



# **ACTUALIZACION DEL PROGRAMA DE ESTABILIDAD**

**ESPAÑA**

**2005 - 2008**

## ÍNDICE

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1 INTRODUCCIÓN</b>   | <b>4</b>  |
| <b>2 MARCO GENERAL Y OBJETIVOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA</b>                                   | <b>4</b>  |
| <b>3 SITUACIÓN ECONÓMICA Y PERSPECTIVAS</b>   | <b>7</b>  |
| 3.1. Supuestos internacionales  | 7         |
| 3.2. Evolución cíclica y perspectivas   | 8         |
| 3.3. Previsiones 2006–2008: Escenario Base  | 11        |
| 3.4. Saldos sectoriales   | 14        |
| <b>4 RESULTADOS Y PROYECCIONES PRESUPUESTARIAS</b>  | <b>17</b> |
| 4.1. Estrategia de la política fiscal   | 17        |
| 4.2. Objetivos presupuestarios a medio plazo (2006-2008)                                      | 19        |
| 4.3. Situación presupuestaria actual e implicaciones para el próximo año                      | 22        |
| 4.4. Saldo estructural y carácter de la política fiscal                                       | 24        |
| 4.5. Evolución de la deuda pública  | 25        |
| <b>5 ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD Y COMPARACIÓN CON LA ANTERIOR ACTUALIZACIÓN</b>                 | <b>26</b> |
| 5.1. Análisis de sensibilidad: escenarios alternativos de crecimiento y riesgos               | 26        |
| 5.2. Análisis de sensibilidad: tipos de interés   | 27        |
| 5.3. Comparación con las previsiones de la anterior Actualización del Programa de Estabilidad | 28        |
| <b>6 CALIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS</b>   | <b>29</b> |
| 6.1. Estrategia   | 29        |
| 6.2. Evolución del gasto  | 30        |
| 6.3. Evolución de los ingresos  | 33        |
| <b>7 LA SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS</b>   | <b>34</b> |
| 7.1. Proyecciones presupuestarias a largo plazo   | 34        |
| 7.2. Estrategia   | 36        |
| <b>8 ASPECTOS INSTITUCIONALES DE LAS FINANZAS PÚBLICAS</b>                                    | <b>38</b> |
| 8.1. La Reforma de la Ley de Estabilidad Presupuestaria                                       | 38        |
| 8.2. La Reforma del Sistema de Financiación Autonómica  | 40        |
| 8.3. La Ley de Agencias   | 41        |
| 8.4. Otras reformas con impacto sobre el escenario presupuestario                             | 42        |
| <b>9 CONCLUSIÓN</b>   | <b>42</b> |

## ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

### CUADROS

|     |  |    |
|-----|--|----|
| 1.  | Supuestos internacionales  | 7  |
| 2.  | Perspectivas macroeconómicas                                     | 12 |
| 3.  | Evolución de los Precios   | 13 |
| 4.  | Mercado de trabajo   | 14 |
| 5.  | Saldos sectoriales   | 15 |
| 6.  | Objetivos presupuestarios aprobados por el Parlamento español    | 20 |
| 7.  | Proyecciones presupuestarias                                     | 21 |
| 8.  | Evolución cíclica  | 25 |
| 9.  | Dinámica de la deuda pública                                     | 26 |
| 10. | Análisis de sensibilidad: escenarios alternativos de crecimiento | 27 |
| 11. | Análisis de sensibilidad: tipos de interés                       | 27 |
| 12. | Diferencias con la actualización previa del Programa             | 28 |
| 13. | Proyecciones de gasto en pensiones a largo plazo                 | 35 |
| 14. | Fondo de Reserva de la Seguridad Social                          | 36 |

### GRÁFICOS

|    |  |    |
|----|--|----|
| 1. | Crecimiento y convergencia real                    | 9  |
| 2. | Composición del crecimiento                        | 9  |
| 3. | Inflación e inflación subyacente                   | 10 |
| 4. | Ahorro e Inversión de la economía española         | 16 |
| 5. | Políticas de gasto de los Presupuestos 2005 y 2006 | 31 |

## **1. INTRODUCCIÓN**

Se presenta la séptima Actualización del Programa de Estabilidad de España que se elabora anualmente en el marco del proceso comunitario de supervisión y coordinación de las políticas económicas.

Esta Actualización se ha realizado teniendo en cuenta el nuevo marco de política fiscal adoptado por los Estados Miembros en el contexto de la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento decidida en marzo de 2005. Las proyecciones económicas y presupuestarias son, por tanto, plenamente consistentes con dicha reforma e incluso se contemplan unos objetivos más ambiciosos que los derivados de la estricta aplicación del propio Pacto de Estabilidad y Crecimiento reformado.

Esta Actualización tiene en cuenta, además, los principales elementos de la reforma de las leyes de Estabilidad Presupuestaria españolas que en el momento de redactar esta Actualización se encuentra en fase de tramitación parlamentaria. Los principios básicos de la misma están plenamente alineados con la nueva normativa comunitaria e introducen nuevos mecanismos para hacer el principio de estabilidad presupuestaria más efectivo y más acorde con las exigencias coyunturales y estructurales de la economía española. Las proyecciones presupuestarias contenidas en la presente Actualización tienen, así, en cuenta la posición cíclica de la economía, sin mermar por ello su capacidad para potenciar la consecución de los objetivos de Lisboa, tal y como ha quedado recogido en el Programa Nacional de Reformas para la Convergencia y el Empleo presentado en octubre de 2005.

El contenido y formato de esta Actualización se ajusta al nuevo Código de Conducta aprobado este año 2005 en sustitución del vigente desde 2001. En particular, interesa destacar que, atendiendo a las previsiones de este Código y al hecho de que la reforma prevista de las Leyes de Estabilidad contemplan ciclos de tres años para el establecimiento de los objetivos presupuestarios, al igual que el propio proceso de definición y supervisión multilateral de las Orientaciones Generales de Política Económica de la Unión Europea, el periodo temporal de esta Actualización se extiende hasta el año 2008.

Esta Actualización se presenta con una breve demora respecto al calendario previsto en el Código de Conducta por razones asociadas al ciclo presupuestario español.

## **2. MARCO GENERAL Y OBJETIVOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA**

La política económica española tiene el objetivo prioritario de aumentar el bienestar de los ciudadanos, elevando su prosperidad material y sus oportunidades de empleo. Este objetivo es plenamente consistente con la decisión del Consejo Europeo de marzo de 2005 de relanzar la Estrategia de Lisboa concentrando sus prioridades en el crecimiento económico y el empleo y

así ha quedado recogido de forma explícita en el "Programa Nacional de Reformas: Convergencia y Empleo" presentado por España. En particular, en dicho Programa se cuantifican para 2010 tanto el compromiso de alcanzar la convergencia plena en renta per cápita con la Unión Europea (UE-25) como de situar la tasa de empleo en el 66% de la población de 15 a 64 años.

La consecución de estos objetivos requiere la articulación de una política económica capaz no sólo de estimular un crecimiento elevado y generador de empleo, sino sobre todo de asegurar su sostenibilidad en el tiempo. El crecimiento económico español reciente ha descansado, en parte, sobre factores puntuales, como los bajos tipos de interés y los flujos de inmigrantes, que han impulsado el consumo privado y la construcción y cuya prolongación resulta difícil que se mantenga en el futuro con igual intensidad. Además, las elevadas tasas de crecimiento han ido acompañadas de desequilibrios en materia de precios y sector exterior. Consecuentemente, la actual estrategia de política económica está orientada a favorecer un cambio en el modelo de crecimiento que permita evolucionar hacia un patrón duradero y más equilibrado que el actual, propiciando un incremento en la dotación del capital productivo y de la productividad al tiempo que se mantienen tasas elevadas de creación de empleo.

De esta forma, se da continuidad a la estrategia de política económica iniciada en 2004 y recogida en la anterior Actualización del Programa de Estabilidad, que se basa en los siguientes principios:

- Refuerzo de la estabilidad presupuestaria, reiterando el compromiso político con este principio, pero modificándolo para adaptarlo a la situación cíclica de la economía -de forma acorde con la revisión del Pacto de Estabilidad y Crecimiento-. Se plantean, igualmente, las reformas necesarias para reforzar la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria en todos los niveles de las Administraciones Públicas y preservar las políticas de gasto prioritarias en coherencia con una estrategia centrada en la productividad. Este compromiso con la estabilidad presupuestaria se traducirá en la progresiva disminución de la deuda pública en relación con el PIB, que contribuirá a mejorar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el largo plazo y la equidad intergeneracional.
- Mejora del entorno competitivo e impulso a la productividad, a través del "Plan de Dinamización de la Economía e Impulso a la Productividad", presentado por el Gobierno en marzo de 2005, y del "Programa Nacional de Reformas: Convergencia y Empleo" adoptado en octubre, que complementa al anterior:
  - El "Plan de Dinamización"<sup>1</sup> recogió un amplio número de actuaciones concretas en los ámbitos de defensa de la competencia, mercados de bienes y servicios, mercados financieros, I+D+i y calidad y eficiencia del gasto. Un primer paquete de cien medidas dentro del Plan se

---

<sup>1</sup> [www.meh.es](http://www.meh.es)

plasmó en cuatro normas de rango legal con actuaciones específicas. Este Plan inició, además, una nueva forma de instrumentar la política económica en la medida en que fue fruto de un amplio consenso y atribuía responsabilidades concretas de ejecución a los diferentes departamentos ministeriales con calendarios para los próximos tres años, aumentando la transparencia y predecibilidad de la política económica.

- El Programa Nacional de Reformas (PNR)<sup>2</sup>, con un horizonte de cinco años, define objetivos y medidas en torno a siete ejes para dar cumplimiento a las Directrices Integradas respaldadas por el Consejo Europeo de julio de 2005. El PNR supone un nuevo paso en la definición de la política económica española en la medida en que desarrolla con planes específicos las actuaciones previstas en el Plan de Dinamización, particularmente en los ámbitos de Infraestructuras (Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte) e I+D+i (INGENIO 2010), y las amplía abordando nuevas e importantes iniciativas en materia de capital humano, mercado de trabajo y fomento empresarial.

Con estas medidas de impulso a la productividad se pretende superar un modelo en el que la convergencia real se ha basado de forma predominante en el aumento de la tasa de empleo mientras que la convergencia en productividad ha tenido un papel mucho menos relevante. Por otra parte, la productividad contribuye a contener los desequilibrios macroeconómicos en materia de precios y de sector exterior. Las reformas de los mercados de factores orientadas a fomentar la innovación, la inversión en infraestructuras y la mejora de la cualificación del capital humano, junto a las dirigidas a aumentar la eficiencia y competencia de los mercados de bienes y servicios, desempeñan un papel fundamental para impulsar la productividad.

- Mayor transparencia y calidad del marco regulador, como elementos imprescindibles para la aplicación de las reformas anteriores. Los esfuerzos se centran principalmente en el perfeccionamiento del sistema de defensa de la competencia, la mejora del suministro de información económica a los ciudadanos y las medidas dirigidas a reforzar la evaluación del impacto global de las propuestas normativas, especialmente en el ámbito económico.

Estas prioridades de política económica se reflejan en el escenario presupuestario que recoge la presente Actualización del Programa de Estabilidad, en la que, partiendo del firme compromiso con la estabilidad presupuestaria, se contemplan importantes aumentos de las partidas relacionadas con la I+D+i, la sociedad de la información, la educación y la mejora de las infraestructuras, con el objetivo de aumentar el crecimiento potencial de la economía española en el largo plazo. De esta forma, los objetivos presupuestarios previstos en este documento son plenamente consistentes con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

---

<sup>2</sup> [www.la-moncloa.es](http://www.la-moncloa.es)

### 3. SITUACIÓN ECONÓMICA Y PERSPECTIVAS

#### 3.1. Supuestos internacionales

Conforme a lo previsto en el Código de Conducta sobre el contenido y formato de los Programas de Estabilidad, esta Actualización ha tomado como punto de partida los supuestos externos comunes de la Comisión (Cuadro 1).

| <b>Cuadro 1</b>  |             |             |             |             |             |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>SUPUESTOS INTERNACIONALES</b>   |             |             |             |             |             |
|  | <b>2004</b> | <b>2005</b> | <b>2006</b> | <b>2007</b> | <b>2008</b> |
|  | <b>(A)</b>  | <b>(F)</b>  | <b>(F)</b>  | <b>(F)</b>  | <b>(F)</b>  |
| <b>Dólares por euro</b>  | 1,24        | 1,25        | 1,21        | 1,22        | 1,22        |
| <b>Tipo de cambio efectivo nominal de la zona del euro (% variación)</b> | 2,9         | -1,0        | -0,8        | 0,7         | 0,0         |
| <b>Tipo de cambio efectivo nominal de la UE-25 (% variación)</b>         | 3,9         | -0,8        | -1,5        | 0,5         | 0,0         |
| <b>Crecimiento del PIB mundial excluida la UE-25 (*)</b>                 | 5,9         | 5,1         | 4,9         | 4,6         | 4,0         |
| <b>Crecimiento del PIB de la UE-25 (*)</b>                               | 2,4         | 1,5         | 2,1         | 2,4         | 2,7         |
| <b>Crecimiento de los mercados exteriores de la UE-25 (**)</b>           | -           | 5,7         | 6,6         | 6,5         | 7,0         |
| <b>Volumen de importaciones mundiales excluida la UE-25</b>              | 13,9        | 8,8         | 8,7         | 8,4         | 8,0         |
| <b>Precio del petróleo (Brent, dólares/barril)</b>                       | 37,8        | 55,0        | 61,4        | 60,3        | 60,0        |

(\*) Porcentaje de variación real.  
(\*\*) Comercio intra y extra comunitario.  
(A) Avance.  
(F) Previsión.

Fuente: Comisión Europea y Ministerio de Economía y Hacienda (MEH).

En 2005, la economía mundial ha seguido manteniendo un elevado ritmo de crecimiento junto con unas presiones inflacionistas relativamente contenidas, a pesar del aumento de los precios del petróleo en torno a un 60% a lo largo del año. La mayor eficiencia energética en las economías avanzadas, el aumento del grado de competencia y flexibilidad de los mercados así como la credibilidad de las políticas económicas, entre otros factores, han contribuido a limitar el impacto del alza de los precios energéticos.

Las perspectivas de la Comisión apuntan a que la actividad mundial continuará avanzando a buen ritmo. En particular, se supone que la economía mundial, excluida la Unión Europea, continuará la senda expansiva iniciada tras la crisis de 2001, pese a que su ritmo de crecimiento se moderará ligeramente, desde el 5,1% en 2005 hasta el 4% en 2008. El principal impulso procederá, como viene sucediendo en los últimos años, de Estados Unidos y de la persistente fortaleza de los países emergentes de Asia. El dinamismo de las grandes economías en desarrollo, como China o India, constituirá un importante motor de la actividad y del comercio en los próximos años, aun cuando se espera una ligera moderación de su ritmo de crecimiento. Por otra parte, el aumento registrado en los ingresos de los países exportadores de petróleo redundará también en un alza de sus

importaciones. El avance de las importaciones mundiales en volumen, excluidas las de la Unión, se reducirá ligeramente, aunque las tasas seguirán situadas en torno al 8%, lo que constituirá un importante soporte de las economías europeas, cuyos mercados, tanto intra como extracomunitarios, irán recuperando tono paulatinamente.

