

## **LA REFORMA DE LES PENSIONS**

### **Les propostes del Govern d'Espanya**

A continuació us oferim dos documents que han generat força polèmica als mitjans de comunicació i a la societat en general: el primer es titula "Actualització del programa d'estabilitat 2009-2013" i el segon "Document sobre la revisió del Pacte de Toledo".

En els documents es contemplen, entre d'altres, les opcions d'ampliar l'edat de jubilació als 67 anys i la ràpidament retirada proposta d'elevat el còmput de les pensions de 15 a 25 anys.



**ACTUALIZACIÓN DEL PROGRAMA  
DE ESTABILIDAD**

**ESPAÑA**

**2009 - 2013**

## ÍNDICE

ÍNDICE .....	1
1. RESUMEN EJECUTIVO .....	3
2. MARCO GENERAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y ESTRATEGIA DE SALIDA DE LA CRISIS .....	4
2.1 La estrategia de salida de la crisis .....	4
2.2 Cuantificación del impacto económico de alguna de las medidas contempladas en el Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible.....	7
3. SITUACIÓN ECONÓMICA Y PERSPECTIVAS .....	15
3.1 La situación coyuntural en el año 2009.....	15
3.2 Supuestos externos y condiciones monetarias, financieras y fiscales	18
3.3 Previsiones 2009-2013 para España.....	19
3.4 Saldos sectoriales .....	23
4. LA ESTRATEGIA DE CONSOLIDACIÓN PRESUPUESTARIA EN EL MARCO DEL PROTOCOLO DE DÉFICIT EXCESIVO .....	24
4.1 Las finanzas públicas en el año 2009.....	24
4.2 La estrategia de consolidación presupuestaria .....	25
4.3 Saldo estructural y carácter de la política fiscal .....	31
4.4 Evolución de la deuda pública.....	32
5. COMPARACIÓN CON LA ANTERIOR ACTUALIZACIÓN Y EJERCICIOS DE SENSIBILIDAD .....	33
5.1 Comparación con la anterior Actualización .....	33
5.2 Ejercicios de sensibilidad .....	34
6. LA CALIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.....	36
6.1 Introducción .....	36
6.2 Composición del gasto.....	36
6.3 Composición de los ingresos .....	38
7. LA SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS .....	39
7.1 Proyecciones presupuestarias a largo plazo .....	39
7.2 Estrategia .....	40
8. MARCO INSTITUCIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS .....	43
8.1 Aplicación de las leyes de estabilidad presupuestaria.....	43
8.2 Refuerzo de la sostenibilidad presupuestaria .....	43
8.3 La reforma del Sistema de Financiación Territorial .....	44

## **CUADROS**

- 2.1 Ley de Economía Sostenible: medidas para la mejora del entorno económico
- 2.2 Ley de Economía Sostenible: medidas para fomentar la competitividad
- 2.3 Ley de Economía Sostenible: medidas para la conservación del medioambiente
- 2.4 Ley de Economía Sostenible: medidas fiscales
- 3.1 Impacto de la política fiscal en la actividad
- 3.2 Supuestos internacionales y financieros
- 3.3 Perspectivas macroeconómicas
- 3.4 Mercado de trabajo
- 3.5 Evolución de los precios
- 3.6 Saldos sectoriales
- 4.1 Evolución reciente de las cuentas públicas
- 4.2 Consolidación de los Presupuestos Generales del Estado en 2010
- 4.3 Proyecciones presupuestarias
- 4.4 Evolución cíclica
- 4.5 Dinámica de la deuda pública
- 5.1 Diferencias con respecto a la Actualización previa del Programa de Estabilidad
- 5.2 Ejercicios de sensibilidad
- 7.1 Proyecciones de gasto asociado al envejecimiento del Comité de Política Económica de la Unión Europea (2009)

## **GRÁFICOS**

- 3.1 Composición del crecimiento intertrimestral del PIB
- 3.2 Inflación general y subyacente y diferencial de inflación con la UEM
- 6.1 Gasto público productivo por componentes
- 6.2 Esfuerzo en inversión pública y convergencia en dotaciones públicas per cápita

## **1. RESUMEN EJECUTIVO**

Durante el año 2009 la economía española experimentó la recesión más profunda de la historia reciente, al igual que el resto de países desarrollados. Sólo la acción concertada de todas las autoridades económicas evitó que se produjera un deterioro aún más acusado de la actividad, con el coste social que ello hubiera supuesto. La contrapartida ha sido un notable deterioro de las finanzas públicas, que será necesario corregir en los próximos años, tal y como exige nuestra legislación sobre estabilidad presupuestaria y en cumplimiento con la normativa comunitaria. Por eso, esta Actualización del Programa de Estabilidad detalla las acciones que se van a emprender en los próximos años para atender a la Recomendación del Consejo de 2 de diciembre de 2009, bajo el artículo 126.7 del Tratado, de corregir el déficit excesivo a más tardar en 2013.

En cualquier caso, el reto de la economía española radica en implementar una estrategia de salida de la crisis ambiciosa, que incluya otros dos pilares además de la consolidación presupuestaria. Por un lado, el fortalecimiento del sistema financiero que garantice una canalización eficaz del crédito al sector privado; por otro, la estrategia de salida para la economía real, que incluya los elementos necesarios en el ámbito de las reformas estructurales que sienten las bases para que el crecimiento futuro sea sólido, sostenible y equilibrado. Únicamente en este contexto puede materializarse una consolidación presupuestaria efectiva. Por este motivo, esta Actualización también describe y valora el amplio abanico de medidas que se plantean en el marco de la Estrategia para la Economía Sostenible y, en concreto, en su instrumento básico, la Ley de Economía Sostenible.

La estrategia de salida fiscal de las Administraciones Públicas combina una firme restricción del gasto con un incremento moderado de los ingresos. De hecho, el proceso de consolidación se inició ya con los Presupuestos Generales del Estado para 2010, al elevar determinados impuestos y reducir los gastos corrientes de forma significativa. Posteriormente, el 29 de enero de 2010, el Gobierno aprobó dos planes de recorte del gasto público en el ámbito de la Administración General del Estado (Plan de Acción Inmediata 2010 y Plan de Austeridad 2011-2013) y propuso dos Acuerdos Marco con Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, que detallan las medidas que van a permitir el ajuste de gasto requerido, comprometiendo a todos los niveles de la Administración Pública en el empeño. Además, en el medio y largo plazo, también se están adoptando iniciativas que mejorarán significativamente la sostenibilidad de las finanzas públicas. Así, el Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible (ya en proceso de tramitación) contempla la eliminación parcial de la deducción por inversión en vivienda y, además, el Gobierno el 29 de enero de 2010 ha planteado al Pacto de Toledo y al Diálogo Social una ambiciosa reforma del sistema de pensiones que modifica algunos parámetros del actual sistema (incluida la edad legal de jubilación) y mejora el sistema de ayudas familiares y los incentivos a la previsión social complementaria.

La remisión de esta Actualización a las instituciones comunitarias fue aprobada en el Consejo de Ministros del 29 de enero de 2010.

## 2. MARCO GENERAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y ESTRATEGIA DE SALIDA DE LA CRISIS

### 2.1 La estrategia de salida de la crisis

La crisis económica que estalló en 2008 y se acentuó en 2009 ha sido una de las más graves y globales de la historia. Únicamente el apoyo decidido y concertado de todas las autoridades económicas evitó tanto el colapso de los mercados financieros como un retroceso todavía más profundo de la actividad real, con su consecuente coste social. La Unión Europea coordinó la respuesta a la crisis a través del Plan Europeo para la Recuperación Económica y de las decisiones adoptadas por el Consejo de Ministros de Economía y Finanzas (ECOFIN) y el Consejo Europeo a finales de 2008. En España, este programa se plasmó en el Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo, cuyas principales medidas e impacto se analizan en el siguiente apartado. Además, al igual que en el resto de países del área del euro, las decisiones de política monetaria adoptadas por el Banco Central Europeo también supusieron un notable soporte, para el sector financiero y el real.

En la actualidad ya se detectan signos de recuperación. Así, en el momento apropiado deberá retirarse el apoyo público excepcional progresiva y coordinadamente. En este sentido, el reto consiste en abordar una ambiciosa estrategia de salida de la crisis que se apoye en tres pilares, que se potencian entre sí. En primer lugar, la consolidación presupuestaria. En segundo lugar, la reestructuración y fortalecimiento del sector financiero. En tercer lugar, la estrategia de salida para la economía real, que incluya los elementos necesarios en el ámbito de las reformas estructurales que sienten las bases de un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado, que eviten que una crisis de esta magnitud se repita en el futuro.

La estrategia de salida fiscal española se ha diseñado atendiendo a la Recomendación del Consejo de 2 de diciembre de 2009, bajo el artículo 126.7 del Tratado, de corregir el déficit excesivo a más tardar en 2013. Además, al igual que en ocasiones anteriores, también se toman en consideración la Opinión del Consejo ECOFIN sobre la Actualización anterior, las Directrices Integradas para 2008-2011 y las Orientaciones que elabora el Eurogrupo mediante el ejercicio de revisión presupuestaria de mitad de año. Por otra parte, la Actualización es consistente con el último informe de Progreso del Programa Nacional de Reformas, presentado a las instituciones comunitarias en noviembre de 2009. Asimismo, la estructura e información contenida en esta Actualización se ajusta al Código de Conducta.

Así, para las **finanzas públicas** el objetivo es alcanzar un déficit del 3% del PIB en 2013. Se realizará un esfuerzo fiscal anual superior al 1,5% del PIB en media hasta ese año, que será más intenso durante los años de mayor crecimiento económico. Los detalles de este proceso se recogen en el apartado 4 de esta Actualización, que presenta las herramientas básicas que ha aprobado el Gobierno de España para alcanzar este objetivo: los Presupuestos Generales del Estado para 2010 y los planes de recorte de gasto público en el ámbito de la Administración General del Estado (Plan de Acción Inmediata

2010 y Plan de Austeridad 2011-2013) y los Acuerdos Marco sobre la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas con Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales. Además, en cumplimiento con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, es necesario revisar el objetivo de medio plazo de acuerdo con la nueva metodología acordada por el Consejo en julio de 2009, que incorpora los pasivos implícitos que supone el gasto futuro asociado al envejecimiento de la población. En el caso de España, este objetivo continúa estableciéndose en el ya exigente equilibrio presupuestario ajustado por el ciclo, que permite financiar por encima del 33% del coste del envejecimiento proyectado, como se acordó en el seno comunitario. Por tanto, si el crecimiento económico es superior al previsto en esta Actualización, los ingresos adicionales se utilizarán para reducir el déficit, y, una vez que disminuya hasta el 3% del PIB, España continuará realizando un ajuste fiscal más allá de 2013, hasta alcanzar el equilibrio presupuestario.

En el caso del segundo pilar de la estrategia de salida, el **sector financiero**, las medidas ya implementadas por el Gobierno durante la crisis se han centrado en paliar la falta de liquidez en los mercados financieros internacionales y apoyar los flujos de crédito al sector privado. Las más importantes fueron básicamente tres: el Fondo para la Adquisición de Activos Financieros (FAAF), el programa de avales del Estado a las emisiones de deuda de entidades de crédito, y la ampliación de las líneas de intermediación del Instituto de Crédito Oficial (ICO). El FAAF, creado en octubre de 2008, llevó a cabo, entre noviembre de 2008 y enero de 2009, cuatro subastas de adquisición de activos de elevada calidad crediticia emitidos por entidades de crédito españolas, en las que 54 entidades captaron financiación por un importe total de 19.341 millones de euros a un plazo de vencimiento máximo de 3 años. Tras la puesta en marcha por el Gobierno de otras medidas y de las operaciones extraordinarias de política monetaria del Banco Central Europeo, el FAAF no ha celebrado subastas adicionales. Además, normativamente se establece que no podrán celebrarse subastas con posterioridad al 31 de diciembre de 2009.

Por su parte, el programa de avales del Estado a las emisiones de deuda de entidades de crédito dio cobertura durante 2009 a casi 150 emisiones de bonos y pagarés de 41 entidades, por un importe de unos 48.000 millones de euros. La Comisión Europea ha prorrogado el esquema de avales español hasta el 30 de junio de 2010, ampliándose, consecuentemente, la ventana de emisiones para los avales ya otorgados a las entidades. La ampliación del plazo de emisiones más allá de dicha fecha está supeditada a la aprobación por parte de la Comisión Europea de prórrogas adicionales del esquema, que se somete a revisión cada seis meses. Por otra parte, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2010 no contempla reserva de límite de avales para las emisiones bancarias, por lo que no habrá otorgamientos adicionales a los ya autorizados con cargo a los Presupuestos Generales del Estado para 2008 y 2009.

En la parte final de 2008 y en 2009 el ICO expandió notablemente su actividad de intermediación financiera. En concreto, su activo pasó de 40.000 millones de euros a finales de 2007 a más de 60.000 en la actualidad, financiando un

porcentaje muy significativo de las nuevas operaciones de crédito realizadas por las entidades financieras privadas. En principio, se optó por una aproximación extensiva, creándose nuevas líneas de financiación que cubrieran un amplio abanico de posibilidades --incluyendo la financiación del capital circulante de las empresas y compartiendo riesgos con las entidades financieras privadas--, de las que se ha hecho un uso desigual. Progresivamente, el ICO tendrá que ir concentrando su actividad en apoyar a los individuos y empresas que afrontan mayores restricciones en los mercados financieros. Los primeros pasos en esta dirección ya están siendo dados mediante la simplificación y unificación de las líneas de intermediación y la creación de la figura del *facilitador financiero*, que canalizará la información de los emprendedores con dificultades para encontrar financiación en las entidades privadas.

Pasando a las medidas estructurales para fortalecer el sector financiero, el Gobierno ha diseñado una estrategia de reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito. Su principal instrumento, el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB), fue creado en junio de 2009. Aunque todavía no se ha producido ninguna transacción con uso del Fondo, durante dicho ejercicio ha puesto a punto su funcionamiento y financiación, realizándose una primera emisión de bonos a cinco años por importe de 3.000 millones de euros en condiciones favorables.

El tercer pilar de las reformas estructurales se centra en la **Estrategia para la Economía Sostenible**, que incluye un amplio abanico de medidas y actuaciones horizontales que sienten las bases de un crecimiento sostenible y equilibrado que asegure la recuperación económica y haga factible la consolidación presupuestaria. Esta Estrategia incluye, en primer lugar, el Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible (ya en proceso de tramitación); en segundo lugar, medidas en otros aspectos económicos tan relevantes como el mercado de trabajo y el sistema de la Seguridad Social; y, por último, una serie de actuaciones y programas que implementarán y desarrollarán las reformas definidas en la Estrategia durante los próximos años.

El Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible se articula en torno a tres grandes ejes: i) la mejora del entorno económico a través de la modernización y simplificación de la actividad pública, además de fortalecer la disciplina de las actuaciones de las Administraciones Públicas (véase Cuadro 2.1); ii) la mejora de la competitividad de las empresas a través de la reducción de cargas administrativas y la potenciación de sectores base de la actividad económica, como la I+D+i y la formación, así como mejoras en el apoyo a su integración en la cadena de valor global (Cuadro 2.2); iii) la apuesta por la sostenibilidad medioambiental a través de la mejora de los mecanismos de gestión, planificación y regulación de sectores con fuerte impacto ambiental como el energético y el transporte (Cuadro 2.3). Además, el Anteproyecto incluye una serie de medidas fiscales que se detallan en el Cuadro 2.4.

Entre las actuaciones y programas fuera del Anteproyecto pero contempladas en la Estrategia es importante destacar dos puntos especialmente relevantes, el funcionamiento del mercado laboral y el Sistema de Pensiones. Así, por lo



que respecta al **mercado de trabajo**, el Gobierno se ha comprometido a trasladar el 5 de febrero de 2010 a la mesa del Diálogo Social medidas destinadas a favorecer la creación de empleo y adecuar las relaciones de trabajo a la situación de las empresas a la vez que se protegen los derechos de los trabajadores. Estas propuestas incluirán, entre otras, medidas destinadas a reformar la negociación colectiva para que se adapte mejor al ámbito bilateral; medidas de fomento del empleo de los jóvenes, favoreciendo su reciclaje y formación; medidas destinadas a mejorar la intermediación laboral y el control de la incapacidad temporal; medidas que permitan avanzar aún más en el proceso de integración de la mujer al mercado laboral; y, finalmente, medidas destinadas a mejorar la estabilidad en el empleo reduciendo la segmentación existente en nuestro mercado laboral.

Para garantizar la sostenibilidad social es importante reforzar **el Sistema de la Seguridad Social** y, por ello, el Gobierno acordó en el Consejo de Ministros del 29 de enero de 2010 trasladar a la Comisión del Pacto de Toledo y al Diálogo Social una serie de medidas de amplio calado. En concreto, la propuesta de reforma supone que la edad legal de jubilación aumente progresivamente en los próximos años hasta situarse en 67 años y que otros parámetros del actual sistema se modifiquen consecuentemente. Pero la reforma va más allá, ya que se propone ampliar el número de años computados para calcular la pensión e incorporar elementos nocionales en el sistema, mejorar el sistema de ayudas familiares y los incentivos a la previsión social complementaria. Una implementación ambiciosa de estas propuestas reducirá significativamente el gasto proyectado asociado al envejecimiento.

Un conjunto adicional de medidas incorporadas en el Anteproyecto que influirá decisivamente en el cambio del patrón de crecimiento es el que afecta al **sector inmobiliario**. Así, la eliminación de la deducción en el IRPF por inversión en vivienda habitual a partir de 2011 (excepto para las rentas bajas), la equiparación de los incentivos fiscales de la compra de vivienda con el alquiler, la mejora de la protección jurídica de los propietarios --que aumentará la oferta de viviendas en alquiler, reduciendo su coste-- y la creación de Sociedades de Inversión Inmobiliaria, debería ser suficiente para que se desarrollen en mayor medida herramientas alternativas de depósito de la riqueza, como los fondos de inversión o pensiones y el capital humano. Esta reducción de la importancia del sector inmobiliario en la actividad supondrá que el avance de la productividad del conjunto de la economía se incremente, mejorando los registros de la última etapa expansiva de la economía española.

## **2.2 Cuantificación del impacto económico de alguna de las medidas contempladas en el Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible**

Las **estimaciones cuantitativas del impacto económico** de las medidas incluidas en el Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible y los objetivos establecidos en la Estrategia son, necesariamente, muy complejas, dado su alcance y transversalidad. Ningún modelo cuantitativo incluye todos los aspectos contemplados en la Estrategia. Además, en muchas ocasiones las reformas son de naturaleza cualitativa y, por tanto, difícilmente trasladables a los modelos usuales. A pesar de estas dificultades, el Ministerio de Economía y

Hacienda ha realizado un ejercicio cuantitativo de impacto económico de algunas de las medidas incluidas en el segundo eje de la Ley, el relativo a la competitividad de las empresas, y de algunos de los objetivos establecidos en la Estrategia. Por este motivo, es crucial que en el futuro se evalúe el progreso en el cumplimiento de esos objetivos y, en caso de detectar desviaciones, que se planteen medidas alternativas que garanticen su logro. En cualquier caso, los resultados numéricos deben utilizarse con las debidas cautelas, ya que están sujetos a márgenes de error. En concreto, en este apartado se cuantifica el impacto económico de: i) la reducción de los costes de creación de empresas; ii) el recorte en los plazos de pago a las empresas; iii) la eliminación de las cargas administrativas; iv) el aumento de la inversión en I+D+i; y, v) la mejora de la formación y la educación de la población.

Los plazos y costes de creación de empresas se pueden interpretar como una barrera de entrada a los mercados de bienes y servicios. Cuanto mayores sean menor será el grado de competencia en los mercados y, por tanto, los precios de los productos serán más elevados. Además, también reducirán el dinamismo empresarial, con lo que las empresas menos eficientes no desaparecerán siendo sustituidas por otras más productivas. Utilizando los datos recopilados por la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (véase AEVAL [2008]: "Trámites administrativos para la creación de empresas en España"), la reforma implicará que el coste de creación de la empresa tipo española<sup>1</sup> pasará de 617€ a 203€ y el plazo de 30-40 días a 17 días, que suponen una reducción del 54% en las barreras de entrada agregadas. Utilizando el modelo QUEST desarrollado por la Comisión Europea<sup>2</sup> este recorte en las barreras de entrada supondrá que el PIB será, a partir de 2020, un 0,8% superior al estimado en ausencia de la reforma, lo mismo que la masa salarial (salarios y empleo). Esto implica que el crecimiento potencial aumentará en 0,07 puntos porcentuales cada año en la próxima década. Además, estos efectos serán adicionales a los asociados a la entrada en vigor en 2010 de la transposición de la Directiva de Servicios, analizada en la pasada Actualización del Programa de Estabilidad, cuyos efectos económicos son, incluso, superiores a estos.

Pasando a los costes financieros de las empresas, el Anteproyecto también contiene medidas destinadas a reducir el periodo de pago tanto de las Administraciones Públicas a las empresas como entre empresas. En el caso de las Administraciones Públicas el recorte en un mes del retraso en el pago va a representar una disminución de costes para el sector privado en torno a 750 millones de euros, ya que este último va a reducir su apelación a la financiación externa con coste. En el caso de los pagos entre empresas también se producirá una disminución del coste financiero medio agregado, ya que las empresas de menor tamaño son las que obtienen financiación externa

---

<sup>1</sup> En España, como en otros países, coexisten empresas con distinta forma jurídica (personas físicas, sociedades de responsabilidad limitada, sociedades anónimas, etc.). La empresa tipo se obtiene como un promedio de todas ellas, utilizando como ponderaciones sus pesos actuales. Las reducciones en los costes de creación de empresas contempladas en el Anteproyecto se refieren exclusivamente a las sociedades de responsabilidad limitada.

<sup>2</sup> Ratto, Roeger and Veld [2008]: "QUEST III: An Estimated DSGE Model of the Euro Area with Fiscal and Monetary Policy", *European Economy*, Economic Papers, No. 335.

en condiciones menos favorables. En concreto, la reducción del periodo medio de pago de los 124 días actuales a 60 supondrá un ahorro global para las empresas no financieras del orden de 1.700 millones de euros. Este ahorro en los costes financieros, de acuerdo con los resultados del modelo de equilibrio general REMS del Ministerio de Economía y Hacienda<sup>3</sup>, implicará que a partir del año 2020 el PIB será un 0,2% superior, con un fuerte impulso de la inversión (0,5%) y algo menor del empleo (0,1%). En el año de implementación de la medida podría añadir alrededor de 0,1 puntos porcentuales al crecimiento potencial.

Las cargas administrativas se definen como los costes en que incurren las empresas como consecuencia de la existencia de algún tipo de regulación y, por tanto, no contribuyen directamente al proceso productivo. Incluso teniendo en cuenta que la regulación es necesaria allí donde existan fallos de mercado, el objetivo de las autoridades debe ser la eliminación de la parte de las cargas administrativas que sea redundante, innecesaria o haya quedado obsoleta, y utilizar tecnologías que minimicen el coste de cumplimiento, ya que menoscaba la competitividad de las empresas. Además, este tipo de trabas tienen un elevado componente fijo e independiente del tamaño de las empresas, por lo que perjudican especialmente a las más pequeñas, precisamente las más comunes en nuestro tejido empresarial. Así, siguiendo la metodología de una publicación reciente del Banco de España<sup>4</sup> en el marco del modelo REMS, se evalúa el impacto de alcanzar el objetivo establecido en la Estrategia para la Economía Sostenible de reducir las cargas administrativas en un 50% en 2020. Si esta medida se aborda progresivamente, el PIB en el año 2020 será permanentemente un 0,7% superior al proyectado, con un aumento algo menor de la productividad. De esta forma, el crecimiento potencial del PIB aumentará en 0,06 puntos porcentuales cada año.

Por lo que respecta a la inversión en I+D+i, situarla en el 3% del PIB en 2020, como se plantea en la Estrategia, también tendrá un impacto importante en la actividad, ya que supondrá más que doblar su peso actual (1,4% en 2008). La evidencia teórica y empírica es unánime en considerar que uno de los principales determinantes de la productividad en el largo plazo es el cambio tecnológico y éste es una consecuencia de la innovación, tanto de producto como de proceso. Sin embargo, para innovar es necesario invertir en investigación y desarrollo; además, cada vez es más evidente que sin esa inversión es más difícil absorber los avances tecnológicos que se producen en el resto del mundo. Así, descontando la tendencia que ha presentado en los últimos años la I+D+i en España, la inversión adicional que va a suponer alcanzar ese objetivo se introdujo en el modelo QUEST de la Comisión Europea, obteniéndose un impacto permanente en el PIB en 2020 de 0,8%, con un moderado incremento del empleo y mucho mayor de los salarios reales. Si esta medida se incorpora progresivamente añadirá alrededor de

---

<sup>3</sup> Boscá, Díaz, Doménech, Ferri, Pérez y Puch (2007): "A Rational Expectations Model for Simulation and Policy Evaluation of the Spanish", *Working Paper* WP-2007-04, Ministerio de Economía y Hacienda.

<sup>4</sup> López, Estrada y Thomas (2008): "Una primera estimación del impacto económico de una reducción de las cargas administrativas en España", *Boletín Económico del Banco de España*, julio-agosto.

0,07 puntos porcentuales al crecimiento potencial anual hasta el final de la próxima década.

La última medida cuantificada es la mejora de la educación y la formación contemplada en la Estrategia para la Economía Sostenible. En este caso, se plantean objetivos de reducción de la tasa de abandono escolar prematuro. De acuerdo con las estimaciones del Ministerio de Economía y Hacienda, el logro progresivo de estos objetivos implicará que un 22% más de jóvenes van a permanecer en el sistema educativo más allá de la educación secundaria obligatoria (ESO). Esto equivale a decir que accederán al mercado laboral un porcentaje mayor de personas con mayor formación. Para 2020 esto hará que algo más del 4% de la población activa tendrá una mejor cualificación laboral. Así, introduciendo en el modelo QUEST de la Comisión Europea este trasvase de trabajadores de baja cualificación al escalón superior (cualificación media), se obtiene que el PIB en 2020 se situará un 1,3% por encima del que se hubiera alcanzado en ausencia de reformas y un 1% en el caso del empleo. Si las medidas introducidas nos acercan progresivamente al objetivo fijado, se añadirán alrededor de 0,12 puntos porcentuales al crecimiento potencial anual hasta el final de la próxima década. Además, en este caso los efectos no se agotarán en 2020, ya que se consolidarán las tasas más reducidas de abandono escolar.

### **Cuadro 2.1. Ley de Economía Sostenible: medidas para la mejora del entorno económico**

Se acomete una reforma transversal de la estructura y normas de funcionamiento de los organismos reguladores de las industrias de red (Comisión Nacional de la Energía, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, Comisión Nacional del Sector Postal) y de la Comisión Nacional de la Competencia para reforzar su coordinación, independencia y mecanismo de rendición de cuentas.

Asimismo, el Gobierno continúa adoptando medidas de mejora de la supervisión del mercado financiero. Entre las más importantes, que las sociedades cotizadas estarán obligadas a poner a disposición de los accionistas un informe sobre remuneraciones y votarlo como punto separado del orden del día en Junta General, y que, de acuerdo con las propuestas del G-20 y el Consejo de Estabilidad Financiera, el Banco de España podrá exigir a las entidades de crédito la aplicación de políticas de remuneración coherentes con una gestión del riesgo responsable.

En el ámbito de las cuentas públicas, se creará un grupo especial para evaluar la eficiencia y efectividad del gasto público y se exigirá la corresponsabilidad con todas las Administraciones Públicas de las posibles sanciones de la Unión Europea por déficit excesivo.

Asimismo, se mejora la normativa respecto a la contratación pública (mediante una reforma de la Ley de Contratos del Sector Público) prohibiéndose las modificaciones de los contratos del sector público, excepto cuando así se haya previsto en los pliegos o anuncio de licitación o cuando concurran causas de fuerza mayor, y, en esos casos, sin que la modificación pueda ser superior al 20% del precio inicial. Con el fin de fomentar la participación de las pequeñas y medianas empresas en la contratación pública, se aumenta el límite máximo de subcontratación que se puede exigir a los contratistas del 30% al 50%. También se revisará la regulación de la colaboración entre el sector público y privado bajo las Sociedades de Economía Mixta y se les permitirá obtener apoyo financiero del Estado, a través de avales.

## **Cuadro 2.2. Ley de Economía Sostenible: medidas para fomentar la competitividad**

Se persigue el objetivo de la simplificación administrativa. Se reducirán los plazos y coste para la creación de empresas reformándose la Ley de Sociedades de Responsabilidad Limitada: se fijará un plazo máximo de un día cuando el capital social sea inferior a 3.100 euros, con un coste máximo de 100 euros, y un plazo máximo de 5 días y un coste máximo de 250 euros cuando el capital social esté entre 3.100 y 30.000 euros. Además, estas actuaciones no estarán sujetas al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y todos los trámites serán telemáticos.

Para reducir las necesidades de liquidez del sector privado, se limitará a un máximo de 60 días el plazo de pago a pequeñas y medianas empresas y autónomos, ya que en la actualidad el plazo medio se encuentra muy por encima de dicho límite. Adicionalmente, el plazo de pago de las Administraciones Públicas se reducirá de 60 a 30 días a partir de 2013, y se controlarán los pagos de las Entidades Locales exigiéndoles un informe sobre su situación de pagos.

Se reducen las cargas administrativas habilitando medios alternativos más económicos para publicitar los acuerdos societarios, eliminando el requisito de obtención de licencia municipal para las actividades sin riesgo y agilizando los trámites en el catastro inmobiliario, que se adecuará a la administración electrónica. Por otra parte, se establecen plazos máximos en los trámites de concesión de patentes y se reduce un 18% en tres años la cuantía de las tasas de las distintas modalidades de propiedad industrial.

En el ámbito de la Sociedad de la Información, se incrementarán las frecuencias para nuevos servicios de banda ancha en móvil; el acceso universal incluirá, antes de 2011, una velocidad mínima de 1Mbit por segundo, y se reducirá la tasa general de operadores de telecomunicaciones (1/1000 de la cifra de ingresos brutos de explotación).

En el ámbito de la ciencia e innovación, se establecerá la titularidad y carácter patrimonial de los resultados de la investigación pública para facilitar la explotación comercial de las patentes y se impulsará la creación de empresas innovadoras por parte de universidades y organismos públicos de investigación para facilitar la explotación económica de los resultados de I+D obtenidos por los investigadores.

Se fomenta la internacionalización empresarial ampliando el concepto de internacionalización en la política comercial española y extendiendo el seguro de crédito a la exportación para incluir tanto seguros de crédito como garantías. Además, se crea un mecanismo de evaluación y control del sistema de apoyo financiero a la internacionalización.

También se trata de fomentar la competitividad mediante el impulso de la formación profesional mejorando la oferta, flexibilizando la organización de los programas formativos y reforzando las posibilidades de colaboración con las empresas privadas. Asimismo, se persigue un objetivo de reducción del abandono escolar prematuro, con lo que se conseguirá incrementar la calidad del capital humano. Además, se fomenta la movilidad entre la Formación Profesional y el Bachillerato y entre la Formación Profesional y la Universidad. Por último, se propone una vía para integrar la Formación Profesional inicial con la Formación Profesional para el empleo, permitiendo que ambas compartan centros, equipos, profesionales docentes y, en su caso, programas.

### **Cuadro 2.3. Ley de Economía Sostenible: medidas para la conservación del medioambiente**

En primer lugar, se sientan las bases de la política energética futura, que debe garantizar la seguridad en el suministro, la eficiencia económica y el cumplimiento de los compromisos medioambientales adquiridos. Para ello, se fijan objetivos de ahorro y eficiencia energética -- mediante el fomento del I+D+i y la creación de empresas de servicios energéticos, entre otras-- y de participación de las energías renovables, atendiendo a criterios globales de coste que incluyan su impacto medioambiental.

En segundo lugar, para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero se adoptan las siguientes medidas: i) aumento de la capacidad de absorción de los sumideros de CO<sub>2</sub>, ii) posibilidad de compensación de las emisiones, y iii) creación de un fondo que adquiera reducciones de emisiones.

En el ámbito del transporte, el objetivo es favorecer la competencia, la eficiencia y el respeto por el medioambiente. Para ello, se clasificarán los diferentes mercados y se limitarán las subvenciones a las destinadas a servicios de interés público. Además, se fijarán prioridades en las infraestructuras, atendiendo a su coste global relativo y capacidad de interconexión. Se incentivará la elaboración de Planes de Movilidad Sostenibles en todos los niveles de las Administraciones Públicas así como la utilización de medios de transporte limpios y eficientes.

En cuanto al sector residencial, se fomentarán los recortes en la generación de gases de efecto invernadero, ruidos y residuos y el ahorro en el consumo de energía y agua. Para ello, se potenciará la renovación y rehabilitación de las viviendas y las dotaciones turísticas.

