Mención especial merece por su importancia, el desglose por programas presupuestarios de los créditos del INEM en el Cuadro VII.6, en el que se observa que el descenso se concentra en el programa de prestaciones de los desempleados mientras que los programas de política activa de empleo ven aumentadas sus dotaciones presupuestarias para el año 1997, sobre todo los relacionados con programas de formación profesional ocupacional y los que tienen que ver con la inserción laboral de los jóvenes, como son los programas de Escuelas Taller y Casas de Oficios, para los que se prevén crecimientos relativos de los gastos, en relación al presupuesto base de 1996, superiores al 4 por ciento.

Cuadro VII.5

**PARTICIPACIÓN DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS MÁS IMPORTANTES EN EL
PRESUPUESTO DE GASTOS NO FINANCIEROS DE LOS ORGANISMOS
AUTÓNOMOS ADMINISTRATIVOS**

millones de pesetas

Organismos	Presupuesto		Presupuesto		Δ (%)
	base	(%)	inicial	(%)	
	1996 (1)		1997 (2)		(2)/(1)
Instituto Nacional de Empleo	1.981.281	79,3	1.899.154	77,8	-4,1
Mutualidad General Funcionarios Civiles del Estado	153.978	6,2	162.793	6,7	5,7
Fondo de Garantía Salarial	77.962	3,1	80.015	3,3	2,6
Instituto Social de las Fuerzas Armadas	68.439	2,7	77.636	3,2	13,4
Jefatura Superior de Tráfico	60.735	2,4	59.227	2,4	-2,5
Gerencia de Infraestructuras y Equipamientos de Educación y Ciencia	34.248	1,4	23.905	1,0	-30,2
Agencia Española de Cooperación Internacional	16.325	0,7	26.163	1,1	60,3
Consejo Superior de Deportes	22.216	0,9	21.739	0,9	-2,1
Instituto Nacional de Estadística	16.716	0,7	15.657	0,6	-6,3
Gerencia Infraestructura de Defensa	7.879	0,3	10.838	0,4	37,6
Mutualidad General Judicial	8.296	0,3	8.704	0,4	4,9
Parques Nacionales	6.407	0,3	8.015	0,3	25,1
Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa Industrial	3.914	0,2	7.400	0,3	89,1
Instituto de Cinematografía y Artes Audiovisuales	5.248	0,2	5.125	0,2	-2,3
Oficina Española de Patentes y Marcas	6.839	0,3	6.475	0,3	-5,3
Otros Organismos	29.294	1,2	28.380	1,2	-3,1
TOTAL PRESUPUESTO	2.499.777	100,0	2.441.226	100,0	-2,3

Cuadro VII.6

PRESUPUESTO DE GASTOS DEL INEM

millones de pesetas

Conceptos	Presupuesto		Presupuesto		Δ (%)
	base	(%)	inicial	(%)	
	1996 (1)		1997 (2)		(2)/(1)
Prestaciones a los desempleados	1.627.258	82,2	1.536.355	81,0	-5,6
Fomento y gestión empleo	164.814	8,3	165.935	8,7	0,7
Formación profesional y ocupacional	141.520	7,2	147.119	7,8	4,0
Escuelas taller y casas de oficios	45.284	2,3	47.391	2,5	4,7
TOTAL	1.978.876	100,0	1.896.800	100,0	-4,1

2. LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS COMERCIALES, INDUSTRIALES Y FINANCIEROS O ANÁLOGOS

Los Organismos Autónomos, cuyos fines y actividades son de naturaleza comercial, industrial, financiera o análoga, son entidades jurídicas de derecho público con personalidad jurídica propia o independiente de la del Estado y cuyos presupuestos se incluyen en el ámbito institucional de los Presupuestos Generales del Estado.

Entre estos Organismos destacan por su importancia cuantitativa el Fondo Español de Garantía Agraria, el Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado y Correos y Telégrafos. Otros Organismos Autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogo que sobresalen por su trascendencia económica y social son las Confederaciones Hidrográficas, el Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

2.1. Presupuesto de ingresos

Los ingresos para el año 1997 para el conjunto de los Organismos comerciales, industriales, financieros o análogos ascienden a 1.530,5 millones de pesetas, lo que supone un aumento en relación a la previsión de liquidación

Cuadro VII.7

PRESUPUESTO DE INGRESOS DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS COMERCIALES, INDUSTRIALES, FINANCIEROS O ANÁLOGOS

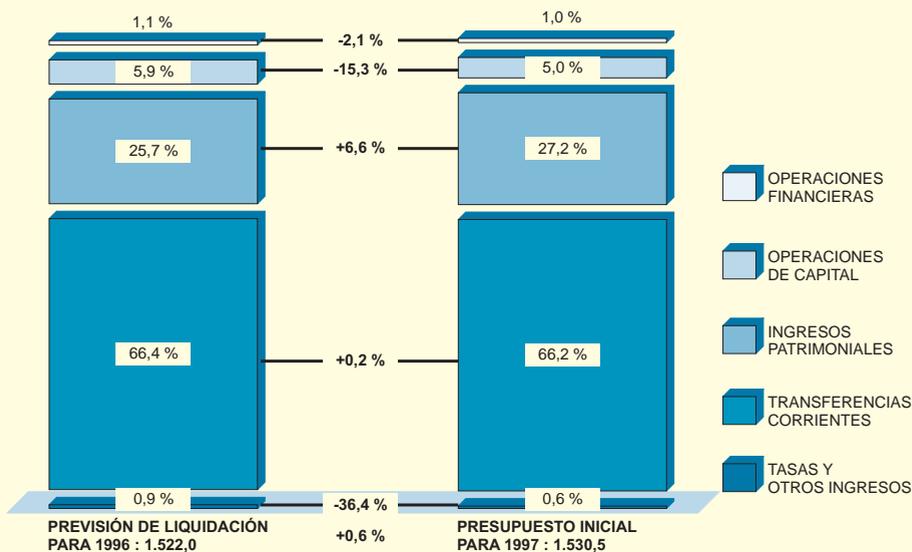
millones de pesetas

Capítulos	Previsión		Presupuesto		Δ (%)
	liquidación	(%)	inicial	(%)	
	1996 (1)		1997 (2)		(2)/(1)
III. Tasas y otros ingresos	14.053	0,9	8.931	0,6	-36,4
IV. Transferencias corrientes	1.011.251	66,4	1.013.007	66,2	0,2
V. Ingresos patrimoniales	390.674	25,7	416.604	27,2	6,6
OPERACIONES CORRIENTES	1.415.978	93,0	1.438.542	94,0	1,6
VI. Enajenación inversiones reales	674	0,0	810	0,1	20,2
VII. Transferencias de capital	89.307	5,9	75.416	4,9	-15,6
OPERACIONES DE CAPITAL	89.981	5,9	76.226	5,0	-15,3
TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS	1.505.959	98,9	1.514.768	99,0	0,6
VIII. Activos financieros	331	0,0	588	0,0	77,6
IX. Pasivos financieros	15.700	1,0	15.100	1,0	-3,8
TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS	16.031	1,1	15.688	1,0	-2,1
TOTAL PRESUPUESTO	1.521.990	100,0	1.530.456	100,0	0,6

Gráfico VII.3

**PRESUPUESTO DE INGRESOS DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS
COMERCIALES, INDUSTRIALES, FINANCIEROS O ANÁLOGOS**

miles de millones de pesetas



del año 1996, 8,5 miles de millones de millones de pesetas en cifras absolutas, un 0,6 por ciento en términos porcentuales.

Como muestra el Cuadro VII.7, que recoge la clasificación económica de los ingresos de estos organismos, las dos fuentes más importantes de financiación de los mismos son las transferencias corrientes y los ingresos patrimoniales que, conjuntamente, absorben el 93,4 por ciento del total de los ingresos. Si se compara el proyecto de presupuesto de 1997 con la previsión de liquidación de 1996, las variaciones que sobresalen son el crecimiento de los ingresos patrimoniales, con un aumento de 8,5 miles de millones de pesetas, y el descenso del capítulo de transferencias de capital, con una reducción que casi alcanza los 14 mil millones de pesetas.

Por el origen de los recursos, que se recogen en el Cuadro VII.8, destaca el crecimiento de 20,9 miles de millones de pesetas que corresponden a los "Recursos Propios", recursos que se generan en su mayor parte por el Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado y por Correos y Telégrafos.

Cuadro VII.8

**PRESUPUESTO DE INGRESOS DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS COMERCIALES,
INDUSTRIALES, FINANCIEROS O ANÁLOGOS
ORIGEN DE LOS RECURSOS**

millones de pesetas

Conceptos	Previsión		Presupuesto		Δ (%)
	liquidación		inicial		
	1996 (1)	(%)	1997 (2)	(%)	(2)/(1)
Recursos propios	405.401	26,6	426.345	27,9	5,2
Ingresos por transferencias	1.100.558	72,3	1.088.423	71,1	-1,1
Ingresos por operaciones financieras	16.031	1,1	15.688	1,0	-2,1
TOTAL PRESUPUESTO	1.521.990	100,0	1.530.456	100,0	0,6

2.2. Presupuesto de gastos

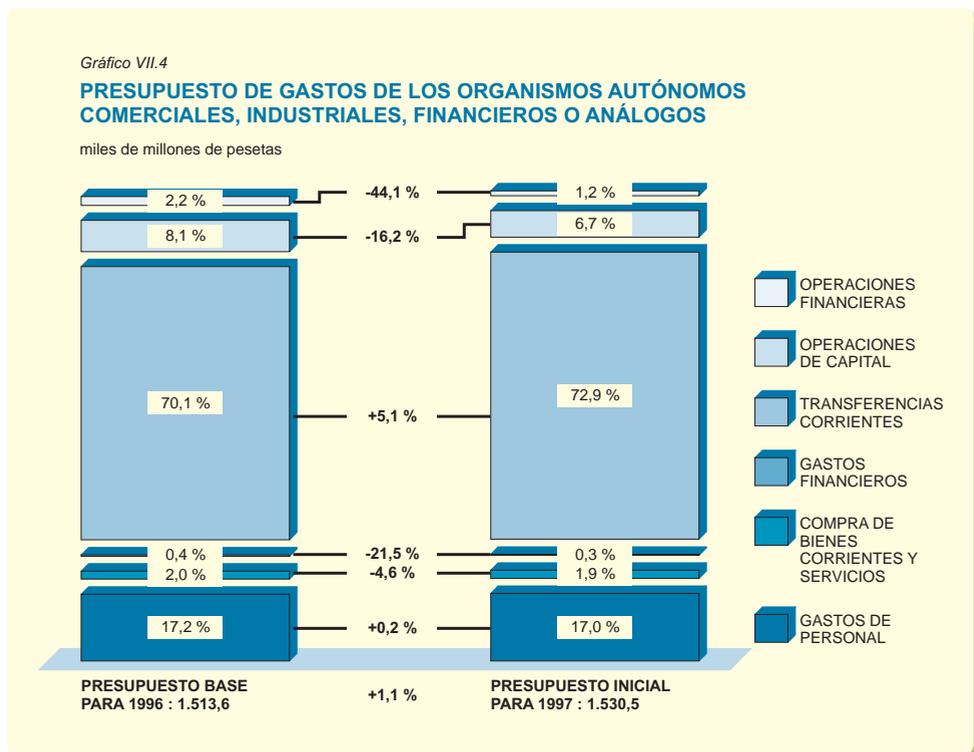
El Cuadro VII.9, que recoge la clasificación económica del Presupuesto de Gastos de los Organismos Autónomos comerciales, industriales, financieros o análogos, muestra como el gasto presupuestado para el año 1997 asciende a 1.530,5 miles de millones de pesetas, correspondiendo la partida

Cuadro VII.9

**PRESUPUESTO DE GASTOS DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS COMERCIALES,
INDUSTRIALES, FINANCIEROS O ANÁLOGOS**

millones de pesetas

Capítulos	Presupuesto		Presupuesto		Δ (%)
	base		inicial		
	1996 (1)	(%)	1997 (2)	(%)	(2)/(1)
I. Gastos de personal	259.581	17,2	260.055	17,0	0,2
II. Compra de bienes corrientes y servicios	30.932	2,0	29.501	1,9	-4,6
III. Gastos financieros	5.403	0,4	4.243	0,3	-21,5
IV. Transferencias corrientes	1.061.665	70,1	1.115.373	72,9	5,1
OPERACIONES CORRIENTES	1.357.581	89,7	1.409.172	92,1	3,8
VI. Inversiones reales	71.268	4,7	60.610	4,0	-15,0
VII. Transferencias de capital	50.954	3,4	41.801	2,7	-18,0
OPERACIONES DE CAPITAL	122.222	8,1	102.411	6,7	-16,2
TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS	1.479.803	97,8	1.511.583	98,8	2,1
VIII. Activos financieros	1.303	0,1	783	0,1	-39,9
IX. Pasivos financieros	32.467	2,1	18.090	1,2	-44,3
TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS	33.770	2,2	18.873	1,2	-44,1
TOTAL PRESUPUESTO	1.513.573	100,0	1.530.456	100,0	1,1



más importante a las transferencias corrientes, que absorbe el 72,9 por ciento del total, de las que más de las tres cuartas partes son gestionadas por el Fondo Español de Garantía Agraria como subvenciones a las empresas privadas para la producción agraria cofinanciados por el Fondo europeo FEOGA-Garantía. La segunda partida en importancia en el gasto de estos Organismos Autónomos es la del gasto del personal que para el año 1997 significa el 17,0 por ciento del gasto total.