En Europa, la economía experimentará un relanzamiento significativo, que llevará el crecimiento cerca de su potencial. Actualmente se dan las condiciones para favorecer una aceleración de la actividad en los países del euro: los bajos tipos de interés, el fuerte crecimiento de la demanda mundial, la depreciación del euro desde comienzos del año 2005 y la mejora del clima empresarial sustentarán un mayor impulso de la actividad económica liderada inicialmente por las exportaciones y, posteriormente, por un mayor dinamismo del consumo y de la inversión.

La Comisión prevé que la inflación se mantendrá moderada a pesar de que el precio del petróleo permanecerá en niveles elevados. Las previsiones para el precio del petróleo se han revisado al alza con respecto a las de primavera hasta situarlo en el entorno de los sesenta dólares por barril, dada la creciente demanda de las grandes economías emergentes y la escasa capacidad ociosa por el lado de la oferta. No obstante, la actuación pública para modular las expectativas de inflación y la consiguiente limitación de los efectos de segunda ronda, junto con un posible escenario de tipos de interés ligeramente más elevados, ayudarán a preservar la estabilidad de precios.

Para el tipo de cambio del euro frente al dólar, se prevé una ligera depreciación en 2006 y, posteriormente, una estabilización en 1,22 dólares por euro.

### **3.2. Evolución cíclica y perspectivas**

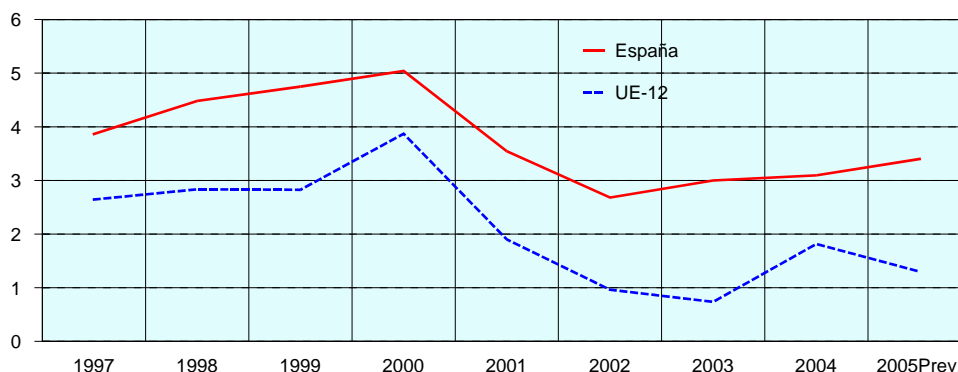
La economía española registró en 2004 un crecimiento real del 3,1% según la nueva base 2000 de la Contabilidad Nacional (CNE-2000), que ha supuesto una notable revisión al alza de los niveles del PIB y de sus tasas de variación con respecto a las estimaciones anteriores.

Esta revisión del crecimiento económico real responde, por un lado, a la utilización de un nuevo método de obtención de las estimaciones en términos de volumen y, de otro, a las modificaciones que los cambios, fundamentalmente estadísticos, han introducido en las propias estimaciones del PIB a precios corrientes. En particular, destaca la incorporación de las estimaciones de población basadas en el Censo de 2001 y el uso de las estimaciones de empleo proporcionadas por la nueva Encuesta de Población Activa. Ello ha dado lugar a una significativa revisión al alza del empleo de la serie de CNE-2000 ligado en gran medida al aumento de la población inmigrante.



### Gráfico 1

#### CRECIMIENTO Y CONVERGENCIA REAL DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA tasa de variación del PIB en porcentaje

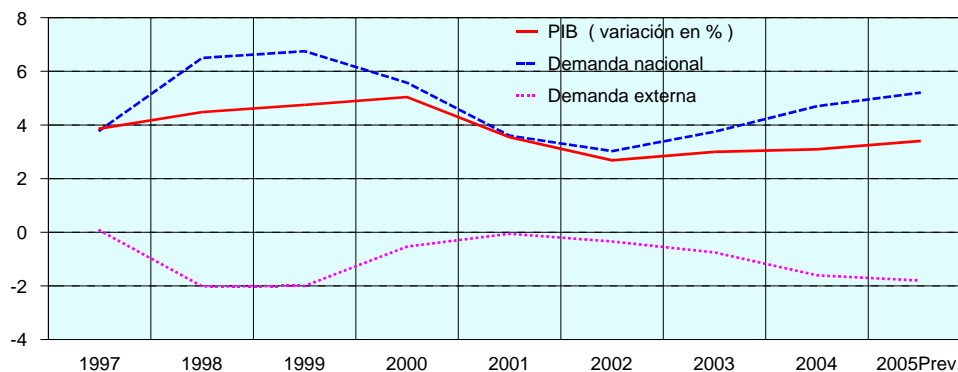


Fuente: INE, Comisión Europea y MEH.

Desde mediados de 2003 el perfil trimestral del PIB refleja una tendencia alcista de su ritmo de avance, alcanzándose en el tercer trimestre de 2005 una tasa de variación interanual del 3,5%, lo que lleva a estimar un crecimiento en media anual para el conjunto del año del 3,4%.

### Gráfico 2

#### COMPOSICIÓN DEL CRECIMIENTO DEL PIB aportación en puntos porcentuales

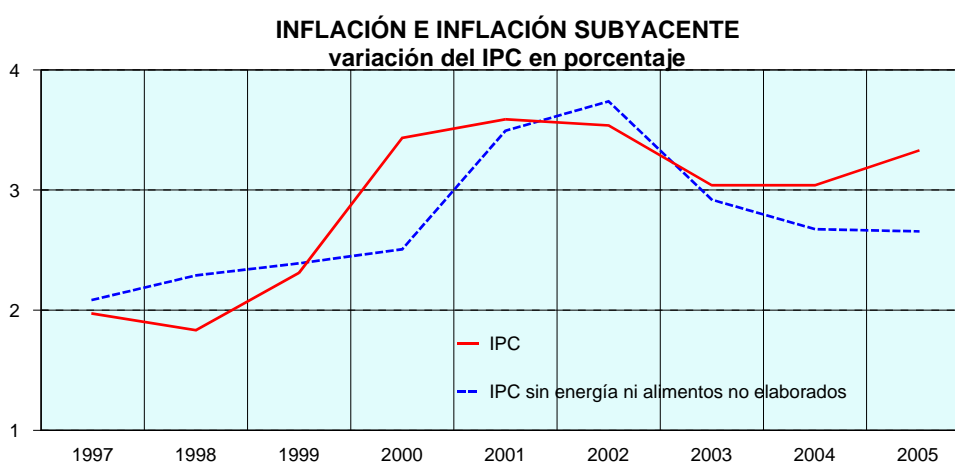


Fuente: INE y MEH.

En 2005, el motor del crecimiento ha continuado siendo la demanda nacional que se estima ha contribuido algo más de cinco puntos porcentuales al incremento del PIB debido al dinamismo de todos sus componentes, si bien cabe destacar la aceleración experimentada por la inversión en bienes de equipo. Los bajos tipos de interés y la tendencia alcista del empleo han favorecido este comportamiento de la demanda nacional.

La demanda externa, por el contrario, ha detráído casi dos puntos al crecimiento económico en 2005 ya que el crecimiento de las exportaciones se ha visto limitado, entre otros factores, por la lentitud de la recuperación de las grandes economías europeas a las que se dirigen la mayor parte de las exportaciones españolas. Por su parte, las importaciones se han desacelerado, aunque han seguido creciendo a tasas elevadas promovidas por el pulso de la demanda nacional, particularmente la de bienes de inversión. La evolución real del sector exterior descrita, unida al deterioro de la relación real de intercambio provocada por el alza de los precios del petróleo y de otras materias primas, se ha reflejado en un aumento de la necesidad de financiación de la economía española hasta un nivel en 2005 estimado del 6,6% del PIB.

**Gráfico 3**



Fuente: INE.

La inflación ha acusado el fuerte aumento de los precios energéticos elevándose hasta una tasa del 3,4% en noviembre. El carácter exógeno de este aumento se evidencia en la inflación subyacente -que excluye la energía y los alimentos sin elaborar-, cuyo comportamiento ha sido mucho más favorable, al situarse en dicho mes en el 2,7%, dos décimas por debajo del valor registrado en diciembre de 2004.

En cuanto al mercado de trabajo, el empleo ha continuado avanzando a un fuerte ritmo, lo que ha permitido compatibilizar el notable aumento de la población activa, derivado de la inmigración y del avance de la tasa de actividad femenina, con una reducción sustancial de la tasa de paro, hasta un nivel del 8,4% en el tercer trimestre de 2005, inferior en más de dos puntos porcentuales al de un año antes. La evolución salarial ha mantenido un tono moderado, si bien el coste laboral unitario ha seguido creciendo en términos nominales, no así en términos reales, por encima del promedio de la euro zona debido al escaso avance de la productividad aparente agregada que, a su vez, traduce el intenso aumento del

empleo en sectores intensivos en mano de obra como la construcción y algunas ramas de los servicios.

Las perspectivas de crecimiento para 2006 son positivas, esperándose una tasa de aumento del PIB del 3,3% en media anual. No obstante, se prevé una composición más equilibrada: la desaceleración del consumo y de la inversión en construcción moderará la aportación de la demanda nacional, mientras que las exportaciones ganarán dinamismo, en línea con los supuestos externos de la Comisión de recuperación económica en Europa y con los efectos esperados como consecuencia de la depreciación del euro frente al dólar a lo largo de 2005. Esta menor presión de la demanda nacional, junto con una evolución menos negativa de los precios energéticos, permite anticipar un comportamiento de la inflación más favorable en el 2006.

### **3.3. Previsiones 2006–2008: Escenario Base.**

El escenario central 2006-2008 (Cuadro 2) mantiene unas elevadas tasas de crecimiento económico que permitirán avanzar en el proceso de convergencia real con la Unión Europea. Este crecimiento económico se caracterizará por una contribución más equilibrada de los distintos componentes de la demanda agregada, una moderación de las tensiones inflacionistas y una prolongación de la tendencia descendente de la tasa de paro.

Se prevé un crecimiento económico superior al 3% a lo largo de todo el período 2006-2008. En concreto, las tasas de crecimiento del PIB son del 3,3% en 2006 y del 3,2% en los dos años siguientes, lo que supone una revisión al alza con respecto a las incluidas en la última Actualización del Programa de Estabilidad: en particular, las actuales previsiones apuntan a un crecimiento del PIB en el 2005 cinco décimas por encima del previsto en la anterior Actualización, tres décimas en 2006 y dos en 2007 y 2008. Como se ha señalado, el propio cambio de base de la Contabilidad Nacional ha supuesto una modificación al alza del crecimiento de los años anteriores.

El escenario se basa en la hipótesis de mantenimiento de una demanda nacional fuerte, impulsada por unos tipos de interés que seguirán siendo bajos para la economía española en el horizonte de la previsión, a pesar de que su tendencia será alcista, y por la evolución del empleo proporcionada por los flujos de inmigrantes, cuyo ritmo de incremento tenderá a moderarse. No obstante, la tasa de avance de la demanda nacional se reducirá gradualmente, lo que se espera se compense, en gran parte, por aportaciones del sector exterior menos negativas, facilitando un reequilibrio del patrón de crecimiento.

La desaceleración de la demanda nacional se explicará por un comportamiento previsiblemente más moderado del consumo público y privado y de la construcción residencial. El consumo privado experimentará una gradual desaceleración hasta converger al ritmo de crecimiento del PIB en el año 2008. A partir del 2007, la tasa de ahorro familiar podría comenzar a recuperarse para alcanzar en el 2008 un nivel aproximado del 10% de la renta bruta disponible.

También se anticipa una desaceleración del consumo público, al desaparecer algunos de los factores que han impulsado su crecimiento en los últimos años, tal como se analiza en el siguiente apartado, de forma que, en 2008, el ritmo de aumento del agregado se situaría una décima por debajo del crecimiento del PIB.

| <b>Cuadro 2</b>   |              |   |            |            |            |            |
|---|--------------|---|------------|------------|------------|------------|
| <b>PERSPECTIVAS MACROECONÓMICAS</b>   |              |   |            |            |            |            |
| Índices de volumen encadenados, Año 2000=100, salvo indicación en contrario                             |              |   |            |            |            |            |
|   | 2004 (A)     | 2005  | 2006       | 2007       | 2008       |            |
|   |              | (F)   | (F)        | (F)        | (F)        | (F)        |
|   | Nivel        | Variación anual en %                              |            |            |            |            |
| <b>1. PIB real</b>  | <b>112,9</b> | <b>3,1</b>  | <b>3,4</b> | <b>3,3</b> | <b>3,2</b> | <b>3,2</b> |
| <b>2. PIB nominal (m.m euros)</b>   | 837,3        | 7,3   | 7,5        | 6,7        | 6,4        | 6,1        |
| <b>Componentes del PIB real:</b>  |              |   |            |            |            |            |
| <b>3. Gasto en consumo final privado (*)</b>  | 113,7        | 4,4   | 4,2        | 3,5        | 3,3        | 3,2        |
| <b>4. Gasto en consumo final de las AA.PP.</b>  | 120,7        | 6,0   | 4,5        | 4,1        | 3,6        | 3,1        |
| <b>5. Formación bruta de capital fijo</b>   | 119,6        | 4,9   | 7,1        | 5,9        | 5,2        | 5,1        |
| <b>6. Variación de existencias (% del PIB)</b>  | 96,2         | 0,4   | 0,4        | 0,4        | 0,3        | 0,3        |
| <b>7. Exportación de bienes y servicios</b>   | 113,4        | 3,3   | 1,1        | 2,6        | 3,3        | 3,8        |
| <b>8. Importación de bienes y servicios</b>   | 125,3        | 9,3   | 7,0        | 5,8        | 5,5        | 5,5        |
|   |              | <b>Contribuciones al crecimiento del PIB real</b> |            |            |            |            |
| <b>9. Demanda nacional final</b>  | 116,3        | 4,7   | 5,2        | 4,5        | 4,1        | 4,0        |
| <b>10. Variación de existencias</b>   | 96,2         | 0,0   | 0,0        | 0,0        | 0,0        | 0,0        |
| <b>11. Saldo exterior</b>   | 334,6        | -1,6  | -1,8       | -1,1       | -0,9       | -0,8       |
| (*) 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 (MEH).  |              |   |            |            |            |            |

El mantenimiento de unas condiciones financieras holgadas, la recuperación de las exportaciones y los esfuerzos de las empresas por mejorar su productividad y su capacidad para afrontar con garantías de éxito un entorno cada vez más competitivo sustentará el dinamismo de la inversión en bienes de equipo. Por el contrario, la inversión en construcción moderará gradualmente su ritmo de avance, dada la madurez del ciclo expansivo de la inversión residencial, la elevación gradual de los tipos de interés y los esperados efectos de las medidas adoptadas para dinamizar el mercado de la vivienda en alquiler.