## **Cuadro 2.4. Ley de Economía Sostenible: medidas fiscales**

### 1) Sector inmobiliario y alquileres

Mejora del tratamiento fiscal de obras en viviendas que favorezcan la eficiencia energética y el ahorro de agua (y para accesibilidad para personas con movilidad reducida)

- Nueva deducción del 10% en el impuesto sobre la renta por obras para estos objetivos. Se fijará un límite máximo plurianual por vivienda de 10.000 euros.
- Aplicación del tipo reducido del IVA

Modificación de la deducción por inversión en vivienda habitual: se mantiene la deducción actual (deducción en cuota del 15% de las cantidades pagadas en un año, con un límite de 9.040 euros al año) para los contribuyentes con base imponible inferior a 17.707,2 euros. Entre esta cifra y hasta 24.107,2 euros, se reduce la deducción de forma lineal. A partir de esta base imponible desaparece la deducción el 1-1-2011. Se respeta el tratamiento fiscal de los contribuyentes que adquirieron su vivienda habitual antes del 31-12-2010.

Equiparación del trato fiscal de la deducción por alquiler respecto de la deducción por inversión en vivienda habitual: se elevan los importes de las bases imponibles que dan derecho a esta deducción de forma análoga a la deducción por inversión en vivienda habitual. Actualmente el arrendatario se puede deducir el 10,05% de los pagos de alquiler hasta un máximo de 9.040 euros anuales si su renta es inferior a 12.000 euros. A partir del 1-1-2011, este límite de 12.000 euros pasará a ser de 17.707,2 euros. Entre 17.707,2 y 24.107,2 euros se reducirá gradualmente la base de la deducción y, los contribuyentes con bases imponibles superiores a 24.107,2 euros no podrán aplicarse la deducción.

Revisión del tratamiento fiscal del alquiler de inmuebles: se eleva el porcentaje de reducción del 50% al 60% para el cálculo del rendimiento derivado del arrendamiento y se reduce de 35 a 30 años la edad del arrendatario a efectos de la reducción del 100%.

### 2) I+D+i

Mejora de los incentivos fiscales en el Impuesto sobre Sociedades: se incrementa el porcentaje de deducción aplicable a las actividades de innovación del 8% al 12%. Además, en abril de 2009 ya se aprobó el mantenimiento indefinido de la deducción en el Impuesto de Sociedades por actividades de I+D+i (Real Decreto-Ley 3/2009).

### 3) Protección medioambiental

- Exención en el impuesto sobre la renta del Vale Transporte hasta un máximo anual de 1.500 euros, para fomentar el uso del transporte público.
- Mantenimiento y ampliación de la deducción medioambiental en el Impuesto de Sociedades (estaba previsto que desapareciese en 2011). El porcentaje de deducción pasa del 4% al 8%.

### 4) Mejora del sistema tributario para dotarlo de mayor progresividad

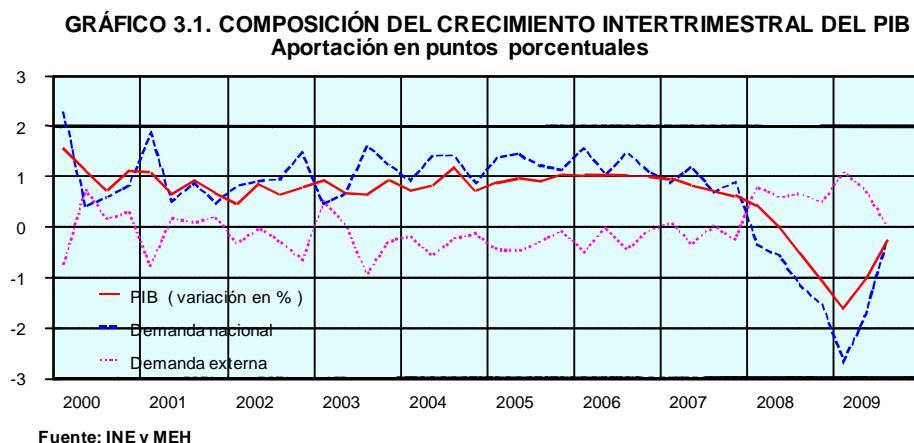
- Tributación de las retribuciones plurianuales: la Ley establece un límite absoluto de 600.000 euros para aplicarse la reducción del 40% de la que se benefician los rendimientos con periodo de generación superior a dos años. Hasta dicho importe se tendrá derecho a la reducción, pero la reducción no se aplicará al exceso.
- Se mantiene el tratamiento fiscal de los rendimientos derivados del ejercicio de opciones de compra sobre acciones concedidas a los trabajadores, si bien se les aplica también el límite de 600.000 euros.



### 3. SITUACIÓN ECONÓMICA Y PERSPECTIVAS<sup>5</sup>

#### 3.1 La situación coyuntural en el año 2009

La economía española, que se hallaba inmersa en un proceso de ajuste del sector residencial, sufrió de lleno el colapso de los mercados financieros internacionales y la drástica contracción del comercio mundial que siguieron a la caída de Lehman Brothers, con lo que la recesión económica cobró especial intensidad en la primera mitad de 2009. En concreto, de acuerdo con las estimaciones de la Contabilidad Nacional Trimestral, el PIB real experimentó un recorte, en términos intertrimestrales, del 1,6% en el primer trimestre del año y del 1,1% en el segundo, antes de moderar de forma significativa su retroceso posterior (véase Gráfico 3.1). Esta contracción tuvo especial incidencia en el empleo, destruyéndose más de un millón de puestos de trabajo en promedio anual. Aunque el 40% de ellos correspondieron al sector de la construcción, el ajuste se transmite a otras ramas de actividad a través de un mercado de trabajo que muestra ciertas ineficiencias con un elevado coste social.



El descenso en la actividad económica fue consecuencia de una marcada debilidad de la demanda nacional y de las ventas al exterior, lastradas por el notable retroceso del comercio mundial. Así, el consumo privado intensificó en el primer semestre de 2009 la tendencia bajista como resultado de la intensa destrucción de empleo, el deterioro de la confianza, el endurecimiento de las condiciones financieras y la reducción de la riqueza de los hogares. De esta forma, aún a pesar de que la renta disponible de las familias se expandió en buena medida debido a la actuación del sector público --incluidos los estabilizadores automáticos--, al recorte de los tipos de interés y a la reducción de los precios de las materias primas importadas y de los márgenes empresariales, su tasa de ahorro repuntó hasta alcanzar cifras históricamente elevadas (cerca del 20% en el promedio del año). En la segunda mitad del año, la recuperación de la confianza y el aumento de las cotizaciones bursátiles se vieron complementadas con las ayudas a la compra de

<sup>5</sup> En los cuadros que aparecen en este apartado y posteriores puede ocurrir que las cifras parciales no sumen exactamente los totales. Esto se debe a los necesarios redondeos a un decimal.

automóviles incluidas en el Plan 2000E para conseguir la práctica estabilización del consumo privado.

También la inversión en capital fijo experimentó un acusado retroceso en los primeros seis meses de 2009, como resultado de la debilidad de sus principales componentes, en especial, de la inversión en equipo. El endurecimiento de las condiciones financieras, el deterioro de las expectativas empresariales y la reducción de la demanda, constituyeron los principales factores que impidieron la puesta en marcha de proyectos de inversión por parte de las empresas. Asimismo, la inversión en construcción agudizó el perfil descendente debido al deterioro del segmento residencial, que no pudo ser compensado por la recuperación de la inversión en otras construcciones, favorecida, en gran medida, por las obras de los Ayuntamientos ligadas al Fondo Estatal de Inversión Local. No obstante, en la segunda parte de 2009 la inversión en equipo registró un tímido avance asociado a la menor incertidumbre, los bajos tipos de interés, el menor endurecimiento en las condiciones crediticias y la recuperación de la bolsa.

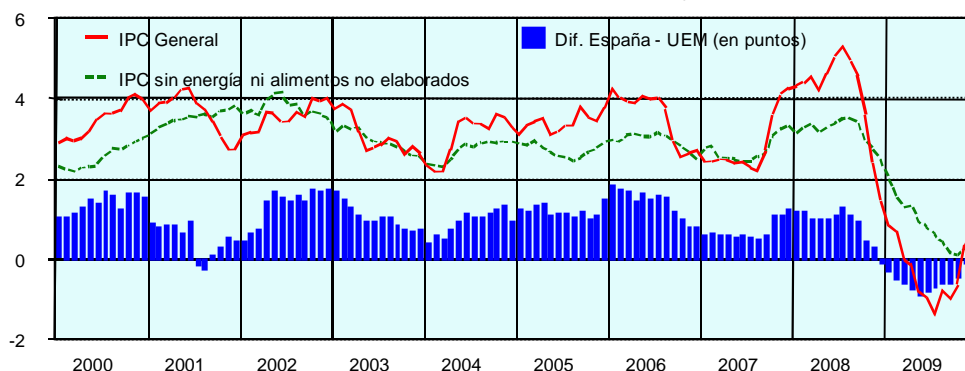
Las exportaciones de bienes y servicios registraron un retroceso intertrimestral del 8,7% en los tres primeros meses de 2009, antes de estabilizarse en el segundo trimestre y recuperarse posteriormente. En el caso de los bienes, el retroceso inicial fue más acusado, pero también el repunte posterior, registrándose una ligera ganancia de cuota mundial desde principios de año asociada a una mejora en la competitividad-precio. En el caso de las exportaciones de turismo, las caídas también fueron importantes debido a la recesión en que se encontraban inmersos nuestros principales clientes, que, en el caso del Reino Unido, se acentuó por la depreciación de la libra esterlina. A pesar de ello, la aportación neta del sector exterior al crecimiento, históricamente negativa, cambió de signo en el primer trimestre de 2008, aumentando posteriormente hasta el segundo trimestre de 2009. Esto fue consecuencia del drástico ajuste que registraron las importaciones asociado, sobre todo, a su mayor sensibilidad cíclica en comparación con la demanda interna, pero también a las ganancias de competitividad.

El mercado de trabajo también moderó, de manera gradual, el elevado deterioro que arrastraba desde principios de la actual crisis económica. Así, mientras que en los tres primeros meses de 2009 se perdieron casi medio millón de afiliaciones (con series corregidas de factores estacionales), en los meses finales del año el recorte fue inferior a los 100 mil. El grueso del ajuste está recayendo en los trabajadores con contrato temporal, aunque desde el tercer trimestre de 2009 se extendió a los fijos. Por su parte, la población activa se desaceleró con intensidad a lo largo del año, llegando a disminuir en el cuarto trimestre, algo que resulta más acorde con la situación económica actual. De esta forma, la tasa de paro aumentó drásticamente, hasta situarse en el 18% en el conjunto del año. A pesar de este notable deterioro del mercado de trabajo, la remuneración por asalariado descontada la inflación aumentó a buen ritmo (por encima de 4%). Aunque el incremento del componente recurrente del coste laboral fue algo más moderado, este comportamiento contribuyó a acentuar el ajuste real de la economía. Por este motivo, a pesar de que la productividad repuntó en buena medida, los

márgenes empresariales retrocedieron por tercer año consecutivo, en 2009 en un 0,5%.

La inflación de la economía española, de acuerdo con el Índice de Precios de Consumo (IPC), describió una senda descendente en tasa interanual en los siete primeros meses de 2009, hasta registrar un mínimo de -1,4% el pasado julio. Posteriormente, se invirtió esa tendencia, alcanzando valores positivos en noviembre (0,3%) y en diciembre (0,8%). Este comportamiento fue consecuencia, en gran medida, de la evolución de los precios del petróleo y de las materias primas alimenticias, que descontaron las fuertes oscilaciones del año precedente. De hecho, la inflación subyacente también mostró una significativa reducción en 2009, pero sin llegar a alcanzar valores negativos y comenzando a repuntar a partir de noviembre. La reducción de la inflación subyacente fue consecuencia de la transmisión de los precios de la energía y los alimentos a los bienes industriales y servicios, la menor presión de la demanda, que está ajustando a la baja los márgenes industriales y del comercio minorista, la reducción de los precios de importación de los bienes de consumo no alimenticio y las ayudas públicas al sector del automóvil, entre otras. De esta forma, el diferencial de inflación frente al área del euro se mantuvo en valores negativos durante el año 2009 (véase Gráfico 3.2).

**Gráfico 3.2. INFLACION GENERAL Y SUBYACENTE Y DIFERENCIAL CON LA UEM**  
Variación interanual en porcentaje



Fuente: INE, Eurostat y MEH

En este contexto, el Gobierno de España se mostró muy activo para suavizar el ajuste de la demanda y apuntalar la confianza de los agentes, siguiendo las recomendaciones acordadas con el resto de socios comunitarios. De hecho, la política fiscal respondió a la crisis con una doble estrategia. En primer lugar, permitiendo el libre juego de los estabilizadores automáticos, incluyendo el fortalecimiento de algunos mecanismos de protección social. En segundo lugar, con medidas específicas destinadas a restablecer los flujos crediticios, impulsar la renta disponible de las familias y proporcionar liquidez a las empresas.

Resulta complejo cuantificar cuál fue el impacto de estas medidas en la actividad, ya que las herramientas disponibles no incluyen muchos de los canales de transmisión e interacciones que se pusieron en funcionamiento con la crisis. De todas formas, en el Cuadro 3.1 se presenta un resumen del

impacto estimado de las principales medidas adoptadas en el crecimiento del PIB, evaluado con el modelo REMS. Sin embargo, estas cifras deben interpretarse como una cota inferior de los verdaderos efectos, ya que en este modelo existe una escasa interacción entre la parte financiera y real de la economía y la incertidumbre no tiene impacto en las decisiones de los agentes. Aún así, el efecto es cuantioso, de 1,5 puntos porcentuales en 2009 en el caso de las medidas discrecionales evaluadas, que no incluyen ni la actuación del Instituto de Crédito Oficial ni el resto de medidas destinadas al sector financiero, y de 6 décimas en los estabilizadores automáticos.

<b>Cuadro 3.1. IMPACTO DE LA POLÍTICA FISCAL EN LA ACTIVIDAD</b>	
Contribución al crecimiento del PIB	
	<b>2009</b>
<i>Fondo Estatal de Inversión Local</i>	0,7
<i>Fondo de Estímulo de la Economía y el Empleo</i>	0,1
<i>Deducción 400 euros en el impuesto sobre la renta</i>	0,4
<i>Medidas tributarias de apoyo a la liquidez (*)</i>	0,3
Total medidas discrecionales	1,5
Estabilizadores automáticos	0,6
<b>TOTAL</b>	<b>2,1</b>
(*) Devoluciones mensuales del IVA, anticipo deducción por vivienda en el Impuesto sobre la Renta y mayores aplazamientos en las obligaciones tributarias	
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda	

Si a esto se añade el efecto de las medidas convencionales y no convencionales de política monetaria, resulta que las actuaciones de las autoridades fiscales y monetarias supusieron un notable soporte para la actividad en 2009.

### **3.2 Supuestos externos y condiciones monetarias, financieras y fiscales**

Al igual que en España, la actividad mundial inició 2009 sumida en una profunda recesión, pero desde primavera la situación económica y las perspectivas globales han evolucionado de forma más favorable. De hecho, ya hace algunos meses que la recuperación se materializó en diversas economías emergentes, extendiéndose, posteriormente, a las economías industrializadas. La Comisión Europea prevé que esta reactivación se mantenga y que, tras un descenso del PIB mundial excluida la Unión Europea en 2009 del 0,4%, se registre un crecimiento del 3,8% en 2010 y del 4,1% en 2011 (véase Cuadro 3.2). Los países en desarrollo seguirán jugando un papel dinamizador de la economía global; en cambio, el avance será mucho más moderado en el conjunto de los países industrializados. En paralelo, el fuerte retroceso de los mercados exteriores de la Unión Europea en 2009 (-12,8%) se está superando de forma paulatina, pasando a crecer un 2,1% en 2010 y un 4% en 2011.

Esta recuperación se está basando, inicialmente, en los importantes planes de estímulo implementados. En concreto, y según estimaciones del Fondo Monetario Internacional, el coste presupuestario ex-ante de las actuaciones fiscales contra la crisis va a representar en 2009 en torno al 2% del PIB en el conjunto del G-20, con un porcentaje algo superior en el caso de las economías emergentes que en las economías avanzadas (en 2010, las medidas discrecionales representarán un 1,6% del PIB, sin diferencias

relevantes en ambos grupos de países). Las autoridades monetarias también reaccionaron rápidamente frente a la crisis, adoptando un amplio abanico de medidas, desde las más tradicionales, como rebajar y mantener los tipos de interés en niveles históricamente bajos, a las menos convencionales, inyectando de forma masiva liquidez a las entidades financieras. Estas actuaciones han sido cruciales para suavizar el ajuste de la demanda, estabilizar el sistema financiero y recuperar la confianza de los agentes, que serán los elementos que tendrán que tomar el relevo para impulsar el gasto agregado. Para ello, es necesario que la retirada de estos apoyos extraordinarios se haga de forma ordenada y coordinada. Así, la política monetaria deberá ir drenando liquidez paulatinamente, sin ocasionar volatilidad en los tipos a corto, como se recoge en el Cuadro 3.2. La política fiscal también deberá acometer una consolidación presupuestaria progresiva, que mantenga los tipos de interés de largo plazo en niveles moderados.

<b>Cuadro 3.2. SUPUESTOS INTERNACIONALES Y FINANCIEROS</b>						
	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
	<b>(A)</b>	<b>(F)</b>	<b>(F)</b>	<b>(F)</b>	<b>(F)</b>	<b>(F)</b>
<b><u>Tipos de interés</u></b>						
<b>Tipos de interés a corto plazo</b>	4,6	1,3	1,5	2,5	2,8	3,0
<b>Tipos de interés a largo plazo</b>	4,3	3,2	3,5	3,8	4,0	4,2
<b><u>Tipos de cambio</u></b>						
<b>Dólares por euro</b>	1,47	1,39	1,48	1,48	1,48	1,48
<b>Tipo de cambio efectivo nominal área del euro (% variación)</b>	4,4	2,7	1,6	0	0	0
<b>Tipo de cambio efectivo nominal UE-27 (% variación)</b>	1,5	-5,4	2,3	0	0	0
<b><u>PIB y comercio mundial</u></b>						
<b>Crecimiento del PIB mundial excluida la UE (*)</b>	3,8	-0,4	3,8	4,1	4,4	4,5
<b>Crecimiento del PIB de la UE (*)</b>	0,8	-4,1	0,7	1,6	1,7	1,8
<b>Crecimiento de los mercados exteriores de la UE (**)</b>	2,2	-12,8	2,1	4,0	5,4	5,5
<b>Volumen de importaciones mundiales excluida la UE</b>	4,6	-12,6	4,6	5,0	6,2	6,7
<b><u>Precios de materias primas</u></b>						
<b>Precio del petróleo (Brent, dólares/barril)</b>	98,5	61,3	76,5	80,5	80,5	80,5
(*) Porcentaje de variación real						
(**) Comercio intra y extra comunitario						
(A) Avance; (F) Previsión						
Fuente: Comisión Europea y Ministerio de Economía y Hacienda						

La crisis ha tenido y seguirá teniendo una incidencia desfavorable en el mercado laboral a nivel global, con una disminución de las horas trabajadas por persona y una destrucción de puestos de trabajo, no sólo en 2009 sino también en 2010. En el terreno nominal, el importante ajuste de los precios de las materias primas, la baja utilización de la capacidad productiva y el aumento del paro sugieren que la inflación se va a mantener en niveles muy moderados en los próximos años. En concreto, la Comisión Europea estimaba una caída cercana al 20% en 2009 para los precios de las materias primas no energéticas y una recuperación del 5,8% en 2010, antes de ralentizarse al 0,9% en 2011. En cuanto al petróleo, se prevé que el precio del Brent pase de una media de 61,3 dólares/barril en 2009 a 76,5 en 2010 y 80,5 en 2011.

### **3.3 Previsiones 2009-2013 para España**

El escenario central de este ejercicio (Cuadro 3.3) prevé un retroceso del PIB real del 3,6% en 2009, que se prolongará en el año 2010 en media anual (-0,3%) aún a pesar de que en ninguno de los trimestres de ese año se registrarán descensos intertrimestrales. A partir de 2011 se iniciará una fase

de recuperación más sólida que se intensificará en 2012 y 2013, años para los que se estiman incrementos del 1,8%, 2,9% y 3,1%, respectivamente. Estas proyecciones son consistentes con el cierre de la brecha entre la demanda y el producto potencial en 2013, que alcanzará su máximo en 2010 (-4,1%), ya que, de acuerdo con la metodología empleada por el Ministerio de Economía y Hacienda, el crecimiento potencial de la economía española alcanzará un suelo en 2010 (0,6%), remontando hasta el 1,6% en 2013.

<b>Cuadro 3.3. PERSPECTIVAS MACROECONÓMICAS</b>								
Índices de volumen encadenados, Año 2000=100, salvo indicación en contra								
	Código SEC	2008 (A)	2009 (F)	2010 (F)	2011 (F)	2012 (F)	2013 (F)	
		Nivel	Variación anual en %					
<b>1. PIB real</b>	B1*g	127,6	0,9	-3,6	-0,3	1,8	2,9	3,1
<b>2. PIB nominal. Miles de millones de euros</b>	B1*g	1088,5	3,4	-3,4	0,2	3,3	4,9	5,2
<b>Componentes del PIB real</b>								
<b>3. Gasto en consumo final nacional privado (*)</b>	P.3	127,1	-0,6	-5,0	-0,1	2,5	3,3	3,3
<b>4. Gasto en consumo final de las AA.PP.</b>	P.3	148,5	5,5	5,2	1,2	-0,4	-1,1	-1,4
<b>5. Formación bruta de capital fijo</b>	P.51	138,3	-4,4	-15,7	-6,5	0,3	4,2	5,9
<b>6. Variación de existencias (% del PIB)</b>	P.52+P.53	134,4	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4
<b>7. Exportación de bienes y servicios</b>	P.6	132,6	-1,0	-12,4	2,8	5,2	6,9	7,4
<b>8. Importación de bienes y servicios</b>	P.7	153,9	-4,9	-18,7	-1,3	3,7	5,8	6,8
<b>Contribuciones al crecimiento del PIB real</b>								
<b>9. Demanda nacional final</b>		133,5	-0,7	-6,4	-1,4	1,4	2,6	3,0
<b>10. Variación de existencias</b>	P.52+P.53	134,4	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>11. Saldo exterior</b>	B.11	510,6	1,4	2,8	1,1	0,4	0,3	0,1

(\*) Incluye a los hogares y a las ISFLSH (instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares)  
(A) Avance; (F) Previsión  
Fuente: INE y Ministerio de Economía y Hacienda

La práctica estabilización de la economía española en 2010 es consecuencia del comportamiento menos recesivo de la **demanda nacional**, que restará 1,4 puntos porcentuales al avance del producto, frente a los 6,4 de 2009. Esto compensará sobradamente la reducción de casi dos puntos en la contribución de la demanda exterior neta, que se situará en 1,1 puntos porcentuales. En el periodo 2011-2013 la demanda nacional intensificará el proceso de recuperación, adquiriendo gradualmente mayor relevancia, mientras que el sector exterior moderará su aportación positiva hasta casi desaparecer en 2013 (0,1 puntos porcentuales).

Respecto al **consumo privado**, la mejora de las condiciones de financiación y de la confianza, el aumento de la riqueza financiera y la progresiva estabilización del mercado de trabajo explican la estabilización prevista para el consumo de los hogares este año (-0,1%). En el periodo 2011-2013 las familias acelerarán su consumo, hasta alcanzar crecimientos superiores al 3% al final del ejercicio de previsión. Esta evolución implica una paulatina reducción de la tasa de ahorro, que resulta compatible con un intenso proceso de desapalancamiento debido al ajuste de la inversión en vivienda. En efecto, la deuda de los hogares en porcentaje sobre su renta disponible, que ya comenzó a disminuir en 2009, retrocedería a los niveles de 2005 (118,7%) en



este año si las familias dedicaran toda su capacidad de financiación a amortizar deuda; si este proceso se prolongara hasta 2013, el endeudamiento podría caer hasta niveles cercanos al 80% (81% en el año 2000).

El **consumo público** experimentará un apreciable recorte durante todo el horizonte de previsión. De hecho, las medidas de austeridad que se detallan en el siguiente apartado de esta Actualización del Programa de Estabilidad implicarán un significativo ajuste del peso de las Administraciones Públicas y de su contribución al crecimiento.

En el caso de la **inversión**, para 2010 se prevé un perfil de progresiva recuperación, en particular, de la inversión en **equipo**. Este agregado, aunque cerrará el año con una tasa media anual negativa (-0,5%), seguirá la estela de la demanda externa e interna. La menor dureza de las condiciones de financiación, el clima de menor incertidumbre, la consolidación de las expectativas favorables sobre la demanda y la progresiva recuperación de la rentabilidad, incidirán en la inversión empresarial, que anotará elevados crecimientos en los últimos años del ejercicio de previsión (8,6% en 2012 y 9,3% en 2013). Por su parte, la inversión en **construcción** moderará ligeramente en 2010 la magnitud de descenso (-9,3% frente a -11,4% en 2009). Esta evolución se justifica por el menor retroceso del segmento *residencial* que, favorecido, entre otros, por la bajada en el precio de la vivienda, la mejora de la confianza y de las condiciones financieras y los cambios en su fiscalidad, verá reactivarse las ventas en buena medida. Sin embargo, el elevado stock de viviendas sin vender (alrededor de 700 mil) limitará la iniciación de viviendas, lastrando la inversión residencial durante los dos años posteriores. Por su parte, la inversión en *otras construcciones* experimentará este año un retroceso (-2,2%), debido al recorte del Fondo Estatal de Inversión Local y al ajuste presupuestario; en el resto del horizonte registrará incrementos muy moderados, ya que la recuperación del segmento empresarial se verá parcialmente contrarrestada por el ajuste de inversión pública que exige el plan de austeridad de las cuentas públicas.

Las **exportaciones** se beneficiarán del mayor dinamismo de los mercados de exportación españoles implícito en los supuestos de la Comisión Europea. Además, la moderación prevista en el crecimiento de los costes laborales favorecerá las ganancias de competitividad externa. Como resultado, se producirá un aumento de cuota española en el resto del mundo, similar a la de 2009. Las **importaciones**, impulsadas por la demanda final, irán aproximando su crecimiento al de las exportaciones, haciendo que la contribución de la demanda exterior neta al crecimiento se haga prácticamente nula en 2013.

En el ámbito **laboral**, la previsible estabilidad de precios, el nivel alcanzado por la tasa de paro y la disminución del número de despidos harán que el crecimiento de la remuneración por asalariado se reduzca significativamente y se mantenga en niveles moderados en todo el horizonte de previsión. Esto junto con el aumento de la demanda permitirá que, a finales de 2010, comience a crearse empleo y, a partir de 2011, a reabsorber lentamente el desempleo generado en la recesión, hasta situar la tasa de paro en un 15,5% en 2013 (véase Cuadro 3.4). La productividad del trabajo se desacelerará en

2010, pero todavía recogerá el efecto del ajuste en la construcción residencial, antes de converger a tasas alrededor del 1% en 2012-2013. Esto supone una ganancia de algo más de medio punto en relación con la productividad media del período 1995-2008, como consecuencia tanto de la pérdida de peso del sector de la construcción, rama menos productiva que el resto de sectores, como de la puesta en marcha de las medidas incorporadas en la Estrategia para la Economía Sostenible.

<b>Cuadro 3.4. MERCADO DE TRABAJO (*)</b>							
	Código SEC	2008 (A)	2009 (F)	2010 (F)	2011 (F)	2012 (F)	2013 (F)
		Nivel	Variación anual en %				
1. Población ocupada total (millones de personas)		20,5	-6,7	-1,9	0,7	1,9	2,3
2. Empleo equivalente a tiempo completo (millones personas)		19,0	-6,8	-2,0	0,6	1,8	2,2
3. Productividad por ocupado (miles euros)		39,2	3,2	1,6	1,1	1,0	0,9
4. Productividad por ocupado a tiempo completo (miles euros)		42,4	3,4	1,6	1,2	1,0	0,9
5. Remuneración por asalariado (**) (miles euros)	D1	32,2	3,9	1,0	1,5	1,8	1,9
6. Tasa de paro (% de población activa)		11,3	18,0	19,0	18,4	17,0	15,5

(\*) Datos en términos de Contabilidad Nacional, salvo la tasa de paro  
(\*\*) Remuneración por asalariado equivalente a tiempo completo  
(A) Avance; (F) Previsión  
Fuente: INE y Ministerio de Economía y Hacienda

Finalmente, por lo que respecta a la **inflación**, se mantendrá en niveles reducidos durante esta fase de recuperación, inferiores al límite que establece el Banco Central Europeo como estabilidad de precios (véase Cuadro 3.5). Este comportamiento será el resultado de un moderado avance de los costes laborales unitarios asociado al menor dinamismo salarial, a la vez que los márgenes empresariales recuperarán algo del terreno perdido en los tres últimos años y los precios de importación se acelerarán ligeramente. Por su parte, el aumento de los tipos legales del IVA tendrá un moderado impacto sobre las cifras medias de inflación de los años 2010 y 2011 (alrededor de 0,4 y 0,2 puntos porcentuales, respectivamente).

<b>Cuadro 3.5. EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS</b>								
Año 2000=100								
	Código SEC	2008 (A)		2009 (F)	2010 (F)	2011 (F)	2012 (F)	2013 (F)
		Índices	Variación anual en %					
1. Deflactor del PIB		135,4	2,5	0,2	0,5	1,5	2,0	2,0
2. Deflactor del consumo privado (*)		130,3	3,7	-0,5	1,4	1,8	2,0	2,0
3. Deflactor del consumo público		131,2	3,5	1,7	0,8	0,5	1,0	1,0
4. Deflactor de la formación bruta de capital fijo		139,4	1,5	-3,3	-0,8	1,0	2,0	2,2
5. Deflactor de las exportaciones (bienes y servicios)		119,1	3,0	-2,1	1,5	1,8	2,1	2,3
6. Deflactor de las importaciones (bienes y servicios)		113,2	4,7	-5,3	2,6	1,3	1,5	1,7
<i>Promemoria</i>								
<i>Coste Laboral Unitario</i>		-	4,6	0,6	-0,6	0,3	0,8	1,0

(\*) Incluye hogares e instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares  
(A) Avance; (F) Previsión  
Fuente: INE y Ministerio de Economía y Hacienda



### 3.4 Saldos sectoriales

La necesidad de financiación de la economía española frente al resto del mundo experimentó una notable corrección durante el año 2009, al estimarse que se situó en el 4,9% del PIB, casi la mitad que en el año precedente. Este ajuste se concentró en las operaciones de bienes y servicios, observándose asimismo una mejora en el resto de los saldos, aunque de menor intensidad. A partir de 2010 los ajustes se irán atenuando hasta alcanzar un mínimo del 3,5% en 2013, a pesar del progresivo recorte de las transferencias provenientes de la Unión Europea (véase Cuadro 3.6).

En cuanto a los sectores institucionales, se prevé que las Administraciones Públicas presenten su máxima necesidad de financiación en 2009 (11,4% del PIB), iniciando a partir del próximo año una significativa corrección hasta situarse en el 3% del PIB en 2013, como exige el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Los detalles de esta ambiciosa consolidación presupuestaria aparecen en el siguiente capítulo de esta Actualización. Por lo que respecta al sector privado, presentará una capacidad de financiación del 6,5% del PIB en 2009, frente a la necesidad del 5% registrada en 2008. En el año 2010 el ahorro del sector privado seguirá superando con mucho a su inversión, ya que el componente residencial continuará registrando un notable recorte. Durante 2011 el mayor dinamismo de la inversión en equipo junto con el menor retroceso de la construcción de viviendas inducirán una reducción en la capacidad de financiación del sector privado, que continuará disminuyendo hasta registrar un ligero déficit en 2013, cuando todos los componentes de la inversión vuelvan a crecer a buen ritmo.