En relación al presupuesto inicial de 1996, destaca el aumento de las Transferencias corrientes, en casi 53,7 miles de millones de pesetas, un 5,1 por ciento más en términos relativos, mientras que las disminuciones más pronunciadas corresponden a los pasivos financieros, las transferencias de capital y las inversiones reales.

En el conjunto de los Organismos Autónomos comerciales, industriales, financieros o análogos destacan, según se observa en los Cuadros VII.10 y 11, la participación de los Organismos dependientes del Ministerio de

Cuadro VII.10

PARTICIPACIÓN DE LOS GRANDES CENTROS GESTORES EN EL PRESUPUESTO DE GASTOS NO FINANCIEROS DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS COMERCIALES, INDUSTRIALES, FINANCIEROS O ANÁLOGOS

millones de pesetas

Organismos	Presupuesto base		Presupuesto inicial		Δ (%)
	1996	(%)	1997	(%)	
	(1)		(2)		(2)/(1)
Defensa	34.218	2,3	32.933	2,2	-3,8
Economía y Hacienda	254.028	17,2	259.274	17,2	2,1
Interior	3.740	0,3	3.786	0,3	1,2
Fomento	170.314	11,5	168.096	11,1	-1,3
Educación y Cultura	47.736	3,2	48.827	3,2	2,3
Trabajo y Asuntos Sociales	2.887	0,2	2.888	0,2	0,0
Industria y Energía	7.939	0,5	7.667	0,5	-3,4
Agricultura, Pesca y Alimentación	897.806	60,7	921.755	61,0	2,7
Medio Ambiente	43.480	2,9	41.727	2,8	-4,0
Presidencia	9.570	0,6	11.290	0,7	18,0
Sanidad y Consumo	8.085	0,5	13.340	0,9	65,0
TOTAL PRESUPUESTO	1.479.803	100,0	1.511.583	100,0	2,1

Cuadro VII.11

PRESUPUESTO DE GASTOS NO FINANCIEROS DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS COMERCIALES, INDUSTRIALES, FINANCIEROS O ANÁLOGOS PRINCIPALES ORGANISMOS

millones de pesetas

Organismos	Presupuesto base		Presupuesto inicial		Δ (%)
	1996	(%)	1997	(%)	
	(1)		(2)		(2)/(1)
Fondo Español de Garantía Agraria	871.176	58,9	896.282	59,3	2,9
Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado	225.923	15,3	238.217	15,8	5,4
Correos y Telégrafos	163.053	11,0	161.284	10,7	-1,1
Confederaciones Hidrográficas	35.286	2,4	33.960	2,2	-3,8
Consejo Superior de Investigaciones Científicas	33.233	2,2	34.028	2,3	2,4
Entidad Estatal de Seguros Agrarios	16.769	1,1	16.510	1,1	-1,5
Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas	16.075	1,1	16.772	1,1	4,3
Instituto de Turismo de España	16.381	1,1	10.695	0,7	-34,7
Instituto Nacional Técnica Aeroespacial Esteban Terradas (INTA)	15.375	1,0	13.511	0,9	-12,1
Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música	13.283	0,9	13.578	0,9	2,2
Otros organismos	73.249	4,9	76.746	5,1	4,8
TOTAL	1.479.803	100,0	1.511.583	100,0	2,1

Cuadro VII.12

PRESUPUESTO DE GASTOS DEL FONDO ESPAÑOL DE GARANTÍA AGRARIA

millones de pesetas

Conceptos	Presupuesto		Presupuesto		Δ (%)
	base	(%)	inicial	(%)	
	1996 (1)		1997 (2)		(2)/(1)
Regulación de producciones y mercados	859.003	95,3	876.737	96,2	2,1
Mejora de la estructura productiva y desarrollo rural	40.225	4,5	34.568	3,8	-14,1
Transferencias al SENPA procedentes de la UE	2.470	0,3	0	0,0	-
TOTAL	901.698	100,0	911.305	100,0	1,1

Agricultura, Pesca y Alimentación, con un 61,0 por ciento, ya que adscrito a este Ministerio está el Fondo Español de Garantía Agraria, que, por sí solo, representa el 59,3 por ciento del gasto total no financiero de estos Organismos, y que está encargado de la gestión y ejecución en España de la Política Agraria Común de la Unión Europea en materia de precios y ordenación de la producción agraria.

Al conjunto de Organismos del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación les sigue en importancia relativa el Ministerio de Economía y Hacienda, al que está adscrito la Organización Nacional de Loterías y Apuestas del Estado, con un presupuesto no financiero de 238,2 miles de millones de pesetas, que representa el 15,8 por ciento del gasto no financiero de estos Organismos, y el nuevo Ministerio de Fomento, por la importancia que tiene el Organismo de Correos y Telégrafos, en cuyo Presupuesto de 1997 se le ha dotado de 161,3 miles de millones de pesetas para gasto no financiero.

Por la importancia ya señalada de los gastos del Fondo Español de Garantía Agraria el Cuadro VII.12 recoge separadamente la distribución por programas de su dotación presupuestaria prevista para el año 1997. El programa presupuestario más importante de este Organismo es el de regulaciones de producciones y mercados, que absorbe el 96,2 por ciento del gasto total del Organismo.

3. ENTES PÚBLICOS

El artículo 50 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria establece la integración dentro de los Presupuestos Generales del Estado de los presupuestos de los entes públicos y sociedades estatales considerados en el artículo 6.5. de la citada norma. Estos entes y sociedades estatales no adoptan ninguna de las categorías legales establecidas en el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria con el objeto de regular la actividad económica financiera de los distintos agentes públicos, disponiendo, en consecuencia, de un régimen jurídico presupuestario especial.

De entre los distintos entes públicos existentes, los mencionados en el apartado e) del artículo 1 del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997 tienen, en virtud de su propia normativa, el presupuesto configurado por créditos limitativos y es susceptible de integrarse de forma consolidada en los programas de gasto. Estos entes públicos son los siguientes:

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

3.1. Presupuesto de ingresos

El total del presupuesto de ingresos de los entes públicos que se integran en el Presupuesto consolidado del Estado, sus Organismos Autónomos, Entes Públicos y Seguridad Social asciende, como muestra el Cuadro VII. 13, a 155,3 miles de millones de pesetas, lo que representa un decremento del 5,6 por ciento si se compara con el avance de liquidación del año 1996. Del total de ingresos las transferencias, tanto corrientes como de capital, absorben el 81,4 por ciento del total.

Cuadro VII.13

PRESUPUESTO DE INGRESOS DE LOS ENTES PÚBLICOS					
ORIGEN DE LOS RECURSOS					
millones de pesetas					
Conceptos	Previsión		Presupuesto		Δ
	liquidación	(%)	inicial	(%)	(%)
	1996	(%)	1997	(%)	(2)/(1)
	(1)		(2)		
Recursos propios	14.116	8,6	17.109	11,0	21,2
Transferencias	149.160	90,7	126.450	81,4	-15,2
Operaciones financieras	1.139	0,7	11.719	7,5	928,9
TOTAL PRESUPUESTO	164.415	100,0	155.278	100,0	-5,6

3.2. Presupuesto de gastos

El Presupuesto de gastos de los Entes Públicos considerados en este epígrafe, reflejado en el Cuadro VII. 14, asciende a 155,3 mil millones de pesetas y se incrementa en un 1,2 por ciento en relación al Presupuesto inicial del año 1996. La partida más importante del gasto de estos Entes es la de gastos de personal, que supone el 65,1 por ciento del total, seguido de las inversiones reales y de los gastos corrientes en bienes y servicios.

Cuadro VII.14

PRESUPUESTO DE GASTOS DE LOS ENTES PÚBLICOS					
millones de pesetas					
Capítulos	Presupuesto		Presupuesto		Δ
	base	(%)	inicial	(%)	(%)
	1996	(%)	1997	(%)	(2)/(1)
	(1)		(2)		
I. Gastos de personal	98.431	64,2	101.011	65,1	2,6
II. Compra de bienes corrientes y servicios	26.294	17,1	24.940	16,1	-5,1
III. Gastos financieros	91	0,1	26	0,0	-71,4
IV. Transferencias corrientes	571	0,4	681	0,4	19,3
OPERACIONES CORRIENTES	125.387	81,7	126.658	81,6	1,0
VI. Inversiones reales	27.705	18,1	28.520	18,4	2,9
VII. Transferencias de capital	10	0,0	41	0,0	310,0
OPERACIONES DE CAPITAL	27.715	18,1	28.561	18,4	3,1
TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS	153.102	99,8	155.219	100,0	1,4
VIII. Activos financieros	58	0,0	59	0,0	1,7
IX. Pasivos financieros	235	0,2	0	-	-
TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS	293	0,2	59	0,0	-79,9
TOTAL PRESUPUESTO	153.395	100,0	155.278	100,0	1,2

Como se desprende del Cuadro VII.15 la Agencia Estatal de Administración Territorial absorbe casi el 71 por ciento del total, seguida del Instituto de Comercio Exterior (ICEX), con el 16,1 por ciento, y del Patrimonio Nacional, con el 6,2 por ciento. En relación al Presupuesto inicial de 1996, aumenta el gasto presupuestado para el año 1997 de todos los Entes Públicos considerados en este epígrafe, con las únicas excepciones del Instituto de Comercio Exterior y de la Agencia de Protección de Datos.

Cuadro VII.15

PRESUPUESTO DE GASTOS NO FINANCIEROS DE LOS ENTES PÚBLICOS

millones de pesetas

Entes Públicos	Presupuesto base		Presupuesto inicial		Δ (%)
	1996	(%)	1997	(%)	
	(1)		(2)		(2)/(1)
Agencia Estatal de Administración Tributaria	105.477	68,9	109.997	70,9	4,3
ICEX	27.750	18,1	25.051	16,1	-9,7
Patrimonio Nacional	9.599	6,3	9.685	6,2	0,9
Consejo de Seguridad Nuclear	4.466	2,9	4.627	3,0	3,6
Instituto Cervantes	4.456	2,9	4.489	2,9	0,7
Consejo Económico y Social	867	0,6	900	0,6	3,8
Agencia de Protección de Datos	487	0,3	470	0,3	-3,5
TOTAL PRESUPUESTO	153.102	100,0	155.219	100,0	1,4

Capítulo VIII

EL PRESUPUESTO DE LA

SEGURIDAD SOCIAL

EL PRESUPUESTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

1. INTRODUCCIÓN

El Presupuesto de la Seguridad Social para el año 1997 tiene como líneas prioritarias el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, la mejora de la asistencia sanitaria y el reforzamiento de los mecanismos de control y lucha contra el fraude.

Para el año 1997 el presupuesto de gasto no financiero de la Seguridad Social asciende a 12.086,1 miles de millones de pesetas, aumentando un 3,4 por ciento respecto a 1996. Este crecimiento, superior al que registran el resto de subsectores, refleja la prioridad de la política presupuestaria de mantener el nivel de protección social. Junto a esta prioridad básica, el presupuesto mantiene la línea de rigor y austeridad que caracteriza el diseño de la política presupuestaria actual, introduciendo medidas de economía y mejoras de gestión y racionalización del gasto, lo que permite una reducción permanente en los gastos de funcionamiento y administración ordinaria de la Seguridad Social. Con estas medidas se consigue alcanzar el objetivo de déficit del 0,2 por ciento del PIB establecido para la Seguridad Social en 1997.