El sector exterior se beneficiará de la recuperación esperada de las economías europeas y, en su caso, de una cierta ganancia de competitividad vía costes y precios, propiciando una suave aceleración de las exportaciones. A su vez, cabe esperar una moderación del ritmo de avance de las importaciones en línea con la menor presión de la demanda final. Ambos factores contribuirán a reducir gradualmente la aportación negativa del sector exterior en un punto porcentual

para acabar restando ocho décimas al crecimiento económico de 2008 frente a los cerca de dos puntos porcentuales de 2005.

Los precios mostrarán una evolución más favorable medidos tanto en términos de deflactor del PIB como del consumo privado. No obstante, se espera una mayor desaceleración del deflactor del consumo privado como consecuencia de la evolución más positiva de los precios del petróleo y de otras materias primas así como de la continuidad en la moderación salarial, compatible con una cierta recuperación de la productividad agregada. La desaceleración de los precios de importación hasta tasas negativas en 2007 permitirá una recuperación de la relación real de intercambio en dicho año, tras el empeoramiento previsto en 2005 y 2006. (Cuadro 3).

| <b>Cuadro 3</b>  |          |                      |          |          |          |      |
|--|----------|----------------------|----------|----------|----------|------|
| <b>EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS</b>                        |          |                      |          |          |          |      |
| Índices de volumen encadenados, Año 2000=100           |          |                      |          |          |          |      |
|  | 2004 (A) | 2005 (F)             | 2006 (F) | 2007 (F) | 2008 (F) |      |
|  | Índices  | Variación anual en % |          |          |          |      |
| 1. Deflactor del PIB                                   | 117,7    | 4,1                  | 3,9      | 3,2      | 3,1      | 2,8  |
| 2. Deflactor del consumo privado (*)                   | 113,1    | 3,4                  | 3,4      | 2,8      | 2,5      | 2,2  |
| 4. Deflactor del consumo público                       | 113,9    | 3,3                  | 3,4      | 3,2      | 2,5      | 2,3  |
| 5. Deflactor de la formación bruta de capital fijo     | 120,0    | 5,4                  | 5,9      | 4,5      | 3,1      | 2,7  |
| 6. Deflactor de las exportaciones (bienes y servicios) | 104,5    | 2,0                  | 3,8      | 2,2      | 0,5      | 0,5  |
| 7. Deflactor de las importaciones (bienes y servicios) | 97,8     | 1,8                  | 4,5      | 2,6      | -0,2     | -0,5 |

(\*) 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 (MEH).

En consonancia con las previsiones de crecimiento del PIB, el mercado de trabajo continuará mostrando una evolución muy positiva, caracterizada por un ritmo de aumento del empleo capaz de reducir la tasa de paro por debajo del 8% en el año 2008 en un contexto de crecimiento de la población activa. El empleo seguirá creciendo a tasas elevadas, si bien una vez agotados los efectos derivados de los cambios metodológicos de la EPA y la Contabilidad Nacional, cabe esperar una cierta moderación en sus ritmos de avance. Esta evolución del empleo y el menor incremento esperado de la inmigración hacen previsible una desaceleración de la población activa. (Cuadro 4)

Las medidas adoptadas en el marco del Plan de Dinamización de la economía española y las previstas en el mismo sentido en el Programa Nacional de Reformas, citados ambos en los apartados anteriores, junto con la moderación en el crecimiento del sector construcción- intensivo en mano de obra- favorecerán una gradual recuperación de la productividad por ocupado desde el 0,4% en 2005 hasta el 1% en 2008. La recuperación de la productividad, unida al mantenimiento de ritmos moderados de avance de los salarios por persona,

llevará a una desaceleración del coste laboral por unidad de producto persistiendo su caída en términos reales.

| <b>Cuadro 4</b>  |          |                      |          |          |          |     |
|--|----------|----------------------|----------|----------|----------|-----|
| <b>MERCADO DE TRABAJO (*)</b>                                      |          |                      |          |          |          |     |
|  | 2004 (A) | 2005 (F)             | 2006 (F) | 2007 (F) | 2008 (F) |     |
|  | Nivel    | Variación anual en % |          |          |          |     |
| 1. Población ocupada total (millones de personas)                  | 18,3     | 2,6                  | 3,1      | 2,9      | 2,6      | 2,3 |
| 2. Empleo equivalente a tiempo completo (millones personas)        | 17,4     | 2,6                  | 3,0      | 2,8      | 2,5      | 2,2 |
| 3. Productividad por ocupado (PIB/1) (m.m. Euros)                  | 39,0     | 0,5                  | 0,3      | 0,4      | 0,6      | 0,9 |
| 4. Productividad por ocupado a tiempo completo (PIB/2)(m.m. euros) | 40,8     | 0,5                  | 0,4      | 0,5      | 0,7      | 1,0 |
| 5. Remuneración por asalariado (**) (m.m. euros)                   | 26,9     | 3,3                  | 2,8      | 2,8      | 2,7      | 2,7 |
| 6. Tasa de paro (% de población activa)                            | 11,0     |                      | 9,0      | 8,4      | 8,1      | 7,8 |

(\*) 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 (MEH).

Los principales riesgos a la baja del escenario descrito proceden fundamentalmente del ámbito externo y se relacionan con las incertidumbres que plantean, por una parte, la evolución de los precios del petróleo y los desequilibrios de la economía americana, y, por otra, la intensidad de la recuperación de la economía europea.

En el ámbito interno, el escenario descansa en el mantenimiento de la moderación salarial y consiguiente no materialización de posibles efectos de segunda ronda asociados al alza del precio del petróleo y en un mayor avance de la productividad. El efecto conjunto de estas variables contribuirá a moderar las presiones inflacionistas y el desequilibrio del sector exterior, fortaleciendo en definitiva las bases para asegurar un patrón de crecimiento más duradero y equilibrado. Finalmente, parece poco probable como posible factor de riesgo interno adicional el ajuste que podría derivarse de un posible aumento brusco y significativo de los tipos de interés.

### 3.4. Saldos sectoriales

Desde el ingreso en la zona del euro, la economía española ha venido registrando una necesidad de financiación que, además, ha experimentado un notable aumento recientemente, estimándose que haya alcanzado el 6,6% del PIB en 2005. Este deterioro se explica (Cuadro 5) por el comportamiento de los intercambios de bienes y servicios que no ha podido ser compensado por el resto de componentes. Para las rentas primarias y las transferencias corrientes se

prevé un déficit de dos puntos de PIB, mientras que las transferencias de capital mantendrán un superávit en el entorno del 1% del PIB.

Aunque se ha asistido a un cierto deterioro del saldo positivo por turismo, el aspecto más destacado ha sido la ampliación del déficit comercial. Ello es, en parte, una consecuencia del elevado dinamismo y crecimiento diferencial de la economía española. Las importaciones de bienes muestran una elevada sensibilidad a la demanda final como evidencia su peso creciente en el PIB. La elasticidad de las importaciones se sitúa por encima de 2 en promedio en los últimos 10 años.

| <b>Cuadro 5</b>  |           |           |          |          |          |          |
|--|-----------|-----------|----------|----------|----------|----------|
| <b>SALDOS SECTORIALES</b>  |           |           |          |          |          |          |
| <b>(Contabilidad Nacional)</b>                                     |           |           |          |          |          |          |
|  | 2004 (A)  |           | 2005 (F) | 2006 (F) | 2007 (F) | 2008 (F) |
|  | Nivel (*) | % del PIB |          |          |          |          |
| <b>1. Cap.(+) / Nec.(-) financiación frente al resto del mundo</b> | -40,1     | -4,8      | -6,6     | -7,7     | -8,0     | -8,2     |
| - Saldo de intercambios exteriores de bienes y servicios           | -31,6     | -3,8      | -5,6     | -6,6     | -6,8     | -6,9     |
| - Saldo de rentas primarias y transf. corrientes                   | -17,3     | -2,1      | -2,1     | -2,0     | -1,9     | -1,8     |
| - Operaciones netas de capital                                     | 8,8       | 1,1       | 1,1      | 0,9      | 0,7      | 0,5      |
| <b>2. Cap.(+) / Nec.(-) financiación del sector privado</b>        | -38,8     | -4,6      | -7,6     | -8,6     | -8,7     | -8,8     |
| <b>3. Cap.(+) / Nec.(-) financiación del sector público</b>        | -1,3      | -0,2      | 1,0      | 0,9      | 0,7      | 0,6      |
| <b>4. Discrepancia estadística</b>                                 | -         | -         | -        | -        | -        | -        |

(\*) Miles de millones de euros.  
(A) Avance.  
(F) Previsión.

Fuente: INE y Ministerio de Economía y Hacienda (MEH).

En cuanto a las exportaciones, su avance real ha sido superior al promedio de la zona euro, permitiendo incluso un aumento de la cuota de mercado que sólo se ha visto ligeramente mermada recientemente. La cuota de las exportaciones españolas en el mercado mundial ha pasado del 1,7% en 1995 al 1,9% en 2004 tras haber llegado al 2% en 2003. Esta ganancia en las cuotas de mercado ha sido compatible con un deterioro en los indicadores de competitividad-precio medida en términos de precios de producción o de costes laborales unitarios, frente a un mantenimiento de la competitividad relativa medida a través de los precios de exportación, lo que evidencia la reducción de márgenes por parte del sector exportador.

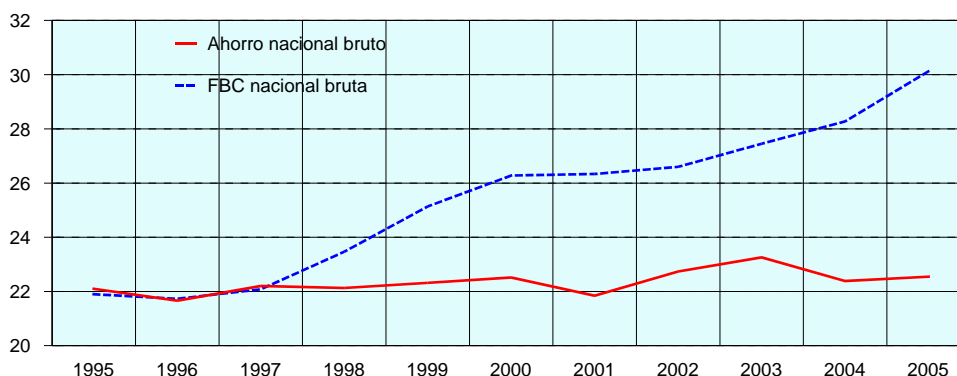
Pese a este buen comportamiento relativo de la exportación de bienes, la creciente competencia internacional derivada, entre otros factores, de la incorporación de las grandes economías emergentes asiáticas (China e India) al comercio internacional o de la propia ampliación de la Unión Europea aconseja adoptar medidas que permitan reforzar la competitividad del sector exterior. Por una parte, es preciso fortalecer la competitividad-precio mediante ganancias de productividad y, por otra, superar las debilidades estructurales de la exportación

española que se caracteriza por presentar un elevado grado de concentración geográfica (el 70% de la exportación se dirige a la Unión Europea) así como una baja especialización en productos de alta tecnología (los productos de tecnología baja e intermedia representan la mitad de la exportación).

Desde un punto de vista macroeconómico, descontando de la necesidad de financiación el montante de las transferencias de capital netas recibidas del resto del mundo, el desequilibrio exterior refleja una insuficiencia del ahorro nacional para financiar la inversión del país. Interesa destacar que en el caso español, este desfase resulta del aumento de la inversión y no de un descenso en la tasa de ahorro. La formación bruta de capital fijo a precios corrientes ha aumentado en más de un punto porcentual su participación en el PIB en 2005, presentando un diferencial significativo con la media de la euro zona que se explica no sólo por el comportamiento de la inversión en construcción, sino también por el dinamismo de la inversión en bienes de equipo. La tasa de ahorro, por su parte, se ha mantenido prácticamente constante y su peso sobre el PIB supera al de los grandes países de la zona euro. (Gráfico 4).

**Gráfico 4**

**AHORRO E INVERSIÓN DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA**  
porcentaje sobre PIB, a precios corrientes



Fuente: INE (CNTR).

Desde la perspectiva sectorial, y pese a que todavía no se dispone de las cuentas integradas en la nueva base contable de referencia 2000, puede afirmarse que la ampliación de la necesidad de financiación en 2005 tiene su origen en el comportamiento del sector privado. El sector público ha dejado de ser deficitario para pasar a ser financiador neto del proceso de inversión del sector privado. Las empresas son los agentes que históricamente generan necesidad de financiación, aunque también en 2005 los hogares han contribuido al aumento de la necesidad de financiación del país, al reducir su tradicional capacidad de financiación por el aumento de la inversión en vivienda.

De acuerdo con lo anterior, el propio proceso inversor deberá contribuir a reducir el déficit exterior en la medida en que se traduzca en una mejora de la



competitividad y productividad de la economía. Además, aunque ciertamente una parte de esa inversión no se materializa en el sector de bienes de equipo, el desequilibrio exterior refleja la adaptación de las decisiones intertemporales de empresas y consumidores a un nuevo escenario de tipos de interés, por lo que no cabe esperar un ajuste brusco ni intenso en el corto plazo. De acuerdo con las proyecciones presupuestarias contenidas en esta Actualización, el sector público seguirá contribuyendo a limitar el desequilibrio exterior al mantener su capacidad de financiación positiva durante todo el periodo. Finalmente, en la valoración del desequilibrio exterior hay que tener en cuenta que la pertenencia de España a la euro zona facilita su financiación a más largo plazo al no estar sujeto al riesgo de posibles ajustes cambiarios y, por tanto, constituye una restricción menos relevante para el proceso de crecimiento.

En este contexto, en el horizonte del escenario de medio plazo, se espera que la inversión empresarial prolongue su tendencia alcista, lo que ampliará la necesidad de financiación del sector empresas. A su vez, las familias registrarán necesidad de financiación entre 2005 y 2007, pero en 2008 volverán a aportar financiación al resto de los sectores. Por su parte, para el sector público se prevé un excedente continuado en todos los años del horizonte temporal del Programa, tal como se detalla en el apartado siguiente.

## **4. RESULTADOS Y PROYECCIONES PRESUPUESTARIAS**

### **4.1. Estrategia de la política fiscal**

La estrategia fiscal responde a la orientación general de la política económica encaminada a impulsar un modelo de crecimiento económico que, dentro del marco de la estabilidad presupuestaria, contribuya al aumento de la productividad de la economía española al tiempo que asegure la suficiencia y sostenibilidad de las finanzas públicas. Consecuentemente, la Actualización del Programa de Estabilidad 2005-2008 da continuidad a la estrategia definida por primera vez en los Presupuestos de 2005 y que se asienta sobre los siguientes principios:

- Firme compromiso con la estabilidad presupuestaria a lo largo del ciclo económico.
- Priorización del gasto público productivo y de las políticas encaminadas a mejorar la calidad de las finanzas públicas.
- Garantizar la sostenibilidad de las finanzas a largo plazo como vía necesaria para asegurar la suficiencia y la sostenibilidad del gasto social.