<b>Cuadro 3.6. SALDOS SECTORIALES</b>							
<b>(Contabilidad Nacional)</b>							
	<b>2008 (A)</b>	<b>2009 (F)</b>	<b>2010 (F)</b>	<b>2011 (F)</b>	<b>2012 (F)</b>	<b>2013 (F)</b>	
	Nivel	% del PIB					
<b>1. Cap.(+)/Nec.(-) de financiación frente al resto del mundo</b>	-99,0	-9,1	-4,9	-4,2	-3,8	-3,6	-3,5
- Saldo de intercambios exteriores de bienes y servicios	-64,0	-5,9	-2,3	-1,5	-1,1	-0,7	-0,4
- Saldo de rentas primarias y transferencias corrientes	-39,9	-3,7	-3,2	-3,3	-3,3	-3,5	-3,5
- Operaciones netas de capital	5,0	0,5	0,5	0,7	0,7	0,5	0,4
<b>2. Cap.(+)/Nec.(-) de financiación del sector privado</b>	54,8	-5,0	6,5	5,6	3,7	1,7	-0,5
<b>3. Cap.(+)/Nec.(-) de financiación del sector público</b>	-44,2	-4,1	-11,4	-9,8	-7,5	-5,3	-3,0
<b>4. Discrepancia estadística</b>	-	-	-	-	-	-	-

(\*) Miles de millones de euros  
 (A) Avance; (F) Previsión  
 Fuente: INE y Ministerio de Economía y Hacienda

## 4. LA ESTRATEGIA DE CONSOLIDACIÓN PRESUPUESTARIA EN EL MARCO DEL PROTOCOLO DE DÉFICIT EXCESIVO

### 4.1 Las finanzas públicas en el año 2009

El déficit del conjunto de las Administraciones Públicas españolas en 2009 se estima provisionalmente en el 11,4% del PIB, tras el 4,1% registrado en 2008. Este apreciable deterioro fue consecuencia tanto del impacto de la crisis en las diferentes partidas de ingresos y gastos como de las medidas transitorias implementadas por el Gobierno para moderar el retroceso de la demanda y apuntalar la confianza de los agentes.

Empezando por los ingresos, su peso en el PIB se redujo en 2,4 puntos porcentuales, cinco décimas menos que los impuestos (véase Cuadro 4.1). Este ajuste de la recaudación impositiva se explica, en parte, por motivos cíclicos. En concreto, el cambio a negativo de la brecha entre la demanda y el PIB potencial fue responsable de algo más de un tercio de esta caída; si, además, se tiene en cuenta la evolución de ciertos impuestos cuyas bases imponibles están excluidas del PIB (activos mobiliarios e inmobiliarios), pero tienen un perfil cíclico más acusado, justificaría medio punto adicional. Además, las decisiones discrecionales del Gobierno cuyo impacto en el presupuesto es transitorio, también tuvieron un efecto importante. Entre ellas destacan las dirigidas a mejorar la liquidez de empresas (cambios en la gestión del IVA) y hogares (anticipando devoluciones en el Impuesto sobre la Renta), con un coste en 2009 del 0,7% del PIB, y la mayor flexibilidad en la concesión de aplazamientos en el pago del IVA y del Impuesto de Sociedades, por valor del 0,5% del PIB. Esta última práctica se ha extendido también al ámbito de las cotizaciones sociales (0,2% del PIB).

<b>Cuadro 4.1. EVOLUCIÓN RECIENTE DE LAS CUENTAS PÚBLICAS</b>				
	Código SEC	2008 (A)		2009 (F)
		Nivel (mill. de euros)	% de PIB	
<b>1. Total ingresos</b>	TR	<b>402.677</b>	<b>37,0</b>	<b>34,6</b>
1.1. Total impuestos	D2+D5+D	229.802	21,1	18,2
1.2. Cotizaciones sociales	D61	143.043	13,1	13,5
1.3. Rentas de la propiedad	D4	11.223	1,0	1,1
1.4. Otros ingresos		18.609	1,7	1,8
<b>2. Total gastos</b>	TE	<b>446.937</b>	<b>41,1</b>	<b>46,1</b>
2.1. Remuneración de asalariados + consumos intermedios	D1+P2	177.470	16,3	18,0
2.2. Transferencias sociales	D62+D63	163.636	15,0	17,4
2.3. Intereses	EDP D41	17.229	1,6	1,9
2.4. Subvenciones	D3	11.687	1,1	1,1
2.5. Formación Bruta de Capital Fijo	P51	41.642	3,8	4,8
2.6. Otros gastos		35.273	3,2	2,9
<b>3. Total Administraciones Públicas</b>	S13	<b>-44.260</b>	<b>-4,1</b>	<b>-11,4</b>
3.1. Saldo estructural (*)		-	-5,0	-10,0
3.2. Saldo estructural primario (*)		-	-3,4	-8,1
3.3. Medidas transitorias		-	-	2,5
3.3.1. Medidas tributarias de apoyo a la liquidez		-	-	0,7
3.3.2. Aplazamientos extraordinarios de obligaciones tributarias		-	-	0,7
3.3.3. Fondos extraordinarios		-	-	1,1
<b>4. Saldo estructural primario sin medidas transitorias (*)</b>		<b>-</b>	<b>-3,4</b>	<b>-5,7</b>
<b>5. Deuda bruta</b>		<b>432.023</b>	<b>39,7</b>	<b>55,2</b>

(\*) Metodología del Ministerio de Economía y Hacienda  
(A) Avance; (F) Previsión  
Fuente: INE y Ministerio de Economía y Hacienda

Por su parte, los gastos elevaron su peso en el PIB en 5 puntos porcentuales, hasta situarse en un 46,1%. Una parte importante de esta subida la explican las prestaciones sociales, en concreto, las ligadas al desempleo, que aumentaron en más de 12.000 millones de euros en 2009. Además, la inversión pública también elevó en un punto porcentual su peso en el PIB, como consecuencia, principalmente, de los recursos aportados por el Fondo Estatal de Inversión Local, medida de carácter también transitorio (0,8% del PIB). El Fondo de Estímulo de la Economía y del Empleo aportó 0,3% de PIB adicionales de gasto en ese año. Los pagos por intereses reflejaron el rápido aumento de la deuda y el resto de los componentes, incluyendo la remuneración de asalariados y los consumos intermedios, crecieron a una tasa conjunta menor, del 4%; sin embargo, al tener en cuenta la reducción del PIB nominal de este año, se traduce en un importante aumento de su peso.

Así, dado que, de acuerdo con el output gap estimado por el Ministerio de Economía y Hacienda, el componente cíclico del déficit se evalúa en un 1,4% del PIB, el saldo presupuestario ajustado del ciclo se estima en el -10% del PIB en 2009, reduciéndose al -8,1% al descontar los intereses. Como el efecto sobre el déficit de las medidas transitorias desaparecerá en los próximos años, el déficit estructural primario sin estas medidas se evalúa en un 5,7% del PIB. Esta es la magnitud del ajuste fiscal que debe acometer la economía española en este y los próximos 3 años.

Por su parte, la deuda pública aumentó en buena medida en 2009, hasta situarse provisionalmente en el 55,2% del PIB, frente al 78,2% del área del euro. Estos 15,5 puntos de aumento se desglosan en los más de 11 del déficit público, a lo que hay que añadir el efecto producido por la caída del PIB nominal (1,4 puntos porcentuales) y las aportaciones patrimoniales efectuadas por el Estado al Fondo de Adquisición de Activos Financieros y al Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, que hacen que el ajuste entre la deuda y el déficit sea más elevado de lo habitual (2,6 puntos porcentuales).

## **4.2 La estrategia de consolidación presupuestaria**

La estrategia de consolidación presupuestaria del Gobierno de España combina una firme restricción del gasto con un incremento moderado de los ingresos, que recuperará paulatinamente el nivel relativo de los ingresos previos a la recesión, exceptuando aquellos asociados a la expansión excesiva del sector inmobiliario. Para ello, se cuenta con dos instrumentos. En primer lugar, los Presupuestos Generales del Estado para 2010, aprobados en diciembre de 2009; en segundo lugar, las iniciativas aprobadas el 29 de enero de 2010 en Consejo de Ministros, que incluyen dos planes en el ámbito de la Administración General del Estado (Plan de Acción Inmediata 2010 y Plan de Austeridad 2011-2103) y dos Acuerdos Marco sobre la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas con Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales. Adicionalmente, el Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible también incluye diversas medidas fiscales con impacto presupuestario.

Los Presupuestos Generales del Estado para 2010 marcaron el inicio del proceso de reequilibrio de las cuentas públicas. En materia de ingresos se

inicia la retirada progresiva de los estímulos fiscales aprobados a mediados de 2008, con la eliminación de la deducción de 400 euros en el Impuesto sobre la Renta (excepto para las rentas bajas). Esta política se complementa con el incremento de los tipos legales del IVA a partir de julio de 2010 (pasando el tipo general del 16% al 18% y el reducido del 7% al 8%) y el aumento de la progresividad en la tributación de las rentas del ahorro (elevándose el tipo del 18% al 19% para los primeros 6.000 euros y al 21% para el resto). Por último, se adopta una medida de estímulo del empleo en las pequeñas y medianas empresas, con la reducción del Impuesto de Sociedades para las que mantengan o creen empleo (del 25% al 20%). A ello hay que unir las subidas del Impuesto sobre las Labores del Tabaco y del Impuesto sobre Hidrocarburos acordadas en junio de 2009. El efecto conjunto de estas medidas fiscales supone unos ingresos adicionales equivalentes a un 1,4% del PIB en un año normal completo (véase Cuadro 4.2).

<b>Cuadro 4.2. CONSOLIDACIÓN EN LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO DE 2010 (*)</b>		
	<b>Ingresos</b>	<b>Gastos</b>
	% sobre PIB	
1. Aumento de los tipos legales del IVA	0,7	
2. Aumento de los impuestos especiales (**)	0,3	
3. Supresión deducción de 400€ en el Impuesto sobre la Renta (***)	0,4	
4. Aumento de la fiscalidad del ahorro	0,1	
5. Reducción del Impuesto de Sociedades para las pequeñas empresas	-0,1	
6. Recorte del gasto corriente		-0,8
7. Fondo extraordinario		0,5
<b>8. Total ingresos</b>	<b>1,4</b>	
<b>9. Total gastos</b>		<b>-0,3</b>
(*) Todos estos impactos se refieren al conjunto de las Administraciones Públicas para un año normal (output gap nulo) para evaluar el impacto a medio plazo de las medidas adoptadas (**) Esta medida fue implementada en junio de 2009 (***) Excepto para las rentas bajas Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda		

Por el lado del gasto, los presupuestos para 2010 realizaron un importante esfuerzo de austeridad, pero salvaguardando aquellas partidas que se dirijan a cubrir las necesidades sociales básicas de la población (incluyendo la mejora de los servicios de justicia y seguridad ciudadana) y a reforzar el potencial de crecimiento de la economía española. Por eso, fue necesario aplicar recortes de gasto en el resto de partidas, extendiéndose las restricciones a todos los capítulos del presupuesto, destacando la práctica congelación salarial en los sueldos de los empleados públicos y el moderado aumento de las pensiones (1%). Como resultado, el gasto no financiero del Estado disminuirá un 4% respecto al nivel alcanzado en 2009. Además, en línea con la estrategia de retirada progresiva de los estímulos fiscales, se crea un nuevo Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local dotado con 5.000 millones de euros. Exceptuando este fondo, en el ámbito consolidado de los Presupuestos Generales del Estado se estima un esfuerzo de contención permanente del gasto de 0,8% del PIB. Por lo que se refiere a las Comunidades Autónomas, los presupuestos elaborados para 2010 presentan, en términos generales, un escenario de austeridad y contención del gasto. En concreto, el presupuesto no financiero agregado de todas las Comunidades Autónomas permanece prácticamente congelado, con un crecimiento del 0,2%.

Por lo tanto, las medidas adoptadas en este Presupuesto (y en el pasado verano) con efecto a medio plazo suponen una reducción del déficit estructural primario sin medidas transitorias (es decir, excluyendo, por tanto, el fondo extraordinario de 2010) de 2,1 puntos porcentuales del PIB.

Por su parte, el Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible incluye una serie de medidas fiscales (véase Cuadro 2.4) que tendrán un impacto pleno en los ingresos tributarios de las Administraciones Públicas más allá del horizonte contemplado en esta Actualización. Así, los beneficios fiscales asociados a la compra de vivienda habitual suponen en la actualidad más de 6.000 millones de euros, por lo que la eliminación parcial de estas deducciones supondrá alrededor de 0,4 puntos porcentuales de PIB de aumento en la recaudación del Impuesto sobre la Renta. En cambio, la nueva deducción por obras en la vivienda tendrá un coste fiscal de 1.200 millones de euros (0,1% del PIB). El resto de medidas fiscales contempladas supondrán una reducción conjunta de los ingresos del orden de 300 millones de euros.

Más allá de las medidas de ahorro contempladas en los Presupuestos Generales del Estado para 2010, el resto de esfuerzo necesario para reconducir la necesidad de financiación de las AAPP hasta un 3% en 2013 queda detallado en las iniciativas aprobadas por el Consejo de Ministros de 29 de enero de 2010. Estas iniciativas incluyen: el Plan de Acción Inmediata 2010 y el Plan de Austeridad 2011-2013 para la Administración General del Estado y las propuestas de Acuerdos Marco sobre la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas con Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales. Estas propuestas deberán ser aprobadas, respectivamente, en el Consejo de Política Fiscal y Financiera y en la Comisión Nacional de Administración Local. En estos Organos deberá, en consecuencia, confirmarse la senda de déficit previsto en 2010, 2011 y 2012 para llegar a la cifra correspondiente a 2013 que figura en el cuadro 4.3.

Por tanto, teniendo en cuenta que los Presupuestos Generales del Estado para 2010 implican un recorte de 2,1 puntos porcentuales de PIB en el componente permanente del déficit público, se parte de un saldo estructural primario (sin medidas transitorias y teniendo en cuenta el impacto recaudatorio a medio plazo de los cambios en la fiscalidad) del 3,6% del PIB en 2010. Adicionalmente, hay que tener en cuenta que la carga por intereses va a situarse alrededor del 3,1% del PIB en 2013, con lo que el saldo estructural primario deberá ser ligeramente positivo en ese año para poder atender a la Recomendación del Consejo (0,1% del PIB). Por otra parte, la Administración Pública en su conjunto deberá incurrir en 0,6 puntos porcentuales de PIB de gastos adicionales en estos cuatro años relacionados con las transferencias a la Unión Europea, complementos a mínimos de pensiones, fondos relacionados con la nueva financiación de las Comunidades Autónomas y el despliegue del sistema de atención de la dependencia, entre otras. Por tanto, la reducción de gasto que se tiene que acometer asciende a 4,3 puntos porcentuales de PIB, y en la misma, hay que subrayar de nuevo, participarán todos los niveles de las Administraciones Públicas.

El primero de los instrumentos, el Plan de Acción Inmediata para 2010, afectará básicamente al Presupuesto del Estado y comportará una reducción del 0,5% del PIB en el gasto presupuestado inicialmente. Así, implicará, por un lado, una disminución de la dotación consignada al Fondo de Contingencia. Por otro lado, se declarará la no disponibilidad de créditos de gasto, que afectarán, principalmente, a inversiones reales, transferencias de capital y corrientes y, en menor medida, a gastos de funcionamiento. Provisionalmente se ha realizado una distribución de la no disponibilidad entre los distintos departamentos ministeriales, que deberán proponer al Ministerio de Economía y Hacienda los créditos concretos a los que deberá afectar esta declaración de no disponibilidad. Además, como parte de este Plan se establece también que durante 2010 la Oferta de Empleo Público se reducirá, globalmente pero sin excepciones, al 10% de la tasa de reposición de efectivos y no se efectuará ninguna nueva contratación de personal interino. Por último, se autoriza al Ministerio de Economía y Hacienda a adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la efectividad de estas disposiciones.

El Plan de Austeridad 2011-2013 y los Acuerdos Marco contienen una nueva batería de medidas que inciden en el recorte de los gastos. Conjuntamente con el Plan Inmediato, suman los 4,3 puntos porcentuales del PIB en que se estima el esfuerzo de consolidación necesario para el conjunto de las Administraciones Públicas. Las principales actuaciones se detallan a continuación:

- Reducción de 1,9 puntos porcentuales de PIB de la **remuneración de asalariados** (que equivale a un recorte del 4% en términos nominales en comparación con el nivel de 2009). Ello se conseguiría tanto a través de una práctica congelación de la Oferta de Empleo Público (con una reposición global del 10% de las plazas), como por medio de una fuerte moderación salarial. Para evaluar adecuadamente esta medida, debe tenerse en cuenta que en la actualidad alrededor del 7% de la plantilla de las Administraciones Públicas alcanzará la edad legal de jubilación en este y los próximos tres años. Además, debe tenerse en cuenta que, durante el período 2000-2008, la remuneración por asalariado del sector público en España creció, por término medio, a una tasa de 5,1%, frente a un 3,2% en el resto de países de la Unión Europea, de acuerdo con las cifras de Eurostat.
- Por otro lado, los **consumos intermedios, transferencias y otros gastos** se reducirán de forma permanente en el mismo período en 1 punto porcentual sobre el PIB, en un marco de racionalización de las jornadas de trabajo y de utilización más eficaz de los medios materiales. Se exceptúan de este recorte prestaciones sociales, atención a la dependencia, becas y la aportación a la Unión Europea.
- Por su parte, la **formación bruta de capital fijo** disminuirá su peso en 0,9 puntos porcentuales del PIB (sin incluir la reversión de los fondos extraordinarios), lo que supone un retroceso del 14% respecto al nivel de 2009. Las inversiones en infraestructuras serán las menos afectadas, pero aún así se resentirán significativamente. En este sentido debe



destacarse que, desde mediados de la década de los noventa, el esfuerzo inversor del sector público ha sido muy importante, alcanzando el 3,5% del PIB en promedio anual, frente al 2,4% del conjunto de los 27 países que integran la Unión Europea. De hecho, de acuerdo con el plan, el peso de la inversión pública sobre PIB en 2013 todavía será del 2,9%. Esto permitirá seguir cerrando la brecha en las dotaciones públicas per cápita con nuestros socios comunitarios en los próximos años (véase apartado 6).

- Finalmente, el capítulo de **subvenciones** experimentará un recorte de 0,5 puntos porcentuales del PIB.

Para hacer efectiva la puesta en práctica de todas estas medidas, antes del 1 de mayo de 2010 el Gobierno aprobará un Plan de Reestructuración del Gasto Público, que comportará una revisión exhaustiva de todos los programas y políticas de gasto de la Administración General del Estado y la racionalización de sus estructuras, así como del sector público empresarial. Complementando la anterior disposición, antes de 1 de marzo de 2010 se instará a cada departamento ministerial a presentar al Ministerio de Economía y Hacienda una propuesta específica de su departamento, organismos y empresas, de acuerdo con las medidas descritas anteriormente. Esto supone un significativo adelanto respecto al calendario propuesto en el Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible para el despliegue de estas medidas. Además, dentro del Estado, la aprobación de cualquier nueva actuación de gasto que se quiera emprender en este período deberá supeditarse a los objetivos cuantificados en el Plan de Acción Inmediata y el Plan de Austeridad, de modo que cualquier medida que propongan los departamentos ministeriales no podrá suponer un aumento neto del gasto.

También al cabo de tres meses de la aprobación del Acuerdo Marco sobre Sostenibilidad de Finanzas Públicas por el Consejo de Política Fiscal y Financiera o por la Comisión Nacional de Administración Local, los Gobiernos de las Comunidades y Ciudades Autónomas y las Corporaciones Locales aprobarán un Plan de reestructuración del gasto público, que tendrá un contenido análogo al de la Administración General del Estado e irá encaminado al logro de la reducción efectiva del gasto. Complementariamente, se creará en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera un grupo de trabajo al que se encomendará la elaboración de un acuerdo marco que permita el seguimiento de las actuaciones destinadas a reducir el déficit. La base de este seguimiento la constituirán los informes que, trimestralmente, las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas enviarán al Consejo de Política Fiscal y Financiera, recogiendo información sobre la totalidad de los gastos realizados y pendientes de aplicar al presupuesto de cada ejercicio. Además, en el seno del mencionado Consejo se creará otro grupo de trabajo que tendrá como objetivo la elaboración de propuestas de mejora de la eficiencia de los servicios prestados por las Comunidades Autónomas, incluyendo mecanismos de colaboración entre las mismas para optimizar los recursos disponibles, especialmente en los campos de la sanidad y la dependencia.

En el caso de que la evolución de los ingresos y gastos difiera de la prevista de un modo tal que ponga en peligro el ejercicio de consolidación, el Gobierno adoptará medidas adicionales para reconducir el déficit a los objetivos establecidos.

Junto a estos objetivos en materia de déficit, los planes y Acuerdos Marco incluyen también otro compromiso relativo a la deuda del conjunto de las AAPP: mantener su nivel por debajo del promedio de los países de la eurozona y recuperar la tendencia de reducción de la ratio de dicha deuda en porcentaje del PIB, para alcanzar y mantener en el medio plazo el límite del 60% del PIB establecido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

<b>Cuadro 4.3. PROYECCIONES PRESUPUESTARIAS</b>								
<b>(Procedimiento de Déficit Excesivo)</b>								
	Código SEC	2008 (A)	2009 (F)	2010 (F)	2011 (F)	2012 (F)	2013 (F)	
		Nivel	% de PIB					
<b>Capacidad (+)/Necesidad (-) de Financiación (EDP. B9)</b>								
<b>1. Total Administraciones Públicas</b>	<b>S.13</b>	<b>-44260</b>	<b>-4,1</b>	<b>-11,4</b>	<b>-9,8</b>	<b>-7,5</b>	<b>-5,3</b>	<b>-3,0</b>
2. Administración Central	S.1311	-30500	-2,8	-9,5	-6,2	-2,5	-3,8	-1,9
3. Comunidades Autónomas	S.1312	-16992	-1,6	-2,2	-3,2	-4,2	-1,5	-1,1
4. Corporaciones Locales	S.1313	-5230	-0,5	-0,5	-0,7	-1,0	-0,3	-0,2
5. Administración de la Seguridad Social	S.1314	8462	0,8	0,8	0,2	0,2	0,2	0,2
<b>Administraciones Públicas (S. 13)</b>								
6. Total ingresos	TR	402677	37,0	34,6	35,7	36,7	37,5	38,3
7. Total gastos	TE	446937	41,1	46,1	45,5	44,2	42,8	41,3
8. Capacidad o necesidad de financiación	EDP. B9	-44260	-4,1	-11,4	-9,8	-7,5	-5,3	-3,0
9. Intereses pagados	EDP. D41	17229	1,6	1,9	2,2	2,6	2,9	3,1
10. Saldo primario		-27031	-2,5	-9,6	-7,7	-4,9	-2,3	0,1
<b>Componentes de los ingresos</b>								
11. Total impuestos		229802	21,1	18,2	19,5	20,3	20,9	21,6
11a. Impuestos indirectos	D.2	107641	9,9	8,3	9,1	9,5	9,8	10,1
11b. Impuestos directos	D.5	117483	10,8	9,5	10,0	10,3	10,6	11,0
11c. Impuestos sobre el capital	D.91	4678	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
12. Cotizaciones sociales	D.61	143043	13,1	13,5	13,6	13,7	13,7	13,7
13. Rentas de la propiedad	D.4	11223	1,0	1,1	1,2	1,2	1,1	1,1
14. Otros ingresos		18609	1,7	1,8	1,5	1,6	1,7	1,9
15. Total ingresos	TR	402677	37,0	34,6	35,7	36,7	37,5	38,3
p.m.: Presión fiscal		360318	33,1	30,4	31,5	32,5	33,4	34,2
<b>Componentes de los gastos</b>								
16. Remuneración de asalariados + consumos intermedios (16=16a+16b)	D.1+P.2	177470	16,3	18,0	18,1	17,3	16,2	15,1
16a. Remuneración de asalariados	D.1	117641	10,8	11,9	11,9	11,3	10,7	10,0
16b. Consumos intermedios	P.2	59829	5,5	6,1	6,2	5,9	5,5	5,1
17. Transferencias sociales (17=17a+17b)		163636	15,0	17,4	18,3	18,3	17,9	17,5
17a. Transferencias sociales en especie vía mercado	D.63 (*)	28176	2,6	2,9	3,0	3,0	3,0	3,0
17b. Prestaciones sociales (no en especie)	D.62	135460	12,4	14,5	15,3	15,3	15,0	14,5
18. Intereses	EDP D.41	17229	1,6	1,9	2,2	2,6	2,9	3,1
19. Subvenciones	D.3	11687	1,1	1,1	0,7	0,6	0,6	0,6
20. Formación bruta de capital fijo	P.51	41642	3,8	4,8	4,1	3,4	3,1	2,9
21. Otros gastos		35273	3,2	2,9	2,2	2,1	2,0	2,1
22. Total gastos	TE	446937	41,1	46,1	45,5	44,2	42,8	41,3
p.m.: Consumo público	P.3	211095	19,4	21,5	21,9	21,2	20,2	19,1

(\*) D.63=D.6311+D.63121+D.63131

(A) Avance; (F) Previsión

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

De esta forma, la evolución de las principales partidas de ingresos y gastos es la que aparece en el Cuadro 4.3. Entre 2009 y 2013, los ingresos de las



Administraciones Públicas registrarán un aumento de 3,7 puntos porcentuales en su participación en el PIB, como reflejo de la evolución de la recaudación impositiva. En concreto, los impuestos indirectos elevan en 1,9 puntos porcentuales su peso en el PIB, de los cuales 0,6 puntos porcentuales corresponden a normalización de la devolución mensual del IVA, 1 punto a los aumentos de tipos de IVA e Impuestos Especiales y 0,3 a la recuperación de los aplazamientos. El peso de los impuestos directos aumenta en 1,5 puntos porcentuales, con 0,7 puntos asociados a la mejora cíclica de la actividad, 0,4 a la supresión parcial de la deducción de los 400 euros y 0,4 a la reversión de la anticipación de devoluciones en el Impuesto sobre la Renta, la recuperación de aplazamientos y la lucha contra el fraude. Los 0,2 puntos porcentuales que elevan su peso las cotizaciones sociales reflejan íntegramente la recuperación de aplazamientos extraordinarios concedidos durante 2009. Globalmente la presión fiscal en 2013 se situará en el 34,2%, cifra similar a la registrada en 2004 y muy por debajo del máximo histórico de 37,1% alcanzado en 2007.

### 4.3 Saldo estructural y carácter de la política fiscal

De acuerdo con las estimaciones de producto potencial de la economía española y de output gap, en el Cuadro 4.4 se puede apreciar como la política fiscal adquirió un carácter marcadamente expansivo en los años 2008 y 2009. De hecho, el déficit estructural primario registró un elevado aumento, en buena parte como consecuencia de las medidas transitorias adoptadas por el Gobierno español para afrontar la crisis, en el marco del Plan Europeo de Recuperación Económica.

Con el fin de reconducir las finanzas públicas españolas hacia una senda de sostenibilidad en el tiempo, y dentro de los compromisos adquiridos ante la Unión Europea en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, las medidas adoptadas por el Gobierno comentadas en el apartado anterior supondrán una progresiva corrección del mismo, hasta alcanzar un ligero superávit estructural primario que compense una carga de intereses que superará la barrera del 3%.

<b>Cuadro 4.4. EVOLUCIÓN CÍCLICA (*)</b>						
<b>% de PIB, salvo indicación en contra</b>						
	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
1. Crecimiento real del PIB	0,9	-3,6	-0,3	1,8	2,9	3,1
2. Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación	-4,1	-11,4	-9,8	-7,5	-5,3	-3,0
3. Intereses (incluido SIFMI)	1,6	1,9	2,2	2,6	2,9	3,1
4. Crecimiento del PIB potencial (% de variación)	2,1	1,6	0,6	0,9	1,1	1,6
Contribuciones:						
- Trabajo	0,3	0,1	-0,2	0,1	0,2	0,4
- Capital	1,4	0,9	0,2	0,2	0,3	0,4
- Productividad total de los Factores	0,4	0,5	0,6	0,7	0,7	0,8
5. Output gap	2,1	-3,2	-4,1	-3,2	-1,6	-0,1
6. Saldo cíclico	0,9	-1,4	-1,7	-1,4	-0,7	0,0
7. Saldo estructural (2-6)	-5,0	-10,0	-8,1	-6,1	-4,6	-2,9
8. Saldo estructural primario (7+3)	-3,4	-8,1	-5,9	-3,5	-1,7	0,1

(\*) Utilizando PIB potencial (función de producción)  
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

#### 4.4 Evolución de la deuda pública

Para el periodo 2010-2013 se estima que la deuda pública, cuyo peso en el PIB comenzará a descender ligeramente al final del mismo, aumentará en unos 19 puntos porcentuales hasta alcanzar el nivel del 74,1% (véase Cuadro 4.5). El déficit presupuestario primario, de acuerdo con las medidas de consolidación fiscal presentadas en esta Actualización, irá paulatinamente descendiendo hasta alcanzar un ligero superávit en 2013, de forma que su contribución al aumento de deuda a lo largo del periodo será inferior a los 15 puntos porcentuales. Esta corrección compensará la brecha positiva que existe en algunos de estos años entre los tipos de interés implícitos estimados y el crecimiento nominal del PIB. Los gastos por intereses, que seguirán una evolución creciente en el periodo en términos de PIB, aportarán casi 11 puntos al crecimiento de la deuda, mientras que la paulatina reactivación económica dará lugar a que los crecimientos del PIB nominal vuelvan, ya desde 2010, a ser positivos, restando así algo más de 9 puntos al aumento de deuda. Finalmente, se ha estimado que el ajuste deuda-déficit se reduzca sensiblemente en comparación con el elevado nivel de 2009, debido, principalmente, a las menores aportaciones financieras que deberán hacer previsiblemente el FAAF y el FROB, en un entorno de mayor estabilidad financiera, y a los ingresos que dichos fondos irán recuperando de sus aportaciones.

<b>Cuadro 4.5. DINÁMICA DE LA DEUDA PÚBLICA</b>							
% de PIB							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Variación 2009-2013
1. Nivel de deuda bruta	39,7	55,2	65,9	71,9	74,3	74,1	18,9
2. Variación en el nivel de la deuda	3,5	15,5	10,8	5,9	2,4	-0,2	18,9
<b>Contribuciones a la variación en el nivel de la deuda</b>							
3. Saldo presupuestario primario	2,5	9,6	7,7	4,9	2,3	-0,1	14,8
4. Intereses pagados	1,6	1,9	2,2	2,6	2,9	3,1	10,8
7. Efecto del crecimiento nominal del PIB	-1,2	1,4	-0,1	-2,1	-3,4	-3,6	-9,2
8. Otros factores (ajuste deuda-déficit)	0,7	2,6	1,0	0,5	0,5	0,5	2,5
p.m.: Tipo de interés implícito	4,53	4,56	3,96	4,06	4,28	4,44	

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

## 5. COMPARACIÓN CON LA ANTERIOR ACTUALIZACIÓN Y EJERCICIOS DE SENSIBILIDAD

### 5.1 Comparación con la anterior Actualización

El efecto de la crisis se ha dejado notar de forma muy significativa en estas nuevas previsiones. De hecho, como se puede apreciar en el Cuadro 5.1, no sólo la tasa de variación del PIB de 2009 será inferior en 2 puntos porcentuales a la proyectada en la anterior Actualización, sino que también se revisan a la baja los crecimientos de 2010 y 2011 (en 1,5 y 0,8 puntos porcentuales, respectivamente), reflejando un impacto bastante persistente de la recesión. La variación del deflactor del consumo privado también se va a quedar por debajo de lo pronosticado en 2009 (en 1,5 puntos porcentuales), ajustándose a la baja en menor magnitud las proyecciones para los dos siguientes años, debido al aumento de los tipos legales del IVA. En el caso de las cuentas de las Administraciones Públicas el deterioro es apreciable, con una revisión al alza del déficit de 5,6 puntos porcentuales en 2009 en porcentaje sobre PIB y algo mayor de la deuda bruta, debido a las dotaciones a los fondos creados para apoyar al sector financiero. En los dos años posteriores las revisiones también suponen mayores déficit y deuda públicos.

