

W
28
(9430)

Documento de trabajo
9430

**LA POLITICA PRESUPUESTARIA
EN LOS PRESUPUESTOS
GENERALES DEL ESTADO PARA
1995**

Ma Teresa López López
Alfonso Utrilla

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y EMPRESARIALES
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
Campus de Somosaguas 28223 MADRID

HACIENDA PUBLICA ESPAÑOLA

**LA POLITICA PRESUPUESTARIA EN LOS
PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA
1995**

**M^a Teresa López López
Alfonso Utrilla de la Hoz
Dpto. Hacienda Pública y Sistema Fiscal
Universidad Complutense**

LA POLITICA PRESUPUESTARIA EN LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 1995.

**M^a Teresa López López
Alfonso Utrilla de la Hoz
Universidad Complutense**

I. INTRODUCCION.

El objeto de este trabajo es analizar las características generales y el contenido de los Presupuestos Generales del Estado para 1995 en el marco de la política presupuestaria española en el contexto económico actual. Para ello, se aborda, en primer lugar, el papel que desempeñan actualmente las Administraciones Públicas en la economía española, con respecto al marco comunitario de referencia y el peso relativo de los agentes que las componen. En segundo lugar, se describen los escenarios macroeconómicos previstos para 1995 y los objetivos y características básicas de los Presupuestos Generales del Estado. Seguidamente se analizan separadamente las principales políticas de gasto contenidas en los Presupuestos para 1995 y su evolución en los últimos años y los ingresos públicos, incluyendo el presupuesto de gastos fiscales y un anexo con el presupuesto de gastos de funcionamiento e inversiones del Banco de España. Finalmente, se realiza una valoración de la política presupuestaria, resaltando sus principales potencialidades y limitaciones.

II. LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS EN LA ECONOMIA ESPAÑOLA.

\ Los indicadores que mejor reflejan la dimensión relativa del Sector Público son

aquéllos que relacionan los principales componentes de los ingresos y gastos de las Administraciones Públicas y sus saldos con el Producto Interior Bruto y otras macromagnitudes de la economía.

Si comparamos algunos de estos indicadores del Sector Público español con los equivalentes del conjunto de países de la Comunidad Europea se pone de manifiesto el proceso de homogeneización que se ha producido a lo largo de la última década. Tomando como referencia las estimaciones de la Comisión Europea para 1993, el total de gasto de las Administraciones Públicas en España en relación con el PIB se situaría ese año en el 48% frente al 52% del conjunto de la Comunidad, cuando en 1980 este índice era del 32,5% en nuestro país. La presión fiscal se sitúa casi cuatro puntos porcentuales por debajo de la media comunitaria aunque, igualmente, ha aumentado de forma espectacular desde 1980 al pasar del 26,5% al 38,2% en 1993. Los gastos que implican absorción de recursos y que contribuyen a la demanda nacional -consumo público e inversión- también han aumentado en este período al pasar de representar conjuntamente el 15,6% al 22%, siendo del 22,8% en la media de los países de la Comunidad. Finalmente los principales indicadores del grado de equilibrio presupuestario -ahorro público, intereses, necesidad de financiación, déficit primario y pasivos financieros- muestran una reducción preocupante en el margen disponible con respecto a la media europea, más acelerado si nos centramos en las economías más importantes de la Comunidad.

Si analizamos la evolución de las Administraciones Públicas desde 1985 hasta 1993, de acuerdo con los datos de contabilidad nacional, el gasto público total se ha incrementado notablemente, hasta alcanzar 29.950 miles de millones de pesetas y el gasto público final asciende a 13.260 miles de millones. Dentro de los gastos reales, el consumo público representaba en 1993 el 22% del consumo nacional y la inversión pública el 21% de la formación bruta de capital fijo de la economía española, los salarios públicos suponen ya el 27% de la remuneración total de asalariados y las prestaciones sociales habían aumentado hasta situarlas en el 17,13% del PIB.

Estos índices que reflejan la importancia creciente de la presencia pública en la economía española ocultan, sin embargo, la complejidad de su actuación manifestada en la dirección de la política presupuestaria. El importante proceso de descentralización del Sector Público español en los últimos años ha convertido a las Administraciones Territoriales en corresponsables directos de la actuación pública. Estas Administraciones Autonómicas y Locales gestionan más del 40,3% del gasto real, frente al 36,5% de la Administración Central o el 23,2% de la Administración de la Seguridad Social. Este índice sintetiza la importancia adquirida por estos niveles de gobierno que en 1993 han administrado ya el 36% del consumo público y más del 60% de la inversión pública. La no correspondencia de su importancia en la gestión del gasto con los ingresos impositivos (7% de los impuestos directos incluidas las cotizaciones sociales y 27% de los indirectos) y su elevada dependencia de las transferencias han producido desajustes presupuestarios crecientes que están adquiriendo una dimensión significativa.

Así, la responsabilidad en el déficit público generado es creciente. Si en 1985 sólo el 9,25% del déficit público existente era imputable a las Administraciones Territoriales, este porcentaje es en 1993 superior al 17% del total. Fruto de esta evolución, la porción de los intereses pagados derivados de ese mayor endeudamiento supone ya el 20% del total. En consecuencia, el nivel de endeudamiento de estas Administraciones ha aumentado hasta situarlo en más del 17% de la deuda pública total, alcanzando los 6 billones de pesetas.

En definitiva, la importancia adquirida por los niveles de gobierno independientes de la Administración Central, que será mayor en los próximos años con el traspaso de nuevas competencias, hace necesario extremar las medidas de coordinación de las respectivas políticas presupuestarias para aumentar su efectividad.

III. LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 1995 Y LA ECONOMIA ESPAÑOLA.

III.1. LOS PRESUPUESTOS EN EL MARCO DEL PROGRAMA DE CONVERGENCIA.

Los Presupuestos Generales del Estado para 1995 han de ser necesariamente contemplados en el marco del nuevo Programa de Convergencia de la economía española para el período 1995-1997, revisado por el ECOFIN en su reunión del pasado 10 de octubre.

Esta actualización del Programa aprobado en 1992 se realiza bajo unas nuevas perspectivas de crecimiento económico tras una corta, pero intensa, crisis que ha incidido muy negativamente en el cumplimiento de los criterios de convergencia relativos al saneamiento de los desequilibrios presupuestarios. El nuevo escenario macroeconómico previsto contempla una consolidación de la recuperación económica, plasmada en un crecimiento del PIB en 1995 del 2,8% y del 3,9% durante el bienio 1996-97.

En consonancia con el mayor crecimiento económico, la revisión del Programa de Convergencia establece unas envolventes financieras coherentes con los planteamientos fijados en el Tratado de la Unión Europea para acceder a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria. Así, se prevé una reducción muy significativa del déficit de todas las Administraciones Públicas desde el 7,3% del PIB existente en 1993 al 5,9% en 1995 y al 3% dos años después (2,5% correspondiente al Estado, un 0,2% a la Seguridad Social y Organismos Autónomos y el 0,3% a Comunidades y Corporaciones Locales). Esta fuerte reducción, de casi el 60% del déficit existente, se centra en el compromiso de disminuir en dos tercios el componente estructural del mismo. Para alcanzar este objetivo de ajuste, el Gobierno se plantea limitar el crecimiento del gasto público al 13,9% entre 1994 y 1997 a través de reformas estructurales, frente a un mayor

crecimiento de los ingresos, calculado en el 22,6% en el mismo período, proporcionado fundamentalmente por el efecto de la recuperación económica. La evolución prevista del endeudamiento público presenta una senda de recuperación a más largo plazo, aumentando en términos netos el volumen de deuda desde el 55,8% del PIB en 1993 (57,8% en términos brutos) hasta el 65,2% en 1997 (67,2%).

Estos objetivos a medio plazo son los considerados en los Presupuestos presentados para 1995, cuya valoración habrá de considerar el grado de cumplimiento de los mismos, así como su coherencia con los manifestados en la propia ley anual.

Los objetivos planteados en los Presupuestos para 1995 se centran en la consolidación presupuestaria, en los incentivos a la creación de empleo y a la inversión y en el mantenimiento de una protección social efectiva y solidaria. Estos tres ejes de actuación prioritaria requieren una cierta dosis de pragmatismo para su consecución simultánea, en la medida en que pueda producirse una cierta incompatibilidad entre los mismos.

La consolidación presupuestaria se constituye como un objetivo que depende fundamentalmente de la actuación de la propia Administración en la obtención y gestión de sus recursos, mientras que la incidencia en la generación de empleo o el aumento de la protección efectiva depende de forma más indirecta de su actuación preferente a través del sistema fiscal o de determinadas políticas de gasto. De esta forma, la reducción de los desequilibrios presupuestarios ha de contemplarse desde una triple perspectiva: como factor de credibilidad interna de la propia Administración en la gestión de los recursos públicos, como requisito macroeconómico inexcusable hacia el exterior para el cumplimiento del Programa de Convergencia y como elemento para poder conjugar simultáneamente los otros dos objetivos, aparentemente contradictorios con el de la consolidación presupuestaria.

Con unas previsiones realizadas por la OCDE¹ para el conjunto de las Administraciones Públicas del 7,1% del PIB de déficit público para 1994 (5,9% para 1995), con un 4,9% de componente estructural (3,6% en 1995) y un 1,8% de déficit primario (0,6%), los desajustes presupuestarios se convierten necesariamente en un objetivo prioritario de la propia política presupuestaria, máxime cuando, según señalan las mismas fuentes, el pago neto de intereses del endeudamiento público alcanza el 11,1% del gasto (11,4%) y el volumen de deuda bruta se eleva ya al 64,2% del PIB (67,4%).

En términos absolutos los desequilibrios presupuestarios anuales representan unas magnitudes suficientemente significativas para resaltar su importancia. De los 29.620.145 millones de pesetas previstos en los Presupuestos Generales del Estado consolidados para 1995, el endeudamiento aporta 5.224.625 millones de pesetas, el 17,6% de los ingresos totales, sólo un 1,2% menos que todos los impuestos indirectos. El endeudamiento neto (restadas las amortizaciones) ascenderá a 3.885.565 millones. El desahorro público (ingresos corrientes menos gastos corrientes) se sitúa en 1.814.998 millones, suponiendo el 6,51% de los gastos no financieros. El déficit público (ingresos no financieros menos gastos no financieros) inicialmente previsto para 1995 es de 3.608.600 millones, lo que supone el 12,94% de los gastos no financieros presupuestados. El servicio de la deuda (intereses y amortizaciones) supone 4.301.534 millones, lo que representa el 14,52% del presupuesto consolidado, correspondiendo un 68,87% al pago de intereses. Finalmente, el déficit primario (déficit público menos intereses de la deuda) se sitúa en 646.126 millones de pesetas, un 2,32% de los gastos no financieros, representando casi un 18% del déficit total previsto.

La dimensión de estos desequilibrios hace que, a pesar del esfuerzo de ajuste realizado en la elaboración de los Presupuestos para 1995 persista un grave problema de consolidación presupuestaria.

¹ Perspectivas económicas de la OCDE, junio de 1994.

C.1. INDICADORES PRESUPUESTARIOS BASICOS (MILLONES DE PTS Y %).

	P.194	A.1.94	P.195	I	II	III
1.P.G.E. CONSOLIDADOS	28.645.270	29.497.241	29.620.145	2,97	3,40	0,42
2.GASTOS NO FINANCIEROS	26.423.823	26.893.937	27.893.343	1,78	6,62	3,68
3.INGRESOS NO FINANCIEROS	22.760.861	-	24.274.741	-	6,85	-
4.INGRESOS CORRIENTES	22.335.106	-	23.042.290	-	7,20	-
5.GASTOS CORRIENTES	24.437.760	24.947.735	25.767.278	2,09	6,40	3,24
6.DESAHORRO PUBLICO (4-5)	-2.102.654	-	-1.814.998	-	-13,68	-
7.DEFICIT (3-2)	-3.662.962	-	-3.609.600	-	-1,48	-
8.INTERESES	2.875.299	2.868.581	2.962.474	-0,23	3,03	3,27
9.AMORTIZACIONES	1.764.834	2.164.829	1.339.060	22,66	-24,13	-38,14
10.DEUDA (8+9)	4.640.133	5.033.390	4.301.534	8,48	-7,30	-14,54
11.DEFICIT PRIMARIO (7-8)	-787.663	-	-646.128	-	-17,97	-
12.ENDEUDAMIENTO BRUTO	5.793.213	-	5.224.625	-	-9,81	-
13.ENDEUDAM.NETO (12-9)	4.028.379	-	3.885.565	-	-3,55	-

P.1. Presupuesto inicial, A.1. Avance de liquidación.

I. % (194A.L./194P.L.)

II. % (195P.L./194P.L.)

III. % (195P.L./194A.L.)

FUENTE: Informe Económico Financiero y elaboración propia.

III.2. UNA APROXIMACION A LAS GRANDES CIFRAS DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO.

El total de ingresos consolidados para el ejercicio de 1995 se cifra en 29.620.145 millones de pesetas, lo que representa un incremento del 3,4% respecto a lo inicialmente presupuestado en 1994, y exige una necesidad de financiación de 5.224.627 millones, es decir un -9,8% respecto a lo inicialmente presupuestado en 1994.

Mientras las operaciones corrientes crecen un 7,2% debido fundamentalmente al aumento de los impuestos indirectos (12,3%), las operaciones de capital disminuyen (-21,9%). La causa está, tanto en el descenso de la enajenación de inversiones reales (-25,5%) como en las transferencias de capital (-21,9%), aunque en este segundo caso hay que tener en cuenta que en el presupuesto para 1995 éstas no recogen ya los flujos procedentes del Fondo de Cohesión, ya que se destinan directamente a las Administraciones Territoriales.

C.2. PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO. INGRESOS CONSOLIDADOS, 1994-1995. (Millones de pesetas y porcentajes).

CAPITULOS DE INGRESOS	1994	1995	%	%95/94
I. Impuestos directos	13.998.088	15.099.354	50,9	7,9
II. Impuestos indirectos	4.956.500	5.563.700	18,8	12,3
III. Tasas y otros ingresos	520.285	572.278	1,9	10,6
IV. Transferencias corrientes	1.438.866	1.572.095	5,3	8,1
V. Ingresos patrimoniales	1.421.367	1.176.854	3,9	-17,2
TOTAL OPERACIONES CORRIENTES	22.335.106	23.942.281	80,8	7,2
VI. Enajenac. de inver.reales	24.982	18.611	0,1	-25,6
VII. Transferencias de capital	400.773	313.849	1,1	-21,7
TOTAL OPERACIONES DE CAPITAL	425.755	332.460	1,2	-21,9
TOTAL OP.NO FINANCIERAS	22.760.861	24.274.741	82,0	6,7
VIII. Variación actv. financ.	91.196	120.777	0,4	32,4
TOTAL	22.852.057	24.395.518	82,4	6,8
Necesidad de endeudamiento	-5.793.213	-5.224.627	17,6	-9,8
TOTAL PRESUPUESTO	28.645.270	29.620.145	100	3,4

FUENTE: Informe Económico Financiero.

Si analizamos la composición de los ingresos atendiendo a los agentes del Sector Público, el subsector Estado es el que mayor volumen de ingresos tiene (56,4%), seguido de la Seguridad Social (30,1%) y de otros agentes (13,5%). Haciendo referencia a los ingresos no financieros del Estado, es el IRPF el que proporciona la mayor parte de los mismos (38,16%), seguido del IVA (24,97%) y de los Impuestos Especiales (13,23%).

C.3. PRESUPUESTO DE INGRESOS NO FINANCIEROS DEL ESTADO. Miles de millones de pesetas y porcentaje.