La estabilidad presupuestaria es una condición necesaria para asegurar un modelo de crecimiento económico sostenible y mejorar el bienestar social. El compromiso con este principio se hace evidente en los objetivos fiscales adoptados para las Administraciones Públicas y que suponen el mantenimiento de un superávit elevado para el conjunto de las mismas a lo largo de toda la vigencia del Programa así como un continuado descenso del peso de la deuda

pública sobre el PIB. Se trata pues de una orientación presupuestaria plenamente consistente con el escenario de crecimiento económico previsto en los próximos años y que permite a la política fiscal desempeñar su papel estabilizador. Además, estos objetivos sitúan las cuentas públicas españolas en una posición de partida muy favorable para hacer frente tanto a una coyuntura económica más adversa de lo inicialmente previsto en el horizonte del Programa como para afrontar los retos a más largo plazo derivados del envejecimiento de la población o de la globalización.

El compromiso con unas finanzas saneadas se refuerza, además, mediante la reforma en tramitación de las Leyes de Estabilidad Presupuestaria totalmente alineada con los principios recogidos en la propia reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea. La revisión de la legislación española fue aprobada por el Consejo de Ministros en julio de 2005, encontrándose en el momento de redactar esta Actualización en fase de deliberación por la Comisión de Economía y Hacienda del Congreso. Aunque el detalle de la reforma en marcha puede verse en el apartado 8 de esta Actualización, los cambios propuestos se dirigen a aumentar la credibilidad de los propios objetivos presupuestarios al permitir una aplicación del principio de estabilidad coherente con la posición cíclica de la economía, lo que potencia la función estabilizadora de la política fiscal. Además, en el caso español se impone, por primera vez, la obligación de presupuestar con superávits en los periodos de alto crecimiento económico pero con la debida consideración del esfuerzo necesario para reducir la brecha en I+D+i con la Unión Europea. Se persigue asimismo una mejor disciplina fiscal de todos los niveles de gobierno para lo que se fomenta un mayor consenso y participación por parte de todas las administraciones en la determinación de los objetivos fiscales.

La reorientación de la política presupuestaria hacia programas que impulsen la productividad supone otorgar prioridad a las políticas de gasto que contribuyen a incrementar el capital tecnológico, físico y humano. El esfuerzo en investigación, desarrollo e innovación tecnológica (I+D+i) y en el desarrollo de la Sociedad de la Información, la inversión pública en infraestructuras, así como las actuaciones en materia de educación reciben especial atención en la programación presupuestaria y afianzan el paso hacia un modelo de crecimiento más duradero. Además de su indudable contribución al proceso de convergencia real, el gasto productivo eleva también la capacidad de crecimiento potencial de la economía y con ello mejora la capacidad de recaudación futura y, en definitiva, la propia sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo.

Esta decidida apuesta por el gasto productivo se completa con las reformas adicionales encaminadas igualmente a mejorar la calidad de las finanzas públicas mediante el refuerzo de la eficiencia del sistema tributario así como del propio marco institucional en el que se desarrolla la actividad financiera del Estado. Se prevé una reforma del sistema tributario que lo haga más eficiente al mejorar los incentivos a la oferta de trabajo, al ahorro y a la inversión empresarial, cuyo detalle puede verse en el apartado 6.3 relativo a la calidad de las finanzas en la vertiente de los ingresos públicos. Asimismo, se está llevando a cabo una modernización de la propia gestión pública que otorga mayor relevancia a la

eficiencia de las políticas públicas. A este objetivo responden las medidas de reorganización administrativa y modernización tecnológica de la administración que se detallan en el apartado 6.2 de la presente Actualización.

Finalmente, la estrategia fiscal es consciente de la relevancia de asegurar la suficiencia y sostenibilidad del gasto social como vía para elevar el bienestar y la cohesión social, asegurando que los beneficios del crecimiento económico lleguen a todos los ciudadanos y se mantiene la equidad intergeneracional. En particular, a lo largo de la vigencia de esta Actualización del Programa de Estabilidad se deberán percibir los efectos de las medidas adoptadas para controlar el gasto en sanidad mediante, por una parte, el desarrollo del Plan Estratégico de Política Farmacéutica y, por otra, la adopción del Plan para la mejora de la calidad y cohesión del Sistema Nacional de Salud, tal y como se indica en el apartado 7 de esta Actualización. Además, a lo largo de la vigencia del Programa se concretarán y pondrán en marcha las reformas que resulten del proceso de diálogo actualmente en marcha para reformar el sistema de prestaciones de la Seguridad Social con vistas a afianzar su sostenibilidad.

Además de estas reformas, la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas españolas se beneficia de un margen de maniobra holgado y relativamente privilegiado en el contexto europeo gracias al reducido nivel de deuda pública sobre PIB y a la existencia de un Fondo de Reserva de la Seguridad Social que, tras las dotaciones previstas en 2006, alcanzará ya el 3,4% del PIB. Más importante aún, el compromiso con la estabilidad presupuestaria constituye una clara garantía de que dicho margen seguirá aumentando durante la vigencia de este Programa.

#### **4.2. Objetivos presupuestarios a medio plazo (2006-2008)**

De acuerdo con lo previsto en las Leyes de Estabilidad todavía vigentes, el Consejo de Ministros del 20 de mayo de 2005 acordó el objetivo de estabilidad presupuestaria para el periodo 2006-2008 para el conjunto del sector público y sus agentes, junto con el límite de gasto no financiero del Estado compatible con su objetivo de estabilidad presupuestaria para el 2006 y que fueron aprobados por el Parlamento español<sup>3</sup> en junio de 2005. Dichos objetivos, cuyo detalle figura en el Cuadro 6, se establecieron cuando la información sobre la evolución de las cuentas públicas en 2005 era todavía escasa y, en consecuencia, se mantenía la previsión de que, conforme a la anterior Actualización del Programa de Estabilidad, las Administraciones Públicas cerrarían el ejercicio 2005 con un superávit del 0,1% del PIB.

---

<sup>3</sup> Pleno del Congreso en sesión de 23 de junio de 2005.

**Cuadro 6**  
**OBJETIVOS PRESUPUESTARIOS APROBADOS**  
**POR EL PARLAMENTO ESPAÑOL (Junio 2005)**  
**(% PIB) 2006-2008**

|                                   | 2006 | 2007 | 2008 |
|-----------------------------------|------|------|------|
| <b>ADMINISTRACIONES CENTRALES</b> | 0,3  | 0,4  | 0,4  |
| Estado                            | -0,4 | -0,3 | -0,3 |
| Seguridad Social                  | 0,7  | 0,7  | 0,7  |
| <b>COMUNIDADES AUTÓNOMAS</b>      | -0,1 | -0,1 | 0,0  |
| <b>CORPORACIONES LOCALES</b>      | 0,0  | 0,0  | 0,0  |
| <b>TOTAL AAPP</b>                 | 0,2  | 0,3  | 0,4  |

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda (MEH).

No obstante, la información disponible en el momento de elaborar la presente Actualización del Programa de Estabilidad indica que el superávit, en el contexto de fuerte dinamismo que mantiene la economía española en 2005, podría elevarse hasta el 1% del PIB. Esa elevación, como se comenta posteriormente, quedaría explicada por los resultados, mejores de lo previsto inicialmente, del Estado, de las Administraciones de Seguridad Social y de las Comunidades Autónomas, mientras que las Corporaciones Locales mantendrían su saldo presupuestario en el nivel previsto.

Los mejores resultados de 2005 en relación con lo previsto llevan a actualizar los objetivos presupuestarios fijados en mayo. En consecuencia, la presente Actualización del Programa de Estabilidad contempla una senda de objetivos presupuestarios con superávits más elevados: 0,9% del PIB en 2006, 0,7% en 2007 y 0,6% en 2008. Su distribución por Administraciones Públicas se detalla en el Cuadro 7.

Las sendas previstas para el sector público, tanto por el Parlamento como en la presente Actualización del Programa de Estabilidad, respetan holgadamente el principio de estabilidad presupuestaria a medio plazo recogido en el artículo 2.A del Reglamento 1466/97 modificado en el marco del nuevo Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Dicho artículo limita al -1% del PIB el posible déficit a medio plazo de los países de la zona del euro, medido en términos estructurales y neto del impacto de medidas transitorias o con efecto temporal.

Dentro de este marco presupuestario y teniendo en cuenta el contenido de la reforma de las Leyes de Estabilidad Presupuestarias españolas por las que se redefine el concepto de estabilidad presupuestaria para tener en cuenta la situación cíclica de la economía, el Objetivo a Medio Plazo que se asume en esta Actualización del Programa de Estabilidad es el "equilibrio presupuestario" en términos ajustados por el ciclo. Se trata de un objetivo que contribuye de manera decidida a reforzar la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas y que cabe considerar prudente dadas las cautelas con las que deben tomarse las estimaciones del saldo estructural o ajustado por el ciclo.

| <b>Cuadro 7<br/>PROYECCIONES PRESUPUESTARIAS<br/>(Procedimiento de Déficit Excesivo)</b> |                    |             |             |             |             |             |
|--|--------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|  | 2004               | 2005        | 2006        | 2007        | 2008        |             |
|  | Nivel<br>(mill. €) | % de PIB    |             |             |             |             |
| <b>Capacidad (+)/Necesidad (-) de Financiación</b>                                       |                    |             |             |             |             |             |
| <b>1. Total Administraciones Públicas</b>  | <b>-1.173</b>      | <b>-0,1</b> | <b>1,0</b>  | <b>0,9</b>  | <b>0,7</b>  | <b>0,6</b>  |
| 2. Administración Central  | -9.600             | -1,1        | 0,1         | 0,1         | 0,1         | 0,0         |
| 3. Comunidades Autónomas   | -185               | 0,0         | 0,0         | -0,1        | -0,1        | 0,0         |
| 4. Corporaciones Locales   | -23                | 0,0         | 0,0         | 0,0         | 0,0         | 0,0         |
| 5. Administraciones de Seguridad Social  | 8.635              | 1,0         | 0,9         | 0,9         | 0,7         | 0,6         |
| <b>Administraciones Públicas</b>   |                    |             |             |             |             |             |
| 6. Total ingresos  | 323.799            | 38,7        | 39,4        | 39,3        | 39,1        | 38,9        |
| 7. Total gastos  | 324.972            | 38,8        | 38,4        | 38,4        | 38,4        | 38,3        |
| 8. Capacidad(+)/Necesidad de Financiación  | -1.173             | -0,1        | 1,0         | 0,9         | 0,7         | 0,6         |
| 9. Intereses pagados (incluyendo SIFMI)  | 17.125             | 2,0         | 1,8         | 1,7         | 1,5         | 1,4         |
| p.m.: SIFMI (1)  | 181                |             |             |             |             |             |
| 10. Saldo primario   | 15.952             | 1,9         | 2,8         | 2,6         | 2,2         | 2,0         |
| <b>Componentes de los ingresos</b>   |                    |             |             |             |             |             |
| 11. Total impuestos  | 188.945            | 22,6        | 23,3        | 23,3        | 23,1        | 23,0        |
| 11a. Impuestos indirectos  | 99.632             | 11,9        | 12,0        | 11,9        | 11,9        | 11,9        |
| 11b. Impuestos directos  | 85.642             | 10,2        | 10,9        | 10,9        | 10,8        | 10,7        |
| 11c. Impuestos sobre el capital  | 3.671              | 0,4         | 0,4         | 0,4         | 0,4         | 0,4         |
| 12. Cotizaciones sociales  | 109.037            | 13,0        | 13,1        | 13,1        | 13,1        | 13,1        |
| 13. Rentas de la propiedad   | 5.970              | 0,7         | 0,7         | 0,7         | 0,7         | 0,7         |
| 14. Otros ingresos   | 19.847             | 2,4         | 2,3         | 2,3         | 2,2         | 2,2         |
| <b>15. Total ingresos</b>  | <b>323.799</b>     | <b>38,7</b> | <b>39,4</b> | <b>39,3</b> | <b>39,1</b> | <b>38,9</b> |
| p.m.: Presión fiscal   | 290.257            | 34,7        | 35,5        | 35,5        | 35,3        | 35,2        |
| <b>Componentes de los gastos</b>   |                    |             |             |             |             |             |
| 16. Gasto en consumo final   | 148.898            | 17,8        | 17,9        | 18,0        | 18,0        | 17,9        |
| 17. Prestaciones sociales  | 98.379             | 11,7        | 11,8        | 11,8        | 11,8        | 11,9        |
| 18. Intereses  | 17.125             | 2,0         | 1,8         | 1,7         | 1,5         | 1,4         |
| 19. Subvenciones   | 8.278              | 1,0         | 1,0         | 1,0         | 1,0         | 1,0         |
| 20. Formación bruta de capital fijo  | 28.708             | 3,4         | 3,5         | 3,5         | 3,6         | 3,7         |
| 21. Otros gastos   | 23.584             | 2,8         | 2,4         | 2,4         | 2,4         | 2,4         |
| <b>22. Total gastos</b>  | <b>324.972</b>     | <b>38,8</b> | <b>38,4</b> | <b>38,4</b> | <b>38,4</b> | <b>38,3</b> |
| p.m.: Remuneración de asalariados  | 84.302             | 10,1        | 10,0        | 10,1        | 10,1        | 10,1        |

(1) Servicios de intermediación financiera medidos indirectamente.

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda (MEH).

Por otra parte, no puede dejar de mencionarse que el propio concepto de Objetivo Presupuestario a Medio Plazo previsto en la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento puede verse afectado como resultado de lo recogido en el propio informe del Ecofin de Marzo de 2005 sobre la posibilidad de tomar en consideración los pasivos implícitos en la definición de dicho Objetivo.

Consecuentemente, tanto las reformas que se están llevando a cabo en el ámbito nacional como el carácter provisional del marco comunitario de referencia deben llevar a valorar con la debida precaución el Objetivo presupuestario a Medio Plazo recogido en esta Actualización, sin que quepa descartar su revisión en próximas actualizaciones del Programa de Estabilidad atendiendo a los avances que se puedan ir produciendo en el ámbito nacional o comunitario.

La estabilidad presupuestaria va acompañada de una paulatina reducción de la deuda pública sobre el PIB cuyo peso estimado para finales de 2008 se sitúa en el 36% lo que supone 7 puntos porcentuales menos del nivel estimado para 2005 y sitúa a la finanzas en la senda apropiada para conseguir el objetivo del 34% en 2010 previsto en el Programa Nacional de Reformas aprobado en octubre de este año.