2. INGRESOS

Como se refleja en el Cuadro VIII.1, de distribución económica de ingresos de la Seguridad Social, que crecen un 6,2 por ciento respecto a la previsión de liquidación de 1996, la partida más importante en la financiación del Sistema es la de cotizaciones sociales que ascienden a 8.026,1 miles de millones de pesetas, el 67,1 por ciento del total de ingresos no financieros. En relación a 1996, las cotizaciones sociales aumentan en más de 500 mil millones de pesetas, el 6,7 por ciento en términos porcentuales, lo que supone elevar el peso relativo de dichas cotizaciones sobre el total de ingresos del Sistema de la Seguridad Social en un 0,6 por ciento.

El crecimiento de las cotizaciones sociales previsto para el año 1997 se fundamenta en las estimaciones, para este ejercicio, del crecimiento del empleo, 237.700 puestos de trabajo adicionales, y en el aumento previsto

Cuadro VIII.1

PRESUPUESTO DE INGRESOS NO FINANCIEROS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

En millones de pesetas

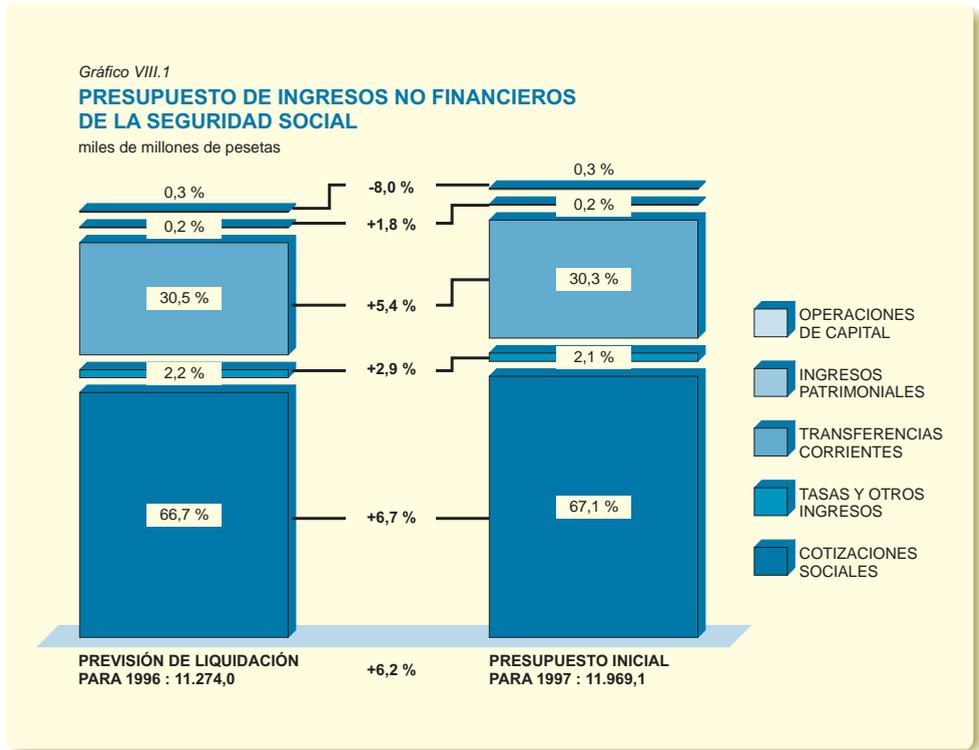
Capítulos	Previsión		Presupuesto		Δ (%)
	liquidación		inicial		
	1996 (1)	(%)	1997 (2)	(%)	(2)/(1)
I. Cotizaciones sociales	7.521.539	66,7	8.026.122	67,1	6,7
III. Tasas y otros ingresos	249.512	2,2	256.773	2,1	2,9
IV. Transferencias corrientes	3.441.591	30,5	3.627.137	30,3	5,4
V. Ingresos patrimoniales	26.945	0,2	27.420	0,2	1,8
OPERACIONES CORRIENTES	11.239.587	99,7	11.937.452	99,7	6,2
VI. Enajenación inversiones reales	413	0,0	4.917	0,0	1090,6
VII. Transferencias de capital	34.012	0,3	26.756	0,2	-21,3
OPERACIONES DE CAPITAL	34.425	0,3	31.673	0,3	-8,0
PRESUPUESTO NO FINANCIERO	11.274.012	100,0	11.969.125	100,0	6,2

en las bases de cotización a la Seguridad Social, crecimiento medio del 3,1 por ciento, manteniendo los mismos tipos de cotización en relación al año 1996.

Después de las cotizaciones sociales el concepto de mayor entidad, en la financiación de la Seguridad Social, es el de transferencias corrientes, que en su casi totalidad proceden del Estado, cuya dotación presupuestaria para 1997 es de 3.627,1 miles de millones de pesetas, con un aumento del 5,4 por ciento respecto a 1996.

Dentro de las transferencias recibidas del Estado incluyendo tanto las de naturaleza corriente como las de capital, destacan las destinadas a la asistencia sanitaria del INSALUD, con 3.272,7 miles de millones de pesetas, las transferencias dedicadas a las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez, con 215,7 miles de millones de pesetas, y las que financian las ayudas y subvenciones derivadas de la Ley de Integración Social de Minusválidos (LISMI), con 52,8 miles de millones de pesetas.

Si se comparan las transferencias del Estado a la Seguridad Social presupuestadas para el año 1997 con la previsión de liquidación del año 1996 hay que destacar, como se deduce del Cuadro VIII.2, el incremento que se produce en las transferencias que tienen como finalidad la financiación de la asistencia sanitaria del INSALUD, que crecen un 13,3 por ciento, y donde se incluye una aportación niveladora de 344,9 miles de millones de pesetas a la



sanidad, en línea con las recomendaciones recogidas en el Pacto de Toledo respecto a la clarificación y diferenciación de las fuentes de financiación, que supone ir financiando cada vez en mayor medida las prestaciones sanitarias en base a impuestos. La segunda partida en importancia es la que sirve para financiar las pensiones no contributivas. Por el contrario, la aportación estatal dedicada a financiar las pensiones mínimas sufre un fuerte retroceso, como consecuencia de que pasan a sufragarse en mayor medida que en el año 1996 los complementos de mínimos con cargo a las cotizaciones sociales en contrapartida con el descenso que se produce en la financiación de la asistencia sanitaria del INSALUD con cargo a las cuotas de la Seguridad Social.

Cuadro VIII.2

INGRESOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL PARA 1997

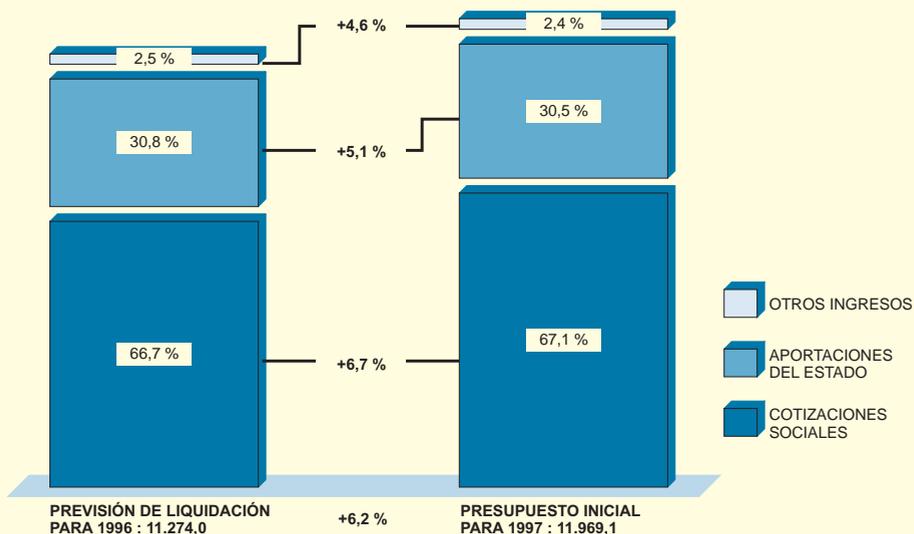
millones de pesetas

Capítulos	Previsión liquidación		Presupuesto inicial		Δ (%)
	1996	(%)	1997	(%)	
	(1)		(2)		(2)/(1)
Cotizaciones sociales	7.521.539	66,7	8.026.122	67,1	6,7
Aportaciones del Estado	3.475.603	30,8	3.653.410	30,5	5,1
Asistencia Sanitaria INSALUD	2.889.314	25,6	3.272.689	27,3	13,3
Pensiones mínimas	232.040	2,1	16.000	0,1	-93,1
Pensiones no contributivas	199.797	1,8	215.695	1,8	8,0
LISMI	58.500	0,5	52.834	0,4	-9,7
Otras transferencias	95.952	0,9	96.192	0,8	0,3
Otros ingresos	276.870	2,5	289.593	2,4	4,6
TOTAL PRESUPUESTO NO FINANCIERO	11.274.012	100,0	11.969.125	100,0	6,2

Gráfico VIII.2

INGRESOS NO FINANCIEROS DE LA SEGURIDAD SOCIAL PARA 1997

miles de millones de pesetas



3. GASTOS DE SEGURIDAD SOCIAL

El Presupuesto de gastos no financiero de la Seguridad Social asciende a 12.086,1 miles de millones de pesetas, lo que representa un incremento en relación a la previsión de 1996 del 3,4 por ciento. Según se muestra en el Cuadro VIII.3, en el que figura la clasificación económica de la Seguridad Social, los gastos por operaciones corrientes, Capítulos I a IV, suponen la casi totalidad de los gastos consolidados del sistema, el 99,0 por ciento.

Dentro del gasto en operaciones corrientes, la partida de mayor entidad es la de transferencias con el 88,3 por ciento del gasto no financiero, que comprende, entre otros conceptos, el pago de las pensiones contributivas y no contributivas, el pago de otras prestaciones económicas, como la incapacidad temporal y la subvención por maternidad, y las transferencias a las Comunidades Autónomas para hacer frente a las competencias asumidas por las mismas en materia de asistencia sanitaria, servicios sociales y prestaciones no contributivas. En relación al año 1996, las transferencias corrientes se incrementan en un 4,1 por ciento, debido, sobre todo, a la prioridad de la política presupuestaria actual en materia de pensiones y asistencia sanitaria.

A las transferencias corrientes las siguen en importancia los gastos de personal y las compras de bienes corrientes y servicios, que representan el 7,2 por ciento y 3,8 por ciento, respectivamente. Siguiendo las directrices de consolidación presupuestaria y de ajuste del gasto público se produce un crecimiento de sólo el 1,5 por ciento en los gastos de personal, mientras que el gasto en la compra de bienes corrientes y servicios sufre una importante reducción, equivalente al 7,4 por ciento.