	1994(I)	1994(r)	1995	95(%)	%94(R)/94(I)	%95(I)/94(R)
IRPF	5.121,6	4.860,0	6.399,0	38,16	-5,1	11,1
I.Sociedades	820,0	1.090,0	1.169,7	8,27	32,9	7,3
C.Derechos pasivos	79,3	79,2	84,5	0,60	-0,1	6,7
Otros	27,1	28,7	30,5	0,22	5,9	6,3
1. I.DIRECTOS	6.048,0	6.057,9	6.683,7	47,24	0,2	10,3
IVA	3.112,0	3.190,0	3.533,8	24,97	2,5	10,8
I.Especiales	1.701,7	1.768,9	1.872,6	13,23	3,9	5,9
Otros	142,8	149,6	157,3	1,11		
2. I.INDIRECTOS	4.956,5	5.108,5	5.563,7	39,32	3,1	8,9
Tasas fiscales	77,5	79,4	143,1	1,01	2,5	80,2
Recargos y multas	34,3	83,9	83,2	0,59	144,6	-0,8
Otros	192,3	153,3	114,9	0,82	-18,8	-28,6
3. TASAS Y OTROS INGRESOS	304,1	316,6	341,2	2,41	4,1	7,8
Seguridad Social	287,5	263,2	193,4	1,37	-8,4	-26,5
Loterías y Apuestas	205,3	205,3	210,0	1,48	0	2,3
C.P. Vasco y Navarra	78,0	35,4	58,7	0,41	-54,6	65,8
Otros	46,7	51,5	59,2	0,42	10,3	15,0
4. T.CORRIENTES	617,5	555,4	521,3	3,68	-10,1	-6,1
Intereses	53,2	69,5	53,4	0,38	30,6	-23,2
Dividendos	941,2	799,1	705,5	4,99	-15,1	-11,7
Otros	0,4	0,6	0,4	0,00	50,0	-33,3
5. I.PATRIMONIALES	994,8	869,2	759,3	5,37	-12,6	-12,6
6. E.INV.REALES	4,6	11,4	7,9	0,06	147,8	-30,7
CEE	291,4	280,4	272,4	1,93	-3,8	-2,9
Otros	0,0	2,5	...	0,00
7.T.CAPITAL	291,4	282,9	272,4	1,93	-2,9	-3,7
TOTAL INGRESOS	13.216,9	13.201,9	14.149,5	100	-0,1	7,2

FUENTE: Informe Económico Financiero

El comportamiento estimado de estos ingresos apunta a un claro crecimiento de los mismos, apoyado en primer lugar en la esperada recuperación económica - crecimiento de lo recaudado a través del Impuesto sobre Sociedades- y el aumento de un punto del IVA. Sin embargo, en el IRPF puede observarse una clara desviación a la baja (-5,1%) entre lo inicialmente presupuestado y el avance de recaudación para 1994, lo que exige interpretar con cautela el crecimiento

esperado en la recaudación para 1995.

Por lo que se refiere al gasto, en el cuadro nº4, se recogen las cifras fundamentales de clasificación económica del mismo para 1995. Igualmente recoge las cifras inicialmente previstas en el presupuesto de 1994 así como un avance de liquidación de las mismas. Puede observarse que el total de gastos consolidados para 1995 se cifra en 29.620.145 millones de pesetas, lo que supone un crecimiento del mismo del 3,4% respecto a lo inicialmente presupuestado en el ejercicio de 1994. Dicho incremento se reduce a un 0,4% si consideramos las cifras de avance de liquidación.

La mayor parte del gasto corresponde a operaciones corrientes (87%) y dentro de éstas al capítulo IV, transferencias corrientes (59,3% del total de gasto). Estas transferencias registran un incremento del 4,1% respecto a las cifras de avance de liquidación de 1994. Dentro de ellas, son las familias e instituciones privadas sin fines de lucro los principales agentes receptores ya que absorben un 58,4% del total de las mismas, seguidas de las Comunidades Autónomas a las que llega el 21,9% de dichas transferencias, repartiéndose el 19,7% restante entre las empresas públicas, Corporaciones Locales, el exterior y empresas privadas, siendo de destacar el fuerte incremento experimentado en estas últimas (16,7%).

C.4. PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO. CLASIFICACION ECONOMICA. GASTOS CONSOLIDADOS. 1994-1995. Millones de pesetas y porcentajes.

GRUPOS DE GASTO	1994 (i)	1994(ii)	1995	1995 (%)	%94(ii)/94(i)	%95(ii)/94(i)
I. Gastos de personal.	3.968.094	3.932.359	4.125.758	13,9	-0,9	4,9
II. Gastos corr. b. y serv.	1.113.567	1.274.623	1.111.409	3,8	14,5	-12,8
III. Gastos financieros	2.875.298	2.868.561	2.962.474	10,0	-0,2	3,3
IV. Transferencias corr.	16.480.800	16.872.192	17.557.637	59,3	2,4	4,1
TOTAL OP. CORRIENTES	24.437.760	24.947.734	25.757.278	87,0	2,1	3,2
VI. Inversiones reales	1.312.421	1.254.935	1.343.016	4,5	-4,4	7,0
VII. Transferencias de cap.	673.642	691.267	783.049	2,6	2,6	13,3
TOTAL OPERACIONES DE CAPITAL	1.986.063	1.946.203	2.126.065	7,1	-2,0	9,2
TOTAL OP. NO FINANCIERAS	26.423.823	26.893.937	27.883.343	94,1	1,8	3,7
VIII. Activos financieros	456.613	438.475	397.742	1,3	-4,0	-9,3
IX. Pasivos financieros	1.764.834	2.164.829	1.339.060	4,5	22,7	-38,1
TOTAL OP. FINANCIERAS	2.221.447	2.603.304	1.736.802	5,9	17,2	-33,3
TOTAL GASTOS CONSOLIDADOS	28.645.270	29.497.241	29.620.145	100	3,0	0,4

FUENTE: Informe Económico Financiero

Las diferencias observadas en algunos capítulos entre las cifras inicialmente presupuestadas en 1994 y el avance de liquidación pueden hacer dudar de la plena viabilidad de las cifras del presupuesto de 1995. Por ejemplo, el capítulo II, compra de bienes y servicios, tiene establecido como objetivo un crecimiento del 3,8% respecto a lo inicialmente presupuestado en 1994. Sin embargo, si comparamos con las cifras de avance de liquidación, dicho crecimiento se convierte en un fuerte descenso (-12,8%) que no parece ser muy realista.

Los gastos fiscales estimados para 1995 se cifran en 2.299.599 millones de pesetas, lo que representa un 18,8% del total de ingresos presupuestados por los capítulos I y II y el 16,3% de los no financieros. Es importante resaltar el fuerte incremento estimado para estas partidas (34,5%), respecto a lo inicialmente estimado en 1994. Dentro de dichos gastos fiscales destacan, por su fuerte crecimiento, los que corresponden al Impuesto sobre el Patrimonio (53,2%) por la introducción de una nueva exoneración para el útil de trabajo que se ha introducido para bienes empresariales y ciertas participaciones societarias; el IVA (47,2%), como consecuencia de la nueva normativa del impuesto, y el IRPF (39,5%).

C.5. PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO. GASTOS FISCALES.

	1994	1995	%95/94	%1995/total ingresos
IRPF	780.873	1.089.225	39,5	20,2
I/PATRIMONIO	16.730	25.625	53,2	86,0
I/SOCIEDADES	436.000	519.500	19,2	44,4
I/SUCESIONES Y DON.	20	20	0,0	20,0
OTROS I. DIRECTOS	4.500	4.500	0,0	5,3
IMPUESTOS DIRECTOS	1.238.123	1.638.870	32,4	24,5
I/TRANS.PAT. Y A.J.D.	5.430	3.000	-44,8	6,7
IVA	370.879	546.000	47,2	15,5
I.ESPECIALES	95.597	111.729	16,9	6,0
IMPUESTOS INDIRECTOS	471.906	660.729	40,0	11,9
TOTAL CAP.I Y II	1.710.029	2.299.599	34,5	18,8

FUENTE: Informe Económico Financiero

Finalmente, si observamos la clasificación operativa, se puede destacar la importancia de las transferencias dentro de los gastos propios, que explican la mayor parte del gasto (44,3%), especialmente las destinadas a familias e instituciones privadas sin fines de lucro (10,3%). Es importante resaltar el descenso tanto en valores absolutos como relativos que experimentan las inversiones de carácter financiero (-12,9%).

C.6. PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO. CLASIFICACION OPERATIVA DEL GASTO.

GRUPOS DE GASTO	1994	1995	%95/94	%1995	%1990
GASTOS OPERATIVOS	4.386.464	4.509.348	2,8	15,2	20,6
- Personal	3.272.898	3.397.938	3,8	11,5	16,1
- Funcionamiento	1.113.566	1.111.410	-0,2	3,8	4,4
INVERSIONES	1.769.036	1.740.758	-1,6	5,9	9,7
- Reales	1.312.422	1.343.016	2,3	4,5	7,7
- Financieras	456.613	397.742	-12,9	1,3	2,0
TOTAL GASTOS PROPIOS	6.155.499	6.250.106	1,5	21,1	30,2
TRANSFERENCIAS AL SECTOR PUBLICO	5.389.430	5.905.501	9,6	19,9	--
- A empresas públicas	582.328	637.564	9,5	2,2	--
- A Comunidades Autónomas	3.658.249	4.035.890	10,3	13,6	--
- A Corporaciones Locales	1.148.853	1.232.047	7,2	4,2	--
TRANSFERENCIAS AL SECTOR PRIVADO	11.464.085	12.219.263	6,6	41,3	--
- A empresas	973.775	1.126.764	15,7	3,8	--
- A familias e i.s.f.l.	10.490.310	11.092.499	5,7	37,4	--
TRANSFERENCIAS AL EXTERIOR	996.123	943.742	-5,3	3,2	--
TOTAL TRANSFERENCIAS	17.849.638	19.068.506	6,8	64,4	57,0
TOTAL GASTOS DEL EJERCICIO	24.005.137	25.318.612	5,5	85,5	87,2
ENDEUDAMIENTO	4.640.133	4.301.533	-7,3	14,5	12,8
- Intereses	2.875.299	2.962.474	3,0	10,0	7,7
- Amortizaciones	1.764.834	1.339.059	-24,1	4,5	5,2
TOTAL GASTOS	28.645.270	29.620.145	3,4	100	100

FUENTE: Informe Económico Financiero.

Los objetivos que pretenden ser alcanzados con estas políticas de gastos e ingresos públicos establecidas en el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1995, requieren, para su mejor ejecución, la adopción de un conjunto de medidas de distinta naturaleza y alcance que se recogen, al igual que en años anteriores en el Proyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Para 1995 se introducen algunas reformas -recogidas parcialmente en el cuadro que sigue-, en el ámbito fiscal, se modifica parcialmente el régimen jurídico de la Seguridad Social, se llevan a cabo algunas innovaciones en el ámbito laboral e igualmente se reforma parcialmente el régimen de protección de la Seguridad Social en el ámbito de las prestaciones por maternidad y por invalidez.

<p>- En cumplimiento a lo dispuesto en la Ley de Autonomía del Banco de España se une al Proyecto de PGE, el Presupuesto de gastos de funcionamiento e inversiones del Banco de España.</p>
<p>- Los créditos del presupuesto del INSALUD pierden su naturaleza de ampliables de forma que las insuficiencias que pudieran generarse exigen la tramitación de un crédito extraordinario.</p>
<p>- Después de 2 años de congelación salarial, para mantener el poder adquisitivo de los funcionarios, se incorpora un incremento salarial del 3,5%.</p>
<p>- Se establece un crecimiento de las pensiones públicas del 3,3% con la garantía del mantenimiento de su poder adquisitivo en el supuesto de que la inflación real supere a la prevista.</p>
<p>- Se deflactan las tarifas del IRPF (tributación conjunta e individual) y del Impuesto sobre el Patrimonio, en un 3,5%. Igualmente en el IRPF desaparecen los Planes de Ahorro Popular.</p>
<p>- Para la imputación de rendimientos por la titularidad de bienes inmuebles, en el IRPF, el coeficiente a aplicar será del 1,30% en lugar del 2% en caso de que los valores de dichos inmuebles hayan sido objeto de revisión catastral.</p>
<p>- Se eleva la deducción general prevista para el cálculo de los rendimientos netos de capital mobiliario de 25.000 a 27.000 pesetas.</p>
<p>- Se elevan los tipos impositivos del IVA un punto, fijándose en el 16% el tipo general, el 7% el reducido y el 4% el superreducido. Igualmente se fija el tipo del 7% (antes el 15%) a, entre otros, los servicios de hoteles de cinco estrellas, restaurantes de 4 tenedores. Igualmente todos los Impuestos Especiales ven modificados sus tipos impositivos para adaptarlos a la normativa comunitaria.</p>
<p>- En materia de Seguridad, se reducen las cotizaciones sociales en un punto distribuido proporcionalmente entre empresas (0,8) y trabajadores (0,2).</p>
<p>- Desaparece la llamada invalidez provisional, a la vez que se da una nueva regulación a la incapacidad temporal y a la maternidad, ampliándose para ésta última el nivel de protección del beneficiario/a, ya que se percibirá una prestación equivalente al 100% de la base reguladora, frente al 75% existente hasta ahora.</p>
<p>- Se crea un Fondo, financiado por el FEDER y el Fondo Europeo de Cohesión, que se destinará a la ejecución de infraestructuras de mejora del medio ambiente en municipios cuya población sea igual o superior a 50.000 habitantes, un segundo Fondo financiado por las mismas instituciones comunitarias se adscribe a realizar infraestructuras locales en los municipios con población inferior a la indicada.</p>

IV. LAS POLITICAS DE GASTO PUBLICO EN LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO.

IV.1. EL GASTO PUBLICO EN LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO.

Las políticas de gasto se constituyen agrupando aquellas dotaciones presupuestarias dirigidas a la consecución de los grandes objetivos que el Sector Público se propone conseguir en cada uno de sus campos de actuación. Esta delimitación facilita el análisis de la relación existente entre la demanda social de servicios y bienes públicos y su coste y, en todo caso, permite valorar la distribución de los Presupuestos entre las políticas de gasto.

El cuadro nº7 recoge la estructura de las políticas de gasto en valores del presupuesto inicial para 1994 y 1995. Se distinguen un total de 20 políticas claramente diferenciadas más una residual que engloba aquellos programas presupuestarios no asignados a una política concreta, como consecuencia de que la dispersión de sus objetivos dificulta su encuadramiento en alguna y no constituyen una política con entidad suficiente.

El conjunto de políticas muestra un desigual comportamiento de las mismas en el proyecto de Presupuesto para 1995, en relación al ejercicio presupuestario del año precedente, ya que puede observarse que las mismas se mueven de forma muy diferente. En primer lugar, puede resaltarse el importante crecimiento experimentado por la Agricultura (20%) que ha mostrado a lo largo de los últimos años un comportamiento muy desigual aunque siempre con tendencia al aumento si tenemos en cuenta que su índice de crecimiento en 1995 con base en 1990 es de 188. Dicho crecimiento ha dado lugar a un cambio en la posición relativa de esta política presupuestaria vinculada a la articulación de la Política Agrícola Comunitaria, ya que mientras que en 1994 explicaba el 3,2% del gasto total, en 1995 absorbe el 3,7% de dicho total de gasto.

Otras políticas que también muestran un comportamiento alcista son la política exterior (13,1%) que hasta este ejercicio formaba una unidad con la política de defensa y la política de investigación con un crecimiento del 11,2%, que rompe la tendencia de descenso de sus valores absolutos producido en los dos ejercicios presupuestarios precedentes.

Es interesante resaltar como en el Presupuesto para 1995 la política destinada a deuda pública experimenta un descenso del 8%, rompiendo así la tendencia que la misma había seguido hasta ahora de fuerte crecimiento continuado -el índice calculado en 1995 tomando el año 1990 como base era del 192. A pesar de ello el elevado volumen de gasto alcanzado por la misma hace que después de las pensiones, sea la política que explica la mayor parte del gasto total, el 14,2%. Sin embargo, es preciso señalar, que aún sin disponer de cifras liquidadas por políticas correspondientes al ejercicio de 1994, el comportamiento del presupuesto en años anteriores muestra que las principales desviaciones presupuestarias se encontraban, entre otras, en la política de deuda pública, lo que podrían hacer demasiado ambicioso el descenso del 8,% inicialmente presupuestado para la misma. Igualmente se observa un importante descenso en la participación a la Comunidad (-8,6%) debido al cambio en la estructura de los recursos comunitarios.

Por lo que se refiere a la composición del gasto es interesante destacar que tres políticas absorben casi el 50% del total del mismo: pensiones (23,6%); deuda pública (14,2%) y protección por desempleo y prestaciones sociales (11,7%).

C.7. POLITICAS DE GASTO PUBLICO. 1994-1995. Millones de pesetas.

POLITICAS DE GASTO	1994	1995	%	%95/94
Justicia	234.845	247.944	0,8	5,6
Defensa	757.372	809.636	2,7	6,9
Política Exterior	100.817	114.048	0,4	13,1
Seguridad Ciudadana	530.199	558.866	1,9	5,4
Administración tributaria	132.244	135.977	0,5	2,8
Pensiones	6.460.727	6.978.707	23,6	8,0
Protoc. desempleo y prest.soc.	3.494.448	3.475.877	11,7	-0,5
Fomento del empleo	328.979	355.964	1,2	8,2
Sanidad	3.103.198	3.331.153	11,2	7,3
Educación	1.021.857	1.089.313	3,7	6,6
Vivienda	107.439	113.852	0,4	6,0
Subv. al transporte	273.559	252.392	0,9	-7,7
Infraestructuras	859.578	925.996	3,1	7,7
Investigación	186.043	206.932	0,7	11,2
Agricultura	923.988	1.104.906	3,7	19,6
Industria y energía	210.447	199.035	0,7	-5,4
Financ. Haciendas terr.	3.170.321	3.273.465	11,1	3,3
Participación CE	937.934	856.997	2,9	-8,6
Deuda Pública	4.586.695	4.219.192	14,2	-8,0
Otras políticas	1.224.578	1.369.894	4,6	11,9
TOTAL	28.645.268	29.620.145	100	3,4

FUENTE: Informe Económico Financiero

El conjunto del gasto público inicialmente presupuestado se puede agrupar en cinco tipos de acciones de acuerdo con su finalidad. Así, se pueden diferenciar aquellas actuaciones destinadas a proporcionar una serie de bienes y servicios públicos vinculados con las competencias tradicionales del Sector Público (justicia, defensa, policía, relaciones exteriores, administración, etc) que representan actualmente un pequeño porcentaje del gasto total, apenas el 8,12%, con un aumento del 6,2% con respecto a 1994. Estos gastos se han mantenido prácticamente constantes desde 1990, siendo su índice de evolución de 113.

