



Informe COSCE

Nota de Alcance sobre la inversión en I+D+i en los Presupuestos Generales del Estado aprobados para 2018

Elaborado por:

José de Nó

Investigador Científico

José Molero

Catedrático de Economía Aplicada. Universidad Complutense de Madrid (UCM)

Ana Fernández Zubieta

Profesora Ayudante. Doctor en Sociología Aplicada. Universidad Complutense de Madrid (UCM)

Para la Comisión COSCE de Estudio de los PGE

Julio 2018

«Un aumento presupuestario que está lejos de recuperar las reducciones producidas durante la crisis y para una estructura ministerial ya reformada»

Los Presupuestos Generales del Estado se aprobaron definitivamente el 28 de junio en el Congreso y la Ley 6/2018, de 3 de junio, de Presupuestos se publicó en el BOE 161 el 4/07/2018. Tras el paso por el Parlamento, apenas han sufrido variación respecto al proyecto de Presupuesto, por lo que son válidas para los Presupuestos aprobados las observaciones que se hicieron en su momento para el Proyecto de Presupuestos. *Solo se produce un aumento de 5,6 millones de euros (M€) respecto a aquel.*

Los rasgos más destacados que se desprenden del análisis de los Presupuestos aprobados son los siguientes:

En cifras globales el presupuesto de I+D+i en 2018 aumenta en 548,17 M€ (millones de euros) que representa un 8,42% más respecto a 2017. De estos, 232,25 M€ corresponden a fondos No Financieros que aumenta el 8,89% en este último año. Los fondos Financieros aumentan en un porcentaje similar en el mismo período (8,10%).

Con respecto a su uso, civil o para defensa, el aumento total que se produce en los fondos para uso civil es mayor (330,71 M€ frente a 217,46 M€ para la Defensa). Sin embargo, el aumento relativo en Defensa es mucho mayor por la pequeña parte que representan estos fondos frente al total (47,1% frente al 5,46%). Una parte importante de este aumento en Defensa son fondos Financieros, prácticamente en la misma cantidad en la que se redujeron en el ejercicio anterior.

La Agencia Estatal de Investigación aumenta su presupuesto en algo más de 30 M€ de los que unos 23,75 son para transferencias de capital (que cubre las actividades del antiguo Fondo Nacional de Investigación y que ahora debe incluir los contratos FPI). Los recursos para FPU aumentan solamente en 175 K€ (miles de euros). De los OPI, el INTA sube notablemente y un poco el CIEMAT y el CEPC (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales), pero INIA, que ya bajó mucho en 2017, el IGME y el IEF (Instituto de Estudios Fiscales) tienen una pequeña reducción.

Según la información provisional de la IGAE (Intervención General de la Administración del Estado) sobre la ejecución presupuestaria, la ejecución total de los fondos de la PG46 que ella interviene en el 2017 solo ha sido del 29,7%, siendo la casi totalidad de los remanentes fondos Financieros (más de 3.000 M€).

Puede repetirse lo que ya se indicó el año pasado: “hay aspectos como los OPI y la formación de personal que necesitan abordarse de forma mucho más intensa. El envejecimiento de plantillas y la estrechez de recursos en los primeros junto con la falta de inversión en recursos humanos y su formación están llevando al Sistema de Ciencia a un debilitamiento del que será difícil recuperarlo”. A estos problemas pueden sumarse las complicaciones derivadas de ejecutar unos presupuestos cuyas partidas han sido aprobadas dentro de la estructura ministerial anterior al cambio de gobierno. SE PRECISA UN PLAN DE CRECIMIENTO A LARGO PLAZO CON EL COMPROMISO DE MANTENERLO EN CUALQUIER CIRCUNSTANCIA.

Como todos los años, los recursos aprobados para la financiación de la I+D+i para el año en curso se comparan con los Presupuestos aprobados por el Parlamento para el año anterior, 2017.