<b>Cuadro 5.1. DIFERENCIAS CON RESPECTO A LA ACTUALIZACIÓN PREVIA DEL PROGRAMA DE ESTABILIDAD</b>			
	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
<b>PIB (crecimiento real en %)</b>			
Actualización previa	-1,6	1,2	2,6
Presente Actualización	-3,6	-0,3	1,8
<b>Diferencia</b>	<b>-2,0</b>	<b>-1,5</b>	<b>-0,8</b>
<i>Debida al cambio de supuestos</i>	-4,3	-2,0	-
<b>Deflactor del consumo privado (tasa de variación en %)</b>			
Actualización previa	1,0	2,2	2,3
Presente Actualización	-0,5	1,4	1,8
<b>Diferencia</b>	<b>-1,5</b>	<b>-0,8</b>	<b>-0,5</b>
<i>Debida al cambio de supuestos</i>	-2,8	-1,5	-
<b>Saldo presupuestario (en % del PIB)</b>			
Actualización previa	-5,8	-4,8	-3,9
Presente Actualización	-11,4	-9,8	-7,5
<b>Diferencia</b>	<b>-5,6</b>	<b>-5,0</b>	<b>-3,6</b>
<i>Debida al cambio de supuestos</i>	-1,3	-0,6	-
<b>Deuda pública (en % del PIB)</b>			
Actualización previa	47,3	51,6	53,7
Presente Actualización	55,2	65,9	71,9
<b>Diferencia</b>	<b>7,9</b>	<b>14,3</b>	<b>18,2</b>
<i>Debida al cambio de supuestos</i>	3,7	2,5	-

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

Una de las singularidades de esta Actualización es el significativo cambio que se ha producido en los supuestos comunes que elabora la Comisión Europea para proyectar el escenario macroeconómico. Por ello, se realiza un ejercicio consistente en cuantificar cuanto habría que haber revisado las previsiones debido exclusivamente a este cambio de hipótesis. Para ello, esas nuevas sendas de las variables exógenas se han introducido en un modelo de previsión global de la economía española<sup>6</sup>, obteniéndose el impacto que aparece en cursiva el Cuadro 5.1. Como se puede apreciar, en el año 2009 el cambio de supuestos hubiera implicado una revisión a la baja mucho mayor

<sup>6</sup> Estrada, Fernández, Moral y Regil (2004): "A quarterly macroeconomic model of the Spanish Economy", Documento de Trabajo del Banco de España, 0413

que la observada tanto en el caso del PIB como de la inflación; en cambio, el déficit público y la deuda no habrían aumentado tanto. El principal responsable de este efecto adverso son los mercados de exportación, cuyo crecimiento se revisó a la baja en más de 15 puntos porcentuales en 2009. Además, el mayor recorte de lo previsto en los precios de exportación de nuestros socios comerciales (más de 7 puntos porcentuales) también tuvo un impacto negativo. Aunque la mayor reducción de los tipos de interés permitió compensar en parte esos efectos, sobre todo en el caso del déficit y la deuda públicos, el impacto de los nuevos supuestos vuelve a tener un efecto negativo en 2010.

## 5.2 Ejercicios de sensibilidad

El escenario que se ha presentado en los apartados precedentes es el que se considera más probable; sin embargo, existen algunos riesgos, que nos permiten enmarcar los ejercicios de sensibilidad que recomienda el Código de Conducta del Programa de Estabilidad. En el *ámbito interno*, estas proyecciones asumen una progresiva reducción de la tasa de ahorro de los hogares. Sin embargo, si la confianza de los agentes no se recupera en la medida de lo esperado, el ahorro por motivo precaución podría ser más elevado. Este efecto se ha introducido en el modelo calibrando una disminución del grado de impaciencia de los consumidores que haga que la tasa de ahorro de los hogares aumente en 0,4 puntos porcentuales respecto al escenario central, lo que, a su vez, se traduce en una reducción de alrededor de cinco décimas en el crecimiento (véase Cuadro 5.2). Al ser una perturbación de demanda adversa, esto supone algunas décimas menos de inflación y, lógicamente, el déficit público aumenta entre 2 y 5 décimas en el horizonte considerado, efecto que se acumula en la deuda pública, que alcanzaría el 75,8% del PIB en 2012.

<b>Cuadro 5.2. EJERCICIOS DE SENSIBILIDAD</b>			
	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<b>ESCENARIO CENTRAL</b>			
PIB (crecimiento real en %)	-0,3	1,8	2,9
Deflactor del consumo privado (tasa de variación en %)	1,4	1,8	2,0
Saldo Presupuestario (en % del PIB)	-9,8	-7,5	-5,3
Deuda pública (en % del PIB)	65,9	71,9	74,3
<b>ESCENARIO CON MAYOR TASA DE AHORRO (MENOR CRECIMIENTO)</b>			
PIB (crecimiento real en %)	-0,8	1,3	2,4
Deflactor del consumo privado (tasa de variación en %)	1,3	1,6	1,7
Saldo Presupuestario (en % del PIB)	-10,0	-7,9	-5,8
Deuda pública (en % del PIB)	66,3	73,0	75,8
<b>Tipos de interés: -1 punto porcentual</b>			
PIB (crecimiento real en %)	-0,2	2,1	3,3
Deflactor del consumo privado (tasa de variación en %)	1,4	1,9	2,2
Saldo Presupuestario (en % del PIB)	-9,5	-7,1	-4,8
Deuda pública (en % del PIB)	65,6	71,0	72,9
<b>Tipos de interés: +1 punto porcentual</b>			
PIB (crecimiento real en %)	-0,4	1,5	2,5
Deflactor del consumo privado (tasa de variación en %)	1,4	1,7	1,8
Saldo Presupuestario (en % del PIB)	-10,1	-7,9	-5,8
Deuda pública (en % del PIB)	66,2	72,8	77,7

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

En el *ámbito externo*, se simulan los dos escenarios recomendados de bajada y aumento simétrico de los tipos de interés relevantes con respecto a los utilizados para construir el escenario central. En el primer caso, esta

perturbación se introduce en el modelo asumiendo que los tipos a corto plazo son 1 punto porcentual inferiores a los contemplados en el escenario central durante tres años; los tipos de largo plazo se construyen asumiendo que esta senda de tipos a corto es conocida por los agentes. Cabe destacar, por tanto, que no se están teniendo en cuenta ni las interrelaciones con el resto del área del euro ni el origen de tal variación de los tipos de interés. En el cuadro 5.2 se puede observar como los menores tipos tienen un impacto significativo en el crecimiento, de 4 décimas en 2012 y de dos décimas en el caso de la inflación; además, la consolidación presupuestaria es mucho más intensa y se acumula menos deuda pública. El segundo escenario de mayores tipos es prácticamente simétrico debido a las limitaciones del modelo utilizado. En este caso, lógicamente, el ajuste fiscal es menos intenso y se acumula más deuda pública.

## **6. LA CALIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS**

### **6.1 Introducción**

La supervisión multilateral europea de las políticas económicas otorga un papel cada vez más relevante a la calidad de las finanzas públicas. De hecho, este elemento se recoge, entre otros, en las Directrices Integradas, en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y en múltiples conclusiones del Consejo ECOFIN. En el caso de España, la calidad de las finanzas públicas ha sido un factor determinante en las decisiones fiscales de los últimos años, otorgándose prioridad al gasto productivo.

En la estrategia fiscal planteada en esta Actualización del Programa de Estabilidad 2009-2013, la calidad de las finanzas públicas adquiere todavía mayor relevancia. El uso eficiente de los recursos escasos y su asignación hacia las bases sobre las que debe sustentarse la recuperación y el crecimiento futuros, son elementos cruciales para apoyar la consolidación fiscal presentada. La calidad de las finanzas públicas emerge, por tanto, como un aspecto clave en una estrategia de salida global de la crisis. En este sentido, los Presupuestos Generales del Estado para 2010, la Estrategia para la Economía Sostenible y el Acuerdo Marco sobre Sostenibilidad de las Finanzas Públicas introducen los principales elementos novedosos que fortalecerán la calidad de las finanzas públicas en los próximos años.

### **6.2 Composición del gasto**

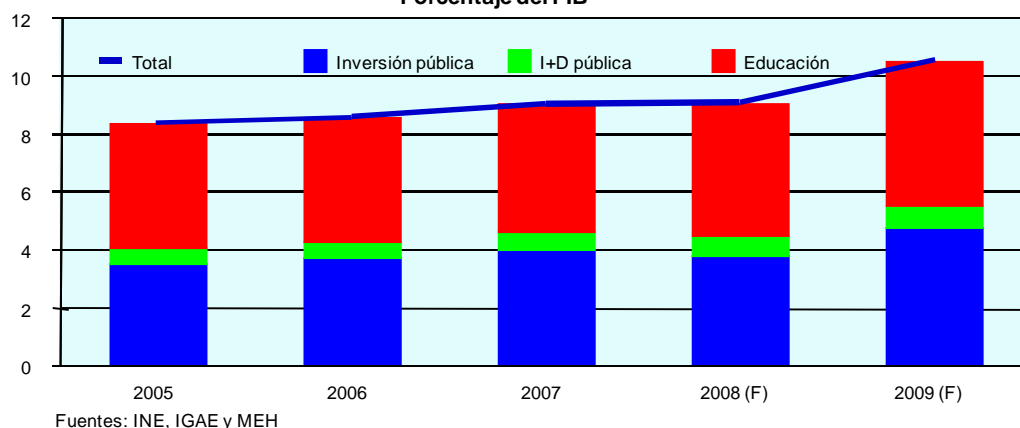
Los Presupuestos Generales del Estado para 2010 afrontan un triple objetivo: paliar los efectos de la crisis, sentar las bases para reequilibrar las cuentas públicas y la dotación de gastos productivos en un contexto de austeridad. En concreto, la inversión en I+D+i y educación deben ser los elementos que determinen el cambio en el patrón de crecimiento a largo plazo, sin dejar de lado la convergencia a los estándares europeos en las dotaciones de infraestructuras per cápita. El esfuerzo para mantener estos gastos productivos, situados actualmente en niveles históricamente elevados (véase gráfico 6.1), ha sido evidente. Así, mientras que el conjunto de los gastos para 2010 disminuirá un 4%, el gasto en infraestructuras y en I+D+i civil lo harán en mucha menor cuantía (1,4% en ambos casos). A su vez, el presupuesto para la política de educación aumentará un 3,5%, reflejando la apuesta del Gobierno por la sociedad del conocimiento.

Por su parte, el Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible prevé la creación de dos fondos destinados a financiar actuaciones en los sectores ligados a la economía sostenible, contribuyendo decisivamente a la orientación productiva del gasto público:

- El Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local --dotado con 5.000 millones de euros--, financiará, entre otras, el desarrollo de parques científicos y tecnológicos, el despliegue y acceso a las redes de telecomunicaciones de nueva generación, proyectos de ahorro y eficiencia energética, el desarrollo de energías renovables y proyectos de movilidad urbana sostenible o de centros de servicios sociales y sanitarios.

- El Fondo para la Economía Sostenible es un fondo de capitalización, con una dotación de hasta 20.000 millones de euros en 2010 y 2011, estará localizado en el Instituto de Crédito Oficial y será cofinanciado por las entidades financieras privadas, que decidirán los criterios de adjudicación. Su objetivo será proveer recursos para proyectos de inversión del sector privado que contribuyan a la innovación y el desarrollo tecnológico, las tecnologías de la información y comunicaciones, la sociedad del conocimiento, el ahorro y la eficiencia energética, la conservación y mejora del medioambiente, el desarrollo de servicios socio-sanitarios y la internacionalización de la empresa.

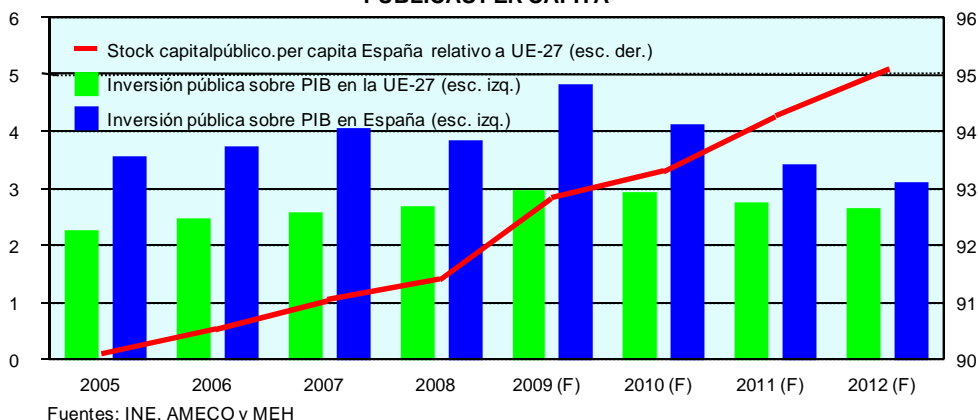
**Gráfico 6.1. GASTO PÚBLICO PRODUCTIVO POR COMPONENTES**  
Porcentaje del PIB



Además, la Estrategia para la Economía Sostenible introduce ciertos elementos normativos para fortalecer la eficacia del gasto. Por un lado, mediante la creación de un grupo especial de evaluación del gasto, que analizará tanto los programas como la estructura y procedimientos de los diversos ministerios y organismos públicos, realizando propuestas para su racionalización e incrementar su eficiencia. Por otro, implantando un sistema de evaluación y control de las actuaciones públicas. Los calendarios previstos para la implantación de estas medidas se han adelantado significativamente con las medidas sobre sostenibilidad de las finanzas públicas aprobadas en el Consejo de Ministros de 29 de enero de 2010.

En el diseño de estas medidas también se ha tenido muy presente la reorientación del gasto público hacia las actividades más productivas. De hecho, el grueso del ajuste del gasto necesario para situar el déficit público en el 3% del PIB en 2013 recae sobre el gasto corriente, manteniéndose e incluso aumentando, en algunos casos, los niveles alcanzados por la inversión en I+D y en educación. Por su parte, la inversión en infraestructuras experimentará un recorte inferior al del resto de inversiones. A pesar de ello, el esfuerzo inversor de España seguirá siendo más elevado que la media de la Unión Europea (véase Gráfico 6.2). Esto permitirá seguir convergiendo con nuestros socios comunitarios en dotaciones públicas per cápita, dado que el aumento de la población retornará a niveles más moderados, de acuerdo con las proyecciones del Instituto Nacional de Estadística.

**Gráfico 6.2. ESFUERZO EN INVERSIÓN PÚBLICA Y CONVERGENCIA EN DOTACIONES PÚBLICAS PER CÁPITA**



### 6.3 Composición de los ingresos

Por el lado de los ingresos, la calidad de las finanzas públicas se refleja en unos sistemas impositivos modernos que ayuden a conseguir los objetivos de la política económica y social minimizando las posibles distorsiones. En este sentido, los Presupuestos Generales del Estado para 2010 incluyen varias novedades. En primer lugar, se elimina la deducción de 400 euros del Impuesto sobre la Renta introducida en la segunda mitad de 2008 (excepto para las rentas bajas). En segundo lugar, se modifica la tributación del ahorro en el Impuesto sobre la Renta. En tercer lugar, se reduce el tipo del Impuesto de Sociedades para pequeñas empresas que mantengan o creen empleo. En cuarto lugar, se aumentan los tipos general y reducido del IVA.

Por su parte, el Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible también contempla actuaciones que refuerzan la calidad de las finanzas públicas por el lado de los ingresos (véase Cuadro 2.4), promoviendo el desarrollo de las actividades para un nuevo patrón de crecimiento. En concreto, la eliminación de la deducción por adquisición de vivienda en el Impuesto sobre la Renta a partir de 2011 (excepto para las rentas bajas) simplificará esta figura impositiva y eliminará la distorsión que introduce en la decisión de compra y alquiler de la vivienda. A ello se añade la potenciación del mercado de alquiler y el tratamiento fiscal favorable de la rehabilitación de las viviendas. Merece la pena destacar también el impulso a la I+D+i, a través de la mejora de los incentivos fiscales en el Impuesto de Sociedades y de la reducción del coste de tramitación de las patentes. Otro ejemplo es el mantenimiento de la deducción medioambiental en el impuesto de sociedades (inicialmente tenía prevista su desaparición en 2011) y la mejora del tratamiento fiscal en las obras en viviendas que favorezcan la eficiencia energética o el ahorro de agua, entre otros. Por último, también contempla la inmediata presentación de un plan de lucha contra el fraude fiscal.



## **7. LA SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS**

### **7.1 Proyecciones presupuestarias a largo plazo**

En este apartado se presentan las proyecciones de gasto público asociado al envejecimiento de la población elaboradas por el Grupo de Trabajo de Envejecimiento del Comité de Política Económica y por la Comisión Europea para todos los países de la Unión Europea. Conforme al mandato del Consejo ECOFIN, en 2009 se actualizó el ejercicio de 2006 tomando como referencia el nuevo escenario de población EUROPOP2008 proporcionado por Eurostat, con unos supuestos macroeconómicos acordados con la Comisión Europea y asumiendo que no se producen cambios en la política económica. Las proyecciones comprenden cinco categorías de gasto público: pensiones, sanidad, cuidados de la dependencia, educación y desempleo (para más detalles, véase el Informe de Envejecimiento 2009<sup>7</sup>).

En el Cuadro 7.1 figuran los principales resultados que se obtienen para España. Aunque estas nuevas proyecciones parten de un escenario demográfico algo más favorable que el de 2006, el potencial de crecimiento y las finanzas públicas se ven afectadas por el envejecimiento:

- La tasa de crecimiento media anual del PIB potencial de la economía española disminuye desde un 3% en 2007-2010 al 1,4% en la última década (2050-2060), algo más que en el promedio de la UE (de 2,5% a 1,3%). Sin embargo, la renta per cápita se acelera en buena medida.
- El gasto en envejecimiento en porcentaje sobre PIB aumenta en 9 puntos porcentuales entre 2007 y 2060, hasta situarse en el 28,2%. Esta evolución se debe principalmente al gasto en pensiones (que aumenta en 6,7 puntos), mientras que el avance del gasto sanitario y en cuidados de la dependencia es más moderado (1,6 y 0,9 puntos, respectivamente). En cambio, el gasto en educación se mantiene prácticamente estable y el de prestaciones por desempleo se reduce algo (-0,4 puntos).

A partir de este ejercicio, la Comisión Europea realizó una nueva evaluación de la sostenibilidad de las finanzas públicas en los 27 países (para más detalles, véase "Sustainability Report 2009" de la Comisión Europea), con escasas modificaciones en el diagnóstico. En el caso de España, como en otros países, la actualización de las proyecciones de gasto asociado al envejecimiento apenas afecta al indicador de sostenibilidad (S2); de hecho, incluso mejora en medio punto porcentual con respecto a 2006. Sin embargo, esta mejora no es suficiente para evitar un significativo retroceso del indicador, ya que el punto de partida es radicalmente distinto, al coincidir ahora con un deterioro de la situación fiscal asociado, sobre todo, a la crisis.

Dada la sensibilidad de este ejercicio a la situación de partida, la propia Comisión Europea calcula los indicadores bajo el supuesto alternativo de que los países logran alcanzar entre 2010 y 2015 el objetivo presupuestario a medio plazo (MTO en sus siglas inglesas) que fue definido en la anterior

---

<sup>7</sup> "2009 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)", *European Economy* 2/2009.

Actualización de los Programas de Estabilidad. Este análisis supone una significativa mejora en los indicadores, poniendo de relieve la importancia de sanear la posición fiscal en el medio plazo para hacer frente con garantías al coste del envejecimiento.

<b>Cuadro 7.1. PROYECCIONES DEL GASTO ASOCIADO AL ENVEJECIMIENTO DEL COMITÉ DE POLÍTICA ECONÓMICA DE LA UNIÓN EUROPEA (2009)</b>							
<b>(% PIB)</b>							
	<b>2007</b>	<b>2010</b>	<b>2020</b>	<b>2030</b>	<b>2040</b>	<b>2050</b>	<b>2060</b>
<b>Total Gasto en pensiones contributivas (1+2)</b>	<b>8,4</b>	<b>8,9</b>	<b>9,5</b>	<b>10,8</b>	<b>13,2</b>	<b>15,5</b>	<b>15,1</b>
<b>Gasto en pensiones Seguridad Social contributivas (1) (*)</b>	<b>7,6</b>	<b>8,1</b>	<b>8,7</b>	<b>10,0</b>	<b>12,5</b>	<b>14,8</b>	<b>14,6</b>
Pensiones jubilación y Jubilación anticipada	5,0	5,5	6,0	7,1	9,4	11,8	11,7
Incapacidad	0,9	1,0	1,0	1,2	1,3	1,2	1,1
Supervivencia	1,6	1,7	1,6	1,6	1,8	1,9	1,7
<b>Clases Pasivas (CPE) (2)</b>	<b>0,8</b>	<b>0,8</b>	<b>0,9</b>	<b>0,9</b>	<b>0,8</b>	<b>0,6</b>	<b>0,5</b>
<b>Gasto en sanidad</b>	5,5	5,6	5,9	6,3	6,8	7,1	7,2
<b>Gasto en cuidados de la dependencia (**)</b>	0,5	0,7	0,9	1,0	1,1	1,3	1,4
<b>Gasto en educación</b>	3,5	3,4	3,5	3,4	3,2	3,5	3,6
<b>Gasto en desempleo</b>	1,3	1,4	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
<b>Total gasto asociado a envejecimiento</b>	<b>19,2</b>	<b>20,0</b>	<b>20,7</b>	<b>22,4</b>	<b>25,2</b>	<b>28,3</b>	<b>28,2</b>
<b>Promemoria: Hipótesis del ejercicio</b>							
<i>Crecimiento real PIB potencial</i>	3,7	2,9	3,4	1,8	0,9	1,1	1,6
<i>Crecimiento de la productividad del trabajo</i>	1,0	0,8	2,7	1,9	1,7	1,7	1,7
<i>Tasa de actividad hombres (15-64)</i>	81,5	82,0	81,5	81,0	81,3	81,9	81,6
<i>Tasa de actividad-mujeres (15-64)</i>	61,5	64,3	69,6	71,5	72,9	73,2	72,9
<i>Total tasa de actividad (15-64)</i>	71,6	73,3	75,7	76,4	77,2	77,6	77,3
<i>Tasa de paro (15-64)</i>	8,3	8,8	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2
<i>Población mayor de 65/población en edad de trabajar (15-64)</i>	24,2	24,4	27,4	34,3	46,4	58,7	59,1
(*) Incluye pensiones mínimas							
(**) Incluye el impacto potencial de la Ley de Dependencia							
Fuente: Escenario Base del Informe de Proyecciones de gasto público 2008-2060 asociado al Envejecimiento de la Población, CPE y Comisión Europea, 2009.							

## 7.2 Estrategia

Aunque la presión del gasto público asociado al envejecimiento se manifestará en el largo plazo, la adopción temprana pero progresiva de medidas paliativas permitirá modular su coste en el corto plazo. Por este motivo, en cumplimiento con los compromisos adquiridos en la Estrategia para la Economía Sostenible, el Gobierno acordó, en el Consejo de Ministros del 29 de enero de 2010, trasladar al Pacto de Toledo y al Diálogo Social un ambicioso programa de reformas que van a suponer una importante transformación del sistema de pensiones español. Si a esto se añade, el reequilibrio de las cuentas públicas, el aumento de la tasa de empleo y el incremento de la productividad que forman parte integral de la estrategia de salida de la crisis española presentada en esta Actualización, la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas parece plenamente garantizada.

### Reforma del sistema de pensiones

Las últimas reformas en materia de Seguridad Social, adoptadas en 2002 y 2007, fueron valoradas positivamente por la Comisión Europea, estimando su impacto conjunto en un aumento de la edad media de salida del mercado de

trabajo de 1,3 años entre 2006 y 2025. Sin embargo, el deterioro reciente de los indicadores de sostenibilidad y las nuevas proyecciones demográficas ponen de manifiesto la necesidad de implementar transformaciones más ambiciosas, en línea con las realizadas en la mayoría de nuestros socios comunitarios en los últimos años. Así, las propuestas que el Gobierno va a trasladar al Pacto de Toledo y al Diálogo Social suponen: i) un reforzamiento de la relación entre cotización y prestación (incluyendo el posible establecimiento de cuentas nocionales en una parte del sistema); ii) la introducción de mayor transparencia en los procesos de cotización; iii) la culminación del proceso de integración de regímenes; iv) una política suficiente y más eficaz de ayudas familiares; v) una relación más flexible entre la previsión social complementaria y el sistema público de la Seguridad Social; y vi) la elevación progresiva de la edad legal de jubilación hasta alcanzar los 67 años y la posible vinculación de otros parámetros del actual sistema (edad mínima de jubilación, número de mínimo de años cotizados para acceder a la pensión y periodo de cómputo para calcular la pensión, entre otras) a este alargamiento de la vida laboral.

Esta última propuesta es de importancia capital, ya que dado que cada década se produce un aumento aproximado de un año en la esperanza de vida, cada vez es mayor el número de pensiones que debe financiar el sistema sin que sus ingresos aumenten en la misma proporción. De acuerdo con los estudios disponibles para España, el impacto de estas medidas en las proyecciones de gasto asociado al envejecimiento puede ser muy importante. En concreto, cada año que se retrase la edad legal de jubilación se reduciría en un punto del PIB el gasto en pensiones; cada año que se amplíe el número mínimo de años para obtener una pensión se obtiene una reducción adicional de 0,2 puntos porcentuales. Ello supondría una mejora muy sustancial del indicador de sostenibilidad (S2) que elabora la Comisión Europea.

### **Consolidación de las finanzas públicas y Fondo de Reserva de la Seguridad Social**

Si a esto se añade la estrategia de consolidación fiscal 2010-2013 presentada en el apartado 4, que implica la desaparición del déficit estructural primario en 2013, el indicador de sostenibilidad agregado (S2) de España se situará entre los más favorables de los socios comunitarios. Además, es preciso señalar los activos de reserva con los que ya se cuenta en el sistema de pensiones, gracias a los superávits de la Seguridad Social alcanzados incluso en plena recesión. Desde su creación en 2000, las sucesivas dotaciones al Fondo de Reserva de la Seguridad Social permiten contar en diciembre de 2009 con 60.022 millones de euros (5,7% del PIB) para atender necesidades futuras en materia de prestaciones contributivas. La política de inversión, mantenida en 2009, se ha basado en los principios de seguridad, rentabilidad, diversificación de riesgos y adecuación al horizonte temporal del Fondo. En 2010, las previsiones de un superávit de la Seguridad Social del 0,2% del PIB dan lugar a que en el Presupuesto de la Seguridad Social figure un importe de 2.249,16 millones de euros como dotación prevista a este Fondo.

## **Control del gasto farmacéutico**

Las medidas de control del gasto farmacéutico continúan teniendo un efecto muy positivo. El año 2008 se cerró con un crecimiento del 6,9%, lejos de las tasas de dos dígitos que se registraban antes de 2004, y los datos disponibles de 2009 acentúan esta tendencia. A ello han contribuido las políticas de uso racional de los medicamentos, el efecto del sistema de precios de referencia y el aumento del uso de los medicamentos genéricos. En concreto, en mayo de 2009, entraron en vigor nuevas rebajas de precios como consecuencia de la aplicación del sistema de precios de referencia de los medicamentos, con un ahorro estimado de 343,6 millones de euros. Además, se aprobó la Orden Ministerial que determina los nuevos conjuntos y precios de referencia de los medicamentos para 2010, cuya entrada en vigor podría suponer un ahorro de 431,8 millones de euros.

## **Ley de Dependencia**

Desde su aprobación en diciembre de 2006<sup>8</sup>, se está procediendo a la puesta en marcha gradual del nuevo sistema de atención de la dependencia. Se espera completar su despliegue en el año 2015, lo que requiere la colaboración de todas las Administraciones Públicas para poder garantizar la atención y protección en todo el territorio nacional. De acuerdo con los datos de septiembre de 2009, el sistema atiende ya a 654 mil personas.

Este despliegue progresivo supone un nuevo aumento en la dotación anual prevista en los Presupuestos Generales del Estado, que para 2010 asciende a 1.581,07 millones de euros, un 36,5% más que la dotación inicial del año anterior. Esta dotación incluye la financiación del mínimo garantizado por el Estado, el nivel convenido, la cobertura de ciertos gastos del sistema y las cuotas sociales de los cuidadores sanitarios no profesionales.

---

<sup>8</sup> Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia.

## **8. MARCO INSTITUCIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS**

### **8.1 Aplicación de las leyes de estabilidad presupuestaria**

Las leyes de estabilidad presupuestaria españolas contemplan dos vertientes, una preventiva y otra correctiva, en línea con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En épocas de desequilibrios significativos prevalece la aplicación de las disposiciones correctivas, que consisten en la elaboración y presentación de planes de reequilibrio económico-financiero por parte de cada nivel de la Administración Pública responsable del desajuste.

En cumplimiento con este marco legal, el 30 de octubre de 2009 el Gobierno de España aprobó en Consejo de Ministros el plan económico-financiero de reequilibrio de la Administración del Estado, que abarcaba el período comprendido entre 2010 y 2012, para su elevación a las Cortes Generales. Con posterioridad, se pospuso la tramitación de dicho plan para realizar una reformulación acorde con la decisión del Consejo ECOFIN de ampliar a 2013 el plazo para reducir el déficit por debajo del 3% del PIB. Esta reformulación se en Consejo de Ministros el 29 de enero de 2010 dentro del Acuerdo Marco para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas. En el caso de las Comunidades Autónomas, las Cortes Generales aprobaron en junio sus objetivos de estabilidad para el periodo 2010-2012, estableciéndose unos límites máximos condicionados a la presentación de los correspondientes planes de reequilibrio económico-financiero a los que se refiere la Ley Orgánica 5/2001. En los próximos meses discutirán en los órganos correspondientes el Acuerdo Marco, lo que les llevará a redefinir sus objetivos. Por tanto, la aplicación de las leyes de estabilidad presupuestaria está siguiendo los protocolos establecidos.

### **8.2 Refuerzo de la sostenibilidad presupuestaria**

Uno de los pilares de la Ley de Economía Sostenible es la sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas. Por ello, el Anteproyecto incluye varios preceptos dirigidos a reforzar la consolidación fiscal. En concreto, las Administraciones Públicas aplicarán una política de racionalización y contención del gasto y se adecuarán a los principios de estabilidad presupuestaria, transparencia y eficacia, adoptando una orientación plurianual. De esta forma, todas las disposiciones legales y reglamentarias, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración y cualquier otra actuación de las Administraciones Públicas deberán valorar sus repercusiones y efectos, de forma que se garantice la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo. Además, el Estado promoverá la colaboración entre Administraciones Públicas para mejorar la eficiencia en la prestación de servicios públicos y reducir los costes.

Una de las medidas de mayor alcance contenidas en el Anteproyecto es la elaboración de un Plan de austeridad y calidad del gasto de la Administración General del Estado, que persigue un doble objetivo: por una parte, mantener el equilibrio presupuestario a lo largo del ciclo económico y, por otra, adaptar los programas de gasto a los recursos presupuestarios disponibles a medio y largo plazo. Este Plan se verá reforzado con la creación de un grupo especial de evaluación del gasto que elabore propuestas para su racionalización e

incremento de su eficiencia. Además, se exigirá corresponsabilidad a todos los niveles de las Administraciones Públicas ante posibles sanciones de la Unión Europea por déficit excesivo. Las medidas adoptadas en el Consejo de Ministros de 29 de enero de 2010 proporcionan el soporte legal de todas estas iniciativas y anticipan en varios meses su puesta en marcha.

### **8.3 La reforma del Sistema de Financiación Territorial**

El 18 de diciembre de 2009, las Cortes Generales aprobaron la Ley 22/2009, que regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y modifica determinadas normas tributarias. Este nuevo sistema de financiación sustituye al aprobado en 2001, y supone un importante avance en el modelo de financiación territorial. Se articula en torno a los siguientes ejes: i) refuerzo de las prestaciones del estado del bienestar, ii) incremento de la equidad y la suficiencia en la financiación del conjunto de las competencias autonómicas, iii) aumento de la autonomía y la corresponsabilidad, iv) mejora de la dinámica y la estabilidad del sistema y de su capacidad de ajuste a las necesidades de los ciudadanos. La reforma del sistema se completa con la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, que modifica la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

Una de las novedades más relevantes es la que afecta a la cesión de los tributos del Estado. En concreto, el porcentaje del Impuesto sobre la Renta cedido se eleva del 33% al 50%, el del IVA del 35% al 50% y el de determinados Impuestos Especiales del 40% al 58%. Asimismo, se incrementan las competencias normativas de las Comunidades Autónomas con el fin de ampliar su capacidad para decidir la composición y el volumen de sus ingresos. Igualmente, se refuerza la colaboración entre las Administraciones Tributarias Autonómicas y la Agencia Estatal de Administración Tributaria, a través, entre otras, de la creación del Consejo Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria y de la actuación de los Consejos Territoriales para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria.

Otra novedad es la creación de una serie de fondos, que hacen que el nuevo sistema se adecúe a los principios de solidaridad, equidad y suficiencia. Por un lado, el Fondo de Suficiencia Global permite asegurar la financiación de la totalidad de las competencias asumidas, garantizando además, que ninguna Comunidad Autónoma pierda recursos respecto al modelo anterior. Por otro, el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales garantiza que todas las Comunidades Autónomas reciban los mismos recursos por habitante, en términos de población ajustada. Por último, se regulan los dos Fondos de Convergencia Autonómica, que son el Fondo de Competitividad y el Fondo de Cooperación. El primero reforzará la equidad y la eficiencia en la financiación de las necesidades de los ciudadanos y reducirá las diferencias en financiación per cápita entre Comunidades Autónomas, incentivando la corresponsabilidad y penalizando la competencia fiscal. El Fondo de Cooperación se crea con el objetivo de equilibrar y armonizar el desarrollo regional, fomentando la convergencia regional en renta per cápita.