Los gastos vinculados más directamente con el Estado del Bienestar, prestaciones económicas (pensiones, desempleo, etc) y producción de bienes sociales (sanidad, educación, vivienda, cultura, etc) suponen la mayor parte del gasto público presupuestado, absorbiendo el 51,9% del total, con un incremento del 5,8% respecto al año anterior, superior al del total de gasto. Su evolución desde 1990 muestra una tendencia creciente, alcanzando su índice el valor 161.

Los gastos de intervención económica recogen un conjunto de actuaciones heterogéneas que afectan a la utilización de los factores productivos -promoción

de empleo o infraestructuras-, a las políticas sectoriales -agricultura, industria y energía, turismo- y a regulaciones económicas, financieras y comerciales, así como a la política de transportes. Suponen actualmente el 11,8% del gasto total consolidado, con un aumento del 10,6% respecto a 1994. Su índice de evolución en el último quinquenio toma el valor de 131 actualmente.

Los gastos destinados a financiar a otros niveles de gobierno nacionales -Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales-, así como los que recogen nuestra aportación a la Unión Europea representan el 13,94% del total presupuestado, con un aumento de sólo el 0,5% respecto al año anterior. Su crecimiento a lo largo de los últimos cinco años ha sido muy importante, alcanzando su índice de evolución el valor 173.

Finalmente, los recursos destinados a pagar intereses y amortizaciones de la deuda pública existente absorben el 14,24% de los gastos previstos para 1995, con una disminución del 8,0%, aunque con el índice más alto de evolución desde 1990 -176-, muy superior al alcanzado en el conjunto del gasto (155).

C.8. DISTRIBUCION DEL GASTO PUBLICO EN LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO.

GASTO PUBLICO	1994	1995	%95/94	INDICE
Bienes públicos:	7,90	8,12	6,2	113
1.Justicia	0,82	0,84	5,8	143
2.Defensa y política exterior	3,00	3,12	7,6	109
3.Seguridad Ciudadana	1,85	1,89	5,4	122
4.Administración tributaria	0,46	0,46	2,8	105
5.Dirección Estado	0,13	0,14	10,9	169
6.Administración General	0,13	0,13	5,1	106
7.Otros servicios comunitarios	0,08	0,08	1,3	81
8.Comunicaciones	0,66	0,65	1,1	128
9.Investigación	0,65	0,70	11,2	99
10.Inf.Básica y estadística	0,12	0,11	0,8	118
Distribución Renta y Riqueza:	50,72	51,90	5,8	161
11.Pensiones	22,55	23,56	8,0	163
12.Desempleo y Pres.Sociales	12,19	11,73	-0,5	173
13.Sanidad	10,83	11,25	7,3	168
14.Educación	3,57	3,68	6,6	121
15.Vivienda	0,38	0,38	6,0	122
16.Protección social	0,64	0,74	20,3	129
17.Promoción social	0,02	0,02	4,6	109
18.Bienestar comunitario	0,12	0,11	-5,6	167
19.Cultura	0,42	0,43	6,4	148
Intervención Económica:	11,03	11,80	10,6	131
20.Promoción Empleo	1,15	1,20	8,2	89
21.Transporte	0,95	0,85	-7,7	95
22.Infraestructuras	3,00	3,13	7,7	112
23.Agricultura	3,23	3,73	19,8	225
24.Industria y Energía	0,73	0,67	-5,4	99
25.Regulación Económica	0,67	0,66	2,3	141
26.Comercio	0,45	0,45	3,7	379
27.Regulación Financiera	0,79	1,05	37,1	105
28.Turismo	0,06	0,06	1,9	109
Financiación de las AA.PP.	14,34	13,94	0,5	173
29.AA.TT.	11,07	11,05	3,3	163
30.CEE	3,27	2,89	-8,6	223
Deuda Pública	16,01	14,24	-8,0	176
TOTAL	100	100	3,4	155

FUENTE: Presupuestos Generales del Estado y elaboración propia.

IV.2. ANALISIS DE LAS PRINCIPALES POLITICAS DE GASTO.

Dentro de los Presupuestos Generales del Estado para 1995 se analizan a continuación de forma detallada el contenido y características de las 19 políticas de gasto más relevantes además de una residual que engloba el resto de las acciones. Estas políticas comprenden una serie de Subfunciones y Programas de gasto que recogen el conjunto de actuaciones presupuestarias de la Administración Central, sin entrar a considerar el órgano encargado de su gestión sino el destino de los créditos previstos.

IV.2.1. JUSTICIA

La actuación del Estado en el ámbito de la Justicia engloba dos aspectos diferenciados: la Administración de Justicia propiamente dicha y la Administración Penitenciaria. Para el desarrollo de las mismas es necesaria la existencia de unos órganos que, caracterizados por su independencia, tengan un emplazamiento constitucional que les permita ejecutar y aplicar imparcialmente las normas que expresan la voluntad popular, someter a todos los poderes públicos al cumplimiento de la Ley, controlar la legalidad de la actuación administrativa y ofrecer a todas las personas la tutela efectiva en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos. Estos órganos son los que se agrupan bajo la denominación del Poder Judicial.

El total de créditos destinado a esta política de gasto alcanza, en el presupuesto de 1995, la cifra de 247.944 millones de pesetas, habiendo experimentado un crecimiento del 5,6% respecto a las cifras iniciales del presupuesto de 1994. Este crecimiento no modifica la posición relativa de esta política de gasto con respecto al total presupuestado, y sigue situándola entre las que ocupan un menor porcentaje del total de los Presupuestos Generales del Estado (0,8%). El índice respecto a 1990 se sitúa en 143 destacando en este caso el Programa 146A "Registros vinculados a la fe pública" que llega a alcanzar un nivel más elevado (156).

Si se observa la clasificación económica del gasto, es el capítulo 1, gastos de personal, el que ocupa una mayor parte de las dotaciones presupuestarias, 186.100 millones de pesetas (75,1%), seguido del capítulo 2, gastos corrientes en bienes y servicios, al que se destinan 45.153 millones de pesetas (18,2%). El resto se distribuye entre los otros capítulos presupuestarios.

Esta política gira en torno a un Programa específico y 4 subfunciones de gasto:

- 141 "Administración General de Justicia" que tiene asignados un total de 6.416 millones de pesetas, lo que representa el 2,6% del total de la política. Es importante destacar el descenso experimentado en esta Subfunción, al igual que ocurrió en el año anterior, que en el presupuesto de 1994 alcanzaba los 8.109 millones de pesetas.

- 142 "Administración de Justicia" a la que se destinan 156.745 millones de pesetas, siendo la Subfunción que más dotación presupuestaria tiene, con un 63,2% del total.

- 144 "Instituciones Penitenciarias" que absorbe 79.365 millones de pesetas, es decir, el 32,0% del total, y que comprende los gastos de construcción, mantenimiento y administración de los centros penitenciarios.

- 146 "Registros", Subfunción a la que se dedica una parte mínima del gasto presupuestario de esta política, 3.039 millones de pesetas. El destino de estos créditos es la tramitación y resolución de expedientes en materias encomendadas a la Dirección General de Registros y Notariados.

Estas Subfunciones comprenden 10 Programas, dos más que en el presupuesto de 1994:

- 142A "Tribunales de Justicia y Ministerio Fiscal". Este Programa es el que absorbe la mayor parte del gasto destinado a esta política, 154.439 millones

de pesetas, lo que representa el 62,2%. El aumento experimentado por el mismo respecto al presupuesto del año anterior es del 5,8%.

- 144A "Centros e Instituciones Penitenciarias" al que se destinan 78.675 millones de pesetas, representando esta cifra casi el 32% del total de esta política.

Los demás Programas que configuran esta política absorben el resto del gasto presupuestado. Estos son: 122A "Dirección y Servicios Generales de Justicia e Interior; 141A "Gobierno del Poder Judicial" que experimenta un descenso del 20% respecto a los créditos inicialmente presupuestados en el año anterior, 141B "Dirección y Servicios Generales de Justicia" con una disminución del crédito presupuestado del 34,7%, 142B "Servicios Especiales de Apoyo a los Tribunales de Justicia", 142C "Formación del Personal de la Administración de Justicia", 144B "Trabajos Penitenciarios" que experimenta el descenso más importante de todos (-59,2%) y 146A "Registros Vinculados con la Fe Pública".

En conclusión la política de Justicia que, aún experimentando un crecimiento global del 5,6% sufre importantes recortes en algunos de sus Programas, destina el total de gasto a alcanzar dos grandes objetivos:

- Avanzar en la implantación de la organización judicial contenida en la Ley Orgánica del Poder Judicial.
- Afrontar los problemas derivados del excesivo número de reclusos que albergan gran parte de los establecimientos penitenciarios, mediante la creación de nuevas plazas y mejorar las condiciones en los centros.

JUSTICIA

Millones de pesetas.

PROGRAMA	1994	1995	%95/94	1990 = 100
122A	0	2.334	----	-
141A	2.888	2.311	-20,0	150
141B	5.221	3.408	-34,7	76
141C	0	742	---	-
142A	145.954	154.439	5,8	143
142B	1.446	1.479	2,3	142
142C	812	827	1,8	81
144A	74.019	78.675	6,3	145
144B	1.690	690	-59,2	46
146A	2.815	3.039	8,0	156
TOTAL	234.845	247.944	5,6	143

- 122A Dirección y Serv.Generales de Justicia e Interior
- 141A Gobierno del Poder Judicial
- 141B Dirección y Servicios Generales de Justicia
- 141C Selección y Formación de jueces
- 142A Tribunales de Justicia y Ministerio Fiscal
- 142B Servicios Especiales de Apoyo a los Tribunales de Justicia
- 142C Formación del Personal de la Administración de Justicia
- 144A Centros e Instituciones Penitenciarias
- 144B Trabajos Penitenciarios
- 146A Registros vinculados con la Fe Pública

IV.2.2. DEFENSA

La política de Defensa, unida hasta este ejercicio presupuestario a la Política Exterior, recoge dos grandes áreas de actividad: el programa conjunto de inversiones, reposición de material, equipo y armamento y sostenimiento de las Fuerzas Armadas; y la política de personal.

El total de gasto presupuestado en esta política para 1995 alcanza la cifra de 809.636 millones de pesetas, lo que representa el 2,7% del total. Los créditos presupuestados para esta política de gasto han experimentado un crecimiento del 6,9%, cambiando así la tendencia a la baja que había en el ejercicio presupuestario anterior, aunque si se observa el índice respecto a 1990 éste se sitúa en el 99.

El contenido de esta política de gasto se estructura en torno a 5 Subfunciones:

- 211 "Administración General de Defensa". Coordina la función administrativa del Departamento, teniendo como finalidad la atención a los derechos de percepción de las retribuciones de personal, así como la dotación y mantenimiento de los créditos necesarios para el funcionamiento administrativo de la defensa y las relaciones informativas y sociales. El total de gasto dedicado a esta Subfunción alcanza la cifra de 164.422 millones de pesetas, lo que representa el 20,3% del total de esta política.

- 212 "Fuerzas Armadas". Tiene como principal objetivo alcanzar y mantener el grado de instrucción necesario para llevar a cabo la misión que le ha sido impuesta a los órganos encargados de la Defensa Nacional. El volumen de créditos asignados a esta Subfunción alcanza la cifra de 286.820 millones de pesetas, ocupando así el 35,4% del total de créditos destinados a esta política.

- 213 "Potenciación de las Fuerzas Armadas". Esta Subfunción incluye entre sus objetivos el impulso y el desarrollo de las actividades relacionadas con la potenciación y modernización de las Fuerzas Armadas, tanto en lo referente a la adquisición de material como a la infraestructura, con especial relevancia en la investigación tecnológica y el desarrollo industrial. Absorbe el 17,4% del total de créditos de esta política de gasto con 126.789 millones de pesetas.

- 214 "Servicios de Apoyo". Esta Subfunción la forman tanto el apoyo logístico al personal como el apoyo logístico al material, relativos al Órgano Central de Defensa y a los Ejércitos de Tierra, Armada y Aire. El total de créditos ascienden a 177.632 millones de pesetas, suponiendo esta cifra el 21,9% del total de esta política de gasto.

- 215 "Formación del personal". Esta Subfunción tiene como finalidad la gestión de las asignaciones presupuestarias destinadas a impartir los cursos de formación, instrucción y enseñanza, dirigidos al personal dependiente del Departamento. El total de créditos destinados a esta Subfunción ascienden a 39.514 millones de pesetas.

Estas Subfunciones se ordenan, a su vez, en 6 Programas de gasto que se identifican, casi en su totalidad, con las anteriores subfunciones, con la única excepción de la 212 que está formada por dos Programas:

- 212A "Gastos Operativos en las Fuerzas Armadas". Este programa de gasto tiene asignado un total de 182.064 millones de pesetas, lo que representa el 22,5% del total de la política. Puede destacarse el crecimiento de los créditos asignados a este Programa (9,3%) respecto a lo presupuestado para 1994.

- 212B "Personal de Reserva". Absorbe un total de 104.756 millones de pesetas, es decir un 12,9% del gasto total inicialmente presupuestado.

DEFENSA

Millones de pesetas.

PROGRAMA	1994	1995	%95/94	1990 = 100
211A	154.803	164.422	6,2	112
212A	166.648	182.064	9,3	133
212B	99.329	104.756	5,5	105
213A	126.789	141.248	11,4	90
214A	173.100	177.632	2,6	74
215A	36.703	39.514	7,7	110
TOTAL	757.372	809.636	6,9	99

- 211A Administración y Servicios Generales
- 212A Gastos Operativos en las Fuerzas Armadas
- 212B Personal en Reserva
- 213A Modernización de las Fuerzas Armadas
- 214A Apoyo Logístico
- 215A Formación del Personal de las Fuerzas Armadas

IV.2.3. POLITICA EXTERIOR.

Esta política recoge todas las relaciones con otros países u organismos internacionales en todas sus facetas, observándose tres áreas de actuación: Acción diplomática, cooperación internacional y promoción y difusión cultural.

La cuantía de los créditos presupuestados para 1995 asciende a 114.048 millones de pesetas, lo que supone un crecimiento del 13,1% respecto a lo inicialmente presupuestado en el ejercicio anterior. La razón de este crecimiento es doble, en primer lugar se debe al incremento de la cooperación con los países en vías de desarrollo y en segundo lugar a la Presidencia española de la Unión Europea que tendrá lugar en el segundo semestre de 1995.

Esta política gira en torno a 3 Subfunciones:

- 131 "Administración General de Relaciones Exteriores". Engloba los créditos destinados a atender las actividades desarrolladas por la Alta Dirección del Ministerio de Asuntos Exteriores y sus Servicios Generales. Esta Subfunción tiene asignados un total de 8.422 millones de pesetas, siendo la Subfunción que menos volumen de créditos ocupa del total de la política (7,3%).

- 132 "Acción Diplomática y Consular". Encuadra las dotaciones destinadas a las relaciones de nuestro país, tanto con cada Estado soberano como con diversas Organizaciones Internacionales. En el Presupuesto para 1995 tiene un total de créditos asignados de 74.646 millones de pesetas, habiendo experimentado la misma un claro crecimiento respecto a lo presupuestado en el año anterior.

- 134 "Cooperación Internacional". Se incluyen en ella los créditos destinados a los diversos Programas de cooperación derivados de los acuerdos suscritos en materia científica y técnica en el campo sociolaboral,

así como la difusión de la cultura y la lengua española en el exterior. El total de créditos destinados a esta Subfunción asciende a 30.980.

Estas Subfunciones se ordenan, a su vez, en 8 Programas de gasto. De todos estos Programas es preciso destacar algunos por el fuerte peso que los mismos tiene en el total de gasto presupuestado para esta política:

- 132B "Acción Diplomática Multilateral" que absorbe la mayor parte del total de esta política (35,7%) con un total de créditos de 40.702 millones de pesetas, siendo igualmente el Programa que experimenta el menor crecimiento respecto a lo presupuestado inicialmente en el ejercicio precedente (2,2%).

- 134A "Cooperación para el desarrollo" con un presupuesto inicial de 22.235 millones de pesetas lo que supone un fuerte aumento respecto a lo inicialmente presupuestado en el ejercicio presupuestario anterior.