Cuadro VIII.3

PRESUPUESTO DE GASTOS NO FINANCIEROS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

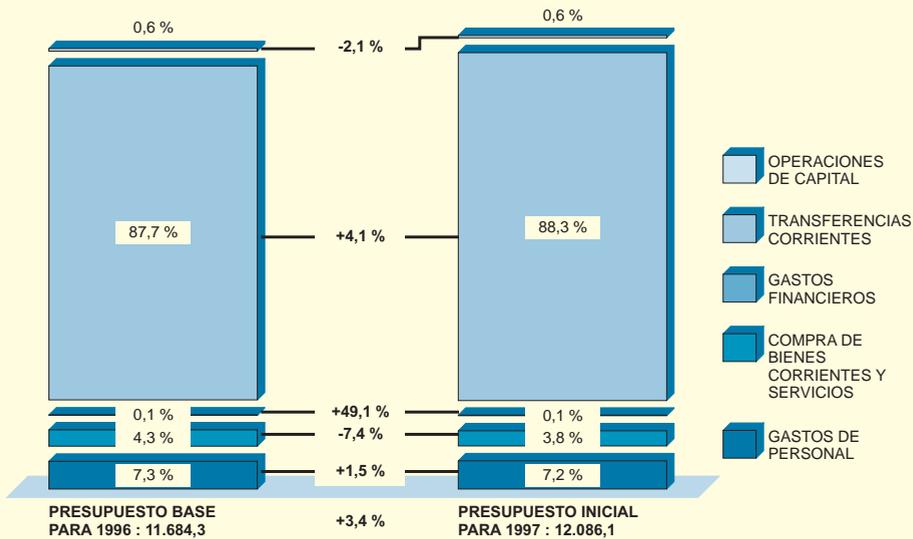
millones de pesetas

Capítulos	Presupuesto		Presupuesto		Δ (%)
	base		inicial		
	1996 (1)	(%)	1997 (2)	(%)	(2)/(1)
I. Gastos de personal	853.824	7,3	866.709	7,2	1,5
II. Compra de bienes corrientes y servicios	500.875	4,3	463.785	3,8	-7,4
III. Gastos financieros	9.540	0,1	14.226	0,1	49,1
IV. Transferencias corrientes	10.245.149	87,7	10.668.006	88,3	4,1
OPERACIONES CORRIENTES	11.609.388	99,4	12.012.726	99,4	3,5
VI. Inversiones reales	73.700	0,6	71.765	0,6	-2,6
VII. Transferencias de capital	1.254	0,0	1.607	0,0	28,1
OPERACIONES DE CAPITAL	74.954	0,6	73.372	0,6	-2,1
PRESUPUESTO NO FINANCIERO	11.684.342	100,0	12.086.098	100,0	3,4

Gráfico VIII.3

PRESUPUESTO DE GASTOS NO FINANCIEROS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

miles de millones de pesetas



El Presupuesto de gastos de la Seguridad Social, según las funciones de la misma, se distribuye según las previsiones para el año 1997 de la siguiente forma:

	Miles de millones de pesetas	% sobre gasto total
- Prestaciones económicas.....	8.020,1	66,1
- Asistencia sanitaria.....	3.660,9	30,2
- Servicios Sociales.....	242,8	2,0
- Recaudación e informática.....	210,8	1,7

Las prestaciones económicas de la Seguridad Social, que absorben las dos terceras partes del gasto total consolidado del sistema, abarcan al conjunto de las transferencias monetarias directas en favor de los beneficiarios del Sistema de Seguridad Social en concepto de pensiones, contributivas y no contributivas, incapacidad temporal, subsidio de maternidad y prestaciones familiares. Dentro

de las prestaciones económicas, según figura en el Cuadro VIII.4, el mayor peso relativo corresponde a las pensiones contributivas que representarán en el año 1997 el 88,1 por ciento del total de dichas prestaciones, y aumentan un 5,4 por ciento respecto a 1996, seguidas de las prestaciones por incapacidad temporal, con el 6,0 por ciento, y las prestaciones no contributivas por jubilación e invalidez, con el 2,5 por ciento. El incremento de las pensiones contributivas que garantiza el compromiso de mantener el poder adquisitivo de las pensiones, reforzando y garantizando un sistema de pensiones justo y solidario, es consecuencia de tres factores: en primer lugar, el derivado de una revalorización de las pensiones según la inflación prevista del 2,6 por ciento; en segundo lugar, del efecto sustitución de pensiones antiguas por nuevas de mayor cuantía, y que viene a suponer un incremento del gasto del 0,8 por ciento; y en tercer lugar, por la evolución de la población pensionista, respecto de la cual se prevé un incremento del 1,8 por ciento. Entre las pensiones contributivas, las que tienen un mayor peso relativo son las de jubilación, invalidez y las de viudedad que, en conjunto, suponen el 98,4 por ciento del total, mientras que el resto, el 1,6 por ciento, corresponde a las pensiones de orfandad y en favor de otros familiares.

Las prestaciones sanitarias son la segunda función de mayor importancia de la Seguridad Social, con el 30,2 por ciento del gasto total, siendo el INSALUD la entidad gestora que gestiona el mayor volumen de gasto de esta prestación, con 3.561,9 miles de millones de pesetas, el 97,3 por ciento del gasto total en la función sanitaria. Las restantes Entidades que gestionan la asistencia sanitaria de la Seguridad Social son el Instituto Social de la Marina (ISM) y las Mutuas patronales de accidentes de trabajo.

La gestión transferida a siete Comunidades Autónomas que tienen competencias en asistencia sanitaria de la Seguridad Social (Galicia, País Vasco, Navarra, Cataluña, Comunidad Valenciana, Andalucía y Canarias) supone el 53,8 por ciento del gasto total de esta función, representando el resto, el 46,2 por ciento, el gasto presupuestado para la gestión directa del INSALUD en las Comunidades Autónomas a las que no se ha transferido la asistencia sanitaria de la Seguridad Social. Dentro de la gestión directa del INSALUD los dos programas presupuestarios más importantes son los de atención primaria de salud, al que se dedicará en el próximo año 516,4 miles de millones de pesetas, y el de atención especializada u hospitalaria al que se destinarán 801,4 miles de millones de pesetas.

La tercera función en importancia de la Seguridad Social, los Servicios Sociales, que canalizan 242,8 miles de millones de pesetas, el 2,0 por ciento del presupuesto de gastos consolidados del sistema, incluye las prestaciones de atención, recuperación y rehabilitación de minusválidos, las de atención a la

Cuadro VIII.4

**DISTRIBUCIÓN DE LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS DE LA
SEGURIDAD SOCIAL EN EL PRESUPUESTO DE 1997**

miles de millones de pesetas

Conceptos	Presupuesto	
	inicial 1997	(%)
Pensiones:	7.270,2	90,6
<i>Contributivas</i>	7.068,9	88,1
<i>No contributivas</i>	201,3	2,5
Incapacidad temporal	480,8	6,0
Prestaciones familiares	96,5	1,2
<i>Contributivas</i>	44,6	0,6
<i>No contributivas</i>	51,9	0,6
Prestación por maternidad	67,0	0,8
Otras prestaciones económicas	105,6	1,3
TOTAL	8.020,1	100,0
Pensiones contributivas:	7.068,9	100,0
De jubilación	3.903,3	55,2
De invalidez	1.736,7	24,6
De viudedad	1.316,9	18,6
De orfandad	89,9	1,3
En favor de otros familiares	22,1	0,3

tercera edad y la asistencia a colectivos marginados. Dentro de esta función, destaca la dotación presupuestaria dedicada a incluir los subsidios de la Ley de Integración Social de minusválidos (LISMI), con 52,8 miles de millones de pesetas, que disminuye con relación a la previsión de liquidación de 1996 en el 9,7 por ciento, debido a la reducción que se prevé en la población protegida, por tratarse de un colectivo cerrado desde 1990, año en que dejaron de concederse estas prestaciones al crearse las pensiones no contributivas por la Ley 26/1990.

Finalmente, el cuarto grupo de gasto corresponde a la Tesorería, informática y otros servicios comunes de la Seguridad Social, donde se recogen las actividades de la Tesorería como caja única y titular del patrimonio del sistema y los programas de apoyo informático a la gestión de todas las entidades de la Seguridad Social. La cifra presupuestada para 1997 en esta función asciende a 210,8 miles de millones de pesetas, el 1,7 por ciento del total de gasto consolidado del sistema.

Capítulo IX

LA FINANCIACIÓN DE LOS

ENTES TERRITORIALES

LA FINANCIACIÓN DE LOS ENTES TERRITORIALES

1. COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) establece un marco legal para regular el cauce por el que ha de hacerse efectiva la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado, y que requiere la adopción periódica de acuerdos entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas, cuya vigencia se mantiene durante cinco años. El acuerdo del quinquenio 1992-1996 está recogido en el documento denominado “Método para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1992-1996”. Este sistema fue aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de 20 de enero de 1992 y posteriormente desarrollado en el “Procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas”, que el Consejo aprobó el 7 de octubre de 1993 para su vigencia en los años 1994 y 1995 y se prorrogó para 1996 en la reunión de 3 de octubre de 1995. De esta forma en el año 1997 se inicia un nuevo quinquenio para el que ha sido necesario definir un nuevo modelo de financiación.

El acuerdo del quinquenio 1997-2001 se concretó en el documento denominado “Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001” y fue aprobado en la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera celebrada el 23 de septiembre de 1996. En la definición de este nuevo modelo se ha tenido en cuenta el cumplimiento de los objetivos del Tratado de Maastricht con respecto a la política presupuestaria.

El diseño de las partidas presupuestarias que integran las secciones 32 y 33 de los Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 1997, se ve condicionado por el contenido de los acuerdos adoptados recientemente por el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Estos acuerdos establecen el modelo general para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1997-2001 y determinados instrumentos para hacer efectivos los principios de suficiencia financiera, corresponsabili-

dad fiscal y solidaridad. Los principales acuerdos que recoge el modelo de financiación pueden sintetizarse como sigue:

- Las Comunidades Autónomas podrán disponer de una imposición sobre la Renta de las Personas Físicas, con competencias normativas en materia de tarifa, incluido mínimo exento, y deducciones. En el momento inicial, el Estado abatirá la tarifa al 85 por ciento de los tipos actuales, atribuyendo recaudación según criterio territorial hasta el 15 por ciento. Una vez que se completen los traspasos en materia educativa, se reducirá en otro tanto la imposición estatal, con lo que, al final del quinquenio, las Comunidades Autónomas dispondrán de un espacio equivalente al 30 por ciento del IRPF actual.
- Las Comunidades Autónomas dispondrán de facultades normativas en determinados aspectos referidos a la regulación de los tributos cedidos.
- La financiación global del sistema se determinará según las variables y ponderaciones actualmente 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 nuevo 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.
- Igualmente, se pondrán en práctica determinados instrumentos de solidaridad con el objetivo de garantizar adecuadamente la evolución y distribución de los recursos del nuevo modelo de financiación autonómica.

No obstante, según se prevé en el citado acuerdo, el modelo aprobado exige para su aplicación concreta a cada Comunidad Autónoma que las mismas soliciten, de su respectiva Comisión Mixta, que lo adopte como propio. Por lo que se refiere al ejercicio 1997, el plazo para llevar a cabo la mencionada adopción concluye el próximo 31 de diciembre.

Por ello, en el momento de redactar el presente documento, no se conoce aún el número definitivo de Comunidades Autónomas que finalmente lo adoptarán y, en consecuencia, no se dispone de las cifras definitivas correspondientes a los distintos conceptos que incluye la financiación de las Co-

munidades Autónomas. La aplicación del modelo requiere igualmente la modificación previa de varias leyes, tales como la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas y la Ley 30/1983, de 28 de diciembre, reguladora de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, cuya preparación se está realizando actualmente.

También será preciso que las Comunidades Autónomas cuyas Comisiones Mixtas asuman como propio el modelo de financiación, se ejerzan las competencias normativas que se les atribuyen, tanto por lo que se refiere a los actuales tributos cedidos como con respecto al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, dentro del nuevo ámbito del principio de corresponsabilidad que se ha aprobado.

1.1. Fondo de Compensación Interterritorial

El Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997 aplica lo dispuesto en la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, reguladora del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), cuyas líneas sustantivas hacen referencia a los siguientes aspectos:

- Comunidades Autónomas beneficiarias del mismo
- Cuantía del Fondo
- Criterios de reparto

Cuadro IX.1

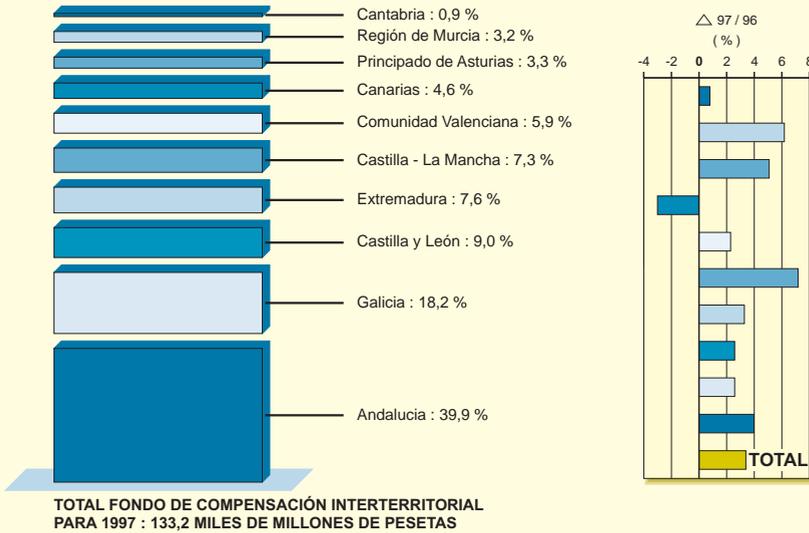
FONDO DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL EN 1997

COMUNIDADES AUTONOMAS	FCI		FCI		Δ (2)/(1)
	1996 (1)	(%)	1997 (2)	(%)	
ANDALUCIA	51.184,9	39,7	53.228,7	39,9	4,0
CANARIAS	6.313,4	4,9	6.123,9	4,6	-3,0
CANTABRIA	1.242,1	1,0	1.252,5	0,9	0,8
CASTILLA-LA MANCHA	9.037,2	7,0	9.688,2	7,3	7,2
CASTILLA Y LEON	11.623,1	9,0	11.929,4	9,0	2,6
COMUNIDAD VALENCIANA	7.739,7	6,0	7.920,1	5,9	2,3
EXTREMADURA	9.860,5	7,7	10.183,9	7,6	3,3
GALICIA	23.670,1	18,4	24.285,2	18,2	2,6
PRINCIPADO DE ASTURIAS	4.141,1	3,2	4.351,8	3,3	5,1
REGION DE MURCIA	4.032,8	3,1	4.281,2	3,2	6,2
TOTAL	128.844,9	100,0	133.244,9	100,0	3,4

Gráfico IX.1

FONDO DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL EN 1997

miles de millones de pesetas



La dotación del Fondo para el ejercicio presupuestario de 1997 después de considerar el volumen de inversión pública en dicho año, tal y como se define en el artículo 3 del Fondo, se eleva a 133,2 miles de millones de pesetas, que figuran en la sección 33 de los Presupuestos Generales del Estado para 1997, lo que supone un incremento neto de 4.400 millones de pesetas respecto a 1996. En el apartado siguiente se amplía la información en cuanto a su cálculo.