**ACTUALIZACIÓN DEL PROGRAMA  
DE ESTABILIDAD**

**ESPAÑA**

**2009 - 2013**

## ÍNDICE

ÍNDICE .....	1
1. RESUMEN EJECUTIVO .....	3
2. MARCO GENERAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y ESTRATEGIA DE SALIDA DE LA CRISIS .....	4
2.1 La estrategia de salida de la crisis .....	4
2.2 Cuantificación del impacto económico de alguna de las medidas contempladas en el Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible.....	7
3. SITUACIÓN ECONÓMICA Y PERSPECTIVAS .....	15
3.1 La situación coyuntural en el año 2009.....	15
3.2 Supuestos externos y condiciones monetarias, financieras y fiscales	18
3.3 Previsiones 2009-2013 para España.....	19
3.4 Saldos sectoriales.....	23
4. LA ESTRATEGIA DE CONSOLIDACIÓN PRESUPUESTARIA EN EL MARCO DEL PROTOCOLO DE DÉFICIT EXCESIVO .....	24
4.1 Las finanzas públicas en el año 2009.....	24
4.2 La estrategia de consolidación presupuestaria .....	25
4.3 Saldo estructural y carácter de la política fiscal .....	31
4.4 Evolución de la deuda pública.....	32
5. COMPARACIÓN CON LA ANTERIOR ACTUALIZACIÓN Y EJERCICIOS DE SENSIBILIDAD .....	33
5.1 Comparación con la anterior Actualización .....	33
5.2 Ejercicios de sensibilidad .....	34
6. LA CALIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.....	36
6.1 Introducción .....	36
6.2 Composición del gasto.....	36
6.3 Composición de los ingresos .....	38
7. LA SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.....	39
7.1 Proyecciones presupuestarias a largo plazo.....	39
7.2 Estrategia .....	40
8. MARCO INSTITUCIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS .....	43
8.1 Aplicación de las leyes de estabilidad presupuestaria.....	43
8.2 Refuerzo de la sostenibilidad presupuestaria .....	43
8.3 La reforma del Sistema de Financiación Territorial .....	44



## **CUADROS**

- 2.1 Ley de Economía Sostenible: medidas para la mejora del entorno económico
- 2.2 Ley de Economía Sostenible: medidas para fomentar la competitividad
- 2.3 Ley de Economía Sostenible: medidas para la conservación del medioambiente
- 2.4 Ley de Economía Sostenible: medidas fiscales
- 3.1 Impacto de la política fiscal en la actividad
- 3.2 Supuestos internacionales y financieros
- 3.3 Perspectivas macroeconómicas
- 3.4 Mercado de trabajo
- 3.5 Evolución de los precios
- 3.6 Saldos sectoriales
- 4.1 Evolución reciente de las cuentas públicas
- 4.2 Consolidación de los Presupuestos Generales del Estado en 2010
- 4.3 Proyecciones presupuestarias
- 4.4 Evolución cíclica
- 4.5 Dinámica de la deuda pública
- 5.1 Diferencias con respecto a la Actualización previa del Programa de Estabilidad
- 5.2 Ejercicios de sensibilidad
- 7.1 Proyecciones de gasto asociado al envejecimiento del Comité de Política Económica de la Unión Europea (2009)

## **GRÁFICOS**

- 3.1 Composición del crecimiento intertrimestral del PIB
- 3.2 Inflación general y subyacente y diferencial de inflación con la UEM
- 6.1 Gasto público productivo por componentes
- 6.2 Esfuerzo en inversión pública y convergencia en dotaciones públicas per cápita

## **1. RESUMEN EJECUTIVO**

Durante el año 2009 la economía española experimentó la recesión más profunda de la historia reciente, al igual que el resto de países desarrollados. Sólo la acción concertada de todas las autoridades económicas evitó que se produjera un deterioro aún más acusado de la actividad, con el coste social que ello hubiera supuesto. La contrapartida ha sido un notable deterioro de las finanzas públicas, que será necesario corregir en los próximos años, tal y como exige nuestra legislación sobre estabilidad presupuestaria y en cumplimiento con la normativa comunitaria. Por eso, esta Actualización del Programa de Estabilidad detalla las acciones que se van a emprender en los próximos años para atender a la Recomendación del Consejo de 2 de diciembre de 2009, bajo el artículo 126.7 del Tratado, de corregir el déficit excesivo a más tardar en 2013.

En cualquier caso, el reto de la economía española radica en implementar una estrategia de salida de la crisis ambiciosa, que incluya otros dos pilares además de la consolidación presupuestaria. Por un lado, el fortalecimiento del sistema financiero que garantice una canalización eficaz del crédito al sector privado; por otro, la estrategia de salida para la economía real, que incluya los elementos necesarios en el ámbito de las reformas estructurales que sienten las bases para que el crecimiento futuro sea sólido, sostenible y equilibrado. Únicamente en este contexto puede materializarse una consolidación presupuestaria efectiva. Por este motivo, esta Actualización también describe y valora el amplio abanico de medidas que se plantean en el marco de la Estrategia para la Economía Sostenible y, en concreto, en su instrumento básico, la Ley de Economía Sostenible.

La estrategia de salida fiscal de las Administraciones Públicas combina una firme restricción del gasto con un incremento moderado de los ingresos. De hecho, el proceso de consolidación se inició ya con los Presupuestos Generales del Estado para 2010, al elevar determinados impuestos y reducir los gastos corrientes de forma significativa. Posteriormente, el 29 de enero de 2010, el Gobierno aprobó dos planes de recorte del gasto público en el ámbito de la Administración General del Estado (Plan de Acción Inmediata 2010 y Plan de Austeridad 2011-2013) y propuso dos Acuerdos Marco con Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, que detallan las medidas que van a permitir el ajuste de gasto requerido, comprometiendo a todos los niveles de la Administración Pública en el empeño. Además, en el medio y largo plazo, también se están adoptando iniciativas que mejorarán significativamente la sostenibilidad de las finanzas públicas. Así, el Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible (ya en proceso de tramitación) contempla la eliminación parcial de la deducción por inversión en vivienda y, además, el Gobierno el 29 de enero de 2010 ha planteado al Pacto de Toledo y al Diálogo Social una ambiciosa reforma del sistema de pensiones que modifica algunos parámetros del actual sistema (incluida la edad legal de jubilación) y mejora el sistema de ayudas familiares y los incentivos a la previsión social complementaria.

La remisión de esta Actualización a las instituciones comunitarias fue aprobada en el Consejo de Ministros del 29 de enero de 2010.

## 2. MARCO GENERAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y ESTRATEGIA DE SALIDA DE LA CRISIS

### 2.1 La estrategia de salida de la crisis

La crisis económica que estalló en 2008 y se acentuó en 2009 ha sido una de las más graves y globales de la historia. Únicamente el apoyo decidido y concertado de todas las autoridades económicas evitó tanto el colapso de los mercados financieros como un retroceso todavía más profundo de la actividad real, con su consecuente coste social. La Unión Europea coordinó la respuesta a la crisis a través del Plan Europeo para la Recuperación Económica y de las decisiones adoptadas por el Consejo de Ministros de Economía y Finanzas (ECOFIN) y el Consejo Europeo a finales de 2008. En España, este programa se plasmó en el Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo, cuyas principales medidas e impacto se analizan en el siguiente apartado. Además, al igual que en el resto de países del área del euro, las decisiones de política monetaria adoptadas por el Banco Central Europeo también supusieron un notable soporte, para el sector financiero y el real.

En la actualidad ya se detectan signos de recuperación. Así, en el momento apropiado deberá retirarse el apoyo público excepcional progresiva y coordinadamente. En este sentido, el reto consiste en abordar una ambiciosa estrategia de salida de la crisis que se apoye en tres pilares, que se potencian entre sí. En primer lugar, la consolidación presupuestaria. En segundo lugar, la reestructuración y fortalecimiento del sector financiero. En tercer lugar, la estrategia de salida para la economía real, que incluya los elementos necesarios en el ámbito de las reformas estructurales que sienten las bases de un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado, que eviten que una crisis de esta magnitud se repita en el futuro.

La estrategia de salida fiscal española se ha diseñado atendiendo a la Recomendación del Consejo de 2 de diciembre de 2009, bajo el artículo 126.7 del Tratado, de corregir el déficit excesivo a más tardar en 2013. Además, al igual que en ocasiones anteriores, también se toman en consideración la Opinión del Consejo ECOFIN sobre la Actualización anterior, las Directrices Integradas para 2008-2011 y las Orientaciones que elabora el Eurogrupo mediante el ejercicio de revisión presupuestaria de mitad de año. Por otra parte, la Actualización es consistente con el último informe de Progreso del Programa Nacional de Reformas, presentado a las instituciones comunitarias en noviembre de 2009. Asimismo, la estructura e información contenida en esta Actualización se ajusta al Código de Conducta.

Así, para las **finanzas públicas** el objetivo es alcanzar un déficit del 3% del PIB en 2013. Se realizará un esfuerzo fiscal anual superior al 1,5% del PIB en media hasta ese año, que será más intenso durante los años de mayor crecimiento económico. Los detalles de este proceso se recogen en el apartado 4 de esta Actualización, que presenta las herramientas básicas que ha aprobado el Gobierno de España para alcanzar este objetivo: los Presupuestos Generales del Estado para 2010 y los planes de recorte de gasto público en el ámbito de la Administración General del Estado (Plan de Acción Inmediata

2010 y Plan de Austeridad 2011-2013) y los Acuerdos Marco sobre la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas con Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales. Además, en cumplimiento con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, es necesario revisar el objetivo de medio plazo de acuerdo con la nueva metodología acordada por el Consejo en julio de 2009, que incorpora los pasivos implícitos que supone el gasto futuro asociado al envejecimiento de la población. En el caso de España, este objetivo continúa estableciéndose en el ya exigente equilibrio presupuestario ajustado por el ciclo, que permite financiar por encima del 33% del coste del envejecimiento proyectado, como se acordó en el seno comunitario. Por tanto, si el crecimiento económico es superior al previsto en esta Actualización, los ingresos adicionales se utilizarán para reducir el déficit, y, una vez que disminuya hasta el 3% del PIB, España continuará realizando un ajuste fiscal más allá de 2013, hasta alcanzar el equilibrio presupuestario.

En el caso del segundo pilar de la estrategia de salida, el **sector financiero**, las medidas ya implementadas por el Gobierno durante la crisis se han centrado en paliar la falta de liquidez en los mercados financieros internacionales y apoyar los flujos de crédito al sector privado. Las más importantes fueron básicamente tres: el Fondo para la Adquisición de Activos Financieros (FAAF), el programa de avales del Estado a las emisiones de deuda de entidades de crédito, y la ampliación de las líneas de intermediación del Instituto de Crédito Oficial (ICO). El FAAF, creado en octubre de 2008, llevó a cabo, entre noviembre de 2008 y enero de 2009, cuatro subastas de adquisición de activos de elevada calidad crediticia emitidos por entidades de crédito españolas, en las que 54 entidades captaron financiación por un importe total de 19.341 millones de euros a un plazo de vencimiento máximo de 3 años. Tras la puesta en marcha por el Gobierno de otras medidas y de las operaciones extraordinarias de política monetaria del Banco Central Europeo, el FAAF no ha celebrado subastas adicionales. Además, normativamente se establece que no podrán celebrarse subastas con posterioridad al 31 de diciembre de 2009.

Por su parte, el programa de avales del Estado a las emisiones de deuda de entidades de crédito dio cobertura durante 2009 a casi 150 emisiones de bonos y pagarés de 41 entidades, por un importe de unos 48.000 millones de euros. La Comisión Europea ha prorrogado el esquema de avales español hasta el 30 de junio de 2010, ampliándose, consecuentemente, la ventana de emisiones para los avales ya otorgados a las entidades. La ampliación del plazo de emisiones más allá de dicha fecha está supeditada a la aprobación por parte de la Comisión Europea de prórrogas adicionales del esquema, que se somete a revisión cada seis meses. Por otra parte, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2010 no contempla reserva de límite de avales para las emisiones bancarias, por lo que no habrá otorgamientos adicionales a los ya autorizados con cargo a los Presupuestos Generales del Estado para 2008 y 2009.

En la parte final de 2008 y en 2009 el ICO expandió notablemente su actividad de intermediación financiera. En concreto, su activo pasó de 40.000 millones de euros a finales de 2007 a más de 60.000 en la actualidad, financiando un

porcentaje muy significativo de las nuevas operaciones de crédito realizadas por las entidades financieras privadas. En principio, se optó por una aproximación extensiva, creándose nuevas líneas de financiación que cubrieran un amplio abanico de posibilidades --incluyendo la financiación del capital circulante de las empresas y compartiendo riesgos con las entidades financieras privadas--, de las que se ha hecho un uso desigual. Progresivamente, el ICO tendrá que ir concentrando su actividad en apoyar a los individuos y empresas que afrontan mayores restricciones en los mercados financieros. Los primeros pasos en esta dirección ya están siendo dados mediante la simplificación y unificación de las líneas de intermediación y la creación de la figura del *facilitador financiero*, que canalizará la información de los emprendedores con dificultades para encontrar financiación en las entidades privadas.

Pasando a las medidas estructurales para fortalecer el sector financiero, el Gobierno ha diseñado una estrategia de reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito. Su principal instrumento, el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB), fue creado en junio de 2009. Aunque todavía no se ha producido ninguna transacción con uso del Fondo, durante dicho ejercicio ha puesto a punto su funcionamiento y financiación, realizándose una primera emisión de bonos a cinco años por importe de 3.000 millones de euros en condiciones favorables.

El tercer pilar de las reformas estructurales se centra en la **Estrategia para la Economía Sostenible**, que incluye un amplio abanico de medidas y actuaciones horizontales que sienten las bases de un crecimiento sostenible y equilibrado que asegure la recuperación económica y haga factible la consolidación presupuestaria. Esta Estrategia incluye, en primer lugar, el Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible (ya en proceso de tramitación); en segundo lugar, medidas en otros aspectos económicos tan relevantes como el mercado de trabajo y el sistema de la Seguridad Social; y, por último, una serie de actuaciones y programas que implementarán y desarrollarán las reformas definidas en la Estrategia durante los próximos años.

El Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible se articula en torno a tres grandes ejes: i) la mejora del entorno económico a través de la modernización y simplificación de la actividad pública, además de fortalecer la disciplina de las actuaciones de las Administraciones Públicas (véase Cuadro 2.1); ii) la mejora de la competitividad de las empresas a través de la reducción de cargas administrativas y la potenciación de sectores base de la actividad económica, como la I+D+i y la formación, así como mejoras en el apoyo a su integración en la cadena de valor global (Cuadro 2.2); iii) la apuesta por la sostenibilidad medioambiental a través de la mejora de los mecanismos de gestión, planificación y regulación de sectores con fuerte impacto ambiental como el energético y el transporte (Cuadro 2.3). Además, el Anteproyecto incluye una serie de medidas fiscales que se detallan en el Cuadro 2.4.

Entre las actuaciones y programas fuera del Anteproyecto pero contempladas en la Estrategia es importante destacar dos puntos especialmente relevantes, el funcionamiento del mercado laboral y el Sistema de Pensiones. Así, por lo

que respecta al **mercado de trabajo**, el Gobierno se ha comprometido a trasladar el 5 de febrero de 2010 a la mesa del Diálogo Social medidas destinadas a favorecer la creación de empleo y adecuar las relaciones de trabajo a la situación de las empresas a la vez que se protegen los derechos de los trabajadores. Estas propuestas incluirán, entre otras, medidas destinadas a reformar la negociación colectiva para que se adapte mejor al ámbito bilateral; medidas de fomento del empleo de los jóvenes, favoreciendo su reciclaje y formación; medidas destinadas a mejorar la intermediación laboral y el control de la incapacidad temporal; medidas que permitan avanzar aún más en el proceso de integración de la mujer al mercado laboral; y, finalmente, medidas destinadas a mejorar la estabilidad en el empleo reduciendo la segmentación existente en nuestro mercado laboral.

Para garantizar la sostenibilidad social es importante reforzar **el Sistema de la Seguridad Social** y, por ello, el Gobierno acordó en el Consejo de Ministros del 29 de enero de 2010 trasladar a la Comisión del Pacto de Toledo y al Diálogo Social una serie de medidas de amplio calado. En concreto, la propuesta de reforma supone que la edad legal de jubilación aumente progresivamente en los próximos años hasta situarse en 67 años y que otros parámetros del actual sistema se modifiquen consecuentemente. Pero la reforma va más allá, ya que se propone ampliar el número de años computados para calcular la pensión e incorporar elementos nocionales en el sistema, mejorar el sistema de ayudas familiares y los incentivos a la previsión social complementaria. Como se detalla en el apartado 7 de la presente Actualización, una implementación ambiciosa de estas propuestas reducirá significativamente el gasto proyectado asociado al envejecimiento, en casi 4 puntos porcentuales del PIB a partir de 2030. Esto supone recortar a la mitad el incremento previsto en ausencia de reformas.

Un conjunto adicional de medidas incorporadas en el Anteproyecto que influirán decisivamente en el cambio del patrón de crecimiento es el que afecta al **sector inmobiliario**. Así, la eliminación de la deducción en el IRPF por inversión en vivienda habitual a partir de 2011 (excepto para las rentas bajas), la equiparación de los incentivos fiscales de la compra de vivienda con el alquiler, la mejora de la protección jurídica de los propietarios --que aumentará la oferta de viviendas en alquiler, reduciendo su coste-- y la creación de Sociedades de Inversión Inmobiliaria, debería ser suficiente para que se desarrollen en mayor medida herramientas alternativas de depósito de la riqueza, como los fondos de inversión o pensiones y el capital humano. Esta reducción de la importancia del sector inmobiliario en la actividad supondrá que el avance de la productividad del conjunto de la economía se incremente, mejorando los registros de la última etapa expansiva de la economía española.

## **2.2 Cuantificación del impacto económico de alguna de las medidas contempladas en el Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible**

Las **estimaciones cuantitativas del impacto económico** de las medidas incluidas en el Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible y los objetivos establecidos en la Estrategia son, necesariamente, muy complejas, dado su alcance y transversalidad. Ningún modelo cuantitativo incluye todos los



aspectos contemplados en la Estrategia. Además, en muchas ocasiones las reformas son de naturaleza cualitativa y, por tanto, difícilmente trasladables a los modelos usuales. A pesar de estas dificultades, el Ministerio de Economía y Hacienda ha realizado un ejercicio cuantitativo de impacto económico de algunas de las medidas incluidas en el segundo eje de la Ley, el relativo a la competitividad de las empresas, y de algunos de los objetivos establecidos en la Estrategia. Por este motivo, es crucial que en el futuro se evalúe el progreso en el cumplimiento de esos objetivos y, en caso de detectar desviaciones, que se planteen medidas alternativas que garanticen su logro. En cualquier caso, los resultados numéricos deben utilizarse con las debidas cautelas, ya que están sujetos a márgenes de error. En concreto, en este apartado se cuantifica el impacto económico de: i) la reducción de los costes de creación de empresas; ii) el recorte en los plazos de pago a las empresas; iii) la eliminación de las cargas administrativas; iv) el aumento de la inversión en I+D+i; y, v) la mejora de la formación y la educación de la población.

Los plazos y costes de creación de empresas se pueden interpretar como una barrera de entrada a los mercados de bienes y servicios. Cuanto mayores sean menor será el grado de competencia en los mercados y, por tanto, los precios de los productos serán más elevados. Además, también reducirán el dinamismo empresarial, con lo que las empresas menos eficientes no desaparecerán siendo sustituidas por otras más productivas. Utilizando los datos recopilados por la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (véase AEVAL [2008]: "Trámites administrativos para la creación de empresas en España"), la reforma implicará que el coste de creación de la empresa tipo española<sup>1</sup> pasará de 617€ a 203€ y el plazo de 30-40 días a 17 días, que suponen una reducción del 54% en las barreras de entrada agregadas. Utilizando el modelo QUEST desarrollado por la Comisión Europea<sup>2</sup> este recorte en las barreras de entrada supondrá que el PIB será, a partir de 2020, un 0,8% superior al estimado en ausencia de la reforma, lo mismo que la masa salarial (salarios y empleo). Esto implica que el crecimiento potencial aumentará en 0,07 puntos porcentuales cada año en la próxima década. Además, estos efectos serán adicionales a los asociados a la entrada en vigor en 2010 de la transposición de la Directiva de Servicios, analizada en la pasada Actualización del Programa de Estabilidad, cuyos efectos económicos son, incluso, superiores a estos.

Pasando a los costes financieros de las empresas, el Anteproyecto también contiene medidas destinadas a reducir el periodo de pago tanto de las Administraciones Públicas a las empresas como entre empresas. En el caso de las Administraciones Públicas el recorte en un mes del retraso en el pago va a representar una disminución de costes para el sector privado en torno a 750 millones de euros, ya que este último va a reducir su apelación a la

---

<sup>1</sup> En España, como en otros países, coexisten empresas con distinta forma jurídica (personas físicas, sociedades de responsabilidad limitada, sociedades anónimas, etc.). La empresa tipo se obtiene como un promedio de todas ellas, utilizando como ponderaciones sus pesos actuales. Las reducciones en los costes de creación de empresas contempladas en el Anteproyecto se refieren exclusivamente a las sociedades de responsabilidad limitada.

<sup>2</sup> Ratto, Roeger and Veld [2008]: "QUEST III: An Estimated DSGE Model of the Euro Area with Fiscal and Monetary Policy", *European Economy*, Economic Papers, No. 335.

financiación externa con coste. En el caso de los pagos entre empresas también se producirá una disminución del coste financiero medio agregado, ya que las empresas de menor tamaño son las que obtienen financiación externa en condiciones menos favorables. En concreto, la reducción del periodo medio de pago de los 124 días actuales a 60 supondrá un ahorro global para las empresas no financieras del orden de 1.700 millones de euros. Este ahorro en los costes financieros, de acuerdo con los resultados del modelo de equilibrio general REMS del Ministerio de Economía y Hacienda<sup>3</sup>, implicará que a partir del año 2020 el PIB será un 0,2% superior, con un fuerte impulso de la inversión (0,5%) y algo menor del empleo (0,1%). En el año de implementación de la medida podría añadir alrededor de 0,1 puntos porcentuales al crecimiento potencial.

Las cargas administrativas se definen como los costes en que incurren las empresas como consecuencia de la existencia de algún tipo de regulación y, por tanto, no contribuyen directamente al proceso productivo. Incluso teniendo en cuenta que la regulación es necesaria allí donde existan fallos de mercado, el objetivo de las autoridades debe ser la eliminación de la parte de las cargas administrativas que sea redundante, innecesaria o haya quedado obsoleta, y utilizar tecnologías que minimicen el coste de cumplimiento, ya que menoscaba la competitividad de las empresas. Además, este tipo de trabas tienen un elevado componente fijo e independiente del tamaño de las empresas, por lo que perjudican especialmente a las más pequeñas, precisamente las más comunes en nuestro tejido empresarial. Así, siguiendo la metodología de una publicación reciente del Banco de España<sup>4</sup> en el marco del modelo REMS, se evalúa el impacto de alcanzar el objetivo establecido en la Estrategia para la Economía Sostenible de reducir las cargas administrativas en un 50% en 2020. Si esta medida se aborda progresivamente, el PIB en el año 2020 será permanentemente un 0,7% superior al proyectado, con un aumento algo menor de la productividad. De esta forma, el crecimiento potencial del PIB aumentará en 0,06 puntos porcentuales cada año.

Por lo que respecta a la inversión en I+D+i, situarla en el 3% del PIB en 2020, como se plantea en la Estrategia, también tendrá un impacto importante en la actividad, ya que supondrá más que doblar su peso actual (1,4% en 2008). La evidencia teórica y empírica es unánime en considerar que uno de los principales determinantes de la productividad en el largo plazo es el cambio tecnológico y éste es una consecuencia de la innovación, tanto de producto como de proceso. Sin embargo, para innovar es necesario invertir en investigación y desarrollo; además, cada vez es más evidente que sin esa inversión es más difícil absorber los avances tecnológicos que se producen en el resto del mundo. Así, descontando la tendencia que ha presentado en los últimos años la I+D+i en España, la inversión adicional que va a suponer alcanzar ese objetivo se introdujo en el modelo QUEST de la Comisión Europea, obteniéndose un impacto permanente en el PIB en 2020 de 0,8%,

---

<sup>3</sup> Boscá, Díaz, Doménech, Ferri, Pérez y Puch (2007): "A Rational Expectations Model for Simulation and Policy Evaluation of the Spanish", *Working Paper* WP-2007-04, Ministerio de Economía y Hacienda.

<sup>4</sup> López, Estrada y Thomas (2008): "Una primera estimación del impacto económico de una reducción de las cargas administrativas en España", *Boletín Económico del Banco de España*, julio-agosto.



con un moderado incremento del empleo y mucho mayor de los salarios reales. Si esta medida se incorpora progresivamente añadirá alrededor de 0,07 puntos porcentuales al crecimiento potencial anual hasta el final de la próxima década.

La última medida cuantificada es la mejora de la educación y la formación contemplada en la Estrategia para la Economía Sostenible. En este caso, se plantean objetivos de reducción de la tasa de abandono escolar prematuro. De acuerdo con las estimaciones del Ministerio de Economía y Hacienda, el logro progresivo de estos objetivos implicará que un 22% más de jóvenes van a permanecer en el sistema educativo más allá de la educación secundaria obligatoria (ESO). Esto equivale a decir que accederán al mercado laboral un porcentaje mayor de personas con mayor formación. Para 2020 esto hará que algo más del 4% de la población activa tendrá una mejor cualificación laboral. Así, introduciendo en el modelo QUEST de la Comisión Europea este trasvase de trabajadores de baja cualificación al escalón superior (cualificación media), se obtiene que el PIB en 2020 se situará un 1,3% por encima del que se hubiera alcanzado en ausencia de reformas y un 1% en el caso del empleo. Si las medidas introducidas nos acercan progresivamente al objetivo fijado, se añadirán alrededor de 0,12 puntos porcentuales al crecimiento potencial anual hasta el final de la próxima década. Además, en este caso los efectos no se agotarán en 2020, ya que se consolidarán las tasas más reducidas de abandono escolar.

### **Cuadro 2.1. Ley de Economía Sostenible: medidas para la mejora del entorno económico**

Se acomete una reforma transversal de la estructura y normas de funcionamiento de los organismos reguladores de las industrias de red (Comisión Nacional de la Energía, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, Comisión Nacional del Sector Postal) y de la Comisión Nacional de la Competencia para reforzar su coordinación, independencia y mecanismo de rendición de cuentas.

Asimismo, el Gobierno continúa adoptando medidas de mejora de la supervisión del mercado financiero. Entre las más importantes, que las sociedades cotizadas estarán obligadas a poner a disposición de los accionistas un informe sobre remuneraciones y votarlo como punto separado del orden del día en Junta General, y que, de acuerdo con las propuestas del G-20 y el Consejo de Estabilidad Financiera, el Banco de España podrá exigir a las entidades de crédito la aplicación de políticas de remuneración coherentes con una gestión del riesgo responsable.

En el ámbito de las cuentas públicas, se creará un grupo especial para evaluar la eficiencia y efectividad del gasto público y se exigirá la corresponsabilidad con todas las Administraciones Públicas de las posibles sanciones de la Unión Europea por déficit excesivo.

Asimismo, se mejora la normativa respecto a la contratación pública (mediante una reforma de la Ley de Contratos del Sector Público) prohibiéndose las modificaciones de los contratos del sector público, excepto cuando así se haya previsto en los pliegos o anuncio de licitación o cuando concurren causas de fuerza mayor, y, en esos casos, sin que la modificación pueda ser superior al 20% del precio inicial. Con el fin de fomentar la participación de las pequeñas y medianas empresas en la contratación pública, se aumenta el límite máximo de subcontratación que se puede exigir a los contratistas del 30% al 50%. También se revisará la regulación de la colaboración entre el sector público y privado bajo las Sociedades de Economía Mixta y se les permitirá obtener apoyo financiero del Estado, a través de avales.

## **Cuadro 2.2. Ley de Economía Sostenible: medidas para fomentar la competitividad**

Se persigue el objetivo de la simplificación administrativa. Se reducirán los plazos y coste para la creación de empresas reformándose la Ley de Sociedades de Responsabilidad Limitada: se fijará un plazo máximo de un día cuando el capital social sea inferior a 3.100 euros, con un coste máximo de 100 euros, y un plazo máximo de 5 días y un coste máximo de 250 euros cuando el capital social esté entre 3.100 y 30.000 euros. Además, estas actuaciones no estarán sujetas al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y todos los trámites serán telemáticos.

Para reducir las necesidades de liquidez del sector privado, se limitará a un máximo de 60 días el plazo de pago a pequeñas y medianas empresas y autónomos, ya que en la actualidad el plazo medio se encuentra muy por encima de dicho límite. Adicionalmente, el plazo de pago de las Administraciones Públicas se reducirá de 60 a 30 días a partir de 2013, y se controlarán los pagos de las Entidades Locales exigiéndoles un informe sobre su situación de pagos.

Se reducen las cargas administrativas habilitando medios alternativos más económicos para publicitar los acuerdos societarios, eliminando el requisito de obtención de licencia municipal para las actividades sin riesgo y agilizando los trámites en el catastro inmobiliario, que se adecuará a la administración electrónica. Por otra parte, se establecen plazos máximos en los trámites de concesión de patentes y se reduce un 18% en tres años la cuantía de las tasas de las distintas modalidades de propiedad industrial.

En el ámbito de la Sociedad de la Información, se incrementarán las frecuencias para nuevos servicios de banda ancha en móvil; el acceso universal incluirá, antes de 2011, una velocidad mínima de 1Mbit por segundo, y se reducirá la tasa general de operadores de telecomunicaciones (1/1000 de la cifra de ingresos brutos de explotación).

En el ámbito de la ciencia e innovación, se establecerá la titularidad y carácter patrimonial de los resultados de la investigación pública para facilitar la explotación comercial de las patentes y se impulsará la creación de empresas innovadoras por parte de universidades y organismos públicos de investigación para facilitar la explotación económica de los resultados de I+D obtenidos por los investigadores.

Se fomenta la internacionalización empresarial ampliando el concepto de internacionalización en la política comercial española y extendiendo el seguro de crédito a la exportación para incluir tanto seguros de crédito como garantías. Además, se crea un mecanismo de evaluación y control del sistema de apoyo financiero a la internacionalización.

También se trata de fomentar la competitividad mediante el impulso de la formación profesional mejorando la oferta, flexibilizando la organización de los programas formativos y reforzando las posibilidades de colaboración con las empresas privadas. Asimismo, se persigue un objetivo de reducción del abandono escolar prematuro, con lo que se conseguirá incrementar la calidad del capital humano. Además, se fomenta la movilidad entre la Formación Profesional y el Bachillerato y entre la Formación Profesional y la Universidad. Por último, se propone una vía para integrar la Formación Profesional inicial con la Formación Profesional para el empleo, permitiendo que ambas compartan centros, equipos, profesionales docentes y, en su caso, programas.

### **Cuadro 2.3. Ley de Economía Sostenible: medidas para la conservación del medioambiente**

En primer lugar, se sientan las bases de la política energética futura, que debe garantizar la seguridad en el suministro, la eficiencia económica y el cumplimiento de los compromisos medioambientales adquiridos. Para ello, se fijan objetivos de ahorro y eficiencia energética -- mediante el fomento del I+D+i y la creación de empresas de servicios energéticos, entre otras-- y de participación de las energías renovables, atendiendo a criterios globales de coste que incluyan su impacto medioambiental.

En segundo lugar, para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero se adoptan las siguientes medidas: i) aumento de la capacidad de absorción de los sumideros de CO<sub>2</sub>, ii) posibilidad de compensación de las emisiones, y iii) creación de un fondo que adquiera reducciones de emisiones.

En el ámbito del transporte, el objetivo es favorecer la competencia, la eficiencia y el respeto por el medioambiente. Para ello, se clasificarán los diferentes mercados y se limitarán las subvenciones a las destinadas a servicios de interés público. Además, se fijarán prioridades en las infraestructuras, atendiendo a su coste global relativo y capacidad de interconexión. Se incentivará la elaboración de Planes de Movilidad Sostenibles en todos los niveles de las Administraciones Públicas así como la utilización de medios de transporte limpios y eficientes.

En cuanto al sector residencial, se fomentarán los recortes en la generación de gases de efecto invernadero, ruidos y residuos y el ahorro en el consumo de energía y agua. Para ello, se potenciará la renovación y rehabilitación de las viviendas y las dotaciones turísticas.