Pueden darse distintas cifras para la Política de Gasto 46 en función de los capítulos que se consideren: No Financieros (capítulos 1 al 7) o Financieros (capítulos 8 y 9), y su correspondencia aproximada con las distintas actividades de I+D+i, investigación y desarrollo o innovación respectivamente.

La cifra global es de 7.061.951,72 miles de euros (K€). Sin embargo, en la Ley de Presupuestos (pág. 66637, BOE 04/07/2018) para la PG46 se consignan 7.050.074,76 miles de euros porque no se incluyen los recursos del Capítulo 9 –Pasivos Financieros.

Si el interés se dirige a la ciencia y a la investigación, hay que fijarse principalmente en los fondos No Financieros de la PG46 ya que, los fondos Financieros, están más dirigidos (no exclusivamente) al apoyo a la Innovación. Aunque también hay que considerar a estos últimos, en este momento, su transcendencia es menor tanto por su baja ejecución en los últimos 10 años como porque las cantidades que se asignan tienen un menor nivel de firmeza pues no se incluyen en el techo de gasto ni en las cantidades enviadas a la UE como nivel de déficit público. Por todo ello, los importes consignados con los fondos Financieros pueden dar lugar a una valoración distorsionada del nivel real de la apuesta por la I+D. Además, la rigidez, cada vez mayor, de la gestión administrativa y también de los recursos hace que pierdan significación las cantidades globales asignadas y sea más importante focalizarse en el tipo y los destinos de los recursos y posteriormente en el uso real que se les ha dado, como se intenta al considerar el nivel de ejecución presupuestaria.

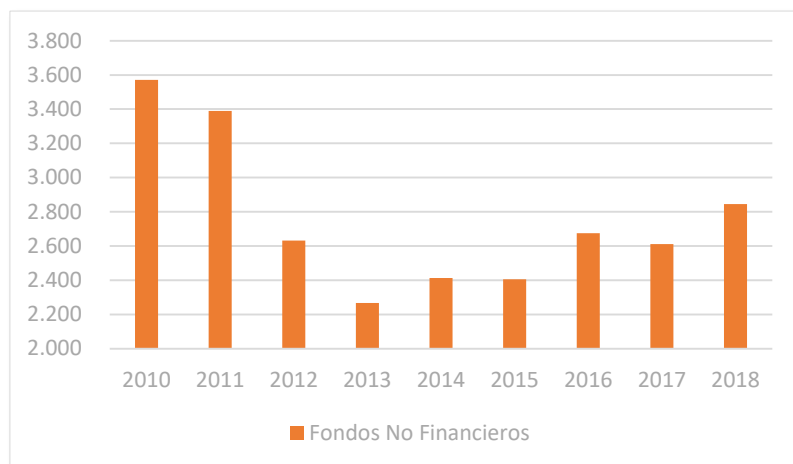
1 Recursos para I+D: los Fondos No Financieros

La tabla y el gráfico 1 muestran la evolución en los últimos años (2010-2018) de los recursos no Financieros. Como ya se ha apuntado, estos datos nos permiten tener una visión más precisa de la dedicación presupuestaria a la I+D en los años recientes que utilizando los datos globales. La baja ejecución recurrente y la poca firmeza de los fondos Financieros han terminado por distorsionar un análisis conjunto de todos los fondos.

La evolución de los fondos No Financieros muestra una recuperación titubeante desde el año 2013 hasta el año 2018, año en el que se alcanzan los 2.844,35 M€ pero lejos de valores del inicio del período considerado (ver Tabla 1). Por otro lado, las variaciones se reparten de forma muy irregular en los Programas de la PG46.