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, es decir, aquellas 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, ha proporcionado una mayor coherencia entre ambos tipos de 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 Fondo. Por ello, y dado que la situación relativa respecto a la renta por habitante no ha variado sustancialmente, el Proyecto de Ley designa beneficiarias del Fondo al mismo conjunto de Comunidades Autónomas partícipes contempladas en los Presupuestos Generales del Estado del ejercicio precedente.

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 de sus Organismos Autónomos. Por otra parte, la actual Ley reguladora del FCI establece con más precisión su cuantía, que no podrá ser inferior al 30 por ciento de la inversión real civil nueva del Estado y de sus organismos autónomos, si bien al destinarse el FCI sólo a aquellas Comunidades Autónomas menos desarrolladas, este importe debe ponderarse con los siguientes criterios:

- La población del conjunto de Comunidades beneficiarias del FCI respecto a la total del Estado.
- El índice resultante del cociente entre la renta media nacional por habitante y la renta por habitante de las Comunidades partícipes.

No obstante, lo anterior la cuantía del Fondo para 1997 se eleva a 133,2 miles de 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 la población (6,9 por ciento). Una vez efectuado el reparto del Fondo, en función de las variables y de las ponderaciones citadas, el resultado obtenido se redistribuye en función de las variables inversa de la renta e insularidad.

2. ENTES LOCALES

El proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997 continúa con 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.

En tal sentido se establece, con carácter definitivo, el porcentaje de participación de los municipios en los tributos del Estado, para el año 1994, base del quinquenio de referencia, en el 3,7155 por ciento de los ingresos del Estado más la recaudación líquida obtenida por cotizaciones a la Seguridad Social y al Desempleo (ITAE).

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 (Financiación de los 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 CE y su gestión se realiza al margen del mismo.

2.1. 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 1.242.472,5 millones de pesetas, cuya distribución es la siguiente:

- Municipios:.....	760.059,5 millones
- Provincias, Consejos y Cabildos Insulares y Comunidades Autónomas uniprovinciales	413.624,1 millones
- Liquidación definitiva de 1996 de Municipios y Provincias.....	68.788,9 millones

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 en el Fondo de Asistencia Sanitaria que ha sido objeto de integración en la participación en los ingresos del Estado de la Comunidad Autónoma de Andalucía igualmente en virtud de un acuerdo de la Comisión Mixta paritaria Estado-Comunidad Autónoma.

Participación en los tributos del Estado de los Ayuntamientos para 1997

La financiación de los municipios correspondiente a las entregas a cuenta a realizar en el ejercicio 1997 se cifra en 760.059,5 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 1997, se procederá a lo largo del ejercicio de 1998 a efectuar la liquidación definitiva de la participación de los municipios en los tributos del Estado para 1997, conforme a lo dispuesto en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y de acuerdo con los siguientes criterios:

- 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 resto se distribuirá entre todos los municipios excluidos Madrid y Barcelona, 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 la renovación oficial del Padrón o Censo municipal de población vigente el 1 de enero de 1997.
 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 1994.
 3. El 5 por ciento restante en función de las unidades escolares atribuibles a cada municipio, bien porque 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 1994.
- d) A los Ayuntamientos canarios, además, se les reconoce una participación en la imposición indirecta del Estado del 39 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 sigue 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 cir-

constancia de que la cantidad asignada en el reparto de 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 lo largo del actual quinquenio podrá percibir una cantidad inferior a la resultante en la liquidación definitiva del año 1993 sin actualizar.

Otra novedad importante a considerar 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 1997

De conformidad con lo que establecen los artículos 112.3 y 125 de la LRHL se fija con carácter definitivo el porcentaje de participación de las provincias, Comunidades Autónomas uniprovinciales no insulares e islas en los tributos del Estado para el año 1994, base del quinquenio 1994-1998, en el 2,1476 por ciento de los ingresos del Estado más la recaudación líquida por cotizaciones a la Seguridad Social y al Desempleo (ITAE).

La cantidad de 413.624,1 millones de pesetas anteriormente señalada, corresponde al 95 por ciento de las entregas a cuenta a realizar en 1997. Esta cantidad se desglosa en:

- a) 37.063,9 millones en concepto de participación ordinaria, a la que tienen acceso todas las entidades partícipes, y
- b) 376.560,2 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 aplica-

ción de las normas del Concierto y Convenio económico respectivamente.

A su vez, de la cantidad asignada en concepto de participación extraordinaria se afectan 53.489,0 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 323.071,2 millones de pesetas restantes más los 37.063,9 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 1997, a lo largo de 1998, se procederá a efectuar la liquidación definitiva de las Provincias en los Tributos del Estado para 1997, 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 el último Padrón o Censo de población aprobado oficialmente por el Gobierno, vigente el 1 de enero de 1997.
- 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 del Censo

de población o Padrón renovado por el INE y oficialmente aprobado, vigente el 1 de enero de 1997.

- 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 39 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 Con-

cierto 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 solo se les podrá asignar una participación en la imposición indirecta del Estado, excluidos los tributos susceptibles de cesión, del 39 por ciento.

2.2. Ayudas al transporte público colectivo urbano

La dotación asignada para este fin en el año 1997 asciende a la cifra de 6.627 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, así como las instituciones canarias que gestionen y planifiquen el transporte público colectivo insular en cada isla del archipiélago canario, en la forma prevista en el art. 8 de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de Modificación del régimen económico y fiscal de Canarias.

Igualmente tienen derecho a estas ayudas transitoriamente, las instituciones o entidades públicas canarias que, de acuerdo con la Ley, gestionen y planifiquen en las islas la prestación del servicio de transporte público regular colectivo de viajeros.

Además se mantiene el contrato-programa con la Entidad Metropolitana del Transporte de Barcelona a la que se le asigna la cuantía de 9.885 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.

2.3. Otras ayudas y compensaciones a las Corporaciones Locales

Dentro de este apartado se incluyen:

- a) Una dotación de 14.542,5 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 424 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) Una dotación de 9.180 millones de pesetas para compensar a los Ayuntamientos la reducción en las tarifas del Impuesto de Actividades Económicas y de las Licencias Fiscales a consecuencia de las paradas de las centrales hidroeléctricas en la producción de energía eléctrica ocurridas en el período 1989-1996.
- e) 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 428 millones de pesetas.

Capítulo X

LAS RELACIONES FINANCIERAS

CON LA UNIÓN EUROPEA

LAS RELACIONES FINANCIERAS CON LA UNIÓN EUROPEA

1. CONTEXTO GENERAL

El Presupuesto General de las Comunidades Europeas para 1997 se perfila, ante la perspectiva de la próxima entrada en vigor de la Unión Económica y Monetaria, como uno de los más austeros de su historia. El ejercicio 1997 va a ser determinante para decidir los Estados miembros que accederán a la moneda única. La mayor parte de éstos están obligados a realizar importantes esfuerzos en materia presupuestaria, a lo que no es ajena la Comunidad Europea que está elaborando un presupuesto para 1997 inspirado en los principios de disciplina y rigor presupuestarios.

El anteproyecto de presupuesto presentado por la Comisión para 1997 contempla un total de créditos de pago de 84.521,3 millones de ecus lo que supone un 1,20 por ciento del PNB comunitario, porcentaje inferior al 1,22 por ciento fijado en las perspectivas financieras como límite máximo para dicho año. Asimismo, el incremento respecto a 1996, que se sitúa en el 3,2 por ciento, resulta muy inferior a los aumentos registrados en años anteriores. Conviene señalar, además, que el incremento hubiera sido aún menor de no haber sido necesario habilitar créditos para financiar la llamada "crisis de las vacas locas".

Por lo que se refiere a los ingresos del presupuesto comunitario, destaca la entrada en vigor de la nueva Decisión (94/728/CE, Euratom) de recursos propios el 1 de julio del presente año -con efectos desde el 1 de enero de 1995-, una vez finalizados los procedimientos de ratificación por parte de todos los Estados miembros. La nueva Decisión incorpora las modificaciones al sistema de financiación acordadas en el Consejo Europeo de Edimburgo de diciembre de 1992 consistentes, fundamentalmente, en una disminución paulatina del peso relativo del recurso IVA que se compensa con un aumento en el recurso PNB.

2. INGRESOS DEL PRESUPUESTO COMUNITARIO

El Presupuesto General de las Comunidades Europeas se financia esencialmente con recursos propios que, de acuerdo con la Decisión del Consejo (94/728/CE, Euratom) de 31 de octubre de 1994 recientemente ratificada por todos los Estados miembros, son los siguientes:

- Los recursos propios tradicionales (RPT), formados por las exacciones agrícolas, las cotizaciones sobre el azúcar y la isoglucosa, así como los derechos de aduana.
- El recurso IVA, que se obtiene por la aplicación de un tipo uniforme a la base IVA. Según la nueva Decisión de recursos propios el tipo uniforme y la base IVA estarán sujetos a las siguientes limitaciones:
 - a) el tipo máximo a aplicar a la base IVA se reduce desde el 1,4 por ciento contemplado en la normativa anterior hasta el 1 por ciento, por tramos iguales durante el periodo 1995-1999. El porcentaje correspondiente a 1997 es el 1,16 por ciento .
 - b) la base IVA para los Estados con un PNB per capita inferior al 90 por ciento de la media comunitaria (España, Grecia, Irlanda y Portugal) queda limitada, a partir de 1995, al 50 por ciento de sus respectivos PNB, en lugar del 55 por ciento fijado en la normativa anterior. Esta modificación se introduce también para el resto de Estados miembros de forma escalonada por tramos iguales durante el período 1995-1999. En el ejercicio 1997 el límite de la base IVA para estos países se sitúa en el 52 por ciento del PNB.
- El recurso PNB, cuyo importe global viene determinado por 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 países se realiza en proporción a sus respectivos PNB.

De acuerdo con el anteproyecto de presupuesto, el porcentaje de participación de los distintos recursos propios en 1997 será del 18,5 por ciento para los recursos propios tradicionales (en términos brutos), del 40,5 por ciento para el recurso IVA y del 41,1 por ciento para el recurso PNB. Ha de señalarse que por primera vez la financiación con recurso PNB supera a la del recurso IVA, como consecuencia de la disminución paulatina del peso relativo de este último acordada en el Consejo Europeo de Edimburgo.

3. GASTOS DEL PRESUPUESTO COMUNITARIO

El gasto del presupuesto comunitario debe circunscribirse al marco presupuestario establecido en las perspectivas financieras aprobadas en el Consejo Europeo de Edimburgo para el período 1993-1999 que fijó, a precios de 1992, el límite máximo anual para cada una de las siete categorías en que clasifica el gasto comunitario.

En el Cuadro X.1 se indican los importes de los créditos de compromiso y de pago de las perspectivas financieras.

Para el ejercicio 1997, y como en años anteriores, se han ajustado las perspectivas financieras para valorarlas a precios corrientes y adaptarlas a las condiciones de ejecución.