#### **Cuadro 2.4. Ley de Economía Sostenible: medidas fiscales**

##### 1) Sector inmobiliario y alquileres

Mejora del tratamiento fiscal de obras en viviendas que favorezcan la eficiencia energética y el ahorro de agua (y para accesibilidad para personas con movilidad reducida)

- Nueva deducción del 10% en el impuesto sobre la renta por obras para estos objetivos. Se fijará un límite máximo plurianual por vivienda de 10.000 euros.
- Aplicación del tipo reducido del IVA

Modificación de la deducción por inversión en vivienda habitual: se mantiene la deducción actual (deducción en cuota del 15% de las cantidades pagadas en un año, con un límite de 9.040 euros al año) para los contribuyentes con base imponible inferior a 17.707,2 euros. Entre esta cifra y hasta 24.107,2 euros, se reduce la deducción de forma lineal. A partir de esta base imponible desaparece la deducción el 1-1-2011. Se respeta el tratamiento fiscal de los contribuyentes que adquirieron su vivienda habitual antes del 31-12-2010.

Equiparación del trato fiscal de la deducción por alquiler respecto de la deducción por inversión en vivienda habitual: se elevan los importes de las bases imponibles que dan derecho a esta deducción de forma análoga a la deducción por inversión en vivienda habitual. Actualmente el arrendatario se puede deducir el 10,05% de los pagos de alquiler hasta un máximo de 9.040 euros anuales si su renta es inferior a 12.000 euros. A partir del 1-1-2011, este límite de 12.000 euros pasará a ser de 17.707,2 euros. Entre 17.707,2 y 24.107,2 euros se reducirá gradualmente la base de la deducción y, los contribuyentes con bases imponibles superiores a 24.107,2 euros no podrán aplicarse la deducción.

Revisión del tratamiento fiscal del alquiler de inmuebles: se eleva el porcentaje de reducción del 50% al 60% para el cálculo del rendimiento derivado del arrendamiento y se reduce de 35 a 30 años la edad del arrendatario a efectos de la reducción del 100%.

##### 2) I+D+i

Mejora de los incentivos fiscales en el Impuesto sobre Sociedades: se incrementa el porcentaje de deducción aplicable a las actividades de innovación del 8% al 12%. Además, en abril de 2009 ya se aprobó el mantenimiento indefinido de la deducción en el Impuesto de Sociedades por actividades de I+D+i (Real Decreto-Ley 3/2009).

##### 3) Protección medioambiental

- Exención en el impuesto sobre la renta del Vale Transporte hasta un máximo anual de 1.500 euros, para fomentar el uso del transporte público.
- Mantenimiento y ampliación de la deducción medioambiental en el Impuesto de Sociedades (estaba previsto que desapareciese en 2011). El porcentaje de deducción pasa del 4% al 8%.

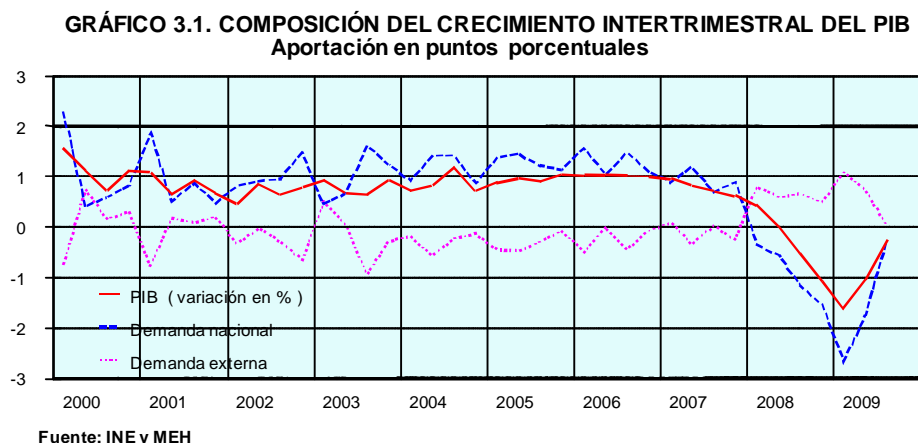
##### 4) Mejora del sistema tributario para dotarlo de mayor progresividad

- Tributación de las retribuciones plurianuales: la Ley establece un límite absoluto de 600.000 euros para aplicarse la reducción del 40% de la que se benefician los rendimientos con periodo de generación superior a dos años. Hasta dicho importe se tendrá derecho a la reducción, pero la reducción no se aplicará al exceso.
- Se mantiene el tratamiento fiscal de los rendimientos derivados del ejercicio de opciones de compra sobre acciones concedidas a los trabajadores, si bien se les aplica también el límite de 600.000 euros.

### 3. SITUACIÓN ECONÓMICA Y PERSPECTIVAS<sup>5</sup>

#### 3.1 La situación coyuntural en el año 2009

La economía española, que se hallaba inmersa en un proceso de ajuste del sector residencial, sufrió de lleno el colapso de los mercados financieros internacionales y la drástica contracción del comercio mundial que siguieron a la caída de Lehman Brothers, con lo que la recesión económica cobró especial intensidad en la primera mitad de 2009. En concreto, de acuerdo con las estimaciones de la Contabilidad Nacional Trimestral, el PIB real experimentó un recorte, en términos intertrimestrales, del 1,6% en el primer trimestre del año y del 1,1% en el segundo, antes de moderar de forma significativa su retroceso posterior (véase Gráfico 3.1). Esta contracción tuvo especial incidencia en el empleo, destruyéndose más de un millón de puestos de trabajo en promedio anual. Aunque el 40% de ellos correspondieron al sector de la construcción, el ajuste se transmite a otras ramas de actividad a través de un mercado de trabajo que muestra ciertas ineficiencias con un elevado coste social.



El descenso en la actividad económica fue consecuencia de una marcada debilidad de la demanda nacional y de las ventas al exterior, lastradas por el notable retroceso del comercio mundial. Así, el consumo privado intensificó en el primer semestre de 2009 la tendencia bajista como resultado de la intensa destrucción de empleo, el deterioro de la confianza, el endurecimiento de las condiciones financieras y la reducción de la riqueza de los hogares. De esta forma, aún a pesar de que la renta disponible de las familias se expandió en buena medida debido a la actuación del sector público --incluidos los estabilizadores automáticos--, al recorte de los tipos de interés y a la reducción de los precios de las materias primas importadas y de los márgenes empresariales, su tasa de ahorro repuntó hasta alcanzar cifras históricamente elevadas (cerca del 20% en el promedio del año). En la segunda mitad del año, la recuperación de la confianza y el aumento de las cotizaciones bursátiles se vieron complementadas con las ayudas a la compra de

<sup>5</sup> En los cuadros que aparecen en este apartado y posteriores puede ocurrir que las cifras parciales no sumen exactamente los totales. Esto se debe a los necesarios redondeos a un decimal.

automóviles incluidas en el Plan 2000E para conseguir la práctica estabilización del consumo privado.

También la inversión en capital fijo experimentó un acusado retroceso en los primeros seis meses de 2009, como resultado de la debilidad de sus principales componentes, en especial, de la inversión en equipo. El endurecimiento de las condiciones financieras, el deterioro de las expectativas empresariales y la reducción de la demanda, constituyeron los principales factores que impidieron la puesta en marcha de proyectos de inversión por parte de las empresas. Asimismo, la inversión en construcción agudizó el perfil descendente debido al deterioro del segmento residencial, que no pudo ser compensado por la recuperación de la inversión en otras construcciones, favorecida, en gran medida, por las obras de los Ayuntamientos ligadas al Fondo Estatal de Inversión Local. No obstante, en la segunda parte de 2009 la inversión en equipo registró un tímido avance asociado a la menor incertidumbre, los bajos tipos de interés, el menor endurecimiento en las condiciones crediticias y la recuperación de la bolsa.

Las exportaciones de bienes y servicios registraron un retroceso intertrimestral del 8,7% en los tres primeros meses de 2009, antes de estabilizarse en el segundo trimestre y recuperarse posteriormente. En el caso de los bienes, el retroceso inicial fue más acusado, pero también el repunte posterior, registrándose una ligera ganancia de cuota mundial desde principios de año asociada a una mejora en la competitividad-precio. En el caso de las exportaciones de turismo, las caídas también fueron importantes debido a la recesión en que se encontraban inmersos nuestros principales clientes, que, en el caso del Reino Unido, se acentuó por la depreciación de la libra esterlina. A pesar de ello, la aportación neta del sector exterior al crecimiento, históricamente negativa, cambió de signo en el primer trimestre de 2008, aumentando posteriormente hasta el segundo trimestre de 2009. Esto fue consecuencia del drástico ajuste que registraron las importaciones asociado, sobre todo, a su mayor sensibilidad cíclica en comparación con la demanda interna, pero también a las ganancias de competitividad.

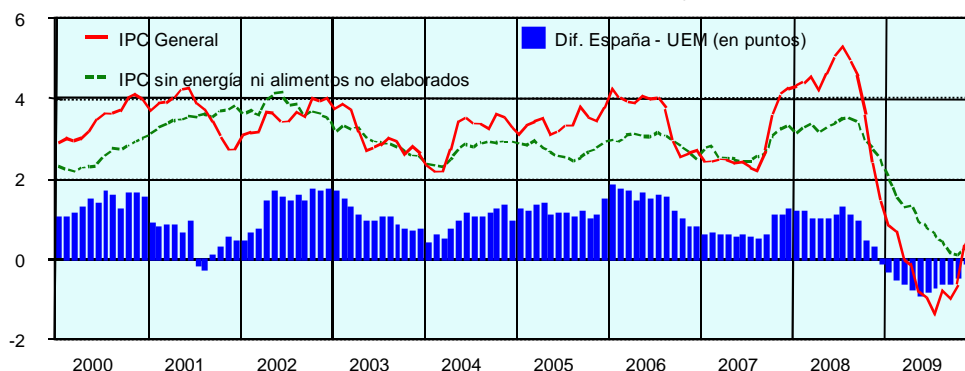
El mercado de trabajo también moderó, de manera gradual, el elevado deterioro que arrastraba desde principios de la actual crisis económica. Así, mientras que en los tres primeros meses de 2009 se perdieron casi medio millón de afiliaciones (con series corregidas de factores estacionales), en los meses finales del año el recorte fue inferior a los 100 mil. El grueso del ajuste está recayendo en los trabajadores con contrato temporal, aunque desde el tercer trimestre de 2009 se extendió a los fijos. Por su parte, la población activa se desaceleró con intensidad a lo largo del año, llegando a disminuir en el cuarto trimestre, algo que resulta más acorde con la situación económica actual. De esta forma, la tasa de paro aumentó drásticamente, hasta situarse en el 18% en el conjunto del año. A pesar de este notable deterioro del mercado de trabajo, la remuneración por asalariado descontada la inflación aumentó a buen ritmo (por encima de 4%). Aunque el incremento del componente recurrente del coste laboral fue algo más moderado, este comportamiento contribuyó a acentuar el ajuste real de la economía. Por este motivo, a pesar de que la productividad repuntó en buena medida, los



márgenes empresariales retrocedieron por tercer año consecutivo, en 2009 en un 0,5%.

La inflación de la economía española, de acuerdo con el Índice de Precios de Consumo (IPC), describió una senda descendente en tasa interanual en los siete primeros meses de 2009, hasta registrar un mínimo de -1,4% el pasado julio. Posteriormente, se invirtió esa tendencia, alcanzando valores positivos en noviembre (0,3%) y en diciembre (0,8%). Este comportamiento fue consecuencia, en gran medida, de la evolución de los precios del petróleo y de las materias primas alimenticias, que descontaron las fuertes oscilaciones del año precedente. De hecho, la inflación subyacente también mostró una significativa reducción en 2009, pero sin llegar a alcanzar valores negativos y comenzando a repuntar a partir de noviembre. La reducción de la inflación subyacente fue consecuencia de la transmisión de los precios de la energía y los alimentos a los bienes industriales y servicios, la menor presión de la demanda, que está ajustando a la baja los márgenes industriales y del comercio minorista, la reducción de los precios de importación de los bienes de consumo no alimenticio y las ayudas públicas al sector del automóvil, entre otras. De esta forma, el diferencial de inflación frente al área del euro se mantuvo en valores negativos durante el año 2009 (véase Gráfico 3.2).

**Gráfico 3.2. INFLACION GENERAL Y SUBYACENTE Y DIFERENCIAL CON LA UEM**  
Variación interanual en porcentaje



Fuente: INE, Eurostat y MEH

En este contexto, el Gobierno de España se mostró muy activo para suavizar el ajuste de la demanda y apuntalar la confianza de los agentes, siguiendo las recomendaciones acordadas con el resto de socios comunitarios. De hecho, la política fiscal respondió a la crisis con una doble estrategia. En primer lugar, permitiendo el libre juego de los estabilizadores automáticos, incluyendo el fortalecimiento de algunos mecanismos de protección social. En segundo lugar, con medidas específicas destinadas a restablecer los flujos crediticios, impulsar la renta disponible de las familias y proporcionar liquidez a las empresas.

Resulta complejo cuantificar cuál fue el impacto de estas medidas en la actividad, ya que las herramientas disponibles no incluyen muchos de los canales de transmisión e interacciones que se pusieron en funcionamiento con la crisis. De todas formas, en el Cuadro 3.1 se presenta un resumen del

impacto estimado de las principales medidas adoptadas en el crecimiento del PIB, evaluado con el modelo REMS. Sin embargo, estas cifras deben interpretarse como una cota inferior de los verdaderos efectos, ya que en este modelo existe una escasa interacción entre la parte financiera y real de la economía y la incertidumbre no tiene impacto en las decisiones de los agentes. Aún así, el efecto es cuantioso, de 1,5 puntos porcentuales en 2009 en el caso de las medidas discrecionales evaluadas, que no incluyen ni la actuación del Instituto de Crédito Oficial ni el resto de medidas destinadas al sector financiero, y de 6 décimas en los estabilizadores automáticos.

<b>Cuadro 3.1. IMPACTO DE LA POLÍTICA FISCAL EN LA ACTIVIDAD</b>	
Contribución al crecimiento del PIB	
	<b>2009</b>
<i>Fondo Estatal de Inversión Local</i>	0,7
<i>Fondo de Estímulo de la Economía y el Empleo</i>	0,1
<i>Deducción 400 euros en el impuesto sobre la renta</i>	0,4
<i>Medidas tributarias de apoyo a la liquidez (*)</i>	0,3
Total medidas discrecionales	1,5
Estabilizadores automáticos	0,6
<b>TOTAL</b>	<b>2,1</b>
(*) Devoluciones mensuales del IVA, anticipo deducción por vivienda en el Impuesto sobre la Renta y mayores aplazamientos en las obligaciones tributarias	
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda	

Si a esto se añade el efecto de las medidas convencionales y no convencionales de política monetaria, resulta que las actuaciones de las autoridades fiscales y monetarias supusieron un notable soporte para la actividad en 2009.

### **3.2 Supuestos externos y condiciones monetarias, financieras y fiscales**

Al igual que en España, la actividad mundial inició 2009 sumida en una profunda recesión, pero desde primavera la situación económica y las perspectivas globales han evolucionado de forma más favorable. De hecho, ya hace algunos meses que la recuperación se materializó en diversas economías emergentes, extendiéndose, posteriormente, a las economías industrializadas. La Comisión Europea prevé que esta reactivación se mantenga y que, tras un descenso del PIB mundial excluida la Unión Europea en 2009 del 0,4%, se registre un crecimiento del 3,8% en 2010 y del 4,1% en 2011 (véase Cuadro 3.2). Los países en desarrollo seguirán jugando un papel dinamizador de la economía global; en cambio, el avance será mucho más moderado en el conjunto de los países industrializados. En paralelo, el fuerte retroceso de los mercados exteriores de la Unión Europea en 2009 (-12,8%) se está superando de forma paulatina, pasando a crecer un 2,1% en 2010 y un 4% en 2011.

Esta recuperación se está basando, inicialmente, en los importantes planes de estímulo implementados. En concreto, y según estimaciones del Fondo Monetario Internacional, el coste presupuestario ex-ante de las actuaciones fiscales contra la crisis va a representar en 2009 en torno al 2% del PIB en el conjunto del G-20, con un porcentaje algo superior en el caso de las economías emergentes que en las economías avanzadas (en 2010, las medidas discrecionales representarán un 1,6% del PIB, sin diferencias

relevantes en ambos grupos de países). Las autoridades monetarias también reaccionaron rápidamente frente a la crisis, adoptando un amplio abanico de medidas, desde las más tradicionales, como rebajar y mantener los tipos de interés en niveles históricamente bajos, a las menos convencionales, inyectando de forma masiva liquidez a las entidades financieras. Estas actuaciones han sido cruciales para suavizar el ajuste de la demanda, estabilizar el sistema financiero y recuperar la confianza de los agentes, que serán los elementos que tendrán que tomar el relevo para impulsar el gasto agregado. Para ello, es necesario que la retirada de estos apoyos extraordinarios se haga de forma ordenada y coordinada. Así, la política monetaria deberá ir drenando liquidez paulatinamente, sin ocasionar volatilidad en los tipos a corto, como se recoge en el Cuadro 3.2. La política fiscal también deberá acometer una consolidación presupuestaria progresiva, que mantenga los tipos de interés de largo plazo en niveles moderados.

<b>Cuadro 3.2. SUPUESTOS INTERNACIONALES Y FINANCIEROS</b>						
	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
	<b>(A)</b>	<b>(F)</b>	<b>(F)</b>	<b>(F)</b>	<b>(F)</b>	<b>(F)</b>
<b><u>Tipos de interés</u></b>						
<b>Tipos de interés a corto plazo</b>	4,6	1,3	1,5	2,5	2,8	3,0
<b>Tipos de interés a largo plazo</b>	4,3	3,2	3,5	3,8	4,0	4,2
<b><u>Tipos de cambio</u></b>						
<b>Dólares por euro</b>	1,47	1,39	1,48	1,48	1,48	1,48
<b>Tipo de cambio efectivo nominal área del euro (% variación)</b>	4,4	2,7	1,6	0	0	0
<b>Tipo de cambio efectivo nominal UE-27 (% variación)</b>	1,5	-5,4	2,3	0	0	0
<b><u>PIB y comercio mundial</u></b>						
<b>Crecimiento del PIB mundial excluida la UE (*)</b>	3,8	-0,4	3,8	4,1	4,4	4,5
<b>Crecimiento del PIB de la UE (*)</b>	0,8	-4,1	0,7	1,6	1,7	1,8
<b>Crecimiento de los mercados exteriores de la UE (**)</b>	2,2	-12,8	2,1	4,0	5,4	5,5
<b>Volumen de importaciones mundiales excluida la UE</b>	4,6	-12,6	4,6	5,0	6,2	6,7
<b><u>Precios de materias primas</u></b>						
<b>Precio del petróleo (Brent, dólares/barril)</b>	98,5	61,3	76,5	80,5	80,5	80,5
(*) Porcentaje de variación real						
(**) Comercio intra y extra comunitario						
(A) Avance; (F) Previsión						
Fuente: Comisión Europea y Ministerio de Economía y Hacienda						

La crisis ha tenido y seguirá teniendo una incidencia desfavorable en el mercado laboral a nivel global, con una disminución de las horas trabajadas por persona y una destrucción de puestos de trabajo, no sólo en 2009 sino también en 2010. En el terreno nominal, el importante ajuste de los precios de las materias primas, la baja utilización de la capacidad productiva y el aumento del paro sugieren que la inflación se va a mantener en niveles muy moderados en los próximos años. En concreto, la Comisión Europea estimaba una caída cercana al 20% en 2009 para los precios de las materias primas no energéticas y una recuperación del 5,8% en 2010, antes de ralentizarse al 0,9% en 2011. En cuanto al petróleo, se prevé que el precio del Brent pase de una media de 61,3 dólares/barril en 2009 a 76,5 en 2010 y 80,5 en 2011.

### **3.3 Previsiones 2009-2013 para España**

El escenario central de este ejercicio (Cuadro 3.3) prevé un retroceso del PIB real del 3,6% en 2009, que se prolongará en el año 2010 en media anual (-0,3%) aún a pesar de que en ninguno de los trimestres de ese año se registrarán descensos intertrimestrales. A partir de 2011 se iniciará una fase

de recuperación más sólida que se intensificará en 2012 y 2013, años para los que se estiman incrementos del 1,8%, 2,9% y 3,1%, respectivamente. Estas proyecciones son consistentes con el cierre de la brecha entre la demanda y el producto potencial en 2013, que alcanzará su máximo en 2010 (-4,1%), ya que, de acuerdo con la metodología empleada por el Ministerio de Economía y Hacienda, el crecimiento potencial de la economía española alcanzará un suelo en 2010 (0,6%), remontando hasta el 1,6% en 2013.

<b>Cuadro 3.3. PERSPECTIVAS MACROECONÓMICAS</b>								
Índices de volumen encadenados, Año 2000=100, salvo indicación en contra								
	Código SEC	2008 (A)	2009 (F)	2010 (F)	2011 (F)	2012 (F)	2013 (F)	
		Nivel	Variación anual en %					
<b>1. PIB real</b>	B1*g	127,6	0,9	-3,6	-0,3	1,8	2,9	3,1
<b>2. PIB nominal. Miles de millones de euros</b>	B1*g	1088,5	3,4	-3,4	0,2	3,3	4,9	5,2
<b>Componentes del PIB real</b>								
<b>3. Gasto en consumo final nacional privado (*)</b>	P.3	127,1	-0,6	-5,0	-0,1	2,5	3,3	3,3
<b>4. Gasto en consumo final de las AA.PP.</b>	P.3	148,5	5,5	5,2	1,2	-0,4	-1,1	-1,4
<b>5. Formación bruta de capital fijo</b>	P.51	138,3	-4,4	-15,7	-6,5	0,3	4,2	5,9
<b>6. Variación de existencias (% del PIB)</b>	P.52+P.53	134,4	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4
<b>7. Exportación de bienes y servicios</b>	P.6	132,6	-1,0	-12,4	2,8	5,2	6,9	7,4
<b>8. Importación de bienes y servicios</b>	P.7	153,9	-4,9	-18,7	-1,3	3,7	5,8	6,8
<b>Contribuciones al crecimiento del PIB real</b>								
<b>9. Demanda nacional final</b>		133,5	-0,7	-6,4	-1,4	1,4	2,6	3,0
<b>10. Variación de existencias</b>	P.52+P.53	134,4	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>11. Saldo exterior</b>	B.11	510,6	1,4	2,8	1,1	0,4	0,3	0,1

(\*) Incluye a los hogares y a las ISFLSH (instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares)  
(A) Avance; (F) Previsión  
Fuente: INE y Ministerio de Economía y Hacienda

La práctica estabilización de la economía española en 2010 es consecuencia del comportamiento menos recesivo de la **demanda nacional**, que restará 1,4 puntos porcentuales al avance del producto, frente a los 6,4 de 2009. Esto compensará sobradamente la reducción de casi dos puntos en la contribución de la demanda exterior neta, que se situará en 1,1 puntos porcentuales. En el periodo 2011-2013 la demanda nacional intensificará el proceso de recuperación, adquiriendo gradualmente mayor relevancia, mientras que el sector exterior moderará su aportación positiva hasta casi desaparecer en 2013 (0,1 puntos porcentuales).

Respecto al **consumo privado**, la mejora de las condiciones de financiación y de la confianza, el aumento de la riqueza financiera y la progresiva estabilización del mercado de trabajo explican la estabilización prevista para el consumo de los hogares este año (-0,1%). En el periodo 2011-2013 las familias acelerarán su consumo, hasta alcanzar crecimientos superiores al 3% al final del ejercicio de previsión. Esta evolución implica una paulatina reducción de la tasa de ahorro, que resulta compatible con un intenso proceso de desapalancamiento debido al ajuste de la inversión en vivienda. En efecto, la deuda de los hogares en porcentaje sobre su renta disponible, que ya comenzó a disminuir en 2009, retrocedería a los niveles de 2005 (118,7%) en

este año si las familias dedicaran toda su capacidad de financiación a amortizar deuda; si este proceso se prolongara hasta 2013, el endeudamiento podría caer hasta niveles cercanos al 80% (81% en el año 2000).

El **consumo público** experimentará un apreciable recorte durante todo el horizonte de previsión. De hecho, las medidas de austeridad que se detallan en el siguiente apartado de esta Actualización del Programa de Estabilidad implicarán un significativo ajuste del peso de las Administraciones Públicas y de su contribución al crecimiento.

En el caso de la **inversión**, para 2010 se prevé un perfil de progresiva recuperación, en particular, de la inversión en **equipo**. Este agregado, aunque cerrará el año con una tasa media anual negativa (-0,5%), seguirá la estela de la demanda externa e interna. La menor dureza de las condiciones de financiación, el clima de menor incertidumbre, la consolidación de las expectativas favorables sobre la demanda y la progresiva recuperación de la rentabilidad, incidirán en la inversión empresarial, que anotará elevados crecimientos en los últimos años del ejercicio de previsión (8,6% en 2012 y 9,3% en 2013). Por su parte, la inversión en **construcción** moderará ligeramente en 2010 la magnitud de descenso (-9,3% frente a -11,4% en 2009). Esta evolución se justifica por el menor retroceso del segmento *residencial* que, favorecido, entre otros, por la bajada en el precio de la vivienda, la mejora de la confianza y de las condiciones financieras y los cambios en su fiscalidad, verá reactivarse las ventas en buena medida. Sin embargo, el elevado stock de viviendas sin vender (alrededor de 700 mil) limitará la iniciación de viviendas, lastrando la inversión residencial durante los dos años posteriores. Por su parte, la inversión en *otras construcciones* experimentará este año un retroceso (-2,2%), debido al recorte del Fondo Estatal de Inversión Local y al ajuste presupuestario; en el resto del horizonte registrará incrementos muy moderados, ya que la recuperación del segmento empresarial se verá parcialmente contrarrestada por el ajuste de inversión pública que exige el plan de austeridad de las cuentas públicas.

Las **exportaciones** se beneficiarán del mayor dinamismo de los mercados de exportación españoles implícito en los supuestos de la Comisión Europea. Además, la moderación prevista en el crecimiento de los costes laborales favorecerá las ganancias de competitividad externa. Como resultado, se producirá un aumento de cuota española en el resto del mundo, similar a la de 2009. Las **importaciones**, impulsadas por la demanda final, irán aproximando su crecimiento al de las exportaciones, haciendo que la contribución de la demanda exterior neta al crecimiento se haga prácticamente nula en 2013.

En el ámbito **laboral**, la previsible estabilidad de precios, el nivel alcanzado por la tasa de paro y la disminución del número de despidos harán que el crecimiento de la remuneración por asalariado se reduzca significativamente y se mantenga en niveles moderados en todo el horizonte de previsión. Esto junto con el aumento de la demanda permitirá que, a finales de 2010, comience a crearse empleo y, a partir de 2011, a reabsorber lentamente el desempleo generado en la recesión, hasta situar la tasa de paro en un 15,5% en 2013 (véase Cuadro 3.4). La productividad del trabajo se desacelerará en

2010, pero todavía recogerá el efecto del ajuste en la construcción residencial, antes de converger a tasas alrededor del 1% en 2012-2013. Esto supone una ganancia de algo más de medio punto en relación con la productividad media del período 1995-2008, como consecuencia tanto de la pérdida de peso del sector de la construcción, rama menos productiva que el resto de sectores, como de la puesta en marcha de las medidas incorporadas en la Estrategia para la Economía Sostenible.

<b>Cuadro 3.4. MERCADO DE TRABAJO (*)</b>							
	Código SEC	2008 (A)	2009 (F)	2010 (F)	2011 (F)	2012 (F)	2013 (F)
		Nivel	Variación anual en %				
1. Población ocupada total (millones de personas)		20,5	-6,7	-1,9	0,7	1,9	2,3
2. Empleo equivalente a tiempo completo (millones personas)		19,0	-6,8	-2,0	0,6	1,8	2,2
3. Productividad por ocupado (miles euros)		39,2	3,2	1,6	1,1	1,0	0,9
4. Productividad por ocupado a tiempo completo (miles euros)		42,4	3,4	1,6	1,2	1,0	0,9
5. Remuneración por asalariado (**) (miles euros)	D1	32,2	3,9	1,0	1,5	1,8	1,9
6. Tasa de paro (% de población activa)		11,3	18,0	19,0	18,4	17,0	15,5

(\*) Datos en términos de Contabilidad Nacional, salvo la tasa de paro  
(\*\*) Remuneración por asalariado equivalente a tiempo completo  
(A) Avance; (F) Previsión  
Fuente: INE y Ministerio de Economía y Hacienda

Finalmente, por lo que respecta a la **inflación**, se mantendrá en niveles reducidos durante esta fase de recuperación, inferiores al límite que establece el Banco Central Europeo como estabilidad de precios (véase Cuadro 3.5). Este comportamiento será el resultado de un moderado avance de los costes laborales unitarios asociado al menor dinamismo salarial, a la vez que los márgenes empresariales recuperarán algo del terreno perdido en los tres últimos años y los precios de importación se acelerarán ligeramente. Por su parte, el aumento de los tipos legales del IVA tendrá un moderado impacto sobre las cifras medias de inflación de los años 2010 y 2011 (alrededor de 0,4 y 0,2 puntos porcentuales, respectivamente).

<b>Cuadro 3.5. EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS</b>								
Año 2000=100								
	Código SEC	2008 (A)		2009 (F)	2010 (F)	2011 (F)	2012 (F)	2013 (F)
		Índices	Variación anual en %					
1. Deflactor del PIB		135,4	2,5	0,2	0,5	1,5	2,0	2,0
2. Deflactor del consumo privado (*)		130,3	3,7	-0,5	1,4	1,8	2,0	2,0
3. Deflactor del consumo público		131,2	3,5	1,7	0,8	0,5	1,0	1,0
4. Deflactor de la formación bruta de capital fijo		139,4	1,5	-3,3	-0,8	1,0	2,0	2,2
5. Deflactor de las exportaciones (bienes y servicios)		119,1	3,0	-2,1	1,5	1,8	2,1	2,3
6. Deflactor de las importaciones (bienes y servicios)		113,2	4,7	-5,3	2,6	1,3	1,5	1,7
<i>Promemoria</i>								
<i>Coste Laboral Unitario</i>		-	4,6	0,6	-0,6	0,3	0,8	1,0

(\*) Incluye hogares e instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares  
(A) Avance; (F) Previsión  
Fuente: INE y Ministerio de Economía y Hacienda

### 3.4 Saldos sectoriales

La necesidad de financiación de la economía española frente al resto del mundo experimentó una notable corrección durante el año 2009, al estimarse que se situó en el 4,9% del PIB, casi la mitad que en el año precedente. Este ajuste se concentró en las operaciones de bienes y servicios, observándose asimismo una mejora en el resto de los saldos, aunque de menor intensidad. A partir de 2010 los ajustes se irán atenuando hasta alcanzar un mínimo del 3,5% en 2013, a pesar del progresivo recorte de las transferencias provenientes de la Unión Europea (véase Cuadro 3.6).

En cuanto a los sectores institucionales, se prevé que las Administraciones Públicas presenten su máxima necesidad de financiación en 2009 (11,4% del PIB), iniciando a partir del próximo año una significativa corrección hasta situarse en el 3% del PIB en 2013, como exige el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Los detalles de esta ambiciosa consolidación presupuestaria aparecen en el siguiente capítulo de esta Actualización. Por lo que respecta al sector privado, presentará una capacidad de financiación del 6,5% del PIB en 2009, frente a la necesidad del 5% registrada en 2008. En el año 2010 el ahorro del sector privado seguirá superando con mucho a su inversión, ya que el componente residencial continuará registrando un notable recorte. Durante 2011 el mayor dinamismo de la inversión en equipo junto con el menor retroceso de la construcción de viviendas inducirán una reducción en la capacidad de financiación del sector privado, que continuará disminuyendo hasta registrar un ligero déficit en 2013, cuando todos los componentes de la inversión vuelvan a crecer a buen ritmo.

<b>Cuadro 3.6. SALDOS SECTORIALES</b>							
<b>(Contabilidad Nacional)</b>							
	<b>2008 (A)</b>	<b>2009 (F)</b>	<b>2010 (F)</b>	<b>2011 (F)</b>	<b>2012 (F)</b>	<b>2013 (F)</b>	
	Nivel	% del PIB					
<b>1. Cap.(+)/Nec.(-) de financiación frente al resto del mundo</b>	-99,0	-9,1	-4,9	-4,2	-3,8	-3,6	-3,5
- Saldo de intercambios exteriores de bienes y servicios	-64,0	-5,9	-2,3	-1,5	-1,1	-0,7	-0,4
- Saldo de rentas primarias y transferencias corrientes	-39,9	-3,7	-3,2	-3,3	-3,3	-3,5	-3,5
- Operaciones netas de capital	5,0	0,5	0,5	0,7	0,7	0,5	0,4
<b>2. Cap.(+)/Nec.(-) de financiación del sector privado</b>	54,8	-5,0	6,5	5,6	3,7	1,7	-0,5
<b>3. Cap.(+)/Nec.(-) de financiación del sector público</b>	-44,2	-4,1	-11,4	-9,8	-7,5	-5,3	-3,0
<b>4. Discrepancia estadística</b>	-	-	-	-	-	-	-

(\*) Miles de millones de euros  
 (A) Avance; (F) Previsión  
 Fuente: INE y Ministerio de Economía y Hacienda



## 4. LA ESTRATEGIA DE CONSOLIDACIÓN PRESUPUESTARIA EN EL MARCO DEL PROTOCOLO DE DÉFICIT EXCESIVO

### 4.1 Las finanzas públicas en el año 2009

El déficit del conjunto de las Administraciones Públicas españolas en 2009 se estima provisionalmente en el 11,4% del PIB, tras el 4,1% registrado en 2008. Este apreciable deterioro fue consecuencia tanto del impacto de la crisis en las diferentes partidas de ingresos y gastos como de las medidas transitorias implementadas por el Gobierno para moderar el retroceso de la demanda y apuntalar la confianza de los agentes.