Del resto de Programas tan sólo resaltar el fuerte aumento experimentado en el 132C "Acción Diplomática con las Comunidades Europeas" que, como ya se señaló anteriormente deberá atender las necesidades derivadas de la Presidencia española de la Unión Europea que tendrá lugar en el segundo semestre de 1995.

El índice respecto a 1990 se sitúa en 147, destacando por su fuerte crecimiento (282) el Programa 132B "Acción diplomática multilateral".

POLITICA EXTERIOR

Millones de pesetas.

PROGRAMA	1994	1995	%95/94	1990 = 100
131A	7.531	8.289	10,1	128
131B	128	133	3,9	101
132A	18.401	19.833	7,8	119
132B	39.845	40.702	2,2	282
132C	2.322	3.145	35,4	144
132D	9.894	10.966	10,8	146
134A	14.361	22.235	54,8	108
134B	8.335	8.745	4,9	166
TOTAL	100.817	114.048	13,1	147

131A Dirección y Servicios Generales de Asuntos Exteriores

131B Formación del Personal de Relaciones Exteriores

132A Acción Diplomática Bilateral

132B Acción Diplomática Multilateral

132C Acción Diplomática de las Comunidades

132D Acción Consular

134A Cooperación para el Desarrollo

134B Cooperación, Promoción y Difusión Cultural en el Exterior

IV.2.4. SEGURIDAD CIUDADANA

La política presupuestaria de Seguridad Ciudadana está concebida como el conjunto coordinado de acciones dirigidas a la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades y la garantía de la seguridad de los ciudadanos, tanto en la normal actividad diaria, en la que se incluye el desplazamiento por vías urbanas e interurbanas, como ante el riesgo de siniestros y catástrofes naturales.

La Función "Seguridad y Protección Civil" destinada al cumplimiento de estos fines, es gestionada en su totalidad por el Departamento de Justicia e Interior, cuyas dotaciones presupuestarias se destinan a financiar las directrices de la política del Ministerio y las actividades orientadas a la consecución de los siguientes objetivos: formación de las Fuerzas Armadas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Seguridad Ciudadana, Seguridad Vial, actuaciones policiales en materia de droga y protección civil.

El total de créditos asignados en el Presupuesto para 1995 a esta política de gasto es de 558.866 millones de pesetas, lo que supone un incremento del 5,4% respecto a lo presupuestado en el año anterior. La evolución de los créditos destinados a esta política de gasto ha sido en los primeros años de la década de los noventa de ligero crecimiento, tal como puede comprobarse en el índice establecido respecto a 1990 que alcanza el valor 123. El total de créditos destinados a esta política representan el 1,9% del total presupuestado.

De dichos créditos, 455.300 millones de pesetas (81,5% del total de la política) corresponden al capítulo 1 -gastos de personal-, 38.285 millones de pesetas a inversiones reales (6,9% del total de esta política) con una disminución del 5,3% respecto a lo inicialmente presupuestado en 1994 -capítulo 6-, repartiéndose la diferencia entre los restantes capítulos presupuestarios.

Esta política de gasto gira fundamentalmente en torno a 3 Subfunciones:

- 221 "Administración General de Seguridad y Protección Civil". Esta Subfunción tiene como finalidad la definición de la política del Departamento, condicionando las líneas de actuación, el establecimiento del marco legal, etc. La cuantía destinada a la misma se eleva a 28.570 millones de pesetas, lo que supone un 5,1% del total de créditos presupuestados en esta política. Esta Subfunción ha experimentado un descenso importante debido fundamentalmente a la disminución de las inversiones.

- 222 "Seguridad y Orden Público". Esta Subfunción absorbe la mayor parte de las dotaciones asignadas a esta política, con 520.434 millones de pesetas, lo que representa un 93,1% del total de gasto presupuestado. Esta Subfunción experimenta, a diferencia de la anterior, un claro crecimiento respecto al ejercicio precedente.

- 223 "Protección Civil". Para la prevención y previsión de los riesgos catastróficos. Las dotaciones en esta Subfunción ascienden a 3.635 millones de pesetas, lo que representa el 0,6% del total.

Dichas Subfunciones comprenden 8 Programas de los cuales podemos considerar como más destacables:

- 222A "Seguridad Ciudadana" que absorbe el 68,7% del total de gasto de esta política, con 383.751 millones de pesetas, lo que significa un aumento del 5,2% respecto al crédito presupuestado para 1994.

- 222B "Seguridad Vial", con 66.630 millones de pesetas, el 11,9% del total de gasto destinado a esta política, habiendo experimentado, a diferencia de lo ocurrido en el año anterior, un fuerte crecimiento respecto a lo presupuestado para 1994 (12,8%).

- 222D "Fuerzas y Cuerpos de reserva" con un total presupuestado de 65.123 millones de pesetas, un 7,8% más que en 1994.

- 221A "Dirección y Servicios Generales de Seguridad y Protección Civil", al que corresponden 16.179 millones de pesetas, lo que supone el 2,9% del total de gasto destinado a esta política y un fuerte descenso (-32%) respecto al crédito inicial de 1994.

- 122A "Dirección y Servicios Generales de Justicia e Interior"; 221B "Formación Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado", 222C "Actuaciones Policiales en materia de droga" y 223A "Protección Civil", completan el resto de gasto de esta política.

SEGURIDAD CIUDADANA.

Millones de pesetas.

PROGRAMA	1994	1995	%95/94	1990 = 100
122A	0	6.227	---	-
221A	23.781	16.179	-32,0	61
221B	14.111	12.391	-12,2	110
222A	364.745	383.751	5,2	119
222B	59.072	66.630	12,8	133
222C	4.582	4.930	7,6	117
222D	60.391	65.123	7,8	185
223A	3.517	3.635	3,4	77
TOTAL	530.199	558.866	5,4	123

122A Direcc. y Serv.Generales de Justicia e Interior
 221A Dirección y Servicios de Seguridad y Protección Civil
 221B Formación Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado
 222A Seguridad Ciudadana
 222B Seguridad Vial
 222C Actuaciones Policiales en Materia de Droga
 222D Fuerzas y Cuerpos de Reserva
 223A Protección Civil

IV.2.5. PENSIONES

La política presupuestaria de pensiones recoge la gestión y el abono de las pensiones contributivas a los beneficiarios del Sistema de Seguridad Social, cualquiera que sea su régimen de adscripción y a los beneficiarios del sistema de Clases Pasivas, así como las pensiones no contributivas para ancianos y minusválidos sin recursos establecidos por la Ley 26/90, de 20 de diciembre.

El gasto total de los Programas que integran esta política para 1995 asciende a 6.978.707 millones de pesetas, lo que representa un 23,6% del total de gasto de los Presupuestos Generales del Estado. Esta política de gasto ha experimentado un crecimiento global del 8% con respecto a 1994.

Este incremento en materia de pensiones se debe fundamentalmente a dos causas: por un lado el aumento en el número de pensiones, debido al aumento de la población y a la elevación de la tasa de longevidad y, por otro lado, al aumento de la pensión media, cuyas causas hay que buscarlas tanto en la política de revalorización llevada a cabo como en el efecto sustitución, que recoge el resultado económico derivado del movimiento de altas y bajas de pensiones, al ser la cuantía de las nuevas pensiones superior a las de aquellas que causan baja definitiva.

Del total de gasto público destinado a pensiones en el presupuesto de 1995, el 88,8% corresponde a transferencias corrientes. Estas prestaciones se concretan en los Presupuestos Generales del Estado para 1995 en la Subfunción 314 "Pensiones y otras Prestaciones Económicas". En ella se recogen las pensiones de la Seguridad Social y el régimen de Clases Pasivas de los funcionarios de la Administración Civil y Militar.

Los Programas que se integran en esta política de gasto son:

- 314B "Pensiones de Clases Pasivas.
- 314C "Gestión de Pensiones de Clases Pasivas".

- 314E "Pensiones contributivas de la Seguridad Social".
- 314G "Gestión de Prestaciones Económicas de la Seguridad Social.
- 314J "Otras pensiones y Prestaciones de Clases Pasivas".

- El Programa 314E "Pensiones contributivas de la Seguridad Social" es el que absorbe la mayor parte del total de esta política de gasto, 6.193.672 millones de pesetas, equivalentes a un 88,8% del total, seguido del 314B "Pensiones de Clases Pasivas" que tiene asignados 713.186 millones de pesetas, lo que significa el 10,2% del total de esta política.

Respecto al sistema de Seguridad Social se presupuesta un gasto de 6.254.172 millones de pesetas de los cuales 6.177.156 millones de pesetas corresponden al abono de pensiones y el resto a los gastos de administración y gestión de las mismas. La estimación del gasto en pensiones se ha realizado en función de un crecimiento del colectivo de pensionistas del 1,88% y una revalorización del 3,5% y un incremento de un 1,89% por el efecto sustitución que se deriva del movimiento de altas y bajas de pensiones.

Por tipos de pensiones el gasto presupuestado, incluyendo gastos de gestión, se distribuye de la siguiente forma:

- Pensiones de jubilación.....	3.345.993
- Pensiones de invalidez.....	1.582.159
- Pensiones de viudedad.....	1.146.262
- Pensiones de orfandad.....	82.657
- Pensiones en favor de familiares..	20.086

Por su parte y respecto al sistema de Clases Pasivas, contará en 1995 con una dotación presupuestaria de 724.535 millones de pesetas, de la cual se destinarán exclusivamente a prestaciones un volumen de 722.503 millones de pesetas distribuidos de la siguiente manera:

- Pensiones a funcionarios de carácter civil...	284.542
- Pensiones a funcionarios de carácter militar.	213.292
- Pensiones a familiares de carácter civil.....	95.390
- Pensiones a familiares de carácter militar...	118.572
- Otras pensiones y prestaciones.....	10.707

La previsión de gasto se ha realizado sobre la estimación de un crecimiento medio neto del colectivo de un 0,76% y una revalorización aplicada en los mismos términos que los señalados para el sistema de Seguridad Social, incluido el efecto de compensación a los pensionistas por desviaciones del IPC en 1994.

El índice respecto a 1990 se fija en 163, siendo destacable el fuerte crecimiento (203) experimentado por el Programa 314G "Gestión de prestaciones económicas de la Seguridad Social".

PENSIONES.

Millones de pesetas.

PROGRAMA	1994	1995	%94/93	1990 = 100
314B	680.206	713.186	4,8	161
314C	1.917	2.014	5,1	179
314E	5.713.220	6.193.672	8,4	163
314G	57.289	60.500	5,6	203
314J	8.095	9.335	15,3	-
TOTAL	6.460.727	6.978.707	8,0	163

314B Pensiones de Clases Pasivas

314C Gestión de Pensiones de Clases Pasivas

314E Pensiones contributivas de la Seguridad Social

314G Gestión de Prestaciones Económicas de la Seguridad Social

314J Otras Pensiones y Prestaciones de Clases Pasivas

IV.2.6. ASISTENCIA AL DESEMPLEO Y PRESTACIONES SOCIALES

La política presupuestaria de Asistencia al Desempleo y Prestaciones Sociales recoge dos grandes bloques de acciones claramente diferenciadas: por una parte las acciones relacionadas con el mercado de trabajo y por otra, las prestaciones de carácter asistencial. Las acciones relativas al mercado de trabajo, hacen referencia a las prestaciones sustitutivas de salarios que tratan fundamentalmente de garantizar la percepción de rentas: asistencia al desempleo, prestaciones de incapacidad temporal y las prestaciones de garantía salarial. Las prestaciones asistenciales recogen ayudas económicas destinadas a colectivos que, por sus especiales características, necesitan una mayor protección: pensiones de guerra, atención a drogadictos, protección al menor, etc.

En definitiva, podemos señalar que los créditos que se incluyen en esta política de gasto se destinan a mejorar la distribución de la renta, cubriendo así las necesidades a las que se ha dado un carácter preferente por la sociedad.

El total presupuestado en los Programas que integran esta política alcanzan la cifra de 3.475.877 millones de pesetas, lo que supone el 6,8% total presupuestado. Del total de créditos, el 95,4% corresponde a transferencias corrientes a familias e instituciones privadas sin fines de lucro.

Estas prestaciones se concretan en los Presupuestos Generales del Estado para 1995 en las siguientes Subfunciones:

- 312 "Asistencia al Desempleo".
- 313 "Acción Social".
- 315 "Relaciones Laborales".
- Parcialmente, por algunos Programas de la Subfunción 314 "Pensiones y otras Prestaciones Sociales".

La mayor parte del gasto público destinado a esta política corresponde al Programa

312A "Prestaciones a los Desempleados". Se integran en el mismo las cantidades destinadas a prestaciones a los desempleados por distintos conceptos, incluidas las cuotas de la Seguridad Social de ese colectivo y la protección del desempleo eventual agrario, representando dichos créditos el 58,1% del total. El Programa 314F "Subsidios por Incapacidad Temporal y otras Prestaciones de la Seguridad Social" absorbe el 19,3% del total y el otro 22,6% se reparte entre los restantes Programas que atienden aspectos tales como: Las Pensiones de Guerra, los Servicios Sociales a la Tercera Edad, o las Prestaciones de Garantía Salarial.

El Programa 313F "Prestación Social Sustitutoria de Objetores de Conciencia" es el que experimenta un mayor crecimiento respecto a las cantidades presupuestadas en 1994 (46,4%), aunque dicho crecimiento es inferior al del año 1994 que supero el 100%. Por su parte el programa 313J "Servicios Sociales de la Seguridad Social de Minusválidos" experimenta de nuevo un importante descenso (-11,3%).

Respecto al Programa 312A "Prestaciones por Desempleo", puede observarse un ligero crecimiento del 2,1% respecto a los créditos inicialmente presupuestados para 1994, dicho crecimiento mucho más reducido que el experimentado en años anteriores muestra por un lado los efectos de las últimas reformas introducidas en la normativa reguladora de estas prestaciones así como la mejora esperada en el mercado de trabajo.

El índice de esta política se fija en 173, destacando el fuerte crecimiento (361) experimentado por el Programa 313F "Prestación social sustitutoria de objetores de conciencia".

ASISTENCIA AL DESEMPLEO Y PRESTACIONES SOCIALES.

Millones de pesetas.

PROGRAMA	1994	1995	%95/94	1990 = 100
312A	1.979.071	2.020.826	2,1	184
313C	6.851	8.130	18,7	106
313E	1.591	1.588	-0,2	85
313F	2.539	3.717	46,4	361
313G	5.038	4.995	-0,9	168
313H	5.832	7.461	27,9	227
313I	100.234	88.861	-11,3	111
313J	45.715	46.077	0,8	154
313K	21.851	23.210	6,2	130
313L	23.959	25.620	6,9	162
313M	63.006	65.879	4,6	175
313N	9.880	10.011	1,3	111
313O	2.820	2.927	3,8	175
314D	44.243	45.654	3,2	.
314F	735.184	670.468	-8,8	160
314H	121.003	115.992	-4,1	115
314I	229.837	244.175	6,2	245
315A	13.747	12.697	-7,6	116
315B	82.047	77.589	-5,4	102
TOTAL	3.494.448	3.475.877	-0,5	173

- 312A Prestaciones a los Desempleados
- 313A Pensiones y Prestaciones Asistenciales
- 313C Prestaciones de Asistencia Social
- 313D Pensiones de Guerra
- 313E Acción Social en favor de Funcionarios
- 313F Prestación Social Sustitutoria de Objetores de Conciencia
- 313G Plan Nacional de Droga
- 313H Acción en favor de Emigrantes
- 313I Serv. Soc. de la Seguridad Social de Minusválidos
- 313J Serv. Soc. de la Seguridad Social de la Tercera Edad
- 313K Otros Servicios de la Seguridad Social
- 313L Serv. Soc. del Estado
- 313M Serv. Soc. de la Seguridad Social Gestionados por CC.AA.
- 313N Servicios Sociales de la Seguridad Social
- 313O Protección al Menor
- 314D Prestaciones Económicas Mutualismo Administrativo
- 314F Subsidios de Inc.Temporal y Otras Prest.Sociales

314H Pensiones de Guerra
314I Pensiones no contributivas y prest. asist.
315A Administ. de Relac. Laborales y Condiciones de Trabajo
315B Prestaciones de Garantía Salarial

IV.2.7. FOMENTO DE EMPLEO

Las actuaciones comprendidas en esta política de gasto persiguen el objetivo de favorecer la creación de empleo, así como facilitar la recolocación de trabajadores a través del reciclaje de los mismos en los Centros de Formación Profesional.

El total de gasto destinado a esta política para 1995 asciende a 355.964 millones de pesetas, lo que supone un aumento del 8,2%. Del total de gasto de esta política, un 81,8% corresponde al capítulo 4, transferencias corrientes, y el capítulo 1, gastos de personal, el 12,6%. El resto de capítulos presupuestarios se reparten el 5,6% restante.

La política de Promoción de Empleo se estructura en torno a dos Subfunciones:

- 322 "Promoción de empleo".
- 324 "Formación profesional no reglada".