El Anteproyecto de Presupuesto General de las Comunidades Europeas para 1997 presenta un importe global de 90.072,4 millones de ecus en créditos de compromisos y de 84.521,3 millones de ecus en créditos de pago, lo que supone un aumento del 4,0 por ciento y del 3,1 por ciento, respectivamente, en relación con el presupuesto de 1996. Como se aprecia

Cuadro X.1

PERSPECTIVAS FINANCIERAS DE LA COMUNIDAD

Conceptos	millones de ecus				
	Precios corrientes			Precios 1997	
	1995	1996	1997	1998	1999
CRÉDITOS DE COMPROMISO					
1. Línea directriz agrícola	37.944	40.828	41.805	42.571	43.356
2. Acciones Estructurales	26.329	29.131	31.477	33.057	34.596
- Fondos Estructurales	24.069	26.579	28.620	30.157	31.749
- Fondo de cohesión	2.152	2.444	2.749	2.792	2.847
- Mecanismo financiero EEE	108	108	108	108	0
3. Políticas Internas	5.060	5.337	5.603	5.837	6.060
4. Acciones Exteriores	4.895	5.264	5.622	6.030	6.519
5. Gastos administrativos	4.022	4.191	4.352	4.416	4.482
6. Reservas	1.146	1.152	1.158	1.158	1.158
- Reserva monetaria	500	500	500	500	500
- Reserva de urgencia	323	326	329	329	329
- Reserva garantía préstamos	323	326	329	329	329
7. Compensaciones	1.547	701	212	99	0
TOTAL Créditos de compromiso	80.943	86.604	90.229	93.168	96.171
TOTAL Créditos de pago	77.229	82.223	85.807	88.927	91.692
Créditos de pago (% PNB)	1,20	1,20	1,22	1,24	1,24
Margen para imprevistos (% PNB)	0,01	0,02	0,02	0,02	0,03
Limite max. recursos propios (% PNB)	1,21	1,22	1,24	1,26	1,27

Fuente: Comisión Europea

Cuadro X.2

ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTO GENERAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS PARA 1997

millones de ecus

Conceptos	Presupuesto 1996		Anteproyecto Presupuesto 1997		Margen P.F.97
	Créditos de compromiso	Créditos de EEE	Créditos de compromiso	Créditos de EEE	
1. Línea directriz agrícola	40.828,00	40.828,00	41.805,00	41.805,00	0,0
2. Acciones Estructurales	29.131,00	25.754,25	31.477,00	27.300,00	0,0
- Fondos Estructurales	26.579,00	23.726,95	28.620,00	24.866,00	0,0
- Fondo de Cohesión	2.444,00	1.919,30	2.749,00	2.326,00	0,0
- Mecanismo financiero EEE	108,00	108,00	108,00	108,00	0,0
3. Políticas internas	5.324,31	5.032,43	5.522,98	5.190,43	70,0
4. Acciones exteriores	5.260,53	4.292,14	5.528,10	4.486,54	106,7
5. Gastos administrativos	4.183,59	4.183,59	4.369,33	4.369,33	59,5
6. Reservas	1.152,00	1.152,00	1.158,00	1.158,00	0,0
7. Compensaciones	701,00	701,00	212,00	212,00	0,0
TOTAL	86.580,43	81.943,41	90.072,41	84.521,30	236,2

Fuente : Comisión Europea

en el Cuadro X.2, los créditos del anteproyecto son inferiores a los límites fijados en las perspectivas financieras.

Aunque las necesidades de la política agrícola se han fijado con criterios de austeridad, sin embargo, el gasto agrario agota el techo máximo permitido por las perspectivas financieras, con un importe de 41.805 millones de ecus, debido a la necesidad de habilitar una reserva de 505 millones de ecus para financiar los gastos derivados de la encefalopatía espongiforme bovina (“enfermedad de las vacas locas”).

Las acciones estructurales se ajustan también al límite máximo de las perspectivas financieras, con un importe total de 31.477 millones de ecus en créditos de compromiso lo que supone un aumento del 8,1 por ciento en relación con el crédito aprobado para 1996. A diferencia de lo que sucede con las restantes categorías de gasto, en el caso de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión los límites de las perspectivas financieras constituyen a la vez límites y objetivos de gasto.

Las dotaciones propuestas para los Fondos Estructurales ascienden a 28.620 millones de ecus en créditos de compromiso, de los cuales 13.161 millones corresponden al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), 7.716 millones al Fondo Social Europeo (FSE), 4.057 millones al FEOGA-Orientación, 512 millones al Instrumento Financiero de Orientación Pesquera (IFOP) y 3.173 millones a las Iniciativas Comunitarias. Por su parte, el Fondo de Cohesión con una dotación de 2.749 millones de ecus, crece un 12,5 por ciento respecto a 1996.

Para el resto de las categorías del gasto comunitario, excepto las reservas y las compensaciones de adhesión, se ha proseguido con el proceso de austeridad iniciado en años anteriores, manteniéndose el gasto por debajo del límite máximo de las perspectivas financieras con un margen de 236,2 millones de ecus respecto a éstas.

Conviene destacar la posibilidad de que el presupuesto para 1997, que finalmente apruebe el Parlamento Europeo en el mes de diciembre, sea sensiblemente inferior al anteproyecto de presupuesto, de acuerdo con la postura adoptada por el Consejo de Ministros de Presupuestos en su reunión del día 25 de julio pasado donde se acordaron reducciones de 1.000 millones de ecus en el gasto agrario, 1.000 millones de ecus en acciones estructurales -respetando las dotaciones previstas para regiones Objetivo 1- y reducciones menores en otras políticas comunitarias, poniendo así de manifiesto la firme decisión de los Estados miembros de contener el gasto comunitario en 1997.

4. APORTACIÓN ESPAÑOLA AL PRESUPUESTO GENERAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS Y AL FONDO EUROPEO DE DESARROLLO EN 1997

La Sección 34 de los Presupuestos Generales del Estado recoge por un lado la aportación española al Presupuesto General de las Comunidades Europeas (PGCE) en concepto de recursos propios y, por otro, la aportación al Fondo Europeo de Desarrollo (FED), a través del cual se canaliza parte de la ayuda al desarrollo que concede la Comunidad y que cuenta con presupuesto propio.

El importe total de los créditos inscritos en la sección 34 se eleva a 937.478,7 millones de pesetas, con un incremento del 10,4 por ciento respecto al presupuesto base inicial para 1996, correspondiendo 919.738,7 millones a la aportación al PGCE -con un incremento del 9,7 por ciento - y 17.740 millones a la aportación al FED, que aumenta un 61,3 por ciento respecto al año anterior.

La contribución de España al presupuesto comunitario en 1997 se ha calculado en base al anteproyecto de presupuesto reducido en 2.000 millones de ecus para tener en cuenta los acuerdos alcanzados en el Consejo de ministros de Presupuestos del 25 de julio pasado.

Los distintos componentes de los recursos propios evolucionan de forma desigual. Para explicar estas variaciones hay que tener en cuenta que el presupuesto base inicial para 1996, que se toma como referencia, es el

presupuesto de 1995 prorrogado. Así, el recurso IVA disminuye un 4,7 por ciento debido a que en 1995 su cálculo se efectuó en base a la antigua Decisión de recursos propios, la cual fijaba en el 1,4 por ciento el límite del tipo aplicable a la base IVA, mientras que la Decisión actualmente en vigor rebaja dicho límite al 1,16 por ciento en 1997.

Por su parte, la cuantía del recurso PNB en el presupuesto comunitario viene determinada por la diferencia entre el total del gasto comunitario y el resto de los ingresos, al ser el componente que equilibra el presupuesto. En 1997 el recurso PNB presenta un aumento importante ya que absorbe tanto el aumento del gasto comunitario como la disminución del recurso IVA. Este importe se reparte entre los Estados miembros proporcionalmente a sus PNB respectivos. La aportación que le corresponde a España por este recurso en 1997 se eleva a 340.096,4 millones de pesetas, lo que supone un incremento de 97.033,7 millones de pesetas -el 39,9 por ciento- respecto al presupuesto inicial de 1996. Por último, los recursos propios tradicionales crecen un 6 por ciento.

La contribución de España al FED en 1997 se sitúa en 17.740 millones de pesetas lo que supone un incremento del 61,3 por ciento respecto a los 11.000 millones de pesetas consignados en el presupuesto base para 1996. Es preciso tener en cuenta que si bien la contribución al FED prevista en el presupuesto prorrogado de 1995 ascendía a 18.880 millones de pesetas, el Acuerdo del Consejo de ministros de 28 de diciembre de 1995 declaró la no disponibilidad de 7.880 millones de pesetas con el fin de adecuar los créditos presupuestarios a los pagos que iba a solicitar la Comunidad durante 1996. Hay que señalar que la aportación al FED en 1996 va a ser

Cuadro X.3

**EVOLUCIÓN DE LA APORTACIÓN ESPAÑOLA AL PRESUPUESTO GENERAL
DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS Y AL FONDO EUROPEO DE DESARROLLO**

	millones de pesetas										
Conceptos	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
APORTACIÓN AL PGCE:	141.594,0	236.220,2	288.913,9	372.981,2	544.141,3	644.648,6	734.832,9	796.335,1	613.385,5	838.117,0	919.738,7
<i>Recursos Propios Tradicionales (*)</i>	73.068,6	97.894,1	92.429,8	91.014,9	112.087,9	112.917,0	98.864,6	104.396,2	131.662,9	119.514,7	126.671,2
<i>Recurso IVA</i>	68.525,4	138.326,1	152.726,6	280.316,3	359.618,2	444.083,5	485.260,9	432.313,2	358.058,6	475.539,6	452.971,1
<i>Recurso PNB</i>	-	-	43.757,5	1.650,0	72.435,2	87.648,1	150.707,4	259.625,7	123.664,0	243.062,7	340.096,4
APORTACIÓN AL FED	-	-	7.711,8	10.757,2	12.954,4	14.431,5	15.620,5	17.512,7	15.685,2	11.000,0	17.740,0
TOTAL APORTACIÓN	141.594,0	236.220,2	296.625,7	383.738,4	557.095,7	659.080,1	750.453,4	813.847,8	629.070,7	849.117,0	937.478,7

Nota: 1987-1995 datos en términos de caja, 1996-1997 datos de presupuesto.

(*) Se consignan en cifras brutas sin descontar el 10% de gasto de percepción.

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

excepcionalmente baja -la menor desde 1991- por retrasarse hasta 1997 la entrada en vigor del VIII FED así como por el elevado excedente de tesorería que se produjo en 1995.

5. TRANSFERENCIAS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS A ESPAÑA EN 1997

5.1. Gastos del FEOGA-Garantía

El Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria, Sección Garantía (FEOGA-Garantía) es el instrumento financiero con que cuenta la Comunidad Europea para la aplicación de la Política Agraria Común. Ésta abarca tanto la política de garantía de los mercados agrarios, que se financia en exclusiva por la Comunidad Europea, como las medidas de acompañamiento -política de estructuras y un cierto número de acciones específicas- que se financian conjuntamente con la Administración española.

Las ayudas del FEOGA-Garantía a España durante 1997 se estiman en 884.568 millones de pesetas, de los cuales 850.000 millones de pesetas corresponden a la política de garantía de mercados agrarios y 34.568 millones de pesetas a medidas de acompañamiento. De las cifras anteriores, la Comunidad Europea descontará 33.464 millones de pesetas, correspondientes a la liquidación de cuentas de 1993 y al pago de la tercera anualidad de la carga adicional láctea, por lo que en términos netos las transferencias que se recibirán de la Comunidad se situarán en 851.104 millones de pesetas.

Se observa un incremento del 25,7 por ciento respecto a los 677.050 millones de pesetas que se espera recibir, en términos netos, en 1996. El elevado incremento se explica porque la Comunidad adelantó a 1995 un importe de 106.000 millones de pesetas, relativos a pagos de parte de las ayudas por hectárea, que debería haberse satisfecho en 1996. Además, los descuentos

Cuadro X.4

GASTOS DEL FEOGA-GARANTÍA EN ESPAÑA

millones de pesetas

1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
87.331,8	260.019,8	250.680,8	274.529,8	428.725,3	462.670,5	602.077,4	700.307,2	740.380,0	677.050,0	851.104,0

Nota: 1987-1995 datos en términos de caja, 1996-1997 previsión de caja.

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

practicados en 1996, correspondientes a la liquidación de cuentas de 1992 y a la segunda anualidad de la carga adicional láctea, alcanzarán un importe de 47.830 millones de pesetas.

El Cuadro X.4 muestra los gastos del FEOGA-Garantía en España desde 1987.