Tabla y Gráfico 1. Evolución de los fondos No Financieros (PG46) entre 2010 y 2018 (en millones de euros)

| Año | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|-----------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Fondos No Financieros | 3.571,88 | 3.389,85 | 2.632,63 | 2.266,38 | 2.412,92 | 2.405,66 | 2.675,30 | 2.612,11 | 2.844,35 |



Por ello, una valoración más precisa hay que hacerla teniendo en cuenta otros aspectos: el primero de ellos, el nivel de los recursos no financieros antes de comenzar el fuerte período de restricciones en 2009. Así, en el año 2008, los recursos no financieros alcanzaron la cifra de 4.238,28 M€, con lo que los recursos aprobados para el presente ejercicio del 2018 (2.844,35 M€) son escasamente un 67% de lo que se disponía una década atrás. Si a esta bajada se añade la subida de los precios, con la merma que supone de capacidad de compra, el porcentaje resultante estaría significativamente por debajo del aquí mostrado. Por otra parte, en la valoración hay que contemplar el destino real de esos fondos para el sistema de I+D. Por ejemplo, esos fondos incluían recursos del Programa 467G en múltiples Departamentos para dotarlos de recursos informáticos que, muchos de ellos, fueron suprimidos en 2012.

2 Variación de las cifras globales de los Presupuestos aprobados para 2018 respecto de 2017

Tabla 2. Cifras globales de la PG46 para los años 2017 y 2018 (en millones de euros)

| | 2017 | | 2018 | | Variación 2018/2017 | |
|--|-----------------|----------------|-----------------|----------------|---------------------|--------------|
| | Total | % | Total | % | Total | % |
| Operaciones No Financieras (capítulos 1 a 7) | 2.612,11 | 40,10% | 2.844,35 | 40,28% | 232,25 | 8,89% |
| Investigación civil | 2.453,22 | 93,92% | 2.633,70 | 92,59% | 180,48 | 7,36% |
| Investigación Defensa | 158,89 | 6,08% | 210,66 | 7,41% | 51,77 | 32,58% |
| Operaciones Financieras (capítulos 8 y 9) | 3.901,67 | 59,90% | 4.217,60 | 59,72% | 315,93 | 8,10% |
| Investigación civil | 3.598,81 | 92,24% | 3.749,05 | 88,89% | 150,24 | 4,17% |
| Investigación Defensa | 302,86 | 7,76% | 468,55 | 11,11% | 165,69 | 54,71% |
| Totales | 6.513,78 | 100,00% | 7.061,95 | 100,00% | 548,17 | 8,42% |
| Total civil | 6.052,03 | 92,91% | 6.382,74 | 90,38% | 330,71 | 5,46% |
| Total Defensa | 461,75 | 7,09% | 679,21 | 9,62% | 217,46 | 47,10% |

Nota: La cifra que da el BOE en los PGE para la PG46 es 7.050.074,76 K€ que es correcta, pero que no incluye el Capítulo 9 de Pasivos Financieros: 11.876,96 K€.

De la tabla 2, puede deducirse lo siguiente:

En cifras globales, los recursos destinados a la Política de Gasto de I+D+i (PG46) en los Presupuestos crecen el 8,42%. Pero, si nos centramos solo en los programas civiles, el crecimiento es menor, un 5,46%. Si tenemos en cuenta que la inflación prevista para 2018 se situará en torno al 2,5 % (y con perspectivas de ser aún mayor), el crecimiento en términos reales sería aproximadamente del 6% para el total y de un 3% para los gastos en investigación civil.

En el conjunto de los capítulos y por tipo de fondo, los fondos Financieros representan el 59,72% de los recursos de 2018 (4.217,6 M€) y los No Financieros el 40,28% (2.844,35 M€). Con respecto al año anterior, los fondos Financieros acumulan un total de 315,93 M€ en nuevos recursos y los no financieros un total de 232,25 M€. En tasas de crecimiento los no financieros aumentan algo más que la media, en 8,89%, pero no hay un aumento significativo del peso de los recursos no financieros frente a los financieros, cuya relación sigue estando alrededor del 40/60.

Por capítulos, todos aumentan su dotación respecto a 2017, incluso los capítulos 3, de Gastos Financieros, y 9, de Pasivos Financieros, que se incrementan en 351 y 720 K€ respectivamente.

Se observa que se producen oscilaciones en las dotaciones de recursos, dándose el caso de aumentos donde el año o años anteriores había habido reducciones. El caso más singular es el de los fondos Financieros para Defensa (centrados en el Programa 464B) que este año 2018 aumentan la misma cantidad en que se redujeron el pasado 2017.