#### **4.3. Situación presupuestaria actual e implicaciones para el próximo año**

Las cuentas públicas españolas, como ya se ha señalado, podrían terminar el ejercicio 2005 con un superávit del 1% del PIB, tras el déficit del 0,1% registrado en 2004. No obstante, hay que tener en cuenta que en 2004 el Estado asumió deuda de RENFE por importe de 5.459 millones de euros (0,65% del PIB). Dicha asunción, sin repetición en años posteriores, estuvo destinada al saneamiento financiero de esa compañía en el marco de la reestructuración del sector ferroviario. Si se excluye esta operación singular, el conjunto de las Administraciones Públicas habría registrado un superávit del 0,5% del PIB, lo que refleja más adecuadamente la evolución tendencial de las cuentas públicas.

En 2005, en un contexto de fuerte dinamismo de la economía española, los ingresos públicos registrarán un crecimiento apreciablemente mayor que el estimado para el PIB, mientras que los gastos, al compararlos con los extraordinariamente elevados de 2004 como consecuencia de la mencionada asunción de deuda por el Estado, experimentarán un avance significativamente inferior al del PIB, dando por resultado el citado superávit del 1%.

Los ingresos impositivos volverán a ser en 2005 el componente más dinámico de los ingresos y, sobre todo, los impuestos corrientes sobre la renta y la riqueza, como reflejo de la favorable evolución de las rentas brutas de los hogares (salarios, pensiones y rentas del capital, a las que habría que añadir las plusvalías realizadas) y de los beneficios empresariales. Por otra parte, el mantenimiento de elevadas tasas de crecimiento del gasto agregado nominal de las familias (consumo y adquisición de viviendas) determinarán que los impuestos indirectos registren en 2005 una fuerte elevación.

Los sensibles avances del empleo en 2005 han inducido un fuerte crecimiento del número de afiliados a la Seguridad Social y, como consecuencia de ello, de las cotizaciones sociales. No cabe olvidar, a este respecto, el impacto de oferta que ha supuesto para la economía española el rápido e importante aumento de los flujos migratorios que ha recibido en los últimos años y cuya incidencia sobre las variables fiscales (particularmente sobre las cotizaciones sociales y, en menor medida, sobre el IRPF) se ha acentuado notablemente en 2005, tras el proceso de normalización de trabajadores extranjeros llevado a cabo en ese año.

Por lo que respecta al gasto público, la demanda final de las Administraciones Públicas (consumo e inversión) y las prestaciones sociales habrán registrado en 2005 un ligero avance de su participación en el PIB. Por el contrario, los intereses de la deuda pública, como consecuencia de la trayectoria descendente que mantienen la ratio de deuda y el tipo de interés efectivo, y, sobre todo, las transferencias de capital, concepto en el que se contabilizó en 2004 la mayor parte de la deuda de RENFE asumida por el Estado, experimentarán sendos retrocesos de su participación en el PIB. Como resultado de la evolución descrita, el gasto público total, reducirá en cuatro décimas su participación en el PIB en el año 2005.

En 2006, en ausencia de nuevos cambios normativos que modifiquen al alza los tipos impositivos, los ingresos impositivos mantendrán su participación en el PIB. El incremento de los tipos impositivos de algunos impuestos especiales (alcohol, cerveza, productos intermedios y tabaco) aprobado en septiembre de 2005 en el ámbito del Acuerdo de mejora de la financiación sanitaria, tendrá un efecto moderado sobre los ingresos de 2006. Por su parte, los gastos mantendrán su peso en el PIB ya que el efecto alcista sobre el mismo de ciertas medidas orientadas a la mejora de los servicios públicos básicos -como la defensa, la seguridad ciudadana o la justicia- o a la mejora de la financiación de las Comunidades Autónomas, y el decidido compromiso con el mantenimiento de un elevado peso de la inversión pública en el PIB se verán compensados por un nuevo descenso de la ratio de intereses sobre este agregado.

Como resultado de las trayectorias de ingresos y gastos descritas, las Administraciones Públicas registrarán un superávit presupuestario en 2006 del 0,9% del PIB.

En los años 2007 y 2008, los ingresos públicos perderán algo de peso en el PIB en línea con la reforma de la imposición directa en estudio, que se detalla en el apartado 6.3, mientras que la imposición indirecta avanzará aproximadamente al mismo ritmo que el PIB, de forma que su participación en este agregado se mantendrá constante en el periodo, al igual que sucederá con las cotizaciones sociales, en un contexto de suave desaceleración del empleo.

En cuanto a los gastos, el consumo público moderará sus tasas de crecimiento en el periodo 2007-2008, aunque, debido al fuerte avance de los años anteriores dicha moderación no se traducirá en una pérdida de peso en el PIB hasta el año 2008. El descenso del número de personas en paro y una evolución más favorable de los precios de consumo propiciarán que las prestaciones sociales

mantengan crecimientos similares a los del PIB, manteniendo constante su participación en éste en casi todo el periodo y pudiendo aumentar marginalmente al final del mismo en línea con las proyecciones del gasto en pensiones.

Se ha supuesto que las subidas de tipos de interés que se produzcan en el período de proyección serán pausadas y de moderada magnitud, de forma que, dada la vida media de la deuda pública española, su incidencia sobre la carga financiera no será muy elevada en dicho periodo. Como resultado de ese supuesto y de los superávits primarios previstos, el peso de los intereses sobre el PIB seguirá reduciéndose en 2007 y en 2008. Estos descensos de las ratios de intereses y del consumo público sobre el PIB permitirán que la tasa de inversión pública siga ganando terreno en ese agregado, al mismo tiempo que el gasto público total reducirá ligeramente su peso en el mismo.

El mantenimiento del superávit público a lo largo del periodo de proyección 2006-2008 se producirá como consecuencia de que la Administración Central mantendrá en equilibrio o con un ligero superávit sus cuentas a lo largo del período mientras que las Comunidades Autónomas reducirán sus respectivos déficits en 1 décima de PIB hasta alcanzar también el equilibrio presupuestario en 2008. Las Administraciones de Seguridad Social, conforme la creación de empleo y el impacto de la inmigración vayan atenuando sus efectos positivos, podrían reducir lentamente su superávit hasta situarlo en el 0,6% en 2008. Por su parte, las Corporaciones Locales mantendrán en equilibrio sus cuentas a lo largo del periodo 2006-2008.

#### **4.4. Saldo estructural y carácter de la política fiscal.**

Las estimaciones del saldo estructural contenidas en este apartado se han realizado a partir del PIB tendencial obtenido mediante la aplicación del filtro Hodrick-Prescott<sup>4</sup>. La utilización del filtro en lugar de la metodología de la función de producción encuentra fundamento en las Conclusiones del Consejo Ecofin de 11 de mayo de 2004, en las que se indicaba que en el caso de España se utilizaran ambos métodos hasta que los resultados obtenidos con el de la función de producción fueran más estables. Igualmente, en los consiguientes trabajos en el ámbito del Comité de Política Económica, en junio de 2005 se respaldó que España utilizara el método de la función de producción siempre y cuando las bases de datos macroeconómicos de la Comisión se actualizaran tras las recientes revisiones de la Contabilidad Nacional y de las series de empleo realizadas en nuestro país y siempre que el filtro H-P pudiera seguirse usando como método de referencia<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> El filtro se aplica a la serie de PIB real del periodo 1960-2011 y con un lambda igual a 100. Los ingresos y gastos estructurales se han calculado con unas elasticidades de 1,09 y 0,16, respectivamente, tal como se estiman en el documento de la Comisión Europea "New and Updated Budgetary Sensitivities for the EU Budgetary Surveillance" de 30 de Septiembre de 2005.

<sup>5</sup> El Código de Conducta prevé que hasta que se alcance un acuerdo relativo al Método de la Función de Producción, los Estados miembros pueden utilizar sus propios datos.



Los trabajos realizados en estos últimos meses, tanto en la Comisión como en el ámbito nacional, demuestran que persisten algunos problemas importantes para la aplicación de la metodología de la función de producción para el cálculo del crecimiento potencial de España. Los problemas se derivan principal, pero no únicamente, de las series utilizadas, que hacen que las estimaciones del crecimiento potencial para nuestro país arrojen resultados inconsistentes con la realidad económica y con la apreciación general de los analistas económicos<sup>6</sup>.

Por todo ello, y por las implicaciones de política económica que una estimación inadecuada del producto potencial pudiera ocasionar, se ha estimado conveniente posponer la introducción de la metodología de la función de producción para el cálculo del PIB potencial y aplicar el filtro de Hodrick-Prescott, como hasta ahora se venía haciendo. La estimación del saldo estructural según esta metodología del filtro H-P figura en el Cuadro 8.

| <b>Cuadro 8</b>  |             |             |             |             |             |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>EVOLUCIÓN CÍCLICA <sup>(1)</sup></b>                |             |             |             |             |             |
| <b>% de PIB, salvo indicación en contrario</b>         |             |             |             |             |             |
|  | <b>2004</b> | <b>2005</b> | <b>2006</b> | <b>2007</b> | <b>2008</b> |
| <b>1. Crecimiento real del PIB (% variación)</b>       | 3,1         | 3,4         | 3,3         | 3,2         | 3,2         |
| <b>2. Capacidad(+) o necesidad(-) de financiación</b>  | -0,1        | 1,0         | 0,9         | 0,7         | 0,6         |
| <b>3. Intereses (incluidos SIFMI)</b>                  | 2,0         | 1,8         | 1,7         | 1,5         | 1,4         |
| <b>4. Crecimiento del PIB tendencial (% variación)</b> | 3,4         | 3,4         | 3,4         | 3,3         | 3,3         |
| <b>5. Output gap</b>                                   | 0,1         | 0,2         | 0,2         | 0,1         | 0,0         |
| <b>6. Saldo cíclico</b>                                | 0,1         | 0,1         | 0,1         | 0,0         | 0,0         |
| <b>7. Saldo estructural (2-6)</b>                      | -0,2        | 1,0         | 0,9         | 0,7         | 0,6         |
| <b>8. Saldo estructural primario (7+3)</b>             | 1,8         | 2,8         | 2,6         | 2,2         | 2,0         |

(1) Utilizando PIB tendencial calculado con Filtro Hodrick-Prescott para el periodo 1960-2011( $\lambda= 100$ ).  
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda (MEH).

La aplicación del filtro de HP supone que el PIB crece muy ligeramente por debajo del PIB tendencial siendo el output gap prácticamente nulo a lo largo del periodo, de manera que el grueso del saldo presupuestario observado es de naturaleza fundamentalmente estructural y los saldos ajustados por el ciclo, tanto el total como el primario, experimentan escasas variaciones.

#### **4.5. Evolución de la deuda pública**

Los objetivos fiscales previstos en la presente Actualización contribuirán de forma muy positiva a la sostenibilidad de las finanzas a largo plazo al permitir continuar reduciendo sustancialmente el peso que la deuda pública representa en el PIB hasta situarla en el 36% en 2008 frente al 43,1% de 2005.

<sup>6</sup> Para resolver los problemas que persisten en la aplicación de la metodología de la función de producción al caso de España, el Ministerio de Economía y Hacienda está trabajando en colaboración con los servicios técnicos de la Comisión.

Como se puede comprobar en el Cuadro 9, los superávits primarios previstos contribuirán con 6,8 puntos porcentuales a la reducción de la ratio de deuda. El crecimiento nominal de la economía española aportará 7,3 puntos porcentuales de PIB a dicha reducción. Los pagos por intereses incrementarán la ratio en 4,6 puntos. El aumento debido a la adquisición de activos financieros y otros ajustes (ajuste fondo-flujo) se ha proyectado suponiendo que mantendrá el mismo valor que el observado en 2004, es decir, 0,8 puntos porcentuales de PIB, de modo que su contribución al aumento de la ratio de deuda a lo largo de los tres años de proyección será de 2,4 puntos porcentuales.

| <b>Cuadro 9</b>   |             |             |             |             |             |                                 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------------------------|
| <b>DINÁMICA DE LA DEUDA PÚBLICA</b>                       |             |             |             |             |             |                                 |
| <b>% de PIB</b>   |             |             |             |             |             |                                 |
|   | <b>2004</b> | <b>2005</b> | <b>2006</b> | <b>2007</b> | <b>2008</b> | <b>Incremento<br/>2008/2005</b> |
| <b>1. Nivel de deuda bruta</b>                            | 46,6        | 43,1        | 40,3        | 38,0        | 36,0        | -7,1                            |
| <b>2. Variación en el nivel de deuda</b>                  | -2,4        | -3,5        | -2,8        | -2,3        | -2,0        |                                 |
| <b>Contribuciones a la variación en el nivel de deuda</b> |             |             |             |             |             |                                 |
| <b>3. Saldo presupuestario primario</b>                   | -1,9        | -2,8        | -2,6        | -2,2        | -2,0        | -6,8                            |
| <b>4. Intereses pagados</b>                               | 2,0         | 1,8         | 1,7         | 1,5         | 1,4         | 4,6                             |
| <b>5. Efecto del crecimiento nominal del PIB</b>          | -3,3        | -3,3        | -2,7        | -2,4        | -2,2        | -7,3                            |
| <b>6. Otros factores</b>                                  | 0,8         | 0,8         | 0,8         | 0,8         | 0,8         | 2,4                             |
| <b>p.m.: Tipo de interés implícito</b>                    | 4,47        | 4,23        | 4,12        | 4,05        | 4,02        |                                 |

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda (MEH).

## **5. ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD Y COMPARACIÓN CON LA ANTERIOR ACTUALIZACIÓN**

### **5.1. Análisis de sensibilidad: escenarios alternativos de crecimiento y riesgos**

Para realizar el análisis de sensibilidad de las finanzas públicas con relación al crecimiento económico se ha supuesto que la única variable que varía es el crecimiento real del PIB. En concreto, se ha considerado un escenario alternativo en el que el crecimiento real del PIB, a partir de 2006, es inferior en medio punto porcentual al del escenario base. Los resultados obtenidos aparecen en el Cuadro 10, en donde, como se puede observar este menor crecimiento minoraría los superávits hasta convertirse en un déficit del 0,1% en 2008. Además, la ratio de deuda, en lugar de reducirse 7 puntos porcentuales de PIB, como se contempla en el escenario central, lo haría en unos 5 puntos hasta situarse, al final del periodo, en el 37,9%

| <b>Cuadro 10</b>                              |      |      |      |      |      |
|---|------|------|------|------|------|
| <b>ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD</b>               |      |      |      |      |      |
| <b>Escenarios alternativos de crecimiento</b> |      |      |      |      |      |
|   | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
| <b>Escenario de crecimiento central</b>       |      |      |      |      |      |
| PIB (% crecimiento real)                      | 3,1  | 3,4  | 3,3  | 3,2  | 3,2  |
| Saldo presupuestario (% PIB)                  | -0,1 | 1,0  | 0,9  | 0,7  | 0,6  |
| Deuda bruta (% PIB)                           | 46,6 | 43,1 | 40,3 | 38,0 | 36,0 |
| <b>Escenario de crecimiento moderado</b>      |      |      |      |      |      |
| PIB (% crecimiento real)                      | 3,1  | 3,4  | 2,8  | 2,7  | 2,7  |
| Saldo presupuestario (% PIB)                  | -0,1 | 1,0  | 0,7  | 0,2  | -0,1 |
| Deuda bruta (% PIB)                           | 46,6 | 43,1 | 40,8 | 39,1 | 37,9 |

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda (MEH)

## 5.2. Análisis de sensibilidad: tipos de interés

Para analizar el efecto de las variaciones de los tipos de interés sobre los déficits y la deuda pública programadas en el escenario central, se supone que la curva de tipos de interés se desplaza 1 punto porcentual hacia arriba (escenario de tipos elevados) y hacia abajo (escenario de tipos reducidos) del nivel considerado en el escenario central.