5.2. Acciones estructurales

Las acciones estructurales son todas aquellas actuaciones que tienden a disminuir los desequilibrios económicos y sociales que existen entre las diversas zonas de la Comunidad, favoreciendo la cohesión económica y social. El impulso de las acciones estructurales ha constituido una de las prioridades de la Comunidad en los últimos años. A diferencia de lo que sucede con el FEOGA-Garantía, las acciones estructurales se financian conjuntamente entre la Comunidad Europea y las distintas Administraciones nacionales.

Los instrumentos con que cuenta la Comunidad Europea para llevar a cabo su política estructural son, fundamentalmente, los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión.

Fondos Estructurales

En el Consejo Europeo de Edimburgo de diciembre de 1992 se decidió la dotación de los Fondos Estructurales para el periodo 1993-1999 y posteriormente se estableció una distribución del importe global por Estados miembros. La asignación de los Fondos Estructurales a España para el período 1994-1999, incluidos 1.318 millones de ecus del Objetivo 2 para el período 1997-1999, recientemente aprobados, asciende a 34.370,3 millones de ecus en créditos de compromiso, de los cuales 31.700,6 millones corresponden a los Marcos de Apoyo Comunitarios y 2.669,7 millones de ecus a las Iniciativas Comunitarias.

El Cuadro X.5 muestra las transferencias de los Fondos Estructurales desde 1987 hasta 1997.

El importe recibido en 1995 es el mayor del período. Ello es debido a que con motivo de la entrada en vigor de los nuevos reglamentos de los Fondos estructurales para el periodo 1994-1999, se produjeron retrasos en la aprobación de los Programas Operativos y otras formas de intervención comunitaria, lo que motivó que se concentraran en 1995 pagos que se deberían haber recibido en 1994.

Cuadro X.5

TRANSFERENCIAS RECIBIDAS DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES Y FONDO DE COHESIÓN (1987-1997)

millones de pesetas											
Conceptos	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Fondos estructurales	88.719,6	117.819,4	216.340,9	217.890,1	499.582,9	504.979,1	497.196,0	388.736,6	835.972,7	666.839,0	670.000,0
<i>FEDER</i>	48.277,2	69.596,4	115.659,6	138.184,4	283.234,7	313.371,2	279.988,4	259.630,4	447.695,4	340.000,0	340.000,0
<i>FSE</i>	37.592,6	38.655,0	64.328,1	53.078,5	134.292,8	106.965,4	105.544,8	77.262,4	244.894,4	183.839,0	190.000,0
<i>FEOGA- O., IFOP y otros</i>	2.849,8	9.568,0	36.353,2	26.627,2	82.055,4	84.642,5	111.662,8	51.843,8	143.382,9	143.000,0	140.000,0
Fondo de cohesión							32.448,9	60.566,5	170.269,1	166.216,0	175.600,0
TOTAL	88.719,6	117.819,4	216.340,9	217.890,1	499.582,9	504.979,1	529.644,9	449.303,1	1.006.241,8	833.055,0	845.600,0

Nota: 1987-1995 datos en términos de caja, 1996-1997 previsión de caja.

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

En 1996 se espera recibir un montante total de 666.839 millones de pesetas procedentes de los distintos Fondos Estructurales, mientras que en 1997 la estimación se sitúa en 670.000 millones de pesetas, lo que representa un aumento del 0,5 por ciento y pone de manifiesto una cierta estabilidad en la captación de fondos.

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 X.6 se recogen los importes correspondientes a 1997.

Cuadro X.6

TRANSFERENCIAS DE LAS ACCIONES ESTRUCTURALES A LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL ESTADO EN 1997

millones de pesetas	
Conceptos	1997
ESTADO:	
Transferencias de la CE para financiar proyectos de inversión:	
- <i>FEDER</i>	100.000
- <i>FSE</i>	17.000
- <i>FEOGA-Orientación, IFOP y otros recursos</i>	30.000
- <i>Fondo de Cohesión</i>	131.800
ORGANISMOS AUTÓNOMOS ADMINISTRATIVOS (INEM):	
Transferencias del FSE	87.400
TOTAL	366.200

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

Fondo de Cohesión

Se estima que en 1997 la Comunidad transferirá un importe de 175.600 millones de pesetas con cargo al Fondo de Cohesión, con un incremento del 5,7 por ciento respecto a la cuantía que se espera recibir en 1996. La Administración del Estado ingresará 131.800 millones de pesetas, 30.700 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 o investigación. Algunas de estas ayudas, especialmente en el campo de la investigación, van 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 1997 se espera recibir por estos conceptos un importe de 2.235 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 un pequeño importe -relativo a los anticipos efectuados por el Estado a las empresas CECA-, se recoge en los ingresos del Estado.

En 1996 se espera recibir 2.800 millones de pesetas de los cuales 157 millones de pesetas se canalizarán a través del Presupuesto del Estado y el resto se transferirá a las empresas CECA. En 1997 las ayudas CECA, que ascenderán a 4.745 millones de pesetas, se transferirán en su totalidad a las empresas.

En el Cuadro X.7 muestra la evolución de las "Otras Transferencias", en las que se incluye el 10 por ciento por gastos de recaudación de los recursos propios tradicionales, por importe de 12.667,1 millones de pesetas.

Cuadro X.7

OTRAS TRANSFERENCIAS COMUNITARIAS A ESPAÑA

millones de pesetas

1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
4.442,7	20.378,9	16.971,1	17.705,3	24.979,3	22.679,8	14.663,0	15.990,3	22.496,3	17.945,6	19.647,1

Nota: 1987-1995 datos en términos de caja, 1996-1997 previsión de caja.

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

6. SALDO FINANCIERO ESPAÑA-CE EN 1997

El Cuadro X.8 muestra la estimación del saldo financiero España-CE para 1997, 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 1997 presentará un saldo positivo por importe de 778.872,4 millones de pesetas.

Es importante señalar que la cuantía reflejada como aportación española en 1996, 765.903,2 millones de pesetas, y que corresponde a la previsión de liquidación del ejercicio, es muy inferior al presupuesto base inicial para ese año -849.117 millones de pesetas- al que se hacía referencia en el apartado 4. La diferencia se explica porque la Comunidad ha aprobado, a mediados de 1996, un presupuesto rectificativo y suplementario para 1996 en el que se ha incorporado como ingreso del presupuesto comunitario el superávit de 1995, lo que se ha traducido en menores aportaciones de los Estados miembros.

Cuadro X.8

ESTIMACIÓN DEL SALDO FINANCIERO ESPAÑA-CE EN 1997

millones de pesetas	
Concepto	1997
Recursos Propios Tradicionales	126.671,2
Recurso IVA	452.971,1
Recurso PNB	340.096,4
Aportación al FED	17.740,0
TOTAL APORTACIÓN ESPAÑOLA	937.478,7
FEOGA-Garantía	851.104,0
Feoga-Orientación, IFOP y otros	140.000,0
FEDER	340.000,0
FSE	190.000,0
Fondo de Cohesión	175.600,0
10% gastos de recaudación r.p.t.	12.667,1
Otras transferencias	6.980,0
TOTAL PAGOS COMUNITARIOS	1.716.351,1
SALDO FINANCIERO	778.872,4

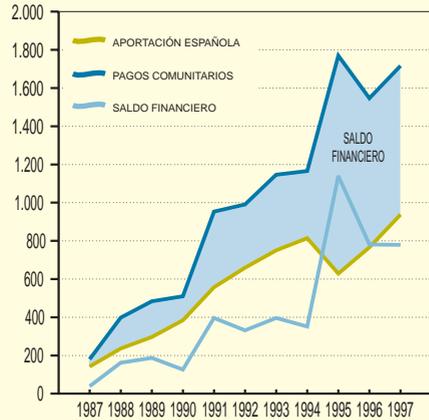
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

Gráfico X.1

EVOLUCIÓN DEL SALDO FINANCIERO ENTRE ESPAÑA Y LAS COMUNIDADES EUROPEAS

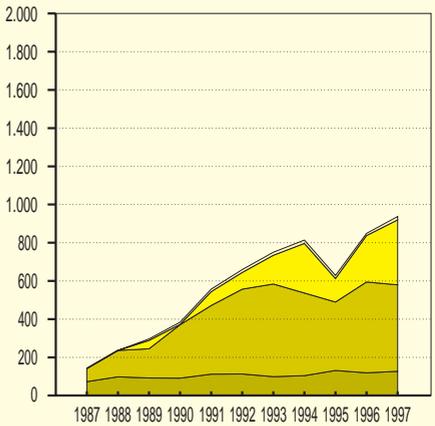
miles de millones de pesetas

SALDO FINANCIERO



Nota : 1987-1995 datos en términos de caja, 1996-1997 previsión de caja
 (*) Se expresa en términos netos incluyendo las devoluciones de IVA y PNB de ejercicios anteriores

APORTACIÓN ESPAÑOLA

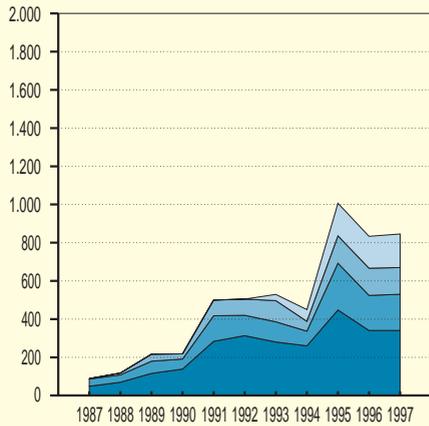


RECURSOS PROPIOS TRADICIONALES RECURSO IVA RECURSO PNB APORTACIÓN AL FED

Nota : 1987-1995 datos en términos de caja, 1996-1997 datos de presupuesto
 (*) Se consignan en cifras brutas sin descontar el 10% de gasto de percepción

Fuente : Ministerio de Economía y Hacienda

PAGOS COMUNITARIOS



FEDER FSE FEOGA-ORIENTACIÓN, IFOP Y OTROS FONDO DE COHESIÓN

Nota : 1987-1995 datos en términos de caja, 1996-1997 previsión de caja

Cuadro X.9

EVOLUCIÓN DEL SALDO FINANCIERO ESPAÑA-CE 1987-1997

Conceptos	millones de pesetas										
	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Aportación Española (*)	141.594,0	236.220,2	296.625,7	383.741,3	557.095,7	659.080,1	750.453,4	813.847,8	629.070,7	765.903,2	937.478,7
Pagos Comunitarios	180.494,1	398.218,1	483.992,8	510.125,2	953.287,5	990.329,4	1.146.385,3	1.165.600,6	1.769.118,1	1.528.050,6	1.716.351,1
SALDO FINANCIERO	38.900,1	161.997,9	187.367,1	126.383,9	396.191,8	331.249,3	395.931,9	351.752,8	1.140.047,4	762.147,4	778.872,4

Nota: 1987-1995 datos en términos de caja, 1996-1997 previsión de caja.

(*) Se expresa en términos netos incluyendo las devoluciones de IVA y PNB de ejercicios anteriores.

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

En cuanto a los pagos comunitarios a España, se espera recibir en 1997 un importe de 1.716.351,1 millones de pesetas, montante superior a la previsión para 1996 que asciende a 1.528.050,6 millones de pesetas, diferencia que se explica fundamentalmente por el incremento en las transferencias del FEOGA-Garantía.

7. ARTICULACIÓN PRESUPUESTARIA

La articulación presupuestaria de los flujos financieros con las Comunidades Europeas ha sufrido diversos cambios desde la adhesión de España en 1986.

En un principio se estableció un sistema de doble presupuesto formado por el presupuesto del Estado y el presupuesto de Acciones Conjuntas España-CE.

Posteriormente, en 1988, se optó por un diseño presupuestario único en el que se inscribían en el presupuesto del Estado todos los flujos financieros de las Comunidades Europeas con las Administraciones Públicas españolas, excepto las transferencias del FEOGA-Garantía, las cuales se registraban directamente en el presupuesto de ingresos del FORPPA.

Desde 1990 se ha perfeccionado el modelo anterior, eliminando de los Presupuestos Generales del Estado una serie de flujos destinados a agentes no incluidos en el ámbito de la Administración Central.

En este sentido, las transferencias recibidas de los Fondos estructurales y del Fondo de Cohesión para acciones cofinanciadas con la Administración Central se recogen en el presupuesto de ingresos del Estado, a excepción de las transferencias del Fondo Social Europeo destinadas a cofinanciar acciones con el Instituto Nacional de Empleo (INEM), que se anotan en el presupuesto de ingresos de este organismo autónomo de carácter administrativo.

Las transferencias recibidas para cofinanciar proyectos con las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales son directamente transfe-

ridas a estas administraciones, sin quedar reflejadas en el Presupuesto del Estado.