Cada una de estas Subfunciones está formada por 2 Programas:

- 322A "Fomento y Gestión de Empleo".
- 322C "Desarrollo de la economía social".
- 324A "Formación Profesional Ocupacional".
- 324B "Escuelas Taller y Casas de Oficio".

- El primero de los Programas "Fomento y Gestión de Empleo", recoge el conjunto de intervenciones selectivas en el mercado de trabajo realizado por los poderes públicos, con el objeto de lograr una mejor asignación de los factores productivos y una tutela específica a los grupos sociales mas desfavorecidos en el empleo. El coste total de este Programa es de 166.471 millones de pesetas, lo que supone un crecimiento del 8,4%.

- Por lo que se refiere al Programa 324A "Formación Profesional

Ocupacional", tiene una asignación presupuestaria 141.950 millones de pesetas, lo que supone un 9,3% más respecto a lo presupuestado en el ejercicio anterior.

Se puede observar una cierta estabilidad en la cuantía del gasto destinado a esta política desde 1990 situándose el índice actual en 109.

Además de la aprobación de estos créditos con el objetivo de fomentar el empleo se han tomado recientemente otras medidas de gran importancia. Un primer bloque de medidas fueron recogidas en el Real Decreto-Ley 3/1993, de 26 de febrero, de Medidas Urgentes sobre materias presupuestarias, tributarias, financieras y de empleo; en cuyo contenido se recogía, entre otras, la subvención de la conversión de contratos temporales en definitivos. Un segundo bloque de medidas se encuentran recogidas en la Ley 10/1994, de 19 de mayo, de Medidas Urgentes de Fomento de la Ocupación, con las que se pretende mejorar los servicios públicos de empleo, posibilitando a su vez la existencia de agencias de colocación sin fines lucrativos y permitiendo la actividad de las empresas de carácter temporal; se regula asimismo el nuevo contrato de aprendizaje y se favorece la contratación a tiempo parcial, entre otras medidas.

FOMENTO DEL EMPLEO.

Millones de pesetas.

PROGRAMA	1994	1995	%95/94	1990 = 100
322A	153.637	166.471	8,4	89
322C	4.073	2.259	-44,5	61
324A	129.853	141.950	9,3	102
324B	41.416	45.284	9,3	-
TOTAL	328.979	355.964	8,2	109

322A Fomento y Gestión de Empleo

322C Desarrollo de la Economía Social

324A Formación Profesional Ocupacional

324B Escuelas Taller y Casas de Oficio

IV.2.8. SANIDAD

La política presupuestaria de Sanidad refleja los gastos derivados de la asistencia sanitaria dispensada por el Instituto Nacional de la Salud, en su doble vertiente de INSALUD gestión directa y de gestión transferida a las Comunidades Autónomas, el Instituto Social de la Marina y las Mutuas Patronales, todas ellas integradas en el Sistema de Seguridad Social.

El presupuesto destinado a la política presupuestaria de Sanidad asciende en 1995 a 3.331.153 millones de pesetas, cantidad que representa un aumento respecto al presupuesto inicial del año 1994 del 7,3%. Dicha cifra presupuestada supone el 11,2% del total de gasto de los Presupuestos Generales del Estado. El mayor esfuerzo económico se centra en el Instituto Nacional de la Salud (INSALUD) en su doble vertiente de INSALUD- gestión directa y Servicios Transferidos a las Comunidades Autónomas, con un crecimiento sobre 1994 del 14%.

Por lo que se refiere a los servicios de salud de las Comunidades Autónomas con competencias asumidas en materia de Sanidad, hay que resaltar que durante el ejercicio de 1994 se han transferido los servicios y competencias del INSALUD a la Comunidad Autónoma de Canarias, con lo que actualmente son siete las Comunidades Autónomas que tienen actualmente transferidas las competencias en materia sanitaria: Andalucía, Cataluña, País Vasco, Comunidad Valenciana, Galicia, Navarra y Canarias y asumen créditos en 1995 por valor de 1.947.807 millones de pesetas.

Del total de gasto presupuestado en política sanitaria, un 62,8% se destina a transferencias corrientes -capítulo 4 del presupuesto-, un 20,3% a gastos de personal -capítulo 1 del presupuesto-, y un 15,5% a gastos corrientes en bienes y servicios -capítulo 2-, distribuyéndose el resto entre los otros capítulos presupuestarios.

La política presupuestaria en el ámbito de la Sanidad gira en torno a 3

Subfunciones:

- 411 "Administración General de la Sanidad". Con una dotación presupuestaria de 28.117 millones de pesetas, tiene atribuida, fundamentalmente, la elaboración de la política sanitaria de salud pública. Es de destacar el fuerte descenso experimentado por estos créditos (-83,1%) que reproduce el comportamiento de los mismos en el ejercicio precedente.

- 412 "Hospitales, Servicios Asistenciales y Centros de Salud". Con una dotación de 3.289.437 millones de pesetas, representa el 98,7% del total. Esta Subfunción se ocupa, entre otras finalidades, de la asistencia hospitalaria y dispensarial en sus tres facetas: preventiva, asistencial y rehabilitadora.

- 413 "Acciones Públicas relativas a la Salud". Con una dotación de 4.599 millones de pesetas, se ocupa, fundamentalmente, de la ordenación farmacéutica y de las medidas especiales de vigilancia sanitaria.

Estas tres Subfunciones se canalizan en el Presupuesto para 1995 a través de 14 Programas, entre los cuales, por su importancia cuantitativa, podemos destacar los siguientes:

- 412K "Asistencia Sanitaria de la Seguridad Social gestionada por las Comunidades Autónomas". Programa al que se destinan 1.784.973 millones de pesetas que suponen el 53,6% del total de la política. Puede observarse un fuerte crecimiento en el volumen de créditos de este Programa (22,8%).

- 412I "Atención Especializada en Salud . Insalud gestión directa". Programa que acapara el 23,0% del gasto de esta política, con un total de 765.678 millones de pesetas, experimentando un descenso del 0,8% respecto al presupuesto inicial de 1994.

- 412H "Atención Primaria de Salud", al que se destinan 444.333 millones de pesetas, que suponen el 13,3% del gasto presupuestado para esta política. Con estos recursos se financiará el funcionamiento de numerosos Centros de Salud, Consultorios y Ambulatorios. Asimismo sirve para financiar el funcionamiento de las Unidades de Salud Mental, Centros de Orientación Familiar, Salas de Fisioterapia y Unidades de Preparación al Parto.

- 412P "Planificación de la Asistencia Sanitaria". Es un Programa de reducida cuantía, 6.927 millones de pesetas, 0,2% del total. Sin embargo, hay que resaltar el fuerte descenso experimentado por el mismo en este ejercicio presupuestario (-30,7%), que contrasta con el fuerte crecimiento experimentado en el ejercicio anterior.

El aumento de los créditos destinados a esta política presupuestaria durante los primeros años de esta década queda recogido en el índice que, respecto a 1990, se fija en 168.

SANIDAD.

Millones de pesetas.

PROGRAMA	1994	1995	%95/94	190 = 100
411A	166.361	28.117	-83,1	93
412B	36.564	38.867	6,3	120
412H	413.890	444.333	7,4	135
412I	772.181	765.678	-0,8	121
412J	1.387	1.482	6,8	129
412K	1.453.962	1.784.973	22,8	216
412L	162.312	170.347	5,0	-
412M	58.123	60.899	4,8	-
412N	23.332	24.931	6,9	-
412P	9.989	6.927	-30,7	117
413B	1.481	1.206	-18,6	72
413C	1.579	1.714	8,5	138
413G	1.715	1.679	-2,1	-
413H	322	0	-100	-
TOTAL	3.103.198	3.331.153	7,3	168

- 411A Dirección y Servicios Generales de Sanidad
- 412B Asistencia Hospitalaria en las Fuerzas Armadas
- 412H Atención Primaria de Salud
- 412I Atención Especializada de Salud
- 412J Medicina Marítima
- 412K Asistencia Sanitaria de la Seguridad Social gestionada por CC.AA.
- 412L Asistencia Sanitaria del Mutualismo Activo
- 412M Atención Primaria Salud Mut. Patr. e Inst. Soc. Mar.
- 412N Atención Especial Salud Mut. Patr. e Inst. Soc. Mar.
- 412P Planificación de la Asistencia Sanitaria
- 413B Oferta y Uso Racional de Med. y Prod. Sanitaria
- 413C Sanidad Exterior
- 413G Coordinación General de Salud
- 413H Ordenación Profesional y de la Investigación

IV.2.9. EDUCACION

La política de gasto público en Educación tiene como finalidad cubrir una serie de necesidades individuales y sociales materializadas en la mejora de la igualdad de oportunidades, la formación de la mano de obra que el sistema productivo demanda en cada momento y, en definitiva, la formación, tanto de jóvenes como de adultos, con la última finalidad de contribuir al crecimiento económico.

El gasto total destinado a Educación en los Presupuestos Generales del Estado, de los que están excluidos todas aquellas competencias asumidas por las Comunidades Autónomas, ascenderá en el año 1995 a 1.089.313 millones de pesetas, lo que significa un crecimiento, respecto al presupuesto del ejercicio anterior del 6,6%.

Es el capítulo 1 "Gastos de personal", el que ocupa la mayor parte del total presupuestado, un 58,6%, seguido de las transferencias corrientes, capítulo IV, que absorben el 31,5%.

Esta política de gasto en el presupuesto para 1995 se concreta en 3 Subfunciones:

- 421 "Administración General de la Educación". En el marco de esta Subfunción se llevan a cabo las labores propias de la dirección, coordinación y apoyo de las actividades del conjunto de la política. El total de gasto destinado a esta Subfunción asciende a 33.473 millones de pesetas, habiendo experimentado un ligero ascenso respecto al presupuesto del ejercicio anterior.

- 422 "Enseñanza". Esta Subfunción va destinada a tratar de satisfacer las demandas sociales de atención educativa, ofreciendo una enseñanza a todos los niveles: Infantil, Básica, Enseñanzas Medias, Universitarias, etc. Esta Subfunción absorbe el 87,5% del total del gasto destinado a esta política, con 953.826 millones de pesetas, lo que supone un crecimiento respecto a

lo presupuestado para el año 1994.

- 423 "Promoción Educativa". Esta Subfunción tiene como finalidad más significativa la de satisfacer el ejercicio del derecho a la educación en aquellos colectivos con carencia de recursos económicos, mediante la concesión de becas y ayudas complementarias. El total de gasto presupuestado asciende a 102.014 millones de pesetas lo que supone un aumento respecto a lo presupuestado en 1993.

Estas Subfunciones se estructuran en torno a 19 Programas presupuestarios, de los que hay que destacar:

- 422A "Educación Infantil y Primaria".
- 422C "Educación Secundaria, Formación Profesional y Escuelas Oficiales de Idiomas".
- 422D "Enseñanzas Universitarias".

Estos tres Programas absorben 836.902 millones de pesetas, el 76,8% del total de gasto destinado a la política de Educación. Los restantes Programas se reparten el 23,2% restante.

EDUCACION.

Millones de pesetas.

PROGRAMA	1994	1995	%95/94	1990 = 100
421A	22.174	22.564	1,8	114
421B	10.495	10.909	3,9	149
422A	349.369	368.293	5,4	143
422C	293.409	316.116	7,7	94
422D	140.853	152.493	8,3	127
422E	30.444	36.236	19,0	130
422F	13.945	14.758	5,8	155
422H	540	858	58,9	342
422I	12.188	13.920	14,2	136
422J	7.482	6.599	-11,8	82
422K	10.275	10.663	3,8	145
422L	667	680	1,9	106
422M	261	303	16,1	18
422N	27.428	27.747	1,2	162
422O	1.983	1.504	-24,2	51
422P	3.198	3.656	14,3	-
423A	75.904	79.730	5,0	139
423B	20.071	21.076	5,0	145
423C	1.171	1.208	3,2	34
TOTAL	1.021.857	1.089.313	6,6	122

421A Dirección y Serv. Generales de la Educación

421B Perfeccionamiento del Profesorado de Educación

422A Educación Infantil y Primaria

422C Educación Secundaria, Formación Prof. y Escuelas Idiomas

422D Enseñanzas Universitarias

422E Educación Especial

422F Enseñanzas Artísticas

422H Form. del Pers. en el Ambito de la Or. Industrial

422I Educación en el Exterior

422J Educación Compensatoria

422K Educación Permanente y a Distancia no Universitaria

422L Enseñanzas Deportivas

422M Enseñanzas Náuticas y Aeronáuticas

422N Enseñanzas Especiales

422O Nuevas Tecnologías Aplicadas a la Educación

422P Deporte Escolar y Univer.

423A Becas y Ayudas a Estudiantes

423B Servicios Complementarios de la Enseñanza

423C Apoyo a otras Actividades Esc.

IV.2.10. INVESTIGACION

Los créditos de esta política de gasto se destinan a financiar la investigación en diferentes sectores, mediante Programas especiales, definidos en función de las prioridades nacionales en el sector público y privado.

Con los recursos destinados a esta función se pretende la realización de acciones encaminadas a: lograr cotas más altas de eficiencia en la aplicación de los recursos públicos y privados destinados a la educación; reforzar las acciones encaminadas a la coordinación e integración de los esfuerzos investigadores en aras de la eficiencia, fomentar las relaciones entre el sistema español de Ciencia y Tecnología y el sistema de las Comunidades Europeas y estimular y promocionar la investigación básica de calidad a través de la promoción general del conocimiento.

El Presupuesto de 1995 dedica un total de 206.932 millones de pesetas a Investigación, cifra ésta que representa el 0,7% del total de gasto de los Presupuestos Generales del Estado, produciéndose en este presupuesto un importante aumento del volumen de créditos del 11,2%. A pesar de este crecimiento el índice establecido respecto a 1990 se sitúa en 99.

La mayor parte de este total presupuestado está destinado a gastos de personal (27,3%) y a transferencias de capital (36,3%).

Esta política de gasto gira en torno a 2 Subfunciones:

- 541 "Investigación y Documentación Científica", a la que se destinan 51.695 millones de pesetas, lo que supone un crecimiento del 7,6% respecto a lo presupuestado en el ejercicio anterior. Estos créditos son gestionados en su totalidad por el Ministerio de Educación y Ciencia.

- 542 "Investigación Técnica y Aplicada". Dispone de 155.237 millones de pesetas, lo que supone un crecimiento del 12,5% respecto al presupuesto

de 1994. Recoge las dotaciones que los diferentes Ministerios destinan a financiar actividades de investigación propias de sus áreas de actuación, destacando por su importancia cuantitativa: Defensa, Industria, Comercio y Turismo y Educación y Ciencia.

Estas Subfunciones se estructuran en torno a 11 Programas, de los cuales podemos resaltar por su importancia cuantitativa los siguientes:

- 541A "Investigación Científica". Programa al que se destinan 50.470 millones de pesetas y que ve decrecer su dotación, en relación al presupuesto de 1993 en un 7,6%. Este Programa es gestionado por las Dirección General de Investigación Científica y Técnica y por el Consejo Superior de Investigaciones Científicas, ambos del Ministerio de Educación y Ciencia.

-542C "Investigación y Estudios de las Fuerzas Armadas". Programa al que se destinan 48.466 millones de pesetas. La actividad investigadora se centra básicamente en áreas del Departamento de Defensa: Armamento y Material, Canal de Experiencias Hidronámicas del Pardo, e Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial "Esteban Terradas".

- 542E "Investigación y Desarrollo Tecnológico", que absorbe 58.813 millones de pesetas, un 24,2% más que en el presupuesto del año anterior, y cuyo objetivo se centra en crear las condiciones adecuadas para que las empresas realicen actividades de investigación y desarrollo tecnológico, dirigidas claramente al mercado, bien sea por la vía de generación de productos o a través de la mejora de los procesos.

INVESTIGACION.

Millones de pesetas.

PROGRAMA	1994	1995	%95/94	1990 = 100
541A	46.884	50.470	7,6	110
541B	1.138	1.225	7,6	128
542A	21.607	23.759	10,0	92
542B	1.398	1.454	4,0	112
542C	46.523	48.466	4,2	88
542D	485	519	7,0	128
542E	47.358	58.813	24,2	102
542F	7.749	8.471	9,3	92
542G	513	598	16,6	97
542H	11.662	12.452	6,8	114
542I	726	705	-2,9	102
TOTAL	186.043	206.932	11,2	99

541A Investigación Científica

541B Astronomía y Astrofísica

542A Investigación Técnica

542B Investigación y Estudios Sociológicos y Constitución

542C Investigaciones y Estudios de las Fuerzas Armadas

542D Investigación y Experimentación de Obras Públicas

542E Investigación y Desarrollo Tecnológico

542F Investigación y Experimentación Agraria y Pesquera

542G Investigación Educativa

542H Investigación Sanitaria

542I Investigación y Estudios Estadísticos y Económicos

IV.2.11. VIVIENDA

El gasto en vivienda contenido en los Presupuestos Generales del Estado recoge la cuantificación de los instrumentos de ayuda canalizados a través de subvenciones directas y bonificaciones en los tipos de interés aplicados a viviendas de nueva construcción, rehabilitación y financiación de la compra de vivienda usada. El amplio campo de actuación en materia de vivienda, que abarca fundamentalmente incentivos fiscales y ordenación del suelo edificable, las competencias de Comunidades Autónomas y Ayuntamientos y el retraso en las repercusiones presupuestarias del Plan 1992-1995, explica su escasa dotación, que se corresponde con medidas anteriores, así como a un conjunto de acciones puntuales para abordar problemas específicos, como el de la aluminosis y la construcción de viviendas en las ciudades de Ceuta y Melilla.