Se supone, igualmente, que la modificación de los tipos de interés no afecta a otras variables macroeconómicas, que las autoridades fiscales no reaccionan a dicha modificación alterando otros gastos o ingresos y que los nuevos tipos de interés sólo se aplican a la nueva deuda emitida para cubrir las amortizaciones y la necesidad de endeudamiento del periodo.

| <b>Cuadro 11</b>                                  |      |      |      |      |
|---|------|------|------|------|
| <b>ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD: Tipos de interés</b> |      |      |      |      |
| <b>% de PIB</b>                                   |      |      |      |      |
|   | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
| <b>Escenario de tipos elevados</b>                |      |      |      |      |
| Saldo presupuestario                              | 1,0  | 0,9  | 0,6  | 0,4  |
| Deuda bruta                                       | 43,1 | 40,4 | 38,2 | 36,4 |
| <b>Escenario base</b>                             |      |      |      |      |
| Saldo presupuestario                              | 1,0  | 0,9  | 0,7  | 0,6  |
| Deuda bruta                                       | 43,1 | 40,3 | 38,0 | 36,0 |
| <b>Escenario de tipos reducidos</b>               |      |      |      |      |
| Saldo presupuestario                              | 1,0  | 1,0  | 0,8  | 0,8  |
| Deuda bruta                                       | 43,1 | 40,3 | 37,8 | 35,7 |

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda (MEH).

En esas condiciones, la desviación de 1 punto porcentual de la curva de intereses con respecto a la del escenario base, comienza a tener un efecto perceptible, aunque moderado, a partir del 2007 debido a que la vida media de la deuda pública española se sitúa en el entorno de los seis años. Al término del período proyectado (año 2008) las desviaciones, respecto al escenario base, son, como puede observarse en el Cuadro 11, de unos 0,2 puntos porcentuales de PIB en el saldo presupuestario y de unos 0,4 puntos en la ratio de deuda sobre ese agregado.

### 5.3. Comparación con las previsiones de la anterior Actualización del Programa de Estabilidad.

Como se puede observar en el Cuadro 12, las diferencias entre la presente y la anterior Actualización en cuanto a crecimiento económico son de cierta entidad especialmente en los años más próximos.

Dichas diferencias se deben, en parte, a que la Actualización previa utilizaba datos de Contabilidad Nacional correspondientes a la base 1995 mientras que en la presente los datos corresponden a las nuevas estimaciones del PIB realizadas por el Instituto Nacional de Estadística en el marco de la nueva base 2000 de la Contabilidad Nacional.

Las nuevas estimaciones del PIB, que han incorporado importantes cambios conceptuales y estadísticos respecto a la anterior serie contable base 1995 (entre otros, las nuevas series de población y empleo), han elevado el nivel y las tasas de crecimiento del agregado, lo que justifica que las mayores diferencias se encuentren en los años más recientes y que dichas diferencias se vayan reduciendo a lo largo del periodo.

| <b>Cuadro 12</b>   |                                       |      |      |      |      |
|--|---------------------------------------|------|------|------|------|
| <b>DIFERENCIAS CON LA ACTUALIZACIÓN PREVIA DEL PROGRAMA DE ESTABILIDAD</b> |                                       |      |      |      |      |
|  | 2004                                  | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|  | <b>PIB (% crecimiento en volumen)</b> |      |      |      |      |
| Actualización previa   | 2,6                                   | 2,9  | 3,0  | 3,0  | 3,0  |
| Presente actualización   | 3,1                                   | 3,4  | 3,3  | 3,2  | 3,2  |
| Diferencia   | 0,5                                   | 0,5  | 0,3  | 0,2  | 0,2  |
|  | <b>Saldo presupuestario (% PIB)</b>   |      |      |      |      |
| Actualización previa   | -0,8                                  | 0,1  | 0,2  | 0,4  | 0,4  |
| Presente actualización   | -0,1                                  | 1,0  | 0,9  | 0,7  | 0,6  |
| Diferencia   | 0,7                                   | 0,9  | 0,7  | 0,3  | 0,2  |
|  | <b>Deuda bruta (% PIB)</b>            |      |      |      |      |
| Actualización previa   | 49,1                                  | 46,7 | 44,3 | 42,0 | 40,0 |
| Presente actualización   | 46,6                                  | 43,1 | 40,3 | 38,0 | 36,0 |
| Diferencia   | -2,5                                  | -3,6 | -4,0 | -4,0 | -4,0 |

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda (MEH).

La publicación de un déficit público del año 2004 en base 2000 inferior al que se estimaba con anterioridad en base 1995 y la información disponible relativa al 2005, ha llevado a elevar los superávits del periodo 2005-2008, máxime si se tiene en cuenta, como se señaló anteriormente, que el déficit del 0,1% en 2004 representa, corregido de la asunción de deuda de RENFE por el Estado, un superávit del 0,5%.

Finalmente, las desviaciones existentes entre las Actualizaciones previa y actual en lo que atañe a la ratio de deuda cabe atribuir las a la evolución más positiva de los saldos presupuestarios que contempla la actual Actualización y, sobre todo, a la elevación que ha experimentado el nivel del PIB nominal en la nueva base 2000. Dicho efecto ha sido poco significativo en el caso del porcentaje del saldo presupuestario debido al escaso peso de éste en el PIB.

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

### **6.1. Estrategia**

La estrategia fiscal 2005-2008 no se reduce a la mera consecución de los objetivos de estabilidad presupuestaria, sino que se instrumenta prestando especial atención a la calidad de las políticas de ingresos y de gastos públicos. No obstante, la mejora de la calidad de las finanzas públicas quedaría incompleta sin las medidas necesarias para fortalecer el marco institucional en el que se desenvuelve la actividad del sector público. Ello es especialmente relevante en un contexto, como el español, caracterizado por una creciente descentralización de las decisiones presupuestarias y en el que, por tanto, se hace necesario el esfuerzo y compromiso de todos los niveles de gobierno. A este objetivo responden las reformas previstas de las Leyes de Estabilidad Presupuestaria así como del Sistema de Financiación Autonómica y que se desarrollan en el último apartado de este Programa.

En materia de gasto público, la prioridad es dar continuidad a la política, iniciada en los Presupuestos de 2005, de reorientación del mismo hacia las partidas con mayor capacidad para impulsar el crecimiento de la productividad y contribuir de esta manera al objetivo de convergencia en renta per cápita con la Unión Europea. Se persigue asimismo garantizar la eficacia y eficiencia de las principales políticas públicas, objetivo al que responde la Agencia de Evaluación de Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios cuya creación está prevista en el proyecto de Ley de Agencias en fase de tramitación parlamentaria. Este énfasis en la calidad del gasto público y, en particular, en el denominado gasto público productivo no sólo responde al objetivo de la convergencia real propiamente dicha, sino también a sus efectos positivos sobre el crecimiento potencial que permiten reforzar la propia sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas.

En la vertiente de los ingresos, se encuentra en estudio una reforma tributaria que, manteniendo el principio de suficiencia impositiva, se encamina a aumentar la eficiencia y equidad del sistema tributario, así como fomentar el respeto al

medio ambiente. Esta reforma no tendrá efectos en 2006, año en que únicamente se verán reflejados los cambios de carácter técnico derivados del compromiso de limitar los efectos distorsionadores de la inflación en la imposición. Así, por segundo año consecutivo, se adoptarán las siguientes medidas: se deflactarán las tarifas de la imposición sobre la renta de las personas físicas, se actualizarán los coeficientes aplicables a los activos inmobiliarios, se actualizarán determinadas tasas y se mantendrán los tipos impositivos de los Impuestos Especiales sobre alcohol, cerveza, productos intermedios y cigarrillos, tras su elevación en septiembre de 2005.

Además de esta reforma en estudio, si la evolución del PIB llevara a una recaudación mayor de la prevista en la actualización descrita, se analizaría la posibilidad de utilizar dicho incremento recaudatorio para promover la productividad o para mitigar el impacto de una posible reducción de fondos europeos.

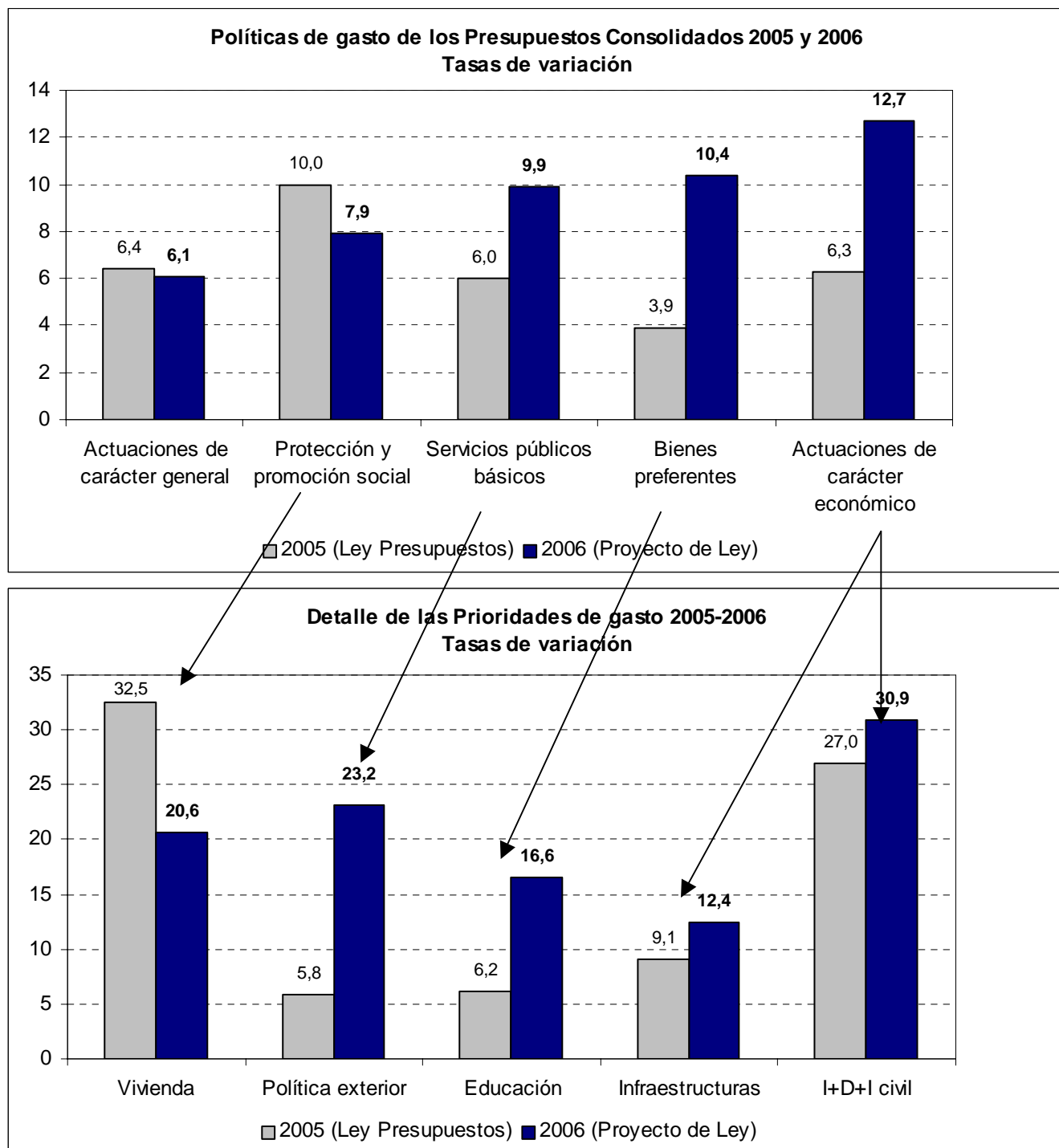
## **6.2. Evolución del gasto**

La prioridad que la política económica otorga a la productividad se traduce en una estrategia de gasto que prima las políticas con una incidencia más directa sobre el crecimiento. Consecuentemente, el gasto en I+D+i, en el desarrollo de la Sociedad de la información, la inversión en infraestructuras y el fortalecimiento de la política educativa se convierten en prioridades de la política presupuestaria. Ello significa no sólo aumentar su participación dentro del conjunto de las políticas de gasto sino, sobre todo, contar con una estrategia a medio plazo que respalde dichas políticas y asegure su continuidad en el tiempo. La estabilidad del esfuerzo presupuestario adquiere máxima relevancia si se tiene además en cuenta que se trata de políticas que precisan de tiempo para producir sus efectos y que el margen discrecional en las políticas de gasto resulta relativamente limitado.

La inversión civil en I+D+i es una pieza clave para mantener y aumentar el crecimiento, la productividad y el bienestar. La brecha en I+D+i con respecto a las ratios de la Unión Europea explica que la convergencia en esta materia sea un objetivo prioritario de la estrategia económica y presupuestaria. El Programa Ingenio 2010 pretende involucrar al Estado, empresas, universidades y otros organismos de investigación en un esfuerzo decidido de inversión que permita elevar el gasto en I+D+i hasta el 2% del PIB en el año 2010, llegando ya al 1,6% en el 2008 y situar la contribución del sector privado en dicho año en el 52,5%. En materia de Sociedad de la Información, el objetivo es incrementar la participación de este sector en la economía al 6,4% del PIB en el 2008 y un 7% en el 2010 frente al 4,8% de 2004.

Para movilizar los recursos necesarios para alcanzar dichos porcentajes, se ha asumido el compromiso de aumentar la inversión civil del Estado en I+D+i en un porcentaje no inferior al 25% anual a lo largo de esta legislatura. En cumplimiento del mismo, en 2006 está previsto un aumento del gasto por estos conceptos del 30,9 % o de casi un 28% si se considera únicamente el gasto no financiero. (Gráfico 5)

**Gráfico 5**



Además de seguir aumentando las dotaciones de los proyectos en marcha, el Programa INGENIO 2010 realizará nuevas actuaciones estratégicas como son el Programa CENIT, para promover la colaboración pública-privada; el programa CONSOLIDER dirigido a aumentar la cooperación entre investigadores en torno a

proyectos de consorcios líderes e instalaciones singulares y el plan AVANZ@ para promover el desarrollo de la Sociedad de la Información entre ciudadanos, empresas y administración pública y acortar distancias con la Unión Europea.