En su configuración actual, el Presupuesto de Ingresos del Estado recoge los recursos propios tradicionales comunitarios (derechos de aduana, exacciones agrícolas y cotizaciones sobre producción y almacenamiento del azúcar), recaudados por el Estado, la compensación a España por gastos de percepción de los recursos propios, las transferencias de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión para cofinanciar proyectos con la Administración del Estado, así como otras transferencias varias. El recurso IVA no aparece de manera explícita entre los ingresos y se supone integrado en la recaudación por el Impuesto sobre el Valor Añadido.

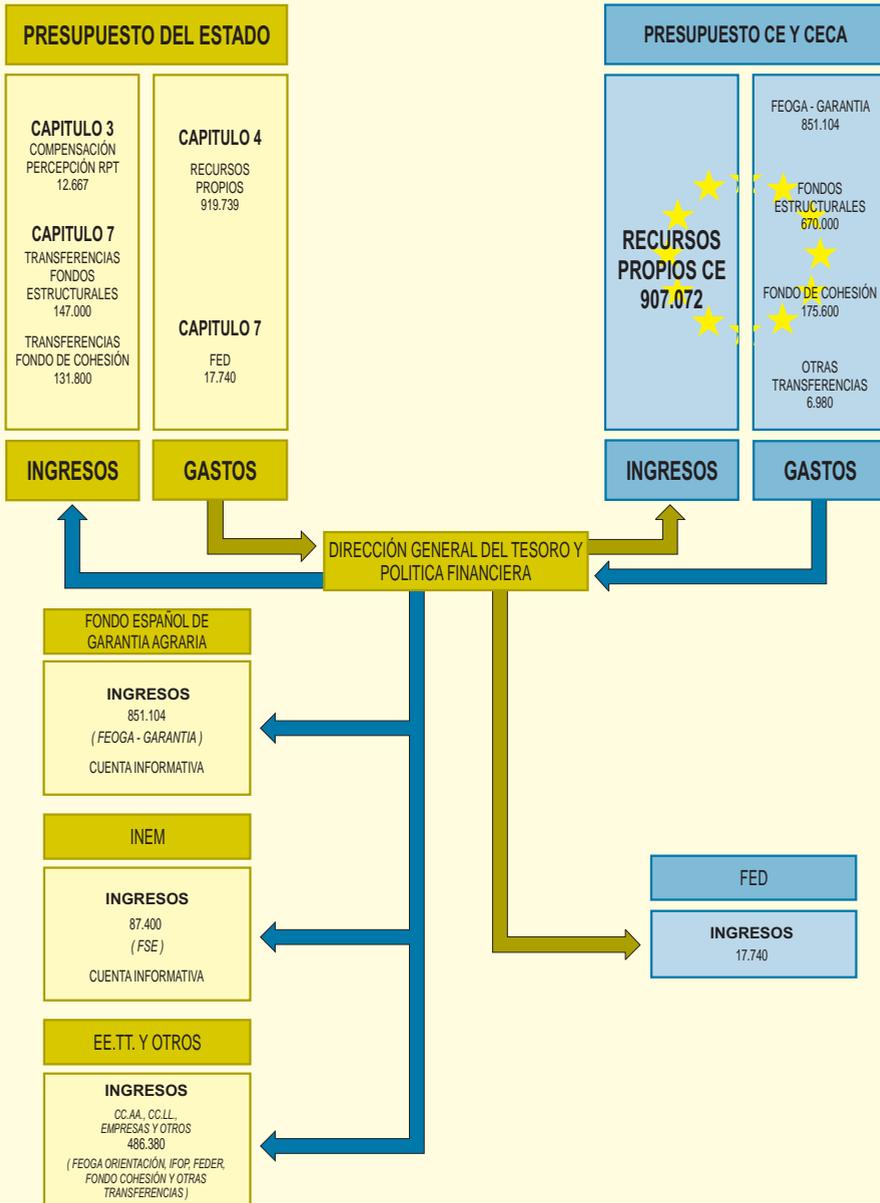
El Presupuesto de Gastos del Estado recoge en su Sección 34 las transferencias a las Comunidades Europeas en concepto de recursos propios: recurso IVA, recurso PNB y recursos propios tradicionales. Asimismo tienen reflejo en esta Sección las transferencias al Fondo Europeo de Desarrollo. Finalmente, en las Secciones de los Departamentos Ministeriales que participan en la cofinanciación de actuaciones concretas con los Fondos Estructurales, se inscribe el montante total de los créditos necesarios para las mismas sin que se explicita qué parte corresponde a la Comunidad Europea y qué parte al Estado español.

Finalmente, desde 1996, las transferencias del FEOGA-Garantía se registran en el presupuesto de ingresos del Fondo Español de Garantía Agraria.

Gráfico X.2

ESQUEMA DE FUNCIONAMIENTO DEL MODELO DE ARTICULACIÓN PRESUPUESTARIA EN 1997

millones de pesetas



ÍNDICE DE CUADROS

Y GRÁFICOS

ÍNDICE DE CUADROS

I.1	Cumplimiento de los criterios de convergencia por los países de la Unión Europea	16
I.2	Escenario macroeconómico. Componentes de la demanda agregada	20
I.3	Escenario macroeconómico. Precios, salarios y mercado de trabajo	23
I.4	El déficit de las administraciones públicas	35
I.5	Evolución del ratio de deuda pública bruta sobre el PIB	38
I.6	Necesidad de financiación y deuda pública. Clasificación por agentes	40
II.1	Presupuesto de ingresos consolidados del Estado, Organismos Autónomos, Seguridad Social y Entes Públicos	56
II.2	Presupuesto de gastos consolidados del Estado, Organismos Autónomos, Seguridad Social y Entes Públicos	58
IV.1	Evolución de los ingresos no financieros del Estado en 1996	87
IV.2	Presupuesto de ingresos no financieros del Estado para 1997	89
IV.3	Estructura relativa del Presupuesto de ingresos no financieros del Estado para 1997	91
IV.4	Presupuesto de gastos fiscales para 1997 por conceptos impositivos y modalidades de gasto fiscal	94
IV.5	Presupuesto de ingresos y gastos fiscales para 1997	96
IV.6	Clasificación funcional de los gastos fiscales. Resumen por políticas de gasto	98
V.1	Presupuesto de gastos del Estado	112
V.2	Presupuesto de gastos del Estado. Gastos corrientes en bienes y servicios	114
V.3	Transferencias corrientes del Estado a otros agentes	115
V.4	Transferencias de capital del Estado a otros agentes	118
V.5	Distribución por secciones del presupuesto de gastos no financieros del Estado (homogeneizado)	121
VI.1	Déficit del Estado	126
VI.2	Evolución de la deuda viva del Estado	127
VI.3	Deuda del Estado. Amortizaciones deuda viva en 1997	128
VII.1	Presupuesto de ingresos de los Organismos Autónomos Administrativos. Origen de los recursos	142
VII.2	Presupuesto de ingresos de los Organismos Autónomos Administrativos	142
VII.3	Presupuesto de gastos de los Organismos Autónomos Administrativos	144
VII.4	Participación de los grandes centros gestores en el presupuesto de gastos no financieros de los Organismos Autónomos Administrativos	146
VII.5	Participación de los grandes Organismos Autónomos más importantes en el presupuesto de gastos no financieros de los Organismos Autónomos Administrativos	147
VII.6	Presupuesto de gastos del INEM	147
VII.7	Presupuesto de ingresos de los Organismos Autónomos Comerciales, Industriales, Financieros o análogos	148

VII.8	Presupuesto de ingresos de los Organismos Autónomos Comerciales, Industriales, Financieros o análogos. Origen de los recursos	150
VII.9	Presupuesto de gastos de los Organismos Autónomos Comerciales, Industriales, Financieros o análogos.....	150
VII.10	Participación de los grandes centros gestores en el presupuesto de gastos de los Organismos Autónomos Comerciales, Industriales, Financieros o análogos.....	152
VII.11	Presupuesto de gastos no financieros de los Organismos Autónomos Comerciales, Industriales, Financieros o análogos. Principales organismos.	152
VII.12	Presupuesto de gastos del Fondo Español de Garantía Agraria.....	153
VII.13	Presupuesto de ingresos de los Entes Públicos. Origen de los recursos....	155
VII.14	Presupuesto de gastos de los Entes Públicos.....	155
VII.15	Presupuesto de gastos no financieros de los Entes Públicos.....	156
VIII.1	Presupuesto de ingresos de la Seguridad Social.....	160
VIII.2	Ingresos de la Seguridad Social para 1997.....	162
VIII.3	Presupuesto de gastos de la Seguridad Social	163
VIII.4	Distribución de las prestaciones económicas de la Seguridad Social en el presupuesto de 1997.....	166
IX.1	Fondo de Compensación Interterritorial en 1997.....	171
X.1	Perspectivas financieras de la Comunidad.	187
X.2	Anteproyecto de Presupuesto General de las Comunidades Europeas para 1997	188
X.3	Evolución de la aportación española al Presupuesto General de las Comunidades Europeas y al Fondo Europeo de Desarrollo	190
X.4	Gastos del FEOGA-Garantía en España	191
X.5	Transferencias recibidas de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión 1987-1997	193
X.6	Transferencias de los Acciones Estructurales a la Administración Central del Estado en 1997	193
X.7	Otras Transferencias comunitarias a España.....	194
X.8	Estimación del saldo financiero España-CE en 1997	195
X.9	Evolución del saldo financiero España-CE 1987-1997	197

ÍNDICE DE GRÁFICOS

I.1	Diferencial del rendimiento interno de la deuda a 10 años entre España y Alemania.....	22
I.2	Tipos de interés e inversión en la OCDE.....	25
I.3	Diferencial de inflación entre España y los tres países de la UE con mayor estabilidad de precios	26
I.4	PIB per cápita y productividad de la economía española en relación con la Unión Europea (12): 1960-1995	30
I.5	Evolución de los ingresos, gastos y necesidades de financiación de las Administraciones Públicas: 1975-1995	34
I.6	Exportaciones e importaciones de bienes y servicios.....	41
II.1	Delimitación del sector público y las Administraciones Públicas. Ámbito de la Contabilidad Nacional en relación con los Presupuestos Generales del Estado	53
II.2	Delimitación del sector público. Ámbito actual de los Presupuestos Generales del Estado. Presupuesto Consolidado	54
II.3	Presupuesto de ingresos consolidados no financieros del Estado, Organismos Autónomos, Seguridad Social y Entes Públicos.....	57
II.4	Presupuesto de gastos consolidados del Estado, Organismos Autónomos, Seguridad Social y Entes Públicos.....	59
IV.1	Presupuesto de ingresos del Estado para 1997	90
IV.2	Presupuesto de ingresos y gastos fiscales del Estado para 1997	97
V.1	Presupuesto de gastos no financieros del Estado.....	113
V.2	Transferencias corrientes del Estado a otros agentes.....	116
V.3	Transferencias de capital del Estado a otros agentes	119
VI.1	Evolución de las emisiones de deuda a medio y largo plazo.....	130
VI.2	Perfil de la amortización de la deuda a medio y largo plazo en circulación a 04-09-96	132
VI.3	Evolución de las rentabilidades en el mercado secundario	134
VI.4	Deuda del Estado. Vida media	135
VI.5	Distribución de la financiación en divisas.....	136
VII.1	Presupuesto de ingresos de los Organismos Autónomos Administrativos... ..	143
VII.2	Presupuesto de gastos de los Organismos Autónomos Administrativos	145
VII.3	Presupuesto de ingresos de los Organismos Autónomos Comerciales, Industriales, Financieros o análogos	149
VII.4	Presupuesto de gastos de los Organismos Autónomos Comerciales, Industriales, Financieros o análogos	151
VIII.1	Presupuesto de ingresos no financieros de la Seguridad Social	161
VIII.2	Ingresos de la Seguridad Social para 1997	162
VIII.3	Presupuesto de gastos no financieros de la Seguridad Social.....	164
IX.1	Fondo de Compensación Interterritorial en 1997	172
X.1	Evolución del saldo financiero entre España y las Comunidades Europeas.....	196
X.2	Esquema de funcionamiento del modelo de articulación presupuestaria en 1997	199

Título: Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 1997

Depósito Legal: M-34221-1996

I.S.B.N.: 84-476-0269-9

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: MS-DOS / 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: 29 de septiembre de 1996

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» y «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: HEILDELBERG 4 cuerpos

Terminación: 30 de septiembre de 1996