Empezando por los ingresos, su peso en el PIB se redujo en 2,4 puntos porcentuales, cinco décimas menos que los impuestos (véase Cuadro 4.1). Este ajuste de la recaudación impositiva se explica, en parte, por motivos cíclicos. En concreto, el cambio a negativo de la brecha entre la demanda y el PIB potencial fue responsable de algo más de un tercio de esta caída; si, además, se tiene en cuenta la evolución de ciertos impuestos cuyas bases imponibles están excluidas del PIB (activos mobiliarios e inmobiliarios), pero tienen un perfil cíclico más acusado, justificaría medio punto adicional. Además, las decisiones discrecionales del Gobierno cuyo impacto en el presupuesto es transitorio, también tuvieron un efecto importante. Entre ellas destacan las dirigidas a mejorar la liquidez de empresas (cambios en la gestión del IVA) y hogares (anticipando devoluciones en el Impuesto sobre la Renta), con un coste en 2009 del 0,7% del PIB, y la mayor flexibilidad en la concesión de aplazamientos en el pago del IVA y del Impuesto de Sociedades, por valor del 0,5% del PIB. Esta última práctica se ha extendido también al ámbito de las cotizaciones sociales (0,2% del PIB).

<b>Cuadro 4.1. EVOLUCIÓN RECIENTE DE LAS CUENTAS PÚBLICAS</b>				
	Código SEC	2008 (A)		2009 (F)
		Nivel (mill. de euros)	% de PIB	
<b>1. Total ingresos</b>	TR	<b>402.677</b>	<b>37,0</b>	<b>34,6</b>
1.1. Total impuestos	D2+D5+D	229.802	21,1	18,2
1.2. Cotizaciones sociales	D61	143.043	13,1	13,5
1.3. Rentas de la propiedad	D4	11.223	1,0	1,1
1.4. Otros ingresos		18.609	1,7	1,8
<b>2. Total gastos</b>	TE	<b>446.937</b>	<b>41,1</b>	<b>46,1</b>
2.1. Remuneración de asalariados + consumos intermedios	D1+P2	177.470	16,3	18,0
2.2. Transferencias sociales	D62+D63	163.636	15,0	17,4
2.3. Intereses	EDP D41	17.229	1,6	1,9
2.4. Subvenciones	D3	11.687	1,1	1,1
2.5. Formación Bruta de Capital Fijo	P51	41.642	3,8	4,8
2.6. Otros gastos		35.273	3,2	2,9
<b>3. Total Administraciones Públicas</b>	S13	<b>-44.260</b>	<b>-4,1</b>	<b>-11,4</b>
3.1. Saldo estructural (*)		-	-5,0	-10,0
3.2. Saldo estructural primario (*)		-	-3,4	-8,1
3.3. Medidas transitorias		-	-	2,5
3.3.1. Medidas tributarias de apoyo a la liquidez		-	-	0,7
3.3.2. Aplazamientos extraordinarios de obligaciones tributarias		-	-	0,7
3.3.3. Fondos extraordinarios		-	-	1,1
<b>4. Saldo estructural primario sin medidas transitorias (*)</b>		<b>-</b>	<b>-3,4</b>	<b>-5,7</b>
<b>5. Deuda bruta</b>		<b>432.023</b>	<b>39,7</b>	<b>55,2</b>

(\*) Metodología del Ministerio de Economía y Hacienda  
(A) Avance; (F) Previsión  
Fuente: INE y Ministerio de Economía y Hacienda

Por su parte, los gastos elevaron su peso en el PIB en 5 puntos porcentuales, hasta situarse en un 46,1%. Una parte importante de esta subida la explican las prestaciones sociales, en concreto, las ligadas al desempleo, que aumentaron en más de 12.000 millones de euros en 2009. Además, la inversión pública también elevó en un punto porcentual su peso en el PIB, como consecuencia, principalmente, de los recursos aportados por el Fondo Estatal de Inversión Local, medida de carácter también transitorio (0,8% del PIB). El Fondo de Estímulo de la Economía y del Empleo aportó 0,3% de PIB adicionales de gasto en ese año. Los pagos por intereses reflejaron el rápido aumento de la deuda y el resto de los componentes, incluyendo la remuneración de asalariados y los consumos intermedios, crecieron a una tasa conjunta menor, del 4%; sin embargo, al tener en cuenta la reducción del PIB nominal de este año, se traduce en un importante aumento de su peso.

Así, dado que, de acuerdo con el output gap estimado por el Ministerio de Economía y Hacienda, el componente cíclico del déficit se evalúa en un 1,4% del PIB, el saldo presupuestario ajustado del ciclo se estima en el -10% del PIB en 2009, reduciéndose al -8,1% al descontar los intereses. Como el efecto sobre el déficit de las medidas transitorias desaparecerá en los próximos años, el déficit estructural primario sin estas medidas se evalúa en un 5,7% del PIB. Esta es la magnitud del ajuste fiscal que debe acometer la economía española en este y los próximos 3 años.

Por su parte, la deuda pública aumentó en buena medida en 2009, hasta situarse provisionalmente en el 55,2% del PIB, frente al 78,2% del área del euro. Estos 15,5 puntos de aumento se desglosan en los más de 11 del déficit público, a lo que hay que añadir el efecto producido por la caída del PIB nominal (1,4 puntos porcentuales) y las aportaciones patrimoniales efectuadas por el Estado al Fondo de Adquisición de Activos Financieros y al Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, que hacen que el ajuste entre la deuda y el déficit sea más elevado de lo habitual (2,6 puntos porcentuales).

## **4.2 La estrategia de consolidación presupuestaria**

La estrategia de consolidación presupuestaria del Gobierno de España combina una firme restricción del gasto con un incremento moderado de los ingresos, que recuperará paulatinamente el nivel relativo de los ingresos previos a la recesión, exceptuando aquellos asociados a la expansión excesiva del sector inmobiliario. Para ello, se cuenta con dos instrumentos. En primer lugar, los Presupuestos Generales del Estado para 2010, aprobados en diciembre de 2009; en segundo lugar, las iniciativas aprobadas el 29 de enero de 2010 en Consejo de Ministros, que incluyen dos planes en el ámbito de la Administración General del Estado (Plan de Acción Inmediata 2010 y Plan de Austeridad 2011-2103) y dos Acuerdos Marco sobre la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas con Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales. Adicionalmente, el Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible también incluye diversas medidas fiscales con impacto presupuestario.

Los Presupuestos Generales del Estado para 2010 marcaron el inicio del proceso de reequilibrio de las cuentas públicas. En materia de ingresos se

inicia la retirada progresiva de los estímulos fiscales aprobados a mediados de 2008, con la eliminación de la deducción de 400 euros en el Impuesto sobre la Renta (excepto para las rentas bajas). Esta política se complementa con el incremento de los tipos legales del IVA a partir de julio de 2010 (pasando el tipo general del 16% al 18% y el reducido del 7% al 8%) y el aumento de la progresividad en la tributación de las rentas del ahorro (elevándose el tipo del 18% al 19% para los primeros 6.000 euros y al 21% para el resto). Por último, se adopta una medida de estímulo del empleo en las pequeñas y medianas empresas, con la reducción del Impuesto de Sociedades para las que mantengan o creen empleo (del 25% al 20%). A ello hay que unir las subidas del Impuesto sobre las Labores del Tabaco y del Impuesto sobre Hidrocarburos acordadas en junio de 2009. El efecto conjunto de estas medidas fiscales supone unos ingresos adicionales equivalentes a un 1,4% del PIB en un año normal completo (véase Cuadro 4.2).

<b>Cuadro 4.2. CONSOLIDACIÓN EN LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO DE 2010 (*)</b>		
	<b>Ingresos</b>	<b>Gastos</b>
	% sobre PIB	
1. Aumento de los tipos legales del IVA	0,7	
2. Aumento de los impuestos especiales (**)	0,3	
3. Supresión deducción de 400€ en el Impuesto sobre la Renta (***)	0,4	
4. Aumento de la fiscalidad del ahorro	0,1	
5. Reducción del Impuesto de Sociedades para las pequeñas empresas	-0,1	
6. Recorte del gasto corriente		-0,8
7. Fondo extraordinario		0,5
<b>8. Total ingresos</b>	<b>1,4</b>	
<b>9. Total gastos</b>		<b>-0,3</b>

(\*) Todos estos impactos se refieren al conjunto de las Administraciones Públicas para un año normal (output gap nulo) para evaluar el impacto a medio plazo de las medidas adoptadas  
(\*\*) Esta medida fue implementada en junio de 2009  
(\*\*\*) Excepto para las rentas bajas  
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

Por el lado del gasto, los presupuestos para 2010 realizaron un importante esfuerzo de austeridad, pero salvaguardando aquellas partidas que se dirijan a cubrir las necesidades sociales básicas de la población (incluyendo la mejora de los servicios de justicia y seguridad ciudadana) y a reforzar el potencial de crecimiento de la economía española. Por eso, fue necesario aplicar recortes de gasto en el resto de partidas, extendiéndose las restricciones a todos los capítulos del presupuesto, destacando la práctica congelación salarial en los sueldos de los empleados públicos y el moderado aumento de las pensiones (1%). Como resultado, el gasto no financiero del Estado disminuirá un 4% respecto al nivel alcanzado en 2009. Además, en línea con la estrategia de retirada progresiva de los estímulos fiscales, se crea un nuevo Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local dotado con 5.000 millones de euros. Exceptuando este fondo, en el ámbito consolidado de los Presupuestos Generales del Estado se estima un esfuerzo de contención permanente del gasto de 0,8% del PIB. Por lo que se refiere a las Comunidades Autónomas, los presupuestos elaborados para 2010 presentan, en términos generales, un escenario de austeridad y contención del gasto. En concreto, el presupuesto no financiero agregado de todas las Comunidades Autónomas permanece prácticamente congelado, con un crecimiento del 0,2%.

Por lo tanto, las medidas adoptadas en este Presupuesto (y en el pasado verano) con efecto a medio plazo suponen una reducción del déficit estructural primario sin medidas transitorias (es decir, excluyendo, por tanto, el fondo extraordinario de 2010) de 2,1 puntos porcentuales del PIB.

Por su parte, el Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible incluye una serie de medidas fiscales (véase Cuadro 2.4) que tendrán un impacto pleno en los ingresos tributarios de las Administraciones Públicas más allá del horizonte contemplado en esta Actualización. Así, los beneficios fiscales asociados a la compra de vivienda habitual suponen en la actualidad más de 6.000 millones de euros, por lo que la eliminación parcial de estas deducciones supondrá alrededor de 0,4 puntos porcentuales de PIB de aumento en la recaudación del Impuesto sobre la Renta. En cambio, la nueva deducción por obras en la vivienda tendrá un coste fiscal de 1.200 millones de euros (0,1% del PIB). El resto de medidas fiscales contempladas supondrán una reducción conjunta de los ingresos del orden de 300 millones de euros.

Más allá de las medidas de ahorro contempladas en los Presupuestos Generales del Estado para 2010, el resto de esfuerzo necesario para reconducir la necesidad de financiación de las AAPP hasta un 3% en 2013 queda detallado en las iniciativas aprobadas por el Consejo de Ministros de 29 de enero de 2010. Estas iniciativas incluyen: el Plan de Acción Inmediata 2010 y el Plan de Austeridad 2011-2013 para la Administración General del Estado y las propuestas de Acuerdos Marco sobre la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas con Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales. Estas propuestas deberán ser aprobadas, respectivamente, en el Consejo de Política Fiscal y Financiera y en la Comisión Nacional de Administración Local. En estos Organos deberá, en consecuencia, confirmarse la senda de déficit previsto en 2010, 2011 y 2012 para llegar a la cifra correspondiente a 2013 que figura en el cuadro 4.3.

Por tanto, teniendo en cuenta que los Presupuestos Generales del Estado para 2010 implican un recorte de 2,1 puntos porcentuales de PIB en el componente permanente del déficit público, se parte de un saldo estructural primario (sin medidas transitorias y teniendo en cuenta el impacto recaudatorio a medio plazo de los cambios en la fiscalidad) del 3,6% del PIB en 2010. Adicionalmente, hay que tener en cuenta que la carga por intereses va a situarse alrededor del 3,1% del PIB en 2013, con lo que el saldo estructural primario deberá ser ligeramente positivo en ese año para poder atender a la Recomendación del Consejo (0,1% del PIB). Por otra parte, la Administración Pública en su conjunto deberá incurrir en 0,6 puntos porcentuales de PIB de gastos adicionales en estos cuatro años relacionados con las transferencias a la Unión Europea, complementos a mínimos de pensiones, fondos relacionados con la nueva financiación de las Comunidades Autónomas y el despliegue del sistema de atención de la dependencia, entre otras. Por tanto, la reducción de gasto que se tiene que acometer asciende a 4,3 puntos porcentuales de PIB, y en la misma, hay que subrayar de nuevo, participarán todos los niveles de las Administraciones Públicas.

El primero de los instrumentos, el Plan de Acción Inmediata para 2010, afectará básicamente al Presupuesto del Estado y comportará una reducción del 0,5% del PIB en el gasto presupuestado inicialmente. Así, implicará, por un lado, una disminución de la dotación consignada al Fondo de Contingencia. Por otro lado, se declarará la no disponibilidad de créditos de gasto, que afectarán, principalmente, a inversiones reales, transferencias de capital y corrientes y, en menor medida, a gastos de funcionamiento. Provisionalmente se ha realizado una distribución de la no disponibilidad entre los distintos departamentos ministeriales, que deberán proponer al Ministerio de Economía y Hacienda los créditos concretos a los que deberá afectar esta declaración de no disponibilidad. Además, como parte de este Plan se establece también que durante 2010 la Oferta de Empleo Público se reducirá, globalmente pero sin excepciones, al 10% de la tasa de reposición de efectivos y no se efectuará ninguna nueva contratación de personal interino. Por último, se autoriza al Ministerio de Economía y Hacienda a adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la efectividad de estas disposiciones.

El Plan de Austeridad 2011-2013 y los Acuerdos Marco contienen una nueva batería de medidas que inciden en el recorte de los gastos. Conjuntamente con el Plan Inmediato, suman los 4,3 puntos porcentuales del PIB en que se estima el esfuerzo de consolidación necesario para el conjunto de las Administraciones Públicas. Las principales actuaciones se detallan a continuación:

- Reducción de 1,9 puntos porcentuales de PIB de la **remuneración de asalariados** (que equivale a un recorte del 4% en términos nominales en comparación con el nivel de 2009). Ello se conseguiría tanto a través de una práctica congelación de la Oferta de Empleo Público (con una reposición global del 10% de las plazas), como por medio de una fuerte moderación salarial. Para evaluar adecuadamente esta medida, debe tenerse en cuenta que en la actualidad alrededor del 7% de la plantilla de las Administraciones Públicas alcanzará la edad legal de jubilación en este y los próximos tres años. Además, debe tenerse en cuenta que, durante el período 2000-2008, la remuneración por asalariado del sector público en España creció, por término medio, a una tasa de 5,1%, frente a un 3,2% en el resto de países de la Unión Europea, de acuerdo con las cifras de Eurostat.
- Por otro lado, los **consumos intermedios, transferencias y otros gastos** se reducirán de forma permanente en el mismo período en 1 punto porcentual sobre el PIB, en un marco de racionalización de las jornadas de trabajo y de utilización más eficaz de los medios materiales. Se exceptúan de este recorte prestaciones sociales, atención a la dependencia, becas y la aportación a la Unión Europea.
- Por su parte, la **formación bruta de capital fijo** disminuirá su peso en 0,9 puntos porcentuales del PIB (sin incluir la reversión de los fondos extraordinarios), lo que supone un retroceso del 14% respecto al nivel de 2009. Las inversiones en infraestructuras serán las menos afectadas, pero aún así se resentirán significativamente. En este sentido debe

destacarse que, desde mediados de la década de los noventa, el esfuerzo inversor del sector público ha sido muy importante, alcanzando el 3,5% del PIB en promedio anual, frente al 2,4% del conjunto de los 27 países que integran la Unión Europea. De hecho, de acuerdo con el plan, el peso de la inversión pública sobre PIB en 2013 todavía será del 2,9%. Esto permitirá seguir cerrando la brecha en las dotaciones públicas per cápita con nuestros socios comunitarios en los próximos años (véase apartado 6).

- Finalmente, el capítulo de **subvenciones** experimentará un recorte de 0,5 puntos porcentuales del PIB.

Para hacer efectiva la puesta en práctica de todas estas medidas, antes del 1 de mayo de 2010 el Gobierno aprobará un Plan de Reestructuración del Gasto Público, que comportará una revisión exhaustiva de todos los programas y políticas de gasto de la Administración General del Estado y la racionalización de sus estructuras, así como del sector público empresarial. Complementando la anterior disposición, antes de 1 de marzo de 2010 se instará a cada departamento ministerial a presentar al Ministerio de Economía y Hacienda una propuesta específica de su departamento, organismos y empresas, de acuerdo con las medidas descritas anteriormente. Esto supone un significativo adelanto respecto al calendario propuesto en el Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible para el despliegue de estas medidas. Además, dentro del Estado, la aprobación de cualquier nueva actuación de gasto que se quiera emprender en este período deberá supeditarse a los objetivos cuantificados en el Plan de Acción Inmediata y el Plan de Austeridad, de modo que cualquier medida que propongan los departamentos ministeriales no podrá suponer un aumento neto del gasto.

También al cabo de tres meses de la aprobación del Acuerdo Marco sobre Sostenibilidad de Finanzas Públicas por el Consejo de Política Fiscal y Financiera o por la Comisión Nacional de Administración Local, los Gobiernos de las Comunidades y Ciudades Autónomas y las Corporaciones Locales aprobarán un Plan de reestructuración del gasto público, que tendrá un contenido análogo al de la Administración General del Estado e irá encaminado al logro de la reducción efectiva del gasto. Complementariamente, se creará en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera un grupo de trabajo al que se encomendará la elaboración de un acuerdo marco que permita el seguimiento de las actuaciones destinadas a reducir el déficit. La base de este seguimiento la constituirán los informes que, trimestralmente, las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas enviarán al Consejo de Política Fiscal y Financiera, recogiendo información sobre la totalidad de los gastos realizados y pendientes de aplicar al presupuesto de cada ejercicio. Además, en el seno del mencionado Consejo se creará otro grupo de trabajo que tendrá como objetivo la elaboración de propuestas de mejora de la eficiencia de los servicios prestados por las Comunidades Autónomas, incluyendo mecanismos de colaboración entre las mismas para optimizar los recursos disponibles, especialmente en los campos de la sanidad y la dependencia.



En el caso de que la evolución de los ingresos y gastos difiera de la prevista de un modo tal que ponga en peligro el ejercicio de consolidación, el Gobierno adoptará medidas adicionales para reconducir el déficit a los objetivos establecidos.

Junto a estos objetivos en materia de déficit, los planes y Acuerdos Marco incluyen también otro compromiso relativo a la deuda del conjunto de las AAPP: mantener su nivel por debajo del promedio de los países de la eurozona y recuperar la tendencia de reducción de la ratio de dicha deuda en porcentaje del PIB, para alcanzar y mantener en el medio plazo el límite del 60% del PIB establecido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

<b>Cuadro 4.3. PROYECCIONES PRESUPUESTARIAS</b>								
<b>(Procedimiento de Déficit Excesivo)</b>								
	Código SEC	2008 (A)	2009 (F)	2010 (F)	2011 (F)	2012 (F)	2013 (F)	
		Nivel	% de PIB					
<b>Capacidad (+)/Necesidad (-) de Financiación (EDP. B9)</b>								
<b>1. Total Administraciones Públicas</b>	<b>S.13</b>	<b>-44260</b>	<b>-4,1</b>	<b>-11,4</b>	<b>-9,8</b>	<b>-7,5</b>	<b>-5,3</b>	<b>-3,0</b>
2. Administración Central	S.1311	-30500	-2,8	-9,5	-6,2	-2,5	-3,8	-1,9
3. Comunidades Autónomas	S.1312	-16992	-1,6	-2,2	-3,2	-4,2	-1,5	-1,1
4. Corporaciones Locales	S.1313	-5230	-0,5	-0,5	-0,7	-1,0	-0,3	-0,2
5. Administración de la Seguridad Social	S.1314	8462	0,8	0,8	0,2	0,2	0,2	0,2
<b>Administraciones Públicas (S. 13)</b>								
6. Total ingresos	TR	402677	37,0	34,6	35,7	36,7	37,5	38,3
7. Total gastos	TE	446937	41,1	46,1	45,5	44,2	42,8	41,3
8. Capacidad o necesidad de financiación	EDP. B9	-44260	-4,1	-11,4	-9,8	-7,5	-5,3	-3,0
9. Intereses pagados	EDP. D41	17229	1,6	1,9	2,2	2,6	2,9	3,1
10. Saldo primario		-27031	-2,5	-9,6	-7,7	-4,9	-2,3	0,1
<b>Componentes de los ingresos</b>								
11. Total impuestos		229802	21,1	18,2	19,5	20,3	20,9	21,6
11a. Impuestos indirectos	D.2	107641	9,9	8,3	9,1	9,5	9,8	10,1
11b. Impuestos directos	D.5	117483	10,8	9,5	10,0	10,3	10,6	11,0
11c. Impuestos sobre el capital	D.91	4678	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
12. Cotizaciones sociales	D.61	143043	13,1	13,5	13,6	13,7	13,7	13,7
13. Rentas de la propiedad	D.4	11223	1,0	1,1	1,2	1,2	1,1	1,1
14. Otros ingresos		18609	1,7	1,8	1,5	1,6	1,7	1,9
15. Total ingresos	TR	402677	37,0	34,6	35,7	36,7	37,5	38,3
p.m.: Presión fiscal		360318	33,1	30,4	31,5	32,5	33,4	34,2
<b>Componentes de los gastos</b>								
16. Remuneración de asalariados + consumos intermedios (16=16a+16b)	D.1+P.2	177470	16,3	18,0	18,1	17,3	16,2	15,1
16a. Remuneración de asalariados	D.1	117641	10,8	11,9	11,9	11,3	10,7	10,0
16b. Consumos intermedios	P.2	59829	5,5	6,1	6,2	5,9	5,5	5,1
17. Transferencias sociales (17=17a+17b)		163636	15,0	17,4	18,3	18,3	17,9	17,5
17a. Transferencias sociales en especie vía mercado	D.63 (*)	28176	2,6	2,9	3,0	3,0	3,0	3,0
17b. Prestaciones sociales (no en especie)	D.62	135460	12,4	14,5	15,3	15,3	15,0	14,5
18. Intereses	EDP D.41	17229	1,6	1,9	2,2	2,6	2,9	3,1
19. Subvenciones	D.3	11687	1,1	1,1	0,7	0,6	0,6	0,6
20. Formación bruta de capital fijo	P.51	41642	3,8	4,8	4,1	3,4	3,1	2,9
21. Otros gastos		35273	3,2	2,9	2,2	2,1	2,0	2,1
22. Total gastos	TE	446937	41,1	46,1	45,5	44,2	42,8	41,3
p.m.: Consumo público	P.3	211095	19,4	21,5	21,9	21,2	20,2	19,1

(\*) D.63=D.6311+D.63121+D.63131

(A) Avance; (F) Previsión

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

De esta forma, la evolución de las principales partidas de ingresos y gastos es la que aparece en el Cuadro 4.3. Entre 2009 y 2013, los ingresos de las

Administraciones Públicas registrarán un aumento de 3,7 puntos porcentuales en su participación en el PIB, como reflejo de la evolución de la recaudación impositiva. En concreto, los impuestos indirectos elevan en 1,9 puntos porcentuales su peso en el PIB, de los cuales 0,6 puntos porcentuales corresponden a normalización de la devolución mensual del IVA, 1 punto a los aumentos de tipos de IVA e Impuestos Especiales y 0,3 a la recuperación de los aplazamientos. El peso de los impuestos directos aumenta en 1,5 puntos porcentuales, con 0,7 puntos asociados a la mejora cíclica de la actividad, 0,4 a la supresión parcial de la deducción de los 400 euros y 0,4 a la reversión de la anticipación de devoluciones en el Impuesto sobre la Renta, la recuperación de aplazamientos y la lucha contra el fraude. Los 0,2 puntos porcentuales que elevan su peso las cotizaciones sociales reflejan íntegramente la recuperación de aplazamientos extraordinarios concedidos durante 2009. Globalmente la presión fiscal en 2013 se situará en el 34,2%, cifra similar a la registrada en 2004 y muy por debajo del máximo histórico de 37,1% alcanzado en 2007.

### 4.3 Saldo estructural y carácter de la política fiscal

De acuerdo con las estimaciones de producto potencial de la economía española y de output gap, en el Cuadro 4.4 se puede apreciar como la política fiscal adquirió un carácter marcadamente expansivo en los años 2008 y 2009. De hecho, el déficit estructural primario registró un elevado aumento, en buena parte como consecuencia de las medidas transitorias adoptadas por el Gobierno español para afrontar la crisis, en el marco del Plan Europeo de Recuperación Económica.

Con el fin de reconducir las finanzas públicas españolas hacia una senda de sostenibilidad en el tiempo, y dentro de los compromisos adquiridos ante la Unión Europea en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, las medidas adoptadas por el Gobierno comentadas en el apartado anterior supondrán una progresiva corrección del mismo, hasta alcanzar un ligero superávit estructural primario que compense una carga de intereses que superará la barrera del 3%.

<b>Cuadro 4.4. EVOLUCIÓN CÍCLICA (*)</b>						
<b>% de PIB, salvo indicación en contra</b>						
	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
1. Crecimiento real del PIB	0,9	-3,6	-0,3	1,8	2,9	3,1
2. Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación	-4,1	-11,4	-9,8	-7,5	-5,3	-3,0
3. Intereses (incluido SIFMI)	1,6	1,9	2,2	2,6	2,9	3,1
4. Crecimiento del PIB potencial (% de variación)	2,1	1,6	0,6	0,9	1,1	1,6
Contribuciones:						
- Trabajo	0,3	0,1	-0,2	0,1	0,2	0,4
- Capital	1,4	0,9	0,2	0,2	0,3	0,4
- Productividad total de los Factores	0,4	0,5	0,6	0,7	0,7	0,8
5. Output gap	2,1	-3,2	-4,1	-3,2	-1,6	-0,1
6. Saldo cíclico	0,9	-1,4	-1,7	-1,4	-0,7	0,0
7. Saldo estructural (2-6)	-5,0	-10,0	-8,1	-6,1	-4,6	-2,9
8. Saldo estructural primario (7+3)	-3,4	-8,1	-5,9	-3,5	-1,7	0,1

(\*) Utilizando PIB potencial (función de producción)  
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda



#### 4.4 Evolución de la deuda pública

Para el periodo 2010-2013 se estima que la deuda pública, cuyo peso en el PIB comenzará a descender ligeramente al final del mismo, aumentará en unos 19 puntos porcentuales hasta alcanzar el nivel del 74,1% (véase Cuadro 4.5). El déficit presupuestario primario, de acuerdo con las medidas de consolidación fiscal presentadas en esta Actualización, irá paulatinamente descendiendo hasta alcanzar un ligero superávit en 2013, de forma que su contribución al aumento de deuda a lo largo del periodo será inferior a los 15 puntos porcentuales. Esta corrección compensará la brecha positiva que existe en algunos de estos años entre los tipos de interés implícitos estimados y el crecimiento nominal del PIB. Los gastos por intereses, que seguirán una evolución creciente en el periodo en términos de PIB, aportarán casi 11 puntos al crecimiento de la deuda, mientras que la paulatina reactivación económica dará lugar a que los crecimientos del PIB nominal vuelvan, ya desde 2010, a ser positivos, restando así algo más de 9 puntos al aumento de deuda. Finalmente, se ha estimado que el ajuste deuda-déficit se reduzca sensiblemente en comparación con el elevado nivel de 2009, debido, principalmente, a las menores aportaciones financieras que deberán hacer previsiblemente el FAAF y el FROB, en un entorno de mayor estabilidad financiera, y a los ingresos que dichos fondos irán recuperando de sus aportaciones.

<b>Cuadro 4.5. DINÁMICA DE LA DEUDA PÚBLICA</b>							
	<b>% de PIB</b>						
	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>Variación 2009-2013</b>
1. Nivel de deuda bruta	39,7	55,2	65,9	71,9	74,3	74,1	18,9
2. Variación en el nivel de la deuda	3,5	15,5	10,8	5,9	2,4	-0,2	18,9
<b>Contribuciones a la variación en el nivel de la deuda</b>							
3. Saldo presupuestario primario	2,5	9,6	7,7	4,9	2,3	-0,1	14,8
4. Intereses pagados	1,6	1,9	2,2	2,6	2,9	3,1	10,8
7. Efecto del crecimiento nominal del PIB	-1,2	1,4	-0,1	-2,1	-3,4	-3,6	-9,2
8. Otros factores (ajuste deuda-déficit)	0,7	2,6	1,0	0,5	0,5	0,5	2,5
p.m.: Tipo de interés implícito	4,53	4,56	3,96	4,06	4,28	4,44	

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

## 5. COMPARACIÓN CON LA ANTERIOR ACTUALIZACIÓN Y EJERCICIOS DE SENSIBILIDAD

### 5.1 Comparación con la anterior Actualización

El efecto de la crisis se ha dejado notar de forma muy significativa en estas nuevas previsiones. De hecho, como se puede apreciar en el Cuadro 5.1, no sólo la tasa de variación del PIB de 2009 será inferior en 2 puntos porcentuales a la proyectada en la anterior Actualización, sino que también se revisan a la baja los crecimientos de 2010 y 2011 (en 1,5 y 0,8 puntos porcentuales, respectivamente), reflejando un impacto bastante persistente de la recesión. La variación del deflactor del consumo privado también se va a quedar por debajo de lo pronosticado en 2009 (en 1,5 puntos porcentuales), ajustándose a la baja en menor magnitud las proyecciones para los dos siguientes años, debido al aumento de los tipos legales del IVA. En el caso de las cuentas de las Administraciones Públicas el deterioro es apreciable, con una revisión al alza del déficit de 5,6 puntos porcentuales en 2009 en porcentaje sobre PIB y algo mayor de la deuda bruta, debido a las dotaciones a los fondos creados para apoyar al sector financiero. En los dos años posteriores las revisiones también suponen mayores déficit y deuda públicos.

<b>Cuadro 5.1. DIFERENCIAS CON RESPECTO A LA ACTUALIZACIÓN PREVIA DEL PROGRAMA DE ESTABILIDAD</b>			
	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
<b>PIB (crecimiento real en %)</b>			
Actualización previa	-1,6	1,2	2,6
Presente Actualización	-3,6	-0,3	1,8
<b>Diferencia</b>	<b>-2,0</b>	<b>-1,5</b>	<b>-0,8</b>
<i>Debida al cambio de supuestos</i>	-4,3	-2,0	-
<b>Deflactor del consumo privado (tasa de variación en %)</b>			
Actualización previa	1,0	2,2	2,3
Presente Actualización	-0,5	1,4	1,8
<b>Diferencia</b>	<b>-1,5</b>	<b>-0,8</b>	<b>-0,5</b>
<i>Debida al cambio de supuestos</i>	-2,8	-1,5	-
<b>Saldo presupuestario (en % del PIB)</b>			
Actualización previa	-5,8	-4,8	-3,9
Presente Actualización	-11,4	-9,8	-7,5
<b>Diferencia</b>	<b>-5,6</b>	<b>-5,0</b>	<b>-3,6</b>
<i>Debida al cambio de supuestos</i>	-1,3	-0,6	-
<b>Deuda pública (en % del PIB)</b>			
Actualización previa	47,3	51,6	53,7
Presente Actualización	55,2	65,9	71,9
<b>Diferencia</b>	<b>7,9</b>	<b>14,3</b>	<b>18,2</b>
<i>Debida al cambio de supuestos</i>	3,7	2,5	-

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

Una de las singularidades de esta Actualización es el significativo cambio que se ha producido en los supuestos comunes que elabora la Comisión Europea para proyectar el escenario macroeconómico. Por ello, se realiza un ejercicio consistente en cuantificar cuanto habría que haber revisado las previsiones debido exclusivamente a este cambio de hipótesis. Para ello, esas nuevas sendas de las variables exógenas se han introducido en un modelo de previsión global de la economía española<sup>6</sup>, obteniéndose el impacto que aparece en cursiva el Cuadro 5.1. Como se puede apreciar, en el año 2009 el cambio de supuestos hubiera implicado una revisión a la baja mucho mayor

<sup>6</sup> Estrada, Fernández, Moral y Regil (2004): "A quarterly macroeconomic model of the Spanish Economy", Documento de Trabajo del Banco de España, 0413

que la observada tanto en el caso del PIB como de la inflación; en cambio, el déficit público y la deuda no habrían aumentado tanto. El principal responsable de este efecto adverso son los mercados de exportación, cuyo crecimiento se revisó a la baja en más de 15 puntos porcentuales en 2009. Además, el mayor recorte de lo previsto en los precios de exportación de nuestros socios comerciales (más de 7 puntos porcentuales) también tuvo un impacto negativo. Aunque la mayor reducción de los tipos de interés permitió compensar en parte esos efectos, sobre todo en el caso del déficit y la deuda públicos, el impacto de los nuevos supuestos vuelve a tener un efecto negativo en 2010.