El déficit de capital físico de la economía española y su estrecha relación con la evolución de la productividad y el crecimiento explica la prioridad otorgada al gasto en inversión pública en infraestructuras. El esfuerzo en esta área resulta vital para la modernización de la economía y su integración en Europa, pero, además, contribuye a fortalecer la cohesión territorial y un funcionamiento más eficaz de los mercados. En particular, el periodo 2006-2008 continúa concentrando los esfuerzos de inversión en dos áreas: infraestructuras del transporte e inversiones hidráulicas. En 2006, las inversiones previstas crecen a una tasa del 12,4%, más de cuatro puntos por encima del aumento del gasto no financiero consolidado presupuestado para dicho año.

Para dotar de un marco coherente y estable a estas actuaciones se ha aprobado el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte 2005-2020<sup>7</sup> en el que se anclan las inversiones en materia de infraestructura del transporte. Aunque se contemplan actuaciones dirigidas a aumentar la capacidad de puertos y aeropuertos, se otorga prioridad al desarrollo de las infraestructuras de ferrocarril y, en segundo lugar, a las inversiones de transporte por carretera.

Por su parte, la política de inversiones hidráulicas se asienta en el Programa AGUA<sup>8</sup> que materializa el cambio introducido en esta política en coherencia con las directrices comunitarias y cuyo objeto es promover un uso racional y eficiente de este recurso e incrementar la eficacia de los fondos públicos destinados a infraestructuras y gestión del agua.

Aun cuando la mayoría de las competencias en educación se encuentran descentralizadas, su claro impacto sobre la productividad del capital humano y el papel del Estado como garante de una enseñanza de calidad y de la igualdad de oportunidades motivan los esfuerzos que está previsto realizar en esta materia. Por una parte, el Estado asume parte de los costes de la reforma educativa en marcha (reforma de la Ley Orgánica de Educación) en la que, entre otras actuaciones, se potencian los idiomas y la introducción de las TIC y se mantiene el compromiso con la política de becas. En conjunto, en el año 2006 la política educativa experimenta un incremento del 16,6%, destacando el incremento de los recursos destinados a becas y ayudas al estudio en un 9,6%.

Además, la formación profesional de ocupados y desocupados recibe también atención y se refuerza la concertación social y la colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas en esta materia. Los presupuestos de 2006 incorporan un aumento del gasto total en formación profesional, en el ámbito laboral, destinada a ocupados y parados, del 6,3%.

---

<sup>7</sup> [www.fomento.es](http://www.fomento.es)

<sup>8</sup> [www.mma.es](http://www.mma.es)



La Agencia de Evaluación de Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios, prevista en el proyecto de Ley de Agencias, jugará también un papel fundamental en la mejora de la calidad de las finanzas públicas. Este proyecto se encuentra actualmente en fase de deliberación por la Comisión de Administraciones Públicas del Congreso. Conforme al proyecto, la Agencia tendrá por objeto promover y realizar evaluaciones de las políticas y programas públicos para favorecer un uso racional de los recursos e impulsar una gestión de calidad de los servicios públicos. A tales efectos, se aprobará anualmente el conjunto de programas y políticas que serán objeto de evaluación. Además, deberá elevar al Congreso un informe anual sobre la actividad de las agencias estatales y sus compromisos para mejorar la calidad de los servicios públicos. Por su parte, el Programa Nacional de Reformas prevé que la agencia pueda realizar un informe anual adicional sobre su grado de implementación.

Esta nueva Agencia se enmarca dentro del contexto más amplio de actuaciones previstas para modernizar la gestión pública. Por un parte, se aborda una modernización organizativa a través del citado proyecto de Ley de agencias que prevé una reorganización parcial de la administración, introduciendo cambios institucionales dirigidos a facilitar un modelo de gestión más flexible y autónomo que debe redundar en beneficio de la calidad de las finanzas públicas, tal y como se desarrolla en el apartado 8.3. Y por otra, la modernización tecnológica mediante la instrumentación del Plan CONECTA que contempla inversiones para acercar la administración al ciudadano (ciudadano.es), racionalizar y simplificar procedimientos de gestión (simplifica), impulsar el intercambio de datos y certificados electrónicos (certifica) y fomentar la firma electrónica (eDNI).

### **6.3. Evolución de los ingresos**

La reforma tributaria en estudio se encamina a aumentar la equidad, apoyar la eficiencia y mejorar el medio ambiente. Consecuentemente, la reforma se centra en la imposición directa, mediante una modificación de la fiscalidad de las personas físicas y de sociedades. Además, en el marco de la reciente aprobación del Plan AVANZ@, el Ministerio de Economía y Hacienda estudiará la ampliación de los incentivos fiscales aplicables a las inversiones en I+D+i, al fomento del uso de las TIC, a la formación de empleados en TIC y, en su caso, a la introducción de incentivos para impulsar el teletrabajo.

La reforma de la fiscalidad de las rentas de las personas físicas tiene por objetivos asegurar un tratamiento más equitativo de las circunstancias personales y familiares del sujeto pasivo, reducir la carga fiscal de las rentas del trabajo por cuenta ajena, simplificar el impuesto y aumentar su eficiencia mediante una reducción del número de tramos y del tipo marginal máximo. Además, la reforma estudia reorientar los incentivos fiscales de los planes privados de pensiones, asegurando su carácter complementario al sistema público, y atenuar el problema de la dependencia mediante beneficios fiscales.

La reforma del impuesto de sociedades pretende incidir de forma sustancial sobre el crecimiento económico y el aumento del empleo. Por ello, los cambios se orientan hacia una reducción del tipo impositivo que mejore la competitividad de

las empresas y hacia una simplificación y racionalización del esquema de deducciones, eliminando aquellas que no han logrado sus objetivos y han distorsionado las decisiones de las empresas.

Adicionalmente, se está estudiando la posibilidad de adoptar medidas fiscales dirigidas a internalizar la incidencia negativa de las actividades contaminantes lo que contribuiría a un uso racional y eficiente de los recursos energéticos en línea con los compromisos asumidos en el seno de la UE basados en el principio de "quien contamina paga" y los de recorte de emisiones bajo el marco del Protocolo de Kyoto. Esta reforma permitiría, además, reforzar la solidaridad intergeneracional al emplear recursos actuales para el disfrute por las generaciones futuras de un medio ambiente menos deteriorado.

Junto con la reforma tributaria está previsto abordar también una Ley en la que queden recogidas las actuaciones en materia de prevención del fraude como elemento clave para garantizar la equidad del sistema tributario y sin el cual toda reforma vería mermados sus resultados.

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

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

De acuerdo con lo previsto en el "Código de Conducta" sobre el contenido y formato de los Programas de Estabilidad y Convergencia, en esta Actualización se incluyen las proyecciones de gasto en pensiones que se han elaborado utilizando los supuestos demográficos y macroeconómicos comunes del Grupo de Trabajo de Envejecimiento del Comité de Política Económica.

Los resultados que arrojan los supuestos demográficos comunes indican que el envejecimiento en toda Europa en 2050 será muy notable con respecto a 2003. En el caso de España, la importante caída de la población en edad de trabajar se combinará con una población de mayores de 65 años que se duplicará y una población de mayores de 80 años que se triplicará.

Respecto a los supuestos comunes sobre el comportamiento a largo plazo del mercado de trabajo y en lo que se refiere a la tasa de actividad España será el país de la UE donde más aumentará la tasa de actividad en el periodo 2004-2050 en toda Europa, con la excepción de Chipre, debido al importante aumento de la actividad de las mujeres y, también, de los trabajadores mayores (55-64 años). La metodología adoptada refleja, en todo caso, el supuesto de ausencia de cambio en las políticas de mercado de trabajo. Para la tasa de paro, se supone que convergerá a la NAIRU media de la UE-15 (7%) en 2012, manteniéndose constante hasta 2050. Como consecuencia de las tasas de actividad y paro proyectadas, las tasas de ocupación crecerán considerablemente hasta alcanzar para la población entre 15 y 64 años el 71,4% en 2050. No obstante, la evolución demográfica hará que el número de ocupados en 2050 sea inferior al de 2003 en un 3,8%.

En lo que se refiere al comportamiento de la productividad, se ha adoptado un enfoque basado en la función de producción en el que la productividad por trabajador está determinada por la proyección de la población empleada, los supuestos de la evolución de la productividad total de los factores (PTF), que para España converge al 1,1% en 2012<sup>9</sup>, y la evolución de la inversión, cuya ratio respecto al PIB se mantiene constante hasta 2010, pasando gradualmente a una relación capital/trabajo que se mantiene constante desde 2030 hasta 2050, de manera que el crecimiento de la productividad del trabajo será igual al de la productividad total de los factores. Otros supuestos macroeconómicos relevantes son la evolución del tipo de interés real al 3%, una tasa de inflación constante del 2% y una tasa de crecimiento de los salarios reales igual a la productividad del trabajo.

Los resultados que arrojan estos supuestos son que las tasas de crecimiento potencial bajarán considerablemente en toda la UE en 2050.

| <b>Cuadro 13</b>  |             |             |             |             |             |             |             |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>PROYECCIONES DE GASTO EN PENSIONES A LARGO PLAZO</b>   |             |             |             |             |             |             |             |
| <b>% de PIB</b>   |             |             |             |             |             |             |             |
|   | <b>2000</b> | <b>2005</b> | <b>2010</b> | <b>2020</b> | <b>2030</b> | <b>2040</b> | <b>2050</b> |
| <b>Total Gasto en pensiones</b>                           | <b>9,1</b>  | <b>8,7</b>  | <b>8,9</b>  | <b>9,3</b>  | <b>11,8</b> | <b>15,1</b> | <b>15,7</b> |
| Gasto en pensiones de la S.S.                             | 8,1         | 7,8         | 8,1         | 8,5         | 11          | 14,4        | 15,2        |
| Pensiones jubilación y jubilación anticipada              | 6           | 5,7         | 5,8         | 6,1         | 8,4         | 11,5        | 12,2        |
| Otras pensiones   | 3,1         | 3           | 3,1         | 3,2         | 3,4         | 3,6         | 3,5         |
| <b>Supuestos</b>  |             |             |             |             |             |             |             |
| Crecimiento de la productividad del trabajo               |             | 0,8         | 1,6         | 2           | 1,7         | 1,7         | 1,7         |
| Crecimiento real PIB                                      |             | 3,1         | 2,8         | 2           | 1           | 0,4         | 1           |
| Tasa de actividad hombres (20 a 64)                       |             | 85,6        | 86,9        | 87,9        | 87          | 86,1        | 87,8        |
| Tasa de actividad-mujeres (20 a 64)                       |             | 61,5        | 66,4        | 72,2        | 73,5        | 73,4        | 74,9        |
| Total tasa de actividad (20 a 64)                         |             | 73,6        | 76,7        | 80,2        | 80,3        | 79,9        | 81,5        |
| Tasa de paro  |             | 10,4        | 8,7         | 7           | 7           | 7           | 7           |
| Población mayor de 65 años sobre el total de la población |             | 16,8        | 17,2        | 19,6        | 24,4        | 30,5        | 35          |

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda (MEH).

Sobre la base de estos escenarios, los principales elementos de las proyecciones de gasto en pensiones sobre el PIB que España ha realizado en el marco del Ecofin se recogen en el Cuadro 13. El gasto en pensiones pasa del 8,7% del PIB

<sup>9</sup> El supuesto general para los países de la UE-15 es que las tasas de variación de las PTF convergen al 1,1 por ciento en 2030. Como este supuesto produce resultados extraños en varios casos, entre ellos España, se han adoptado soluciones individuales.

previsto para 2005 hasta el 15,7% en 2050, principalmente como consecuencia del aumento de la tasa de dependencia (población mayor de 65 años respecto a la población en edad de trabajar), que pasa del 24,6% en 2004 al 65,6 en 2050.

## 7.2 Estrategia

La estrategia para hacer frente al aumento esperado del gasto asociado al envejecimiento, se basa en tres pilares fundamentales:

- La estabilidad presupuestaria, que permite reducir las ratios de deuda pública respecto del PIB y aumentar las dotaciones al Fondo de Reserva.
- El aumento del empleo y el alargamiento de la vida activa.
- La revisión de los sistemas de prestaciones sociales y el control de otros gastos asociados al envejecimiento.

### *Fondo Reserva de la Seguridad Social*

El superávit de la Seguridad Social se ha traducido en nuevas dotaciones al Fondo de Reserva de la Seguridad Social (FRSS), que fue creado en el año 2000 con el fin de atender a futuras necesidades en materia de prestaciones contributivas y ha experimentado un fuerte crecimiento desde entonces. En 2006, según la Ley de Presupuestos, se dotarán al Fondo de Reserva 6.266,75 millones de euros, con lo que su importe superará los 32.900 millones de euros, alcanzando el 3,4% del PIB.

| <b>Cuadro 14</b>                                    |          |
|---|----------|
| <b>FONDO DE RESERVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL</b>      |          |
|   | <b>%</b> |
| <b>Saldo en cuenta corriente en Banco de España</b> | 4,0      |
| <b>Letras del Tesoro español</b>                    | 7,4      |
| <b>Bonos y Obligaciones del Tesoro español</b>      | 71,1     |
| <b>Bonos de Gobiernos extranjeros</b>               | 17,5     |
| Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda (MEH).    |          |

En noviembre de 2005, el FRSS, valorado a precios de mercado, asciende a 27.424 millones de euros. El porcentaje de los diferentes tipos de activos que lo componen, según precios de mercado, se detalla en el Cuadro 14.

### *Reforma de las prestaciones sociales*

En el marco de la Declaración para el Diálogo Social suscrito en julio de 2004 se acordó la constitución de una Mesa de diálogo con los interlocutores sociales para la reforma de la Seguridad Social. En este contexto, el pasado 10 de noviembre de 2005 el Gobierno, a través del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, ha presentado a dicha Mesa una propuesta con un amplio paquete de medidas de

reforma que afecta no sólo a la jubilación sino a todas las prestaciones del sistema con el objetivo de permitir un crecimiento ordenado del gasto en todos los capítulos, que corrija también las actuales lagunas que puedan persistir en el sistema de protección.

Las reformas propuestas a los agentes sociales abogan por la prolongación de la vida laboral, una mayor vinculación entre aportaciones y prestaciones y por corregir las injusticias del sistema.

En línea con las recomendaciones de los organismos internacionales, las reformas dirigidas a prolongar la vida laboral se concretan en:

- Crear incentivos eficaces para que los trabajadores puedan optar voluntariamente por prolongar su vida laboral, al ver mejoradas sus prestaciones.
- Dotar de más incentivos a los empresarios para mantener en actividad a los trabajadores veteranos.
- Desincentivar el abandono anticipado de la vida laboral.

El objetivo de lograr una mayor vinculación entre aportaciones y prestaciones es un mandato del Pacto de Toledo, para lo que el Gobierno propone:

- Generar mayores posibilidades de mejorar las bases de cotización y mayores incentivos a las carreras más largas.
- Reducir las posibilidades de sortear o disminuir los requisitos legales para obtener una prestación (en tiempos de carencia, incapacidad temporal o permanente, concurrencia de diferentes supuestos).
- Simplificar la estructura de regímenes del sistema y eliminar las trabas a un mejor encuadramiento.
- Simplificar y unificar los requisitos para el acceso a las prestaciones.