3 Los Programas Presupuestarios

Debe destacarse, en primer lugar, que la presentación de los presupuestos publicada por el gobierno está adaptada a la estructura Ministerial que existía antes del cambio de gobierno, por lo que las responsabilidades de ejecución de los programas pueden sufrir importantes cambios por la reasignación entre departamentos. A efectos comparativos y a falta de esta reasignación, seguimos con la clasificación anterior.

Tabla 3. Política de Gasto 46 de los PGE por programas para el año 2017 y 2018
(en miles de euros)

| Programa | Ministerio | Recursos PGE aprobados 2017 | Recursos PGE 2018 | Variación 2018/2017 | |
|----------|------------|-----------------------------|-------------------|---------------------|---------|
| | | | | K€ | % |
| 462M | MPR | 11.985,64 | 12.075,52 | 89,88 | 0,75% |
| 462N | MINHAFP | 5.980,91 | 5.717,02 | -263,89 | -4,41% |
| 463A | MEDU-MEIC | 714.995,57 | 730.521,94 | 15.526,37 | 2,17% |
| 463B | MEIC | 3.395.349,59 | 2.981.143,71 | -414.205,88 | -12,20% |
| 464A | MDE | 159.390,04 | 211.597,48 | 52.207,44 | 32,75% |
| 464B | MINETAD | 302.357,00 | 467.610,00 | 165.253,00 | 54,65% |

| | | | | | |
|------|---|---------------------|---------------------|-------------------|--------------|
| 465A | MEIC-MSPS | 269.957,38 | 270.847,13 | 889,75 | 0,33% |
| 467B | MFOM | 960,00 | 960,00 | 0,00 | 0,00% |
| 467C | MINETAD-MEIC | 760.700,60 | 1.459.654,06 | 698.953,46 | 91,88% |
| 467D | MEIC | 53.995,11 | 53.505,23 | -489,88 | -0,91% |
| 467E | MEIC | 60.490,06 | 61.036,61 | 546,55 | 0,90% |
| 467F | MEIC | 23.592,17 | 23.483,34 | -108,83 | -0,46% |
| 467G | MAEC-MINHAFP- MFOM-MINETAD-MPR- DIV_MIN | 130.958,39 | 140.416,01 | 9.457,62 | 7,22% |
| 467H | MEIC | 87.304,68 | 90.429,23 | 3.124,55 | 3,58% |
| 467I | MINETAD | 535.760,45 | 552.954,44 | 17.193,99 | 3,21% |
| | TOTALES | 6.513.777,59 | 7.061.951,72 | 548.174,13 | 8,42% |

En la tabla 3, pueden verse las siguientes variaciones:

El pasado año 2017, al integrarse el área de Industria en el Ministerio de Economía y Competitividad con el segundo gobierno de Rajoy, se optó por incorporar los créditos del Programa 467C de Desarrollo Tecnológico Industrial en el 463B de Fomento de la Investigación Científica. Este año 2018, una parte de estos créditos vuelven al 467C por lo que el 463B tiene una reducción y el 467C un aumento, ambos importantes.

El Programa 464B “Apoyo a la innovación tecnológica en el sector Defensa”, todo de fondos financieros, aumenta en la misma cantidad que disminuyó el año pasado.

Respecto a los OPI hay que señalar que solo el INTA ve notablemente aumentados sus recursos, un 37,27%; el CIEMAT los aumenta 3,57% y el CSIC 1,04% pero INIA, e IGME los ven reducidos, aunque mínimamente en menos de un 1% y el IEF un porcentaje del 4,41%.

La Agencia Estatal de Investigación, incluida como una sección más del MEIC, aumenta su dotación en más de 30 M€, 23,75 de ellos en transferencias de capital con los que su dotación para ejecutar acciones del Plan Estatal de Investigación asciende a 614,44 M€.