## 5.2 Ejercicios de sensibilidad

El escenario que se ha presentado en los apartados precedentes es el que se considera más probable; sin embargo, existen algunos riesgos, que nos permiten enmarcar los ejercicios de sensibilidad que recomienda el Código de Conducta del Programa de Estabilidad. En el *ámbito interno*, estas proyecciones asumen una progresiva reducción de la tasa de ahorro de los hogares. Sin embargo, si la confianza de los agentes no se recupera en la medida de lo esperado, el ahorro por motivo precaución podría ser más elevado. Este efecto se ha introducido en el modelo calibrando una disminución del grado de impaciencia de los consumidores que haga que la tasa de ahorro de los hogares aumente en 0,4 puntos porcentuales respecto al escenario central, lo que, a su vez, se traduce en una reducción de alrededor de cinco décimas en el crecimiento (véase Cuadro 5.2). Al ser una perturbación de demanda adversa, esto supone algunas décimas menos de inflación y, lógicamente, el déficit público aumenta entre 2 y 5 décimas en el horizonte considerado, efecto que se acumula en la deuda pública, que alcanzaría el 75,8% del PIB en 2012.

<b>Cuadro 5.2. EJERCICIOS DE SENSIBILIDAD</b>			
	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<b>ESCENARIO CENTRAL</b>			
PIB (crecimiento real en %)	-0,3	1,8	2,9
Deflactor del consumo privado (tasa de variación en %)	1,4	1,8	2,0
Saldo Presupuestario (en % del PIB)	-9,8	-7,5	-5,3
Deuda pública (en % del PIB)	65,9	71,9	74,3
<b>ESCENARIO CON MAYOR TASA DE AHORRO (MENOR CRECIMIENTO)</b>			
PIB (crecimiento real en %)	-0,8	1,3	2,4
Deflactor del consumo privado (tasa de variación en %)	1,3	1,6	1,7
Saldo Presupuestario (en % del PIB)	-10,0	-7,9	-5,8
Deuda pública (en % del PIB)	66,3	73,0	75,8
<b>Tipos de interés: -1 punto porcentual</b>			
PIB (crecimiento real en %)	-0,2	2,1	3,3
Deflactor del consumo privado (tasa de variación en %)	1,4	1,9	2,2
Saldo Presupuestario (en % del PIB)	-9,5	-7,1	-4,8
Deuda pública (en % del PIB)	65,6	71,0	72,9
<b>Tipos de interés: +1 punto porcentual</b>			
PIB (crecimiento real en %)	-0,4	1,5	2,5
Deflactor del consumo privado (tasa de variación en %)	1,4	1,7	1,8
Saldo Presupuestario (en % del PIB)	-10,1	-7,9	-5,8
Deuda pública (en % del PIB)	66,2	72,8	77,7

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

En el *ámbito externo*, se simulan los dos escenarios recomendados de bajada y aumento simétrico de los tipos de interés relevantes con respecto a los utilizados para construir el escenario central. En el primer caso, esta

perturbación se introduce en el modelo asumiendo que los tipos a corto plazo son 1 punto porcentual inferiores a los contemplados en el escenario central durante tres años; los tipos de largo plazo se construyen asumiendo que esta senda de tipos a corto es conocida por los agentes. Cabe destacar, por tanto, que no se están teniendo en cuenta ni las interrelaciones con el resto del área del euro ni el origen de tal variación de los tipos de interés. En el cuadro 5.2 se puede observar como los menores tipos tienen un impacto significativo en el crecimiento, de 4 décimas en 2012 y de dos décimas en el caso de la inflación; además, la consolidación presupuestaria es mucho más intensa y se acumula menos deuda pública. El segundo escenario de mayores tipos es prácticamente simétrico debido a las limitaciones del modelo utilizado. En este caso, lógicamente, el ajuste fiscal es menos intenso y se acumula más deuda pública.

## **6. LA CALIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS**

### **6.1 Introducción**

La supervisión multilateral europea de las políticas económicas otorga un papel cada vez más relevante a la calidad de las finanzas públicas. De hecho, este elemento se recoge, entre otros, en las Directrices Integradas, en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y en múltiples conclusiones del Consejo ECOFIN. En el caso de España, la calidad de las finanzas públicas ha sido un factor determinante en las decisiones fiscales de los últimos años, otorgándose prioridad al gasto productivo.

En la estrategia fiscal planteada en esta Actualización del Programa de Estabilidad 2009-2013, la calidad de las finanzas públicas adquiere todavía mayor relevancia. El uso eficiente de los recursos escasos y su asignación hacia las bases sobre las que debe sustentarse la recuperación y el crecimiento futuros, son elementos cruciales para apoyar la consolidación fiscal presentada. La calidad de las finanzas públicas emerge, por tanto, como un aspecto clave en una estrategia de salida global de la crisis. En este sentido, los Presupuestos Generales del Estado para 2010, la Estrategia para la Economía Sostenible y el Acuerdo Marco sobre Sostenibilidad de las Finanzas Públicas introducen los principales elementos novedosos que fortalecerán la calidad de las finanzas públicas en los próximos años.

### **6.2 Composición del gasto**

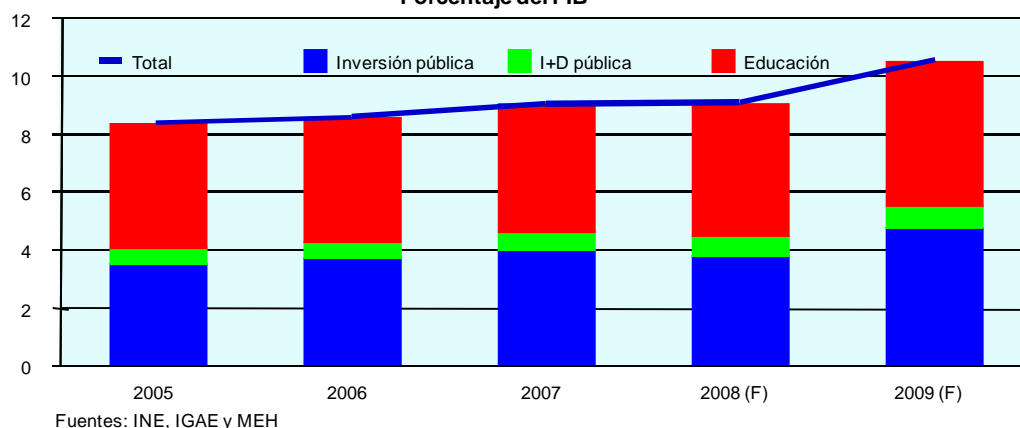
Los Presupuestos Generales del Estado para 2010 afrontan un triple objetivo: paliar los efectos de la crisis, sentar las bases para reequilibrar las cuentas públicas y la dotación de gastos productivos en un contexto de austeridad. En concreto, la inversión en I+D+i y educación deben ser los elementos que determinen el cambio en el patrón de crecimiento a largo plazo, sin dejar de lado la convergencia a los estándares europeos en las dotaciones de infraestructuras per cápita. El esfuerzo para mantener estos gastos productivos, situados actualmente en niveles históricamente elevados (véase gráfico 6.1), ha sido evidente. Así, mientras que el conjunto de los gastos para 2010 disminuirá un 4%, el gasto en infraestructuras y en I+D+i civil lo harán en mucha menor cuantía (1,4% en ambos casos). A su vez, el presupuesto para la política de educación aumentará un 3,5%, reflejando la apuesta del Gobierno por la sociedad del conocimiento.

Por su parte, el Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible prevé la creación de dos fondos destinados a financiar actuaciones en los sectores ligados a la economía sostenible, contribuyendo decisivamente a la orientación productiva del gasto público:

- El Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local --dotado con 5.000 millones de euros--, financiará, entre otras, el desarrollo de parques científicos y tecnológicos, el despliegue y acceso a las redes de telecomunicaciones de nueva generación, proyectos de ahorro y eficiencia energética, el desarrollo de energías renovables y proyectos de movilidad urbana sostenible o de centros de servicios sociales y sanitarios.

- El Fondo para la Economía Sostenible es un fondo de capitalización, con una dotación de hasta 20.000 millones de euros en 2010 y 2011, estará localizado en el Instituto de Crédito Oficial y será cofinanciado por las entidades financieras privadas, que decidirán los criterios de adjudicación. Su objetivo será proveer recursos para proyectos de inversión del sector privado que contribuyan a la innovación y el desarrollo tecnológico, las tecnologías de la información y comunicaciones, la sociedad del conocimiento, el ahorro y la eficiencia energética, la conservación y mejora del medioambiente, el desarrollo de servicios socio-sanitarios y la internacionalización de la empresa.

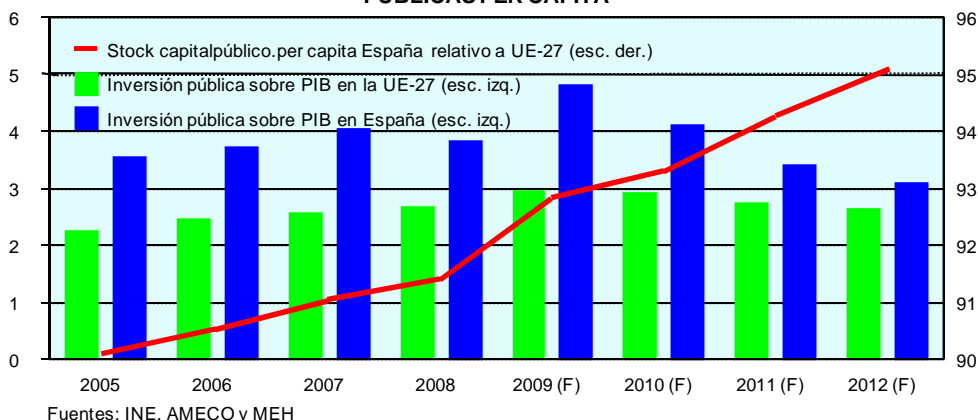
**Gráfico 6.1. GASTO PÚBLICO PRODUCTIVO POR COMPONENTES**  
Porcentaje del PIB



Además, la Estrategia para la Economía Sostenible introduce ciertos elementos normativos para fortalecer la eficacia del gasto. Por un lado, mediante la creación de un grupo especial de evaluación del gasto, que analizará tanto los programas como la estructura y procedimientos de los diversos ministerios y organismos públicos, realizando propuestas para su racionalización e incrementar su eficiencia. Por otro, implantando un sistema de evaluación y control de las actuaciones públicas. Los calendarios previstos para la implantación de estas medidas se han adelantado significativamente con las medidas sobre sostenibilidad de las finanzas públicas aprobadas en el Consejo de Ministros de 29 de enero de 2010.

En el diseño de estas medidas también se ha tenido muy presente la reorientación del gasto público hacia las actividades más productivas. De hecho, el grueso del ajuste del gasto necesario para situar el déficit público en el 3% del PIB en 2013 recae sobre el gasto corriente, manteniéndose e incluso aumentando, en algunos casos, los niveles alcanzados por la inversión en I+D y en educación. Por su parte, la inversión en infraestructuras experimentará un recorte inferior al del resto de inversiones. A pesar de ello, el esfuerzo inversor de España seguirá siendo más elevado que la media de la Unión Europea (véase Gráfico 6.2). Esto permitirá seguir convergiendo con nuestros socios comunitarios en dotaciones públicas per cápita, dado que el aumento de la población retornará a niveles más moderados, de acuerdo con las proyecciones del Instituto Nacional de Estadística.

**Gráfico 6.2. ESFUERZO EN INVERSIÓN PÚBLICA Y CONVERGENCIA EN DOTACIONES PÚBLICAS PER CÁPITA**



### 6.3 Composición de los ingresos

Por el lado de los ingresos, la calidad de las finanzas públicas se refleja en unos sistemas impositivos modernos que ayuden a conseguir los objetivos de la política económica y social minimizando las posibles distorsiones. En este sentido, los Presupuestos Generales del Estado para 2010 incluyen varias novedades. En primer lugar, se elimina la deducción de 400 euros del Impuesto sobre la Renta introducida en la segunda mitad de 2008 (excepto para las rentas bajas). En segundo lugar, se modifica la tributación del ahorro en el Impuesto sobre la Renta. En tercer lugar, se reduce el tipo del Impuesto de Sociedades para pequeñas empresas que mantengan o creen empleo. En cuarto lugar, se aumentan los tipos general y reducido del IVA.

Por su parte, el Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible también contempla actuaciones que refuerzan la calidad de las finanzas públicas por el lado de los ingresos (véase Cuadro 2.4), promoviendo el desarrollo de las actividades para un nuevo patrón de crecimiento. En concreto, la eliminación de la deducción por adquisición de vivienda en el Impuesto sobre la Renta a partir de 2011 (excepto para las rentas bajas) simplificará esta figura impositiva y eliminará la distorsión que introduce en la decisión de compra y alquiler de la vivienda. A ello se añade la potenciación del mercado de alquiler y el tratamiento fiscal favorable de la rehabilitación de las viviendas. Merece la pena destacar también el impulso a la I+D+i, a través de la mejora de los incentivos fiscales en el Impuesto de Sociedades y de la reducción del coste de tramitación de las patentes. Otro ejemplo es el mantenimiento de la deducción medioambiental en el impuesto de sociedades (inicialmente tenía prevista su desaparición en 2011) y la mejora del tratamiento fiscal en las obras en viviendas que favorezcan la eficiencia energética o el ahorro de agua, entre otros. Por último, también contempla la inmediata presentación de un plan de lucha contra el fraude fiscal.

## **7. LA SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS**

### **7.1 Proyecciones presupuestarias a largo plazo**

En este apartado se presentan las proyecciones de gasto público asociado al envejecimiento de la población elaboradas por el Grupo de Trabajo de Envejecimiento del Comité de Política Económica y por la Comisión Europea para todos los países de la Unión Europea. Conforme al mandato del Consejo ECOFIN, en 2009 se actualizó el ejercicio de 2006 tomando como referencia el nuevo escenario de población EUROPOP2008 proporcionado por Eurostat, con unos supuestos macroeconómicos acordados con la Comisión Europea y asumiendo que no se producen cambios en la política económica. Las proyecciones comprenden cinco categorías de gasto público: pensiones, sanidad, cuidados de la dependencia, educación y desempleo (para más detalles, véase el Informe de Envejecimiento 2009<sup>7</sup>).

En el Cuadro 7.1 figuran los principales resultados que se obtienen para España. Aunque estas nuevas proyecciones parten de un escenario demográfico algo más favorable que el de 2006, el potencial de crecimiento y las finanzas públicas se ven afectadas por el envejecimiento:

- La tasa de crecimiento media anual del PIB potencial de la economía española disminuye desde un 3% en 2007-2010 al 1,4% en la última década (2050-2060), algo más que en el promedio de la UE (de 2,5% a 1,3%). Sin embargo, la renta per cápita se acelera en buena medida.
- El gasto en envejecimiento en porcentaje sobre PIB aumenta en 9 puntos porcentuales entre 2007 y 2060, hasta situarse en el 28,2%. Esta evolución se debe principalmente al gasto en pensiones (que aumenta en 6,7 puntos), mientras que el avance del gasto sanitario y en cuidados de la dependencia es más moderado (1,6 y 0,9 puntos, respectivamente). En cambio, el gasto en educación se mantiene prácticamente estable y el de prestaciones por desempleo se reduce algo (-0,4 puntos).

A partir de este ejercicio, la Comisión Europea realizó una nueva evaluación de la sostenibilidad de las finanzas públicas en los 27 países (para más detalles, véase "Sustainability Report 2009" de la Comisión Europea), con escasas modificaciones en el diagnóstico. En el caso de España, como en otros países, la actualización de las proyecciones de gasto asociado al envejecimiento apenas afecta al indicador de sostenibilidad (S2); de hecho, incluso mejora en medio punto porcentual con respecto a 2006. Sin embargo, esta mejora no es suficiente para evitar un significativo retroceso del indicador, ya que el punto de partida es radicalmente distinto, al coincidir ahora con un deterioro de la situación fiscal asociado, sobre todo, a la crisis.

Dada la sensibilidad de este ejercicio a la situación de partida, la propia Comisión Europea calcula los indicadores bajo el supuesto alternativo de que los países logran alcanzar entre 2010 y 2015 el objetivo presupuestario a medio plazo (MTO en sus siglas inglesas) que fue definido en la anterior

---

<sup>7</sup> "2009 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)", *European Economy* 2/2009.



Actualización de los Programas de Estabilidad. Este análisis supone una significativa mejora en los indicadores, poniendo de relieve la importancia de sanear la posición fiscal en el medio plazo para hacer frente con garantías al coste del envejecimiento.

<b>Cuadro 7.1. PROYECCIONES DEL GASTO ASOCIADO AL ENVEJECIMIENTO DEL COMITÉ DE POLÍTICA ECONÓMICA DE LA UNIÓN EUROPEA (2009)</b>							
<b>(% PIB)</b>							
	<b>2007</b>	<b>2010</b>	<b>2020</b>	<b>2030</b>	<b>2040</b>	<b>2050</b>	<b>2060</b>
<b>Total Gasto en pensiones contributivas (1+2)</b>	<b>8,4</b>	<b>8,9</b>	<b>9,5</b>	<b>10,8</b>	<b>13,2</b>	<b>15,5</b>	<b>15,1</b>
<b>Gasto en pensiones Seguridad Social contributivas (1) (*)</b>	<b>7,6</b>	<b>8,1</b>	<b>8,7</b>	<b>10,0</b>	<b>12,5</b>	<b>14,8</b>	<b>14,6</b>
Pensiones jubilación y Jubilación anticipada	5,0	5,5	6,0	7,1	9,4	11,8	11,7
Incapacidad	0,9	1,0	1,0	1,2	1,3	1,2	1,1
Supervivencia	1,6	1,7	1,6	1,6	1,8	1,9	1,7
<b>Clases Pasivas (CPE) (2)</b>	<b>0,8</b>	<b>0,8</b>	<b>0,9</b>	<b>0,9</b>	<b>0,8</b>	<b>0,6</b>	<b>0,5</b>
<b>Gasto en sanidad</b>	5,5	5,6	5,9	6,3	6,8	7,1	7,2
<b>Gasto en cuidados de la dependencia (**)</b>	0,5	0,7	0,9	1,0	1,1	1,3	1,4
<b>Gasto en educación</b>	3,5	3,4	3,5	3,4	3,2	3,5	3,6
<b>Gasto en desempleo</b>	1,3	1,4	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
<b>Total gasto asociado a envejecimiento</b>	<b>19,2</b>	<b>20,0</b>	<b>20,7</b>	<b>22,4</b>	<b>25,2</b>	<b>28,3</b>	<b>28,2</b>
<b>Promemoria: Hipótesis del ejercicio</b>							
<i>Crecimiento real PIB potencial</i>	3,7	2,9	3,4	1,8	0,9	1,1	1,6
<i>Crecimiento de la productividad del trabajo</i>	1,0	0,8	2,7	1,9	1,7	1,7	1,7
<i>Tasa de actividad hombres (15-64)</i>	81,5	82,0	81,5	81,0	81,3	81,9	81,6
<i>Tasa de actividad-mujeres (15-64)</i>	61,5	64,3	69,6	71,5	72,9	73,2	72,9
<i>Total tasa de actividad (15-64)</i>	71,6	73,3	75,7	76,4	77,2	77,6	77,3
<i>Tasa de paro (15-64)</i>	8,3	8,8	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2
<i>Población mayor de 65/población en edad de trabajar (15-64)</i>	24,2	24,4	27,4	34,3	46,4	58,7	59,1
(*) Incluye pensiones mínimas							
(**) Incluye el impacto potencial de la Ley de Dependencia							
Fuente: Escenario Base del Informe de Proyecciones de gasto público 2008-2060 asociado al Envejecimiento de la Población, CPE y Comisión Europea, 2009.							

## 7.2 Estrategia

Aunque la presión del gasto público asociado al envejecimiento se manifestará en el largo plazo, la adopción temprana pero progresiva de medidas paliativas permitirá modular su coste en el corto plazo. Por este motivo, en cumplimiento con los compromisos adquiridos en la Estrategia para la Economía Sostenible, el Gobierno acordó, en el Consejo de Ministros del 29 de enero de 2010, trasladar al Pacto de Toledo y al Diálogo Social un ambicioso programa de reformas que van a suponer una importante transformación del sistema de pensiones español. Si a esto se añade, el reequilibrio de las cuentas públicas, el aumento de la tasa de empleo y el incremento de la productividad que forman parte integral de la estrategia de salida de la crisis española presentada en esta Actualización, la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas parece plenamente garantizada.

### Reforma del sistema de pensiones

Las últimas reformas en materia de Seguridad Social, adoptadas en 2002 y 2007, fueron valoradas positivamente por la Comisión Europea, estimando su impacto conjunto en un aumento de la edad media de salida del mercado de

trabajo de 1,3 años entre 2006 y 2025. Sin embargo, el deterioro reciente de los indicadores de sostenibilidad y las nuevas proyecciones demográficas ponen de manifiesto la necesidad de implementar transformaciones más ambiciosas, en línea con las realizadas en la mayoría de nuestros socios comunitarios en los últimos años. Así, las propuestas que el Gobierno va a trasladar al Pacto de Toledo y al Diálogo Social suponen: i) un reforzamiento de la relación entre cotización y prestación (incluyendo el posible establecimiento de cuentas nocionales en una parte del sistema); ii) la introducción de mayor transparencia en los procesos de cotización; iii) la culminación del proceso de integración de regímenes; iv) una política suficiente y más eficaz de ayudas familiares; v) una relación más flexible entre la previsión social complementaria y el sistema público de la Seguridad Social; y vi) la elevación progresiva de la edad legal de jubilación hasta alcanzar los 67 años y la posible vinculación de otros parámetros del actual sistema (edad mínima de jubilación, número de mínimo de años cotizados para acceder a la pensión y periodo de cómputo para calcular la pensión, entre otras) a este alargamiento de la vida laboral.

Esta última propuesta es de importancia capital, ya que dado que cada década se produce un aumento aproximado de un año en la esperanza de vida, cada vez es mayor el número de pensiones que debe financiar el sistema sin que sus ingresos aumenten en la misma proporción. De acuerdo con los estudios disponibles para España, el impacto de estas medidas en las proyecciones de gasto asociado al envejecimiento puede ser muy importante. En concreto, cada año que se retrasa la edad legal de jubilación se reduce en un punto del PIB el gasto en pensiones; cada año que se amplía el número mínimo de años para obtener una pensión se obtiene una reducción adicional de 0,2 puntos porcentuales. Por tanto, si a lo largo de la década de 2020 se elevan en dos años estos parámetros y si, además, se aumenta en una década el número de años considerados para calcular la pensión, el recorte total del gasto en pensiones podría alcanzar casi 4 puntos porcentuales sobre el PIB a partir de 2030. Esto supondría una mejora muy sustancial del indicador de sostenibilidad (S2) que elabora la Comisión Europea; en concreto, el componente que recoge el gasto asociado al envejecimiento se situaría entre los más bajos de Europa.

### **Consolidación de las finanzas públicas y Fondo de Reserva de la Seguridad Social**

Si a esto se añade la estrategia de consolidación fiscal 2010-2013 presentada en el apartado 4, que implica la desaparición del déficit estructural primario en 2013, el indicador de sostenibilidad agregado (S2) de España se situará entre los más favorables de los socios comunitarios. Además, es preciso señalar los activos de reserva con los que ya se cuenta en el sistema de pensiones, gracias a los superávits de la Seguridad Social alcanzados incluso en plena recesión. Desde su creación en 2000, las sucesivas dotaciones al Fondo de Reserva de la Seguridad Social permiten contar en diciembre de 2009 con 60.022 millones de euros (5,7% del PIB) para atender necesidades futuras en materia de prestaciones contributivas. La política de inversión, mantenida en

2009, se ha basado en los principios de seguridad, rentabilidad, diversificación de riesgos y adecuación al horizonte temporal del Fondo. En 2010, las previsiones de un superávit de la Seguridad Social del 0,5% del PIB dan lugar a que en el Presupuesto de la Seguridad Social figure un importe de 2.249,16 millones de euros como dotación prevista a este Fondo.

### **Control del gasto farmacéutico**

Las medidas de control del gasto farmacéutico continúan teniendo un efecto muy positivo. El año 2008 se cerró con un crecimiento del 6,9%, lejos de las tasas de dos dígitos que se registraban antes de 2004, y los datos disponibles de 2009 acentúan esta tendencia. A ello han contribuido las políticas de uso racional de los medicamentos, el efecto del sistema de precios de referencia y el aumento del uso de los medicamentos genéricos. En concreto, en mayo de 2009, entraron en vigor nuevas rebajas de precios como consecuencia de la aplicación del sistema de precios de referencia de los medicamentos, con un ahorro estimado de 343,6 millones de euros. Además, se aprobó la Orden Ministerial que determina los nuevos conjuntos y precios de referencia de los medicamentos para 2010, cuya entrada en vigor podría suponer un ahorro de 431,8 millones de euros.

### **Ley de Dependencia**

Desde su aprobación en diciembre de 2006<sup>8</sup>, se está procediendo a la puesta en marcha gradual del nuevo sistema de atención de la dependencia. Se espera completar su despliegue en el año 2015, lo que requiere la colaboración de todas las Administraciones Públicas para poder garantizar la atención y protección en todo el territorio nacional. De acuerdo con los datos de septiembre de 2009, el sistema atiende ya a 654 mil personas.

Este despliegue progresivo supone un nuevo aumento en la dotación anual prevista en los Presupuestos Generales del Estado, que para 2010 asciende a 1.581,07 millones de euros, un 36,5% más que la dotación inicial del año anterior. Esta dotación incluye la financiación del mínimo garantizado por el Estado, el nivel convenido, la cobertura de ciertos gastos del sistema y las cuotas sociales de los cuidadores sanitarios no profesionales.

---

<sup>8</sup> Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia.

## **8. MARCO INSTITUCIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS**

### **8.1 Aplicación de las leyes de estabilidad presupuestaria**

Las leyes de estabilidad presupuestaria españolas contemplan dos vertientes, una preventiva y otra correctiva, en línea con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En épocas de desequilibrios significativos prevalece la aplicación de las disposiciones correctivas, que consisten en la elaboración y presentación de planes de reequilibrio económico-financiero por parte de cada nivel de la Administración Pública responsable del desajuste.

En cumplimiento con este marco legal, el 30 de octubre de 2009 el Gobierno de España aprobó en Consejo de Ministros el plan económico-financiero de reequilibrio de la Administración del Estado, que abarcaba el período comprendido entre 2010 y 2012, para su elevación a las Cortes Generales. Con posterioridad, se pospuso la tramitación de dicho plan para realizar una reformulación acorde con la decisión del Consejo ECOFIN de ampliar a 2013 el plazo para reducir el déficit por debajo del 3% del PIB. Esta reformulación se en Consejo de Ministros el 29 de enero de 2010 dentro del Acuerdo Marco para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas. En el caso de las Comunidades Autónomas, las Cortes Generales aprobaron en junio sus objetivos de estabilidad para el periodo 2010-2012, estableciéndose unos límites máximos condicionados a la presentación de los correspondientes planes de reequilibrio económico-financiero a los que se refiere la Ley Orgánica 5/2001. En los próximos meses discutirán en los órganos correspondientes el Acuerdo Marco, lo que les llevará a redefinir sus objetivos. Por tanto, la aplicación de las leyes de estabilidad presupuestaria está siguiendo los protocolos establecidos.

### **8.2 Refuerzo de la sostenibilidad presupuestaria**

Uno de los pilares de la Ley de Economía Sostenible es la sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas. Por ello, el Anteproyecto incluye varios preceptos dirigidos a reforzar la consolidación fiscal. En concreto, las Administraciones Públicas aplicarán una política de racionalización y contención del gasto y se adecuarán a los principios de estabilidad presupuestaria, transparencia y eficacia, adoptando una orientación plurianual. De esta forma, todas las disposiciones legales y reglamentarias, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración y cualquier otra actuación de las Administraciones Públicas deberán valorar sus repercusiones y efectos, de forma que se garantice la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo. Además, el Estado promoverá la colaboración entre Administraciones Públicas para mejorar la eficiencia en la prestación de servicios públicos y reducir los costes.

Una de las medidas de mayor alcance contenidas en el Anteproyecto es la elaboración de un Plan de austeridad y calidad del gasto de la Administración General del Estado, que persigue un doble objetivo: por una parte, mantener el equilibrio presupuestario a lo largo del ciclo económico y, por otra, adaptar los programas de gasto a los recursos presupuestarios disponibles a medio y largo plazo. Este Plan se verá reforzado con la creación de un grupo especial de evaluación del gasto que elabore propuestas para su racionalización e

incremento de su eficiencia. Además, se exigirá corresponsabilidad a todos los niveles de las Administraciones Públicas ante posibles sanciones de la Unión Europea por déficit excesivo. Las medidas adoptadas en el Consejo de Ministros de 29 de enero de 2010 proporcionan el soporte legal de todas estas iniciativas y anticipan en varios meses su puesta en marcha.

### **8.3 La reforma del Sistema de Financiación Territorial**

El 18 de diciembre de 2009, las Cortes Generales aprobaron la Ley 22/2009, que regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y modifica determinadas normas tributarias. Este nuevo sistema de financiación sustituye al aprobado en 2001, y supone un importante avance en el modelo de financiación territorial. Se articula en torno a los siguientes ejes: i) refuerzo de las prestaciones del estado del bienestar, ii) incremento de la equidad y la suficiencia en la financiación del conjunto de las competencias autonómicas, iii) aumento de la autonomía y la corresponsabilidad, iv) mejora de la dinámica y la estabilidad del sistema y de su capacidad de ajuste a las necesidades de los ciudadanos. La reforma del sistema se completa con la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, que modifica la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

Una de las novedades más relevantes es la que afecta a la cesión de los tributos del Estado. En concreto, el porcentaje del Impuesto sobre la Renta cedido se eleva del 33% al 50%, el del IVA del 35% al 50% y el de determinados Impuestos Especiales del 40% al 58%. Asimismo, se incrementan las competencias normativas de las Comunidades Autónomas con el fin de ampliar su capacidad para decidir la composición y el volumen de sus ingresos. Igualmente, se refuerza la colaboración entre las Administraciones Tributarias Autonómicas y la Agencia Estatal de Administración Tributaria, a través, entre otras, de la creación del Consejo Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria y de la actuación de los Consejos Territoriales para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria.

Otra novedad es la creación de una serie de fondos, que hacen que el nuevo sistema se adecúe a los principios de solidaridad, equidad y suficiencia. Por un lado, el Fondo de Suficiencia Global permite asegurar la financiación de la totalidad de las competencias asumidas, garantizando además, que ninguna Comunidad Autónoma pierda recursos respecto al modelo anterior. Por otro, el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales garantiza que todas las Comunidades Autónomas reciban los mismos recursos por habitante, en términos de población ajustada. Por último, se regulan los dos Fondos de Convergencia Autonómica, que son el Fondo de Competitividad y el Fondo de Cooperación. El primero reforzará la equidad y la eficiencia en la financiación de las necesidades de los ciudadanos y reducirá las diferencias en financiación per cápita entre Comunidades Autónomas, incentivando la corresponsabilidad y penalizando la competencia fiscal. El Fondo de Cooperación se crea con el objetivo de equilibrar y armonizar el desarrollo regional, fomentando la convergencia regional en renta per cápita.