Los recursos presupuestados inicialmente para 1995 ascienden a 113.852 millones de pesetas, casi el 0,4% del gasto total, con un aumento del 6% con respecto al año anterior. Esta política se articula a través de la Función 43 "Vivienda y Urbanismo", que se corresponde con dos Subfunciones: 431 "Vivienda" y 432 "Urbanismo y Arquitectura".

- La Subfunción 431 representa el 96,3% del gasto de esta política, aumentando un 5,3% con respecto al año anterior. Más del 90% de sus recursos se destinan a transferencias de capital, fundamentalmente en concepto de subsidiación de intereses de préstamos a los adquirentes de viviendas, con un aumento global del 8%. Las transferencias a las Comunidades Autónomas para adquisición y rehabilitación de viviendas y la realización de convenios para financiar las reparaciones derivadas del efecto de la aluminosis representan casi el 30% del gasto total.

- La Subfunción 432 apenas representa el 3,7% del gasto, aumentando un 25% con respecto a 1994. Las inversiones absorben casi el 70,5% del total, con un incremento del 29,3%.

La evolución del gasto en vivienda desde 1990 no muestra un importante crecimiento, situándose actualmente su índice en 122.

VIVIENDA

Millones de pesetas.

PROGRAMA	1994	1995	%95/94	1990 = 100
431A	104.031	109.596	5,3	121
432A	3.408	4.256	24,9	170
TOTAL	107.439	113.852	6,0	122

431A Promoción, administración, ayudas para rehabilitación y acceso a vivienda.

432A Ordenación y fomento de la edificación.

IV.2.12. SUBVENCIONES CORRIENTES AL TRANSPORTE

La política de subvenciones corrientes al transporte hace referencia al conjunto de recursos presupuestarios destinados a participar en la financiación de los servicios públicos de transportes de carácter deficitario, a través de transferencias de explotación realizadas de acuerdo con el contenido de los respectivos Contratos Programas que sirven de cauce a las relaciones entre el Estado y las empresas públicas que realizan estos servicios, conforme a lo establecido en el artículo 91 de la Ley General Presupuestaria.

Las subvenciones al transporte se corresponden con los diferentes medios y persiguen distintas finalidades. Así, en el ámbito del transporte ferroviario, las transferencias se destinan principalmente a RENFE, FEVE, ferrocarriles de Cataluña y Comunidad Valenciana y el Metro de Madrid y Barcelona. En el transporte por carretera reciben subvenciones de explotación los transportes metropolitanos de Madrid y Barcelona y determinados transportes interurbanos. Su finalidad es garantizar unos precios asequibles y permitir cubrir los costes del transporte. Además, en el transporte marítimo y aéreo se tiene en consideración la residencia en territorios españoles extrapeninsulares a través de la bonificación de tarifas, tanto de mercancías como de personas. Finalmente, esta política recoge los recursos presupuestarios destinados a sufragar el seguro de cambio de las autopistas de peaje.

De acuerdo con estos objetivos, las subvenciones corrientes al transporte absorben cerca del 0,9% de los gastos totales, disminuyendo un 7,7% con respecto al año anterior.

Esta política está actualmente integrada por cuatro Subfunciones, destacando las subvenciones al transporte terrestre, que absorbe el 88,4% de los recursos inicialmente presupuestados, destinadas fundamentalmente a cubrir el déficit de explotación de RENFE (79,9%).

La evolución de esta política de gasto desde 1990 muestra un descenso moderado,

situándose actualmente su índice en el valor 94.

SUBVENCIONES CORRIENTES AL TRANSPORTE

Millones de pesetas.

PROGRAMA	1994	1995	%95/94	1990 = 100
511D	1.269	1.228	-3,2	56
513B	248.975	223.006	-10,4	91
513F	13.588	18.931	39,3	137
514D	728	627	-13,9	28
515D	9.000	8.600	-4,4	153
TOTAL	273.560	252.392	-7,7	94

511D Dirección y Servicios Generales de Obras Públicas y Transportes.

513B Subvenciones y Apoyo al Transporte Terrestre

513F Cobertura del Seguro de Cambio de Autopista

514D Subvenciones y Apoyo al Transporte Marítimo

515D Subvenciones y Apoyo al Transporte Aéreo

IV.2.13. INFRAESTRUCTURAS

Los aspectos básicos recogidos en esta política hacen referencia a las prioridades establecidas en la creación y mejora de las infraestructuras que permitan atender las necesidades derivadas de la política de transportes, así como de los recursos hidráulicos. En el primer caso, la actividad se concentra en el incremento de la oferta viaria de carreteras con el fin de reducir los tiempos medios de recorrido y aumentar la seguridad del usuario y en la adecuación de la infraestructura ferroviaria a las nuevas necesidades de la red de transporte. La realización de las obras de infraestructura hidráulica tiene como objetivo la mejora de la situación de las regiones deficitarias de agua, corrigiendo los desequilibrios hidrológicos mediante la realización de presas y trasvases de agua desde zonas excedentarias. Estos objetivos se encuadran en dos instrumentos de planificación a largo plazo: el Plan Director de Infraestructuras y el Plan Hidrológico Nacional.

La política de infraestructuras canalizada a través de los Presupuestos Generales del Estado representa en 1995 el 3,1% del gasto total, con un aumento del 7,7% con respecto al año anterior. El cambio en la adscripción orgánica del sistema portuario español, al crearse los Entes Puertos del Estado y Autoridades Portuarias, y de los aeropuertos, con la creación del Ente Aeropuertos Nacionales y Navegación Aérea, hace que no se refleje en los Presupuestos el total de inversiones previstas.

La política de infraestructuras se articula a través de cinco Subfunciones y doce Programas de gasto, de acuerdo con las siguientes características:

- La Subfunción 511 "Administración General de Obras Públicas y Transportes". Representa poco más del 3,4% del gasto en infraestructuras, destinándose fundamentalmente a gastos de personal.

- La Subfunción 512 "Recursos Hidráulicos". Con un presupuesto inicial de 196.696 millones de pesetas, un 1,5% más que en 1994, representa el

21,2% del gasto en infraestructuras. Las inversiones reales suponen más del 84,4% destinándose a actuaciones de infraestructura hidráulica y acondicionamientos de cauces y riegos en las cuencas fluviales.

- La Subfunción 513 "Transporte Terrestre". Con un presupuesto de 659.055 millones de pesetas, un 10,7% más que en 1994, representa el 71,3% del gasto total en infraestructuras. En ella destacan tres líneas de actuación:

- Las infraestructuras del transporte ferroviario, con un presupuesto de 211.805 millones de pesetas, un 51% superior al de 1994.

- La creación de infraestructura de carreteras, que supone 362.537 millones de pesetas con una disminución del 2,2% con respecto al del año anterior, canalizados a través de las inversiones públicas, combinándose los recursos destinados al 2º Plan General de Carreteras con infraestructuras de acceso y circunvalación a grandes ciudades.

- La conservación y explotación de carreteras, con un presupuesto de 80.291 millones de pesetas, un 0,7% superior al del año anterior, aumentando los recursos destinados a la mejora y reposición de la plataforma.

- La Subfunción 514 "Puertos y Transporte Marítimo". Cuenta con un presupuesto inicial de 36.223 millones de pesetas, un 4,4% superior al del año anterior, destacando la actuación en la costa y la seguridad del tráfico marítimo.

- La Subfunción 515 "Aeropuertos y Transportes Aéreos", con un presupuesto de 2.449 millones de pesetas, un 3,4% inferior al del año anterior, únicamente incluye los gastos de explotación del sistema de

circulación aérea, al crearse en 1992 el Ente Público "Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea", cuyos recursos no están contenidos en los Presupuestos Generales del Estado.

Los cambios en la configuración orgánica de la política de infraestructuras dificultan el seguimiento de su evolución desde 1990. El índice resultante de las comparaciones presupuestarias apenas varía en esta etapa, situándose en el valor 110. Por el contrario, si se incluyen las inversiones de los Entes Públicos para homogeneizar la serie, el valor del índice sube hasta niveles superiores.

INFRAESTRUCTURAS

Millones de pesetas.

PROGRAMA	1994	1995	%95/94	1990 = 100
511C	4.750	5.535	16,5	127
511D	26.192	24.384	-6,9	134
511E	2.059	1.654	-19,7	-
512A	193.755	196.696	1,5	165
513A	140.186	211.805	51,1	139
513B	300	923	207,7	308
513C	4.632	3.499	-24,5	431
513D	370.791	362.537	-2,2	111
513E	79.696	80.291	0,7	146
514A	13.278	14.687	10,6	337
514C	21.404	21.536	0,6	152
515B	2.535	2.449	-3,4	9
TOTAL	859.578	925.996	7,7	110

511C Estudios y Servicios de asistencia técnica de Obras Públicas y Urbanismo

511D Dirección y Servicios Generales de Obras Públicas y Transportes

511E Planificación y Concertación Territorial y Urbana

512A Gestión e infraestructuras de Recursos Hidráulicos

513A Infraestructura del Transporte Ferroviario

513B Subvenciones y Apoyo al Transporte Terrestre

513C Ordenación e Inspección del Transporte Terrestre

513D Creación de Infraestructuras de Carreteras

513E Conservación y Explotación de Carreteras

514A Seguridad del Tráfico Marítimo y Vigilancia Costera

514C Actuación en la Costa y Señalización Marítima

515B Regulación y supervisión de la Aviación Civil

IV.2.14. AGRICULTURA

El gasto en agricultura contenido en los Presupuestos Generales del Estado comprende el conjunto de recursos destinados a la actuación presupuestaria en el ámbito de la infraestructura agraria y en los procesos de producción y comercialización de la agricultura, ganadería y pesca. Las transferencias de competencias en materia agraria a las Comunidades Autónomas y, sobre todo, la integración de la agricultura española en la Política Agrícola Común de la Comunidad Europea determinan la orientación de esta política y su financiación, al contar con los recursos procedentes del FEOGA-Garantía, canalizados a través del FORPPA.

El total presupuestado para esta política en 1995 es de 1.104.906 millones de pesetas, un 19,6% más que en el año anterior, representando el 3,7% del gasto total. Está estructurada en cinco Subfunciones y once Programas.

- La Subfunción 531 "Reforma y Desarrollo Agrario" tiene como finalidad potenciar las infraestructuras agrarias y el desarrollo rural, así como mejorar el equipamiento y la modernización de las explotaciones agrarias con el objeto de equilibrar la productividad del sector con respecto al resto de países comunitarios. Las acciones principales, cofinanciadas por el FEOGA-Orientación y el Nuevo Instrumento de Cohesión, se centran en inversiones y equipamientos, protección y restauración de áreas de montaña, actuaciones en el sector forestal y en las cuencas hidrográficas. Con un presupuesto de 17.148 millones de pesetas, un 1,6% del total, sus recursos se destinan fundamentalmente a inversiones reales, experimentando una disminución del 3,1%.

- La Subfunción 533 "Mejora del Medio Natural" tiene como finalidad la conservación del patrimonio forestal y ecológico. Tiene un presupuesto inicial de 29.380 millones de pesetas, aumentando un 20,9% con respecto al año anterior.

- La Subfunción 711 "Administración General de Agricultura, Ganadería y Pesca" tiene como finalidad la planificación de la política agraria y pesquera, así como la relación con las organizaciones internacionales en este área y la gestión administrativa y de personal. Con un presupuesto de 9.510 millones de pesetas, casi un 6% superior al del año anterior, sus recursos se destinan fundamentalmente a gastos de personal.

- La Subfunción 712 "Ordenación y Mejora de la Producción Agraria y Pesquera" tiene como objetivo la financiación de la política de fomento de las asociaciones y cooperativas en el sector, la mejora de la selección y reproducción animal, política sanitaria y potenciación de seguros agrarios y pesqueros. Su presupuesto asciende a 168.342 millones de pesetas, un 18,8% más que en el año anterior, canalizándose fundamentalmente a través de transferencias de capital a empresas privadas.

- La Subfunción 715 "Regulación del Mercado" absorbe el 79,7% del gasto agrícola. Tiene como objeto desarrollar la Política Agraria Común, a través de la adecuación de la oferta con la demanda por medio de los instrumentos de intervención en los productos agrarios y pesqueros, de acuerdo con las normativas comunitarias de regulación de mercados. Su presupuesto alcanza los 880.526 millones de pesetas, con un incremento del 20,4% con respecto a 1994, correspondiendo en un 94,2% a transferencias corrientes provenientes del FEOGA-Garantía.

La evolución del gasto en esta política desde 1990 es especialmente significativa, alcanzando actualmente el índice 225.

AGRICULTURA

Millones de pesetas.

PROGRAMA	1994	1995	%95/94	1990 = 100
531A	17.704	17.148	-3,1	79
533A	24.301	29.380	20,9	79
711A	8.981	9.510	5,9	22
712A	10.580	12.726	20,3	150
712B	9.010	9.015	0,1	70
712C	17.327	18.148	4,7	107
712D	58.380	76.222	30,6	227
712E	12.153	16.940	39,4	110
712F	15.946	18.380	15,3	188
712H	18.221	16.911	-7,2	-
715A	731.385	880.526	20,4	315
TOTAL	923.988	1.104.906	19,6	225

531A Mejora de la Infraestructura Agraria

533A Protección y mejora del Medio Natural

711A Dirección y Servicios Generales de la Agricultura

712A Fomento del Asociacionismo Agrario

712B Sanidad Vegetal y Animal

712C Mejora de la Producción y los Mercados Agrarios

712D Mejora de la Estructura Productiva y Desarrollo Rural

712E Comercialización, Industrialización y Ordenación Alimentaria

712F Previsión de Riesgos en los Sectores Agrarios y Pesqueros

712H Mejora de la Estructura Productiva y Sistemas de Producción Pesqueros

715A Regulación de Producciones y de Mercados Agrario y Pesquero

IV.2.15. INDUSTRIA Y ENERGIA

La política industrial y energética financiada a través de los Presupuestos Generales del Estado responde a los objetivos de impulsar la competitividad industrial y garantizar la plena integración de la industria española en el mercado único europeo. De acuerdo con este marco, las acciones financiadas se orientan hacia la modernización del tejido industrial a través de la incorporación de la innovación tecnológica a los procesos productivos, la adaptación al nuevo contexto competitivo de los sectores industriales que requieren procesos de ajuste, propiciar la internacionalización empresarial, reducir la vulnerabilidad de los suministros energéticos y alcanzar la homologación del sector con las empresas del resto de países comunitarios.

Su dotación presupuestaria es de 199.035 millones de pesetas, con una disminución del 5,4% con respecto al año anterior, representando un 0,7% del gasto total. El 91% son transferencias corrientes y de capital. La política industrial y energética se articula a través de siete Subfunciones.

- La Subfunción 151 "Protección y Seguridad Nuclear" está destinada a financiar el tratamiento de residuos radiactivos, emplazamiento y clausura de instalaciones nucleares y radiactivas, prevenciones de accidentes, protección radiológica, diseño de centrales nucleares y procedimientos operativos en caso de emergencia y vigilancia radiológica ambiental. Cuenta con un presupuesto de 4.712 millones de pesetas, superior en un 1,3% al de 1994.

- La Subfunción 721 "Administración General de Industria" tiene un presupuesto de 5.731 millones de pesetas, con un descenso del 0,1% respecto al año anterior.

- La Subfunción 722 "Actuaciones Administrativas sobre la Industria" tiene como finalidad garantizar la tutela jurídica de la propiedad industrial y el

fomento de la competitividad de la empresa española, a través de la creación de un entorno favorable para la expansión de la calidad industrial por medio de la diferenciación del producto. Con un presupuesto de 20.284 millones de pesetas, un 33,5% más que en 1994, representa cerca del 10,2% del total de gasto destinado a esta política.

- La Subfunción 723 "Creación, Reconversión y Participación en Empresas" recoge los créditos destinados a realizar los ajustes necesarios para modernizar el aparato productivo, de acuerdo con el proceso de reconversión industrial y naval iniciado en 1984. Con un presupuesto de 71.613 millones de pesetas, inferior en un 21,5% al del año anterior, representa el 36% de la política industrial y energética.