Para corregir el déficit de protección del sistema actual, se propone:

- Mejorar las pensiones mínimas.
- Mejorar el subsidio de gran invalidez de los trabajadores con menor pensión.
- Ampliar la pensión de viudedad hacia nuevas situaciones familiares de dependencia económica, a la vez que se adapta la prestación a la realidad socioeconómica de la España del futuro.
- Corregir la situación actual que da mayor protección a las personas que se jubilan voluntariamente de forma anticipada frente a los que acceden a la jubilación por causa de despido
- Establecer una mayor aportación de quienes cotizan menos tiempo.

### ***Control del gasto sanitario***

El objetivo fundamental es garantizar la viabilidad financiera del Sistema Nacional de Salud, moderando las tensiones de aumento de gasto y buscando la máxima eficiencia en la utilización de los recursos, que permita asegurar el

mantenimiento de un sistema sanitario universal y público de calidad y hacer frente al importante reto del envejecimiento de la población y de la innovación tecnológica.

- a) Desarrollo del Plan Estratégico de Política Farmacéutica: El Plan, desarrollado en gran parte en la Ley de Garantías y Uso Racional de los Medicamentos y Productos Sanitarios prevé, entre otras, actuaciones en los siguientes ámbitos: establecimiento de criterios de objetividad y de transparencia en la financiación de medicamentos y productos sanitarios por aumento de la efectividad en la prescripción de fármacos financiados por el sector público; mejora de los mecanismos de fijación de precios, otorgando una mayor importancia a la evidencia científica y fomentando el uso racional y eficiente de los recursos; reforma del Sistema de Precios de Referencia, por el que se establecen precios máximos de financiación para determinados medicamentos, de tal forma que sea objetivo, transparente, gradual y predecible para la industria farmacéutica; puesta en marcha de un mecanismo de financiación selectiva de medicamentos basado en criterios de utilidad terapéutica y en criterios fármaco-económicos; actuaciones que garanticen la formación continua y la calidad y objetividad de la información sobre medicamentos a los profesionales; y fomento del consumo racional e informado de medicamentos por parte de los ciudadanos. El Plan también contiene medidas a favor de los medicamentos genéricos para aumentar su disponibilidad en el Sistema Nacional de Salud (SNS), como instrumento de racionalización y contención del gasto, agilizando los trámites para su registro y comercialización y con campañas de información y promoción, entre otras.
- b) Se adoptará un Plan de Calidad para mejorar la calidad y cohesión del Sistema Nacional de Salud, que constará de las siguientes líneas de actuación: refuerzo de las políticas de prevención y promoción de la salud a través de las Estrategias de Salud; realización y potenciación de guías de práctica clínica con base en la evidencia científica que permitan racionalizar el uso de todas las tecnologías diagnósticas y terapéuticas; refuerzo de la Agencia de Evaluación de Tecnologías Sanitarias y de la red de organismos de evaluación del SNS para fomentar la evaluación previa de las tecnologías que se introducen en el sistema; apoyo a la formación continuada de los profesionales; desarrollo de los programas de acreditación y evaluación de centros y servicios sanitarios; y desarrollo de los sistemas de información.

## **8. ASPECTOS INSTITUCIONALES DE LAS FINANZAS PÚBLICAS**

### **8.1. La Reforma de la Ley de Estabilidad Presupuestaria**

El Consejo de Ministros aprobó el 29 de julio de 2005 la remisión a las Cortes Generales de la modificación de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y de la Ley Orgánica Complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria por las que se refuerza la estabilidad presupuestaria y se introducen criterios y procedimientos más transparentes para garantizar su aplicación por todas las administraciones.

La definición de los objetivos presupuestarios tiene en cuenta las singularidades de los distintos agentes que integran las Administraciones Públicas por lo que se establecen de forma separada para la Seguridad Social del resto de las Administraciones. Ello aumenta la transparencia en la definición del objetivo de estabilidad presupuestaria. Para la Seguridad Social el objetivo es el equilibrio entre los ingresos y gastos a largo plazo, esto es, asegurar la sostenibilidad financiera del Sistema. Por ello, el objetivo de estabilidad de la Seguridad Social se fijará atendiendo a las previsiones sobre la evolución demográfica y económica a medio y largo plazo.

Para el resto de administraciones, el principio de estabilidad presupuestaria se modifica con la finalidad de adaptarlo a la situación cíclica de la economía por lo que se permitirá, con carácter excepcional, la presupuestación de déficits. Los objetivos presupuestarios se definirán para un período de tres años en función de la posición cíclica de la economía prevista en dichos ejercicios, lo que permite reforzar la función estabilizadora de la política fiscal y evitar un posible sesgo procíclico. El objetivo de estabilidad de cada ejercicio se fijará tomando como referencia un umbral de crecimiento del PIB español por debajo del cual las administraciones podrán incurrir en un déficit, y otro por encima del cual deberán presupuestar con superávit. Entre ambos límites las administraciones presupuestarán en equilibrio. Los umbrales máximo y mínimo se establecen, inicialmente, en un 2% y un 3% del PIB.

Se abre así la posibilidad de incurrir en déficits en periodos de bajo crecimiento pero sin que se pueda exceder del límite máximo para el conjunto de Estado, Comunidades Autónomas (CCAA) y Entidades Locales (EELL) del 1% del PIB, con el siguiente reparto entre agentes: Estado: 0,20% del PIB; CCAA: 0,75% del PIB y EE.LL.: 0,05% del PIB

Del mismo modo, esta nueva regla impone la obligación de lograr superávits en períodos de alto crecimiento, lo que viene a resultar más exigente que el Pacto de Estabilidad y Crecimiento europeo. No obstante, la obligación de presupuestar con superávit tendrá en cuenta el grado de convergencia en materia de I+D+i y de desarrollo de la Sociedad de la Información.

La determinación de la posición cíclica necesaria para establecer los objetivos de estabilidad plurianuales corresponde al Ministerio de Economía y Hacienda. No obstante, en la elaboración del informe se prevé la consulta previa al Instituto Nacional de Estadística así como al Banco de España y se establece que se deberán tener en cuenta las previsiones del Banco Central Europeo y de la Comisión europea.

Con independencia de lo anterior y de forma adicional al déficit que se hubiera determinado, el Estado, las Comunidades Autónomas y determinadas Entidades Locales que tengan cedidos rendimientos de los tributos del Estado podrán presentar un déficit cuando éste financie incrementos de inversión en programas dirigidos a atender actuaciones productivas, incluidos los destinados a I+D+i. No obstante, se establece un límite máximo al déficit derivado de dichos programas del 0,5% del PIB para el conjunto de dichas administraciones que sigue

proporcionando un importante margen para cumplir con holgura el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, incluso en el hipotético caso de que la coyuntura económica permitiera un déficit adicional de hasta el 1% del PIB. Además, se definen los requisitos para que se pueda admitir esos programas. En concreto, los programas deben acreditar que incrementan la inversión pública, se han de financiar, al menos, en un 30 por 100 con ahorro bruto de la Administración proponente, y las inversiones deben contribuir a la mejora de la productividad y competitividad de la economía. Además, la decisión para aceptar un programa de inversión tendrá en cuenta el volumen de endeudamiento de la administración proponente.

Uno de los objetivos básicos de la reforma es reforzar el consenso, compromiso e implicación con la disciplina fiscal por parte de todas las administraciones. Por ello, se introduce un nuevo mecanismo de determinación del objetivo de estabilidad de las administraciones territoriales apoyado en el diálogo y la negociación. El objetivo global de estabilidad de las Comunidades Autónomas se fija por el Gobierno tras un periodo de consultas con todas y cada una de las comunidades. Aprobado el objetivo global, el objetivo particular con cada comunidad se fijará tras una negociación bilateral a partir del propuesto por la comunidad en la fase previa de consulta. Además, para potenciar los principios de solidaridad se refuerza el papel del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas así como también el de la Comisión Nacional de Administración Local.

Para mejorar la aplicación del principio de estabilidad, la reforma endurece los requisitos para el endeudamiento de cualquier Administración Pública que incumpla el objetivo de déficit y, además, subraya que el Estado no asumirá ni responderá de los compromisos contraídos por las CCAA ni de los entes vinculados a ellas. En caso de riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad por parte de alguna administración, el Gobierno le podrá formular una advertencia. Si finalmente el incumplimiento consiste en un mayor déficit, se requerirá la formulación de un plan económico-financiero de reequilibrio.

Además, la reforma presta especial atención al aumento de la transparencia en las cuentas públicas. Para ello, los presupuestos del Estado, de Comunidades Autónomas y Entes Locales y sus liquidaciones deberán permitir la verificación del cumplimiento del objetivo de estabilidad y la observancia de las normas comunitarias en materia de contabilidad nacional. Asimismo, se incrementarán las exigencias de información a remitir por todas las administraciones, que se integrarán en un banco de datos de carácter público.

## **8.2. La Reforma del Sistema de Financiación Autonómica**

El objetivo de la reforma es introducir una mayor simetría en las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de ingresos y de gastos y, de esta forma, corregir las presiones actualmente existentes sobre el gasto derivadas de la existencia de una limitada corresponsabilidad fiscal. La reforma ha de suponer un refuerzo de los principios de suficiencia, autonomía y equidad, con un



desarrollo que dote al sistema de más transparencia y estabilidad. Las principales líneas de la reforma son las siguientes:

- Cesión de nueva capacidad normativa a las Comunidades Autónomas para aumentar la corresponsabilidad fiscal y refuerzo de su presencia en las instituciones tributarias para favorecer conjuntamente la autonomía financiera de las distintas Administraciones y la gestión eficiente de los recursos tributarios de ámbito estatal.
- Establecer un mecanismo de nivelación explícito que garantice que las Comunidades Autónomas estén en condiciones de prestar un nivel mínimo de servicios con independencia de su capacidad fiscal.
- Garantizar que los esfuerzos fiscales adicionales de las comunidades se destinan a financiar servicios en la comunidad correspondiente.
- Evolución de los recursos más ligada a la evolución de la población.
- Reducción de la dispersión en la financiación por habitante.

### **8.3. La Ley de Agencias**

Se encuentra en tramitación el proyecto de la Ley de Agencias para la Mejora de los Servicios Públicos, por el que se regula y se incorpora a la Administración General del Estado una nueva fórmula organizativa general: las Agencias Estatales. Con ellas se pretende garantizar una gestión pública más acorde con la dimensión actual de la Administración en el siglo XXI y en línea con los países más avanzados en materia de función pública.

Estos nuevos organismos estarán dotados de un mayor nivel de autonomía y flexibilidad respecto de las ofrecidas por la legislación vigente, al tiempo que se refuerzan los mecanismos de control de la eficacia, promoviendo la cultura de la responsabilidad por los resultados. Su modelo de gestión responderá a los siguientes rasgos básicos:

- Una gestión por objetivos, plasmados en un contrato de gestión donde se fijarán los compromisos con unos indicadores de resultados y unos niveles de eficacia y de calidad determinados.
- Mayor nivel de autonomía en su régimen de personal, presupuestario y de control.
- Y mayor capacidad de generar ingresos con la posibilidad de obtener ingresos por patrocinio.

La creación de agencias no supone, sin más, un nuevo tipo de organismo público. Al contrario, se trata de la fórmula organizativa hacia la que, progresivamente, se van a reconducir aquellos organismos públicos existentes en la actualidad, cuya actividad y funciones se ajusten al concepto de Agencia Estatal. En concreto, el proyecto de Ley propone ya la creación de las siguientes ocho agencias, además de la ya citada Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas:

- BOE
- Investigación Científica
- Inmigración y Emigración

- Seguridad del Transporte y la Navegación Aérea
- Artes Escénicas y Musicales
- Meteorología
- Cooperación Internacional
- Investigación en Biomedicina y Ciencias de la Salud

#### **8.4. Otras reformas con impacto sobre el escenario presupuestario**

Entre las reformas recientes en materia presupuestaria cabe destacar el acuerdo alcanzado en septiembre de 2005 para mejorar la financiación sanitaria. En dicho Acuerdo, se incluyen medidas con repercusión presupuestaria en 2006; de acuerdo con el compromiso adquirido por el Gobierno, el Estado aportará (sin incluir anticipos a cuenta) 1.677 M € para ayudar a las CCAA en la financiación del gasto sanitario.

Además el RDL 12/2005 autoriza al Ministro de Economía y Hacienda para que acuerde la concesión de anticipos de tesorería a las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, a cuenta de la liquidación definitiva del sistema de financiación. Estos anticipos de tesorería podrían afectar, en su caso, al techo de gasto.

Asimismo en este RDL se incrementa la fiscalidad que grava el consumo de bebidas alcohólicas y labores del tabaco, con el doble efecto de proporcionar fondos y desincentivar su consumo. En lo que se refiere a los impuestos sobre el alcohol y bebidas alcohólicas, sus tipos impositivos se incrementan un 10 por 100. En cuanto al Impuesto sobre las Labores del Tabaco, el tipo específico aplicable a los cigarrillos se incrementa un 5,3 por 100 mientras que el tipo "ad valorem" se incrementa casi en un punto porcentual. Los tipos impositivos "ad valorem" aplicables al resto de labores del tabaco se incrementan en una proporción similar a la elevación global que sufre la fiscalidad de los cigarrillos por aplicación de los nuevos tipos. En todos los casos se respetan las condiciones exigidas por la normativa comunitaria.

## **9 CONCLUSIÓN**

La presente Actualización del Programa de Estabilidad pone de manifiesto como las finanzas públicas constituyen, sin lugar a dudas un importante activo de la economía española. Su saneada posición permite desarrollar una estrategia en la que el crecimiento económico y la productividad se convierten en los principales ejes y retos sobre los que pivota la política económica española. En el caso español, la política fiscal lejos de constituir una restricción para las políticas más favorecedoras del crecimiento económico se convierte en un instrumento fundamental de apoyo para la consecución de los objetivos de Lisboa, permitiendo la instrumentación de unas finanzas de calidad.

Los objetivos fiscales previstos contribuirán, además, a configurar un escenario macroeconómico estable como mejor garantía para facilitar la certidumbre que

los agentes económicos precisan para sustentar sus decisiones de producción, consumo o inversión.

Esta favorable posición de partida no obsta para que no se tomen en consideración aquellas reformas necesarias para hacer frente a los posibles retos que se pueden presentar más allá del horizonte de este programa o aquellas otras que permitan reforzar la propia eficiencia y eficacia de la política fiscal. Por ello, la presente actualización además de los objetivos presupuestarios propiamente dichos relaciona las reformas en fase de tramitación o en estudio y que abarcan desde la propia reforma de las Leyes de estabilidad presupuestaria pasando por la reforma tributaria, la reforma del sistema de la Seguridad Social o la nueva Ley de Agencias.