4 Variaciones del Proyecto de Presupuestos a los Presupuestos aprobados

Tabla 4. Evolución de los Presupuestos 2018 (Aprobados respecto del Proyecto)
Cifras globales para el año 2018 (en miles de euros)

| | Proyecto PGE 2018 | | PGE 2018 Aprobados | | Variación Aprobados/Proyecto | |
|--|---------------------|----------------|---------------------|----------------|------------------------------|--------------|
| | Total | % | Total | % | Total | % |
| Operaciones No Financieras (capítulos 1 a 7) | 2.838.753,90 | 40,23% | 2.844.353,90 | 40,28% | 5.600,00 | 0,20% |
| Operaciones Financieras (capítulos 8 y 9) | 4.217.597,82 | 59,77% | 4.217.597,82 | 59,72% | 0,00 | 0,00% |
| Totales | 7.056.351,72 | 100,00% | 7.061.951,72 | 100,00% | 5.600,00 | 0,08% |

La variación entre los presupuestos aprobados y los proyectados no ha sufrido muchas modificaciones (véase Tabla 4). Se produce un ligero aumento de 5,6 M€ en el Presupuesto aprobado respecto al presentado por el Gobierno al Parlamento a finales de marzo.

Las modificaciones detectadas se producen en los Programas 463A, 463B, 464A, 465A, 467G y 467I y se resumen en las siguientes:

Aumento de 500 K€ en Inversiones reales (Cap. 6) en el INTA.

Reducción de 400 K€ en el Programa 463A del Ministerio de Educación, de los que 250 se retraen de las ayudas Beatriz Galindo para atracción de talento investigador.

En MINETUR en el Programa 467G se reducen en 1.500 K€ los fondos para Agenda Digital a Comunidades Autónomas pero en el Programa 467I se aumentan esos mismos fondos en 5.000 K€ pero para extensión de Banda Ancha en Canarias.

En los presupuestos del MEIC en el 463B se incluyen dos partidas nominativas por un total de 2.500 K€ para la Universidad de las Palmas de Gran Canaria, otras dos para el Cabildo de Gran Canaria por 6.000 K€, otra para la Universidad de La Laguna de 1.000 K€, otra a la Universidad de Mondragón de 1.500 K€ y otra más a la Universidad de Navarra de 2.000 K€. Por otra parte, en este Programa se reducen dos partidas de Actuaciones de I+D+i genéricas en 11.500 K€ por lo que el aumento final del Programa es de 1.500 K€.

Finalmente, el Programa 465A del MEIC para el Instituto de Salud Carlos III aumenta 500 K€ para contratos predoctorales de investigación biomédica.

Como se indicó el año pasado es posible suponer que al menos varias de estas variaciones pueden ser concesiones realizadas en las negociaciones para conseguir la aprobación de los Presupuestos, junto con otras en otras políticas de gasto distintas de la PG46, de I+D+i.

5 Notas preliminares sobre la Ejecución Presupuestaria de 2017

La Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) ha hecho público a finales de marzo 2018 su informe (provisional) de Estadísticas de Ejecución del Presupuesto, ya con datos de diciembre 2017. Como en años anteriores, no incluyen en sus datos intervenidos de Política de Investigación, Desarrollo e Innovación los correspondientes a los OPI, y tampoco incluyen 605 millones de euros correspondientes al presupuesto de la Agencia Estatal de Investigación. Con estas salvedades, presentan un porcentaje de ejecución del 29,7%, lo que supone la no ejecución de 3.259 millones de euros.

Un primer análisis deja ver que de esos recursos no ejecutados al menos 3.185 millones de euros, un 97,73%, corresponden a recursos financieros.



Observaciones metodológicas

Debe tenerse en cuenta que:

Los datos se han extraído de la información sobre los Presupuestos Generales del Estado publicada por la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas sobre los Presupuestos para el año en curso.

La comparación se hace con el presupuesto aprobado para 2017.

Solo se tiene en cuenta la Política de Gasto 46 “Investigación, Desarrollo e Innovación”, no otras acciones que puedan estar integradas en otras políticas.