- La Subfunción 724 "Desarrollo Empresarial" recoge las dotaciones presupuestarias destinadas a impulsar las inversiones en las zonas más afectadas por los procesos de reconversión y contribuir, a través de los incentivos regionales, a la regeneración del tejido industrial. Además, lleva a cabo la política de apoyo a la pequeña y mediana empresa y las acciones para el fomento de la cooperación industrial y la colaboración transfronteriza. Tiene un presupuesto de 26.024 millones de pesetas, mayor en un 18,4% al del año anterior.

- La Subfunción 731 "Planificación y Producción Energética" tiene como finalidad financiar el desarrollo de la política energética, basada en su coordinación con la política industrial, la diversificación de las fuentes energéticas, la homologación de nuestro sistema con el comunitario y el desarrollo de tecnología propia en el sector. Cuenta con un presupuesto de 8.123 millones de pesetas, un 0,7% inferior al de 1994, debido a la fuerte reducción de las transferencias de capital a empresas públicas y privadas.

- La Subfunción 741 "Fomento de la Minería" recoge las dotaciones presupuestarias destinadas a financiar las acciones encaminadas a lograr un

mejor aprovechamiento de los recursos minerales, a través de la prospección, inventario y valoración de los recursos mineros, la investigación de aguas subterráneas, la obtención sistemática de información sobre la constitución del suelo y subsuelo, la elaboración de la cartografía, la contribución a la mejora de la seguridad en la minería, así como el estudio del impacto medioambiental de las explotaciones mineras. Con un presupuesto de 62.548 millones de pesetas, disminuye un 1,4% con respecto al año anterior, destacando el importe de las subvenciones de explotación a Hunosa.

Su índice de evolución desde 1990 ha disminuido hasta situarse en 96.

INDUSTRIA Y ENERGIA

Millones de pesetas.

PROGRAMA	1994	1995	%95/94	1990 = 100
151A	4.653	4.712	1,3	99
721A	5.738	5.731	-0,1	110
722B	4.226	4.549	7,6	150
722C	2.602	2.701	3,8	74
722D	8.367	13.034	55,8	..
723B	91.262	71.613	-21,5	75
724B	4.351	8.095	86,0	253
724C	17.638	17.929	1,6	100
731F	8.183	8.123	-0,7	85
741F	63.428	62.548	-1,4	103
TOTAL	210.447	199.035	-5,4	96

151A Seguridad Nuclear y Protección Radiológica

721A Dirección y Servicios Generales de Industria, Comercio y Turismo

722B Regulación y Protección de la Propiedad Industrial

722C Calidad y Seguridad Industrial

722D Competitividad de la Empresa Industrial

723B Reconversión y Reindustrialización

724B Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa Industrial

724C Incentivos Regionales a la Localización Industrial

731F Normativa y Desarrollo Energético

741F Explotación Minera

IV.2.16. ADMINISTRACION TRIBUTARIA

La administración tributaria tiene como objeto la gestión de las competencias relacionadas con los tributos de ámbito estatal y, de forma específica, el control de la gestión de los tributos internos y su recaudación, así como la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones tributarias, la represión y prevención del contrabando, la organización de la administración territorial de la Hacienda, la revisión y conservación de los catastros rústicos y urbanos, la organización y gestión de loterías y quinielas y la resolución de las reclamaciones económico-administrativas.

Con un presupuesto de 135.977 millones de pesetas, un 2,8% superior al de 1994, supone el 0,5% del gasto total. Se realiza a través de una única Subfunción, 613 "Gestión del Sistema Tributario", en la que destacan los recursos destinados a la aplicación del Sistema Tributario Estatal, canalizados a través de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y destinados en su gran mayoría a gastos de personal.

ADMINISTRACION TRIBUTARIA

Millones de pesetas.

PROGRAMA	1994	1995	%95/94	1990 = 100
613D	15.348	14.432	-6,0	46
613F	10.886	12.391	13,8	97
613G	102.711	105.544	2,8	123
613H	3.300	3.610	9,4	--
TOTAL	132.245	135.977	2,8	105

613D Gestión de los Catastros Inmobiliarios Rústicos y Urbanos

613F Gestión de Loterías, Apuestas y Juegos de Azar

613G Aplicación del Sistema Tributario Estatal

613H Resolución de Reclamaciones Económico-Administrativas

IV.2.17. FINANCIACION DE LAS HACIENDAS TERRITORIALES

La política de financiación de las Administraciones Territoriales -Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales- contiene el conjunto de transferencias que forman los bloques de recursos económicos de acuerdo con los sistemas de financiación establecidos para los ámbitos jurisdiccionales regionales, provinciales y locales. Su presupuesto para 1995 asciende a 3.273.465 millones de pesetas, con un aumento de un 3,3% con respecto a 1994. Los recursos destinados a esta política representan el 11% del gasto total. Estas transferencias se canalizan a través de dos Subfunciones.

- La Subfunción 911 "Transferencias a Comunidades Autónomas" engloba los recursos presupuestarios destinados a financiar a las Comunidades a través de la participación en los ingresos del Estado y de las dotaciones del Fondo de Compensación Interterritorial. Con un total de 2.092.387 millones de pesetas, se incrementa un 1,6% con respecto al año anterior, e incorpora desde 1994 la revisión del sistema de financiación aprobada en enero de 1992 y los acuerdos de octubre de 1993 sobre corresponsabilidad fiscal.

- La Subfunción 912 "Transferencias a Corporaciones Locales" tiene un presupuesto de 1.181.078 millones de pesetas, un 6,2% superior al del año anterior. Estos recursos están destinados en un 96,5% a transferencias a los Ayuntamientos y Diputaciones por participación en los ingresos del Estado. La Cooperación Económica Local del Estado y otras transferencias completan esta Subfunción.

Los recursos agrupados en esta política no representan la totalidad de créditos presupuestarios gestionados por las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales. Aunque contenidos en otras políticas, fundamentalmente sanidad, las Comunidades Autónomas administran un volumen de recursos adicional de 1.943.503 millones de pesetas procedentes de los Presupuestos Generales del Estado, un 21,5% superior al de 1994. Igualmente, las Corporaciones Locales

gestionan 51.570 millones de pesetas correspondientes a otras políticas de gasto, un 37,5% más que en el año anterior. En conjunto, más de 5.267.938 millones de pesetas de los Presupuestos Generales del Estado son gestionados por las Administraciones Territoriales.

La evolución de esta política desde 1990 pone de relieve un importante crecimiento, alcanzando actualmente su índice un valor de 163.

FINANCIACION DE LAS HACIENDAS TERRITORIALES

Millones de pesetas.

PROGRAMA	1994	1995	%95/94	1990 = 100
911B	1.923.161	1.957.592	1,8	203
911C	128.845	128.845	--	54
911D	6.460	5.950	-7,9	164
912A	1.075.598	1.139.659	6,0	152
912B	23.645	28.594	20,9	106
912C	12.612	12.825	1,7	64
TOTAL	3.170.321	3.273.465	3,3	163

911B Transferencias a Comunidades Autónomas por Participación en Ingresos del Estado

911C Transferencias a Comunidades Autónomas por el Fondo de Compensación Interterritorial y Compensación Transitoria

911D Otras Transferencias a Comunidades Autónomas

912A Transferencias a Corporaciones Locales por Participación en Ingresos del Estado

912B Cooperación Económica Local del Estado

912C Otras Transferencias a Corporaciones Locales

IV.2.18. PARTICIPACION COMUNIDADES EUROPEAS

Esta política recoge la contribución presupuestaria de nuestro país a la Unión Europea para financiar las políticas de gasto comunitario y la participación española en las instituciones financieras europeas. La plena integración en las políticas comunitarias y el propio dinamismo de la Unión ha incrementado sustancialmente su dimensión en años anteriores, aunque la reforma del sistema de financiación incorporado en las perspectivas financieras hasta 1999 rebaja nuestra aportación. Esta alcanza un total de 856.997 millones de pesetas en 1995, con una disminución del 8,6% respecto al pasado año. Se canaliza a través de dos Programas.

- El Programa 921A "Transferencias al Presupuesto General para la Unión Europea" recoge la contribución española al presupuesto comunitario por los distintos conceptos que integran el bloque de recursos de la Unión. Su dotación asciende a 838.117 millones de pesetas, un 8,8% inferior a la de 1994.

- El Programa 921B "Cooperación al Desarrollo en el marco de los Convenios de Lomé" integra la aportación española al Fondo Europeo de Desarrollo, con un presupuesto de 18.880 millones de pesetas, un 2,1% superior al del año anterior.

La evolución del gasto en esta política, que actualmente absorbe el 2,9% de los créditos totales, ha experimentado un crecimiento muy intenso, alcanzando en 1994 el índice mayor y situándolo en 1995 en el valor 223.

PARTICIPACION COMUNIDADES EUROPEAS

Millones de pesetas.

PROGRAMA	1994	1995	%95/94	1990 = 100
921A	919.434	838.117	-8,8	225
921B	18.500	18.880	2,1	171
TOTAL	937.934	856.997	-8,6	223

921A Transferencias al Presupuesto General para la Unión Europea.

921B Cooperación al Desarrollo en el marco de los Convenios de Lomé.

IV.2.19. DEUDA PUBLICA

La política de deuda pública tiene como objeto garantizar la atención de las obligaciones derivadas del endeudamiento interno y externo del Estado y de sus Organismos Autónomos, tanto en lo que se refiere a su amortización como a los gastos financieros que de la misma se deriven. Con un presupuesto de 4.219.191 millones de pesetas, disminuye en un 8,0% con respecto a 1994. Se lleva a cabo a través de la Subfunción 011 "Deuda Pública del Estado y sus Organismos Autónomos", diferenciándose en función de su carácter interior o exterior. Representa el 14,2% del gasto total y su evolución desde 1990 pone de manifiesto su importante ritmo de crecimiento, alcanzando actualmente el índice 192.

DEUDA PUBLICA

Millones de pesetas.

PROGRAMA	1994	1995	%95/94	1990 = 100
011A	4.111.826	3.656.698	-11,1	164
011B	474.869	562.493	18,5	348
TOTAL	4.586.695	4.219.191	-8,0	177

011A Amortización y gastos financieros de la Deuda Pública Interior

011B Amortización y gastos financieros de la Deuda Pública Exterior

IV.2.20. OTRAS POLITICAS NO INDIVIDUALIZADAS

En este apartado se incluyen un conjunto de Programas heterogéneos que no encuentran una adecuada ubicación en políticas específicas y que completan el total de gasto consolidado contenido en los Presupuestos Generales del Estado. Con un presupuesto de 1.369.894 millones de pesetas suponen el 4,6% del gasto total, aumentando el 11,9% en relación con el ejercicio anterior. Su agregación por Funciones permite establecer comparaciones interanuales, destacándose las siguientes:

- Alta Dirección del Estado y del Gobierno, con un presupuesto de 42.602 millones de pesetas, aumenta un 10,9% respecto al año anterior.
- Administración General, con un presupuesto de 37.738 millones de pesetas, aumenta el 5,1% en relación al presupuesto de 1994.
- Seguridad y Protección Social, con un presupuesto de 621.100 millones de pesetas, el 17,7% más que en el año anterior, si se incluye el préstamo que el Estado concede a través del Ministerio de Trabajo a la Seguridad Social por importe de 401.500 millones de pesetas.
- Promoción Social, con un presupuesto de 5.733 millones de pesetas, el 4,6% más que en 1994.
- Bienestar Comunitario, con un presupuesto de 32.755 millones de pesetas, inferior en un 5,6% al del año anterior.
- Cultura, con un presupuesto de 127.088 millones de pesetas, un 6,4% más que en 1994.
- Otros Servicios Comunitarios y Sociales, con un presupuesto de 22.290 millones de pesetas, aumentando su dotación con respecto al año anterior

en un 1,3%.

- Comunicaciones, con un presupuesto de 191.487 millones de pesetas, un 1,1% superior al del año anterior.

- Información Básica y Estadística, con un presupuesto de 33.285 millones de pesetas, un 0,8% más que en 1994.

- Regulación Económica, con un presupuesto de 196.165 millones de pesetas, un 2,7% superior al del año anterior.

- Comercio, con un presupuesto de 133.900 millones de pesetas, superior en un 3% al de 1994.

- Regulación Financiera, con un presupuesto de 310.624 millones de pesetas, superior en un 37,1% al del año anterior.

- Turismo, con un presupuesto de 16.621 millones de pesetas, un 1,9% más que el presupuestado en 1994.

OTRAS POLITICAS NO INDIVIDUALIZADAS

Millones de pesetas.

PROGRAMA	1994	1995	%95/94	1990 = 100
111A	924	956	3,5	120
111B	16.721	17.397	4,0	135
111C	4.866	5.315	9,2	196
111D	1.464	1.680	14,8	150
112A	2.990	4.655	55,7	196
112B	999	1.125	12,6	199
112C	9.691	10.691	10,3	223
112D	754	783	3,8	--
121A	2.480	2.742	10,5	121
121B	3.036	2.980	-1,9	96
121C	3.092	3.102	0,3	81
121D	475	520	9,5	125
124A	591	566	-4,4	98
124D	416	444	6,8	140
124E	393	440	11,8	166
126A	744	751	0,9	113
126B	1.888	1.910	1,2	34
126C	5.621	6.583	17,1	217
126D	2.580	2.570	-0,4	128
126E	11.968	11.738	-1,9	106
126F	2.624	3.392	29,3	168
311A*	172.569	209.864	21,6	161

*El presupuesto global de este Programa asciende a 611.364 millones de pesetas e incluye un préstamo de 401.500 millones de pesetas a la Seguridad Social que no se consideran aquí ya que se trata de gasto consolidado.

OTRAS POLITICAS NO INDIVIDUALIZADAS (Cont.)

Millones de pesetas.

PROGRAMA	1994	1995	%95/94	1990 = 100
311B	9.959	9.746	-2,1	127
323A	3.151	3.427	8,8	105
323B	2.328	2.306	-0,9	115
441A	22.545	22.376	-0,8	190
443B	596	641	7,5	87
443C	1.015	1.032	1,6	70
443D	10.546	8.706	-17,4	156
451A	4.592	5.060	10,2	109
452A	2.720	2.967	9,1	129
452B	5.951	6.545	10,0	112
453A	25.144	24.598	-2,2	256
453B	380	406	6,8	76
455C	27.963	28.000	0,1	1.537
455D	2.293	2.517	9,8	94
456A	12.612	13.683	8,5	168
456B	2.761	3.009	9,0	98
456C	4.842	5.747	18,7	104
457A	16.124	18.850	16,9	127
458A	9.079	9.906	9,1	118
458C	4.290	5.158	20,2	148
458D	652	642	-1,6	52

OTRAS POLITICAS NO INDIVIDUALIZADAS (Cont.)

Millones de pesetas.

PROGRAMA	1994	1995	%95/94	1990 = 100
463A	22.000	22.290	1,3	195
521A	180.140	182.203	1,2	147
521B	9.265	9.284	0,2	36
551A	5.134	4.713	-8,2	85
551B	10.856	10.844	-0,1	154
551C	15.780	16.725	6,0	106
551D	1.250	1.004	-19,2	--
611A	25.075	29.394	17,2	135
611B	1.836	2.111	15,0	94
612A	738	773	4,8	167
612B	6.588	6.448	-2,1	122
612C	10.420	10.987	5,5	129
612D	1.480	1.372	-7,3	126
612E	483	491	1,5	102
612F	144.308	143.668	-0,4	146
614A	369	409	10,8	-
614B	457	512	12,0	-
631A	60.501	152.750	152,5	114

OTRAS POLITICAS NO INDIVIDUALIZADAS (Cont.)

Millones de pesetas

PROGRAMA	1994	1995	%95/94	1990 = 100
631B	230	240	4,0	18
633A	165.793	157.634	-4,9	147
751A	16.308	16.621	1,9	-
761A	2.656	2.972	11,9	-
762A	3.495	2.721	-22,2	-
762B	122.529	125.875	2,7	-
763A	456	2.332	411,1	-
TOTAL	1.224.578	1.369.894	11,9	133

- 111A Jefatura del Estado
- 111B Actividad Legislativa
- 111C Control Externo del Sector Público
- 111D Control Constitucional
- 112A Presidencia del Gobierno
- 112B Alto Asesoramiento del Estado
- 112C Relaciones con las Cortes Generales, Secretariado del Gobierno y apoyo Alta Dirección
- 112D Asesoramiento del Gobierno en Materia Social, Económica y Laboral
- 121A Dirección y Servicios Generales de la Administración General
- 121B Dirección y Organización de la Administración Pública
- 121C Formación del Personal de la Administración General
- 121D Apoyo a la Gestión Administrativa de la Jefatura del Estado
- 124A Desarrollo de la Organización Territorial del Estado y sus sistemas de colaboración
- 124D Coordinación y Relaciones Financieras con Comunidades Autónomas
- 124E Coordinación y Relaciones Financieras con Corporaciones Locales
- 126A Infraestructura para Situaciones de Crisis y Comunicaciones Especiales
- 126B Cobertura Informativa
- 126C Publicidad de las Normas Legales
- 126D Asesoramiento y Defensa de los Intereses del Estado
- 126E Servicios de Transportes de Ministerios
- 126F Publicaciones
- 311A Dirección y Servicios Generales de Seguridad Social y Protección Social
- 311B Inspección y Control de Seguridad y Protección Social
- 323A Promoción y Servicios a la Juventud
- 323B Promoción de la Mujer
- 441A Infraestructura Urbana de Saneamiento y Calidad del Agua
- 443B Control y Fomento de la Calidad
- 443C Protección de los Derechos de los Consumidores
- 443D Protección y Mejora del Medio Ambiente
- 451A Dirección y Servicios Generales de Cultura
- 452A Archivos
- 452B Bibliotecas
- 453A Museos
- 453B Exposiciones
- 455C Promoción y Cooperación Cultural
- 455D Promoción del Libro y Publicaciones Culturales
- 456A Música

456B Teatro
456C Cinematografía
457A Fomento y Apoyo de las Actividades Deportivas
458A Administración del Patrimonio Histórico Nacional
458C Conservación y Restauración de Bienes Culturales
458D Protección del Patrimonio Histórico
463A Elecciones y Partidos Políticos
521A Ordenación y Explotación de los Servicios de Comunicación Postal y Telegráfica
521B Ordenación de Telecomunicaciones, Gestión y Administración del Espectro Radioeléctrico
551A Cartografía y Geofísica
551B Meteorología
551C Elaboración y Difusión Estadística
551D Metrología
611A Dirección y Servicios Generales de Economía y Hacienda
611B Formación del Personal de Economía y Hacienda
612A Previsión y Política Económica
612B Planificación, Presupuestación y Política Fiscal
612C Control Interno y Contabilidad Pública
612D Gestión de la Deuda y de la Tesorería del Estado
612E Control de Auditorías de Planificación Contable
612F Gestión del Patrimonio del Estado
614A Transacciones corrientes e inversiones exteriores
614B Defensa de la competencia
621A Promoción Comercial y Fomento a la Exportación
623A Defensa de la Competencia
631A Dirección, Control y Gestión de Seguros
632B Regulación de Mercados Financieros
633A Imprevistos y Funciones no clasificadas
751A Coordinación y Promoción del Turismo
761A Dirección y servicios generales de comercio y turismo
762A Ordenación del comercio exterior
762B Promoción comercial e internacionalización de la empresa
763A Ordenación y modernización de las estructuras comerciales

V. UNA VALORACION DE LA POLITICA PRESUPUESTARIA PARA 1995.

Los Presupuestos Generales del Estado para 1995 pueden ser valorados bajo tres perspectivas: los objetivos que se pretenden alcanzar, la adecuación de los medios presupuestarios para lograr los fines previstos y el grado de confianza sobre el cumplimiento de los medios a utilizar.

Los tres objetivos establecidos para definir la orientación de la política presupuestaria -consolidación presupuestaria, incentivación de la creación de empleo y de la inversión y mantenimiento de la protección social efectiva y solidaria- resultan ampliamente compartidos y perfectamente asumibles en un contexto económico como el actual. Sin embargo, evidentemente, el grado de compatibilidad interna entre los mismos condiciona las posibilidades de cumplimiento simultáneo de los tres fines de la política presupuestaria, aunque, en cualquier caso, se trata de objetivos graduables, salvo en el caso de la reducción de los desequilibrios presupuestarios donde las restricciones externas son más importantes. Así, el mantenimiento del gasto en protección social junto con la reducción de las cotizaciones sociales planteada con el objeto de incentivar la creación de empleo, pueden tener efectos negativos sobre el margen existente para reducir los desequilibrios presupuestarios actuales, sino son compensadas por la mayor recaudación tributaria esperada por las medidas adoptadas en la imposición indirecta, con el riesgo de una mayor inflación.

La coherencia de los instrumentos elegidos -las políticas de gastos e ingresos- con los fines planteados dependerá del grado de adecuación de los mismos y de la flexibilidad presupuestaria, además de la valoración que se haga sobre las implicaciones a medio plazo de las medidas adoptadas. Desde una perspectiva global, el mantenimiento del nivel de gasto previsto de los Presupuestos Generales del Estado si se compara con las estimaciones de liquidación de los de 1994, con un incremento de sólo el 0,4%, facilitaría la consolidación presupuestaria. De acuerdo con los créditos presupuestados, los gastos en compra de bienes y

servicios y operaciones financieras servirían como elemento amortiguador del mayor crecimiento del gasto social y de las inversiones reales. Por otra parte, el aumento en la recaudación impositiva, explicado por la esperada mejora de la coyuntura económica y el aumento de los tipos impositivos en la imposición indirecta que compensan la reducción de las cotizaciones sociales contribuirá a una mejora en la reducción de los desequilibrios presupuestarios.

Los indicadores presupuestarios básicos mejoran así en las previsiones presupuestarias frente al presupuesto inicial de 1994. El desahorro público disminuye un 13,68%. El déficit público previsto en los Presupuestos consolidados se reduce también, aunque en menor medida, un 1,48%. El servicio de la deuda pública disminuye un 7,3% por la fuerte reducción de las amortizaciones. El déficit primario disminuye casi en un 18% y el endeudamiento, bruto y neto, inicialmente previsto se reduce igualmente en términos absolutos en 1995, un 9,81% y un 3,55% respectivamente.

Con todo, como se ha señalado, los recursos por endeudamiento -más de 5,2 billones de pesetas de ingresos por pasivos financieros- siguen representando una cantidad muy significativa que alcanza casi a la recaudación total del IRPF y es comparable a los gastos de personal y compra de bienes y servicios en los Presupuestos Generales del Estado. Esta situación seguirá condicionando en el futuro las posibilidades de reducción del gasto en intereses y amortizaciones y, consecuentemente, de la consolidación presupuestaria.

La creación de empleo aparece también en los Presupuestos para 1995 como un objetivo prioritario. Para colaborar a su logro se han tomado algunas medidas presupuestarias, que a riesgo de entrar en contradicción con el primer objetivo de consolidación presupuestaria, pueden ser consideradas como positivas. Concretamente nos estamos refiriendo a la reducción de un punto en las cotizaciones sociales (0,8 empresarios; 0,2 trabajadores), con la finalidad de abaratar los costes laborales y fomentar el crecimiento del empleo. Para hacer compatible esta medida con el primer objetivo anteriormente señalado, se

incrementan en un punto los diferentes tipos impositivos del IVA, con la esperanza de que el efecto de este aumento sea neutral sobre el empleo, y con el riesgo de que se acentúe el crecimiento de la tasa de inflación prevista. Además de esta medida directamente relacionada con el fomento de empleo, se han mantenido otras ya tomadas en el ejercicio presupuestario de 1994, de carácter indirecto, que tratan de fomentar la inversión empresarial. Así, en el Impuesto sobre Sociedades para 1995 se prorroga el régimen de deducciones por inversiones, creación de empleo y gastos de Formación Profesional.

Por lo que se refiere al objetivo de mantenimiento de una protección social efectiva y solidaria, en los últimos años se han producido importantes cambios en la protección social en España. Algunos de ellos han dado lugar a una clara ampliación en el número de beneficiarios y en la protección recibida -pensiones, asistencia sanitarias, etc-. Por el contrario, otros han producido una limitación del número de beneficiarios potenciales de las mismas, así como una reducción de la cuantía de prestación recibida -prestaciones por desempleo-, entrando en contradicción con el objetivo de mantenimiento de la protección social. La combinación de estas reformas parece estar desplazando el "Estado de Bienestar", asentado hasta ahora fundamentalmente en las prestaciones de carácter contributivo, a un "Estado asistencial", en el cual los beneficiarios del mismo lo son, cada vez más, de tipo asistencial, lo que significa que la cuantía de las prestaciones recibidas son cada vez más reducidas. Esto, sin embargo, no ha dado lugar a una reducción del gasto ya que la crisis económica se ha dejado notar en todas las políticas sociales.

Así, podemos observar como el gasto, denominado en los Presupuestos Generales del Estado, en servicios sociales -educación, sanidad, vivienda, pensiones, protección por desempleo y fomento de empleo- muestra un crecimiento importante (5,5%), que no hace sino mantener la tendencia iniciada en esta última década y que se concreta, tomando como base el año 1985, en un índice de crecimiento del 283, cuando el mismo índice calculado para el total de gasto presupuestado es del 265. Junto a este aumento en valores absolutos se ha

producido también un crecimiento en términos relativos, ya que pasa de representar un 50,7% del total de gasto presupuestado en 1994 a un 51,8% en 1995.

Igualmente algunas de estas políticas, han sufrido importantes aumentos en el volumen de gasto durante los últimos años que no reflejan sino los efectos del funcionamiento del mercado de trabajo -prestaciones por desempleo y otras prestaciones sociales- y no la mejora, ni el mantenimiento de la protección social, y que como consecuencia de las modificaciones legales efectuadas en las mismas recientemente, así como de la mejoría esperada en el mercado laboral para 1995, experimentan disminuciones en el total de gasto presupuestado (-0,5%).

Una de las políticas presupuestarias que presentan un mayor crecimiento es la de sanidad, lo que refleja un mayor realismo en la presupuestación de esta política. En definitiva, dicha elevación del gasto debería permitir la suficiencia financiera del INSALUD, y de la política de sanidad en general. El marco presupuestario definido para el INSALUD muestra así la voluntad de racionalización del gasto sanitario, lo que dará lugar, necesariamente, a la puesta en marcha de medidas de ajuste orientadas especialmente a los gastos de funcionamiento y a la contención del gasto farmacéutico.

Si se analiza la evolución del gasto consolidado previsto, se pueden observar diferencias significativas entre las políticas englobadas en lo que puede catalogarse como servicios generales, servicios sociales, actividades económicas, deuda y transferencias a otras Administraciones y otras políticas.

Los servicios generales (justicia, defensa, política exterior, seguridad ciudadana y administración tributaria) que han disminuido claramente su proporción a lo largo de la última década, al pasar de representar un 10% del gasto total presupuestado en 1985 a sólo un 6,1% en 1994, aumentan más en el Presupuesto de 1995, suponiendo el 6,3% del total de créditos previstos. Los servicios sociales, como se ha señalado, consolidan su mayor proporción, pasando de absorber el 48,5% en 1985 y el 50,7% en 1994 a representar un 51,8% del gasto total en 1995. Las

actividades económicas (infraestructuras, agricultura, industria y energía, investigación y subvenciones al transporte) detienen su tendencia a reducir su proporción en el total de gasto presupuestado, que había significado pasar de un 14,8% en 1985 a sólo un 8,5% en 1994, hasta representar el 9,1% del gasto en 1995. La deuda y las transferencias a otras Administraciones han duplicado su proporción sobre el gasto a lo largo de la última década, pasando de representar el 12,2% en 1985 a absorber el 30,3% del gasto inicialmente presupuestado en 1994. Para 1995 esta proporción disminuye hasta situarse en el 28,2%. Finalmente, el resto de actuaciones disminuye su peso entre 1985 y 1994 de un 12,2% a un 4,3%, aumentando en el Presupuesto de 1985 hasta suponer el 4,6% del mismo.

En conjunto, aunque los gastos propios se incrementan en un menor porcentaje que el total de gasto, las transferencias, a otros agentes del sector público y al sector privado, restringen las posibilidades de controlar a medio plazo el crecimiento del gasto. Por otro lado, la disminución del gasto destinado al servicio de la deuda parece obedecer a una variación en la periodificación de las amortizaciones pendientes, a través de un mayor endeudamiento a medio y largo plazo que tendrá sus repercusiones presupuestarias en los próximos años, compensándose así esa disminución prevista para 1995 en las amortizaciones que alcanza un 24,13% con respecto a 1994 y llega hasta un 38,14% si consideramos la previsión de liquidación.

El automatismo de estos gastos, junto con los de otras políticas autónomas destinadas a financiar otros niveles de gobierno o contingencias basadas en derechos adquiridos, resta flexibilidad al instrumento presupuestario para adaptarse a las situaciones requeridas por una política fiscal más eficaz.

Finalmente, la tercera consideración hace referencia al grado de fiabilidad o confianza depositada en las magnitudes inicialmente presupuestadas con respecto a las finalmente realizadas. Las desviaciones presupuestarias han sido en el pasado inmediato de tal dimensión que las cautelas sobre el cumplimiento presupuestario

son razonables. En el ejercicio de 1993 las desviaciones producidas con gasto adicional alcanzaron los 3 billones de pesetas, un 11,3% del gasto total inicial, a lo que hay que añadir la menor obtención de ingresos (impuesto sobre la renta, cotizaciones sociales e IVA). Para el ejercicio de 1994, la estimación recogida en el Informe Económico Financiero de los Presupuestos de 1995 cifra en 851.971 millones de pesetas las desviaciones de gasto, un 2,97% de los Presupuestos Generales del Estado inicialmente presupuestados, concentrándose en un 60% en los gastos corrientes.

Si consideramos el avance de liquidación de los Presupuestos de 1994 como una buena referencia del comportamiento real de la Administración, el margen de los Presupuestos para 1995 se reduce considerablemente, permitiéndose un aumento nominal de sólo el 0,4% en el gasto total.

La dificultad que encuentra el instrumento presupuestario para articularse en elemento de control y disciplina en la gestión de los recursos públicos más allá del mero voluntarismo de las cifras precisa de la incorporación de unas técnicas de presupuestación más realistas pero también más estrictas. La adaptación de los programas de gasto y la determinación jurídica de la organización de los agentes que integran el Sector Público estatal no debe propiciar la relajación del procedimiento de presupuestación. El estricto cumplimiento de las limitaciones establecidas a la cuantía de las modificaciones presupuestarias, contenidas en la propia Ley de Presupuestos, contribuiría al ajuste presupuestario y a su mayor credibilidad. En este sentido, las medidas adoptadas a través de la eliminación de la consideración de créditos ampliables del gasto sanitario contribuirán a una mayor garantía de la eficacia de la presupuestación.

En definitiva, el contenido y los objetivos planteados en el Proyecto de Presupuestos para 1995 van dirigidos en la dirección adecuada para conseguir el saneamiento presupuestario, siempre que se garantice su estricto cumplimiento.

ANEXO. ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTO DEL BANCO DE ESPAÑA PARA 1995

Para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 4.2. de la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España, se acompaña al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado el presupuesto de gastos de funcionamiento e inversiones de dicha institución financiera.

Al establecer dicha Ley de Autonomía que no serán de aplicación al Banco de España las leyes que regulen el régimen presupuestario de los entes del sector público estatal, la única norma de referencia para establecer tal régimen presupuestario es el artículo 4º de la propia Ley. Los principios que de él se derivan son los siguientes:

1º. El Banco de España queda excluido de las leyes que regulan el régimen presupuestario y patrimonial de los entes del sector público estatal.

2º. El presupuesto del Banco de España se limitará a contener sus gastos de funcionamiento e inversiones y tendrá carácter estimativo.

3º. El presupuesto del Banco de España no se consolida con los restantes presupuestos del sector público estatal.

Por lo que se refiere a procedimiento, los presupuestos, tras ser aprobados por el Consejo de Gobierno de la Institución, son remitidos al Gobierno para su traslado a las Cortes Generales, siendo éstas las que aprueban o rechazan el presupuesto del Banco de España.

Teniendo en cuenta estas consideraciones el Anteproyecto de presupuesto del Banco de España fija unas dotaciones estimadas para 1995 de 41.423 millones de pesetas, lo que en relación al gasto previsto para 1994 representa un incremento nominal del 2,8%.

Los gastos de funcionamiento experimentan un crecimiento del 2,4% respecto al

gasto presupuestado para 1994, siendo dentro de estos el crecimiento de los gastos de vigilancia y seguridad los que experimentan el mayor aumento (77,9%).

Por su parte los gastos de inversión crecen tan sólo un 0,4% debido fundamentalmente al aumento de los gastos en equipos de oficinas y a las aplicaciones informáticas.

ANTEPROYECTO DEL PRESUPUESTO ESTIMATIVO DE GASTOS DE FUNCIONAMIENTO E INVERSION PARA 1995 DEL BANCO DE ESPAÑA.

CONCEPTOS	PRESUPUESTO 1994	PRESUPUESTO 1995	VARIACION (%)
1. GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	38.450	39.358	2,4
1.1. Gastos de personal.	23.488	24.305	3,5
1.2. gastos en bienes y servicios	6.600	7.008	6,2
1.3. Contribuciones a organismos de la UE	589	511	-13,3
1.4. Tributos			
1.5. Emisión de billetes.	265	281	5,9
1.6. Fondo de imprevisto.	7.298	7.043	-3,5
	210	210	0,0
2. INVERSIONES	2.057	2.065	0,4
2.1. Inmovilizado inmaterial	124	127	1,9
2.2. Inmovilizado material	1.933	1.938	0,3
TOTAL (1 + 2)	40.507	41.423	2,3