



ACTUALIZACION DEL PROGRAMA DE ESTABILIDAD

ESPAÑA

2007 - 2010

INDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	4
2. MARCO GENERAL Y OBJETIVOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA	4
3. SITUACIÓN ECONÓMICA Y PERSPECTIVAS	6
3.1 Supuestos internacionales	6
3.2 Evolución cíclica y perspectivas	8
3.3 Previsiones 2007–2010: escenario base.....	11
3.4 Saldos sectoriales.....	15
4. RESULTADOS Y PROYECCIONES PRESUPUESTARIAS	17
4.1 Estrategia de la política fiscal	17
4.2 Objetivos presupuestarios a medio plazo	20
4.3 Situación presupuestaria actual e implicaciones para el próximo año	20
4.4 Saldo estructural y carácter de la política fiscal	23
4.5 Evolución de la deuda pública.....	24
5. ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD Y COMPARACIÓN CON LA ANTERIOR ACTUALIZACIÓN	26
5.1 Análisis de sensibilidad: escenarios alternativos de crecimiento	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
6. CALIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS	29
6.1 Estrategia.....	29
6.2 Evolución del gasto	30
6.3 Evolución de los ingresos.....	34
7. LA SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS	36
7.1 Proyecciones presupuestarias a largo plazo	37
7.2 Estrategia.....	38
8. ASPECTOS INSTITUCIONALES DE LAS FINANZAS PÚBLICAS	41
8.1 Aplicación de las reglas fiscales nacionales	41
8.2 La Reforma de los Sistemas de Financiación Territorial.....	43
8.3 Otras reformas con impacto sobre el escenario presupuestario.....	44
9. CONCLUSIÓN	44

CUADROS

1. Supuestos internacionales
2. Perspectivas macroeconómicas
3. Mercado de Trabajo
4. Evolución de los Precios
5. Saldos sectoriales
6. Proyecciones presupuestarias
7. Evolución cíclica
8. Dinámica de la deuda pública
9. Análisis de sensibilidad: escenarios alternativos de crecimiento
10. Análisis de sensibilidad: tipos de interés
11. Diferencias con la actualización previa del Programa de Estabilidad
12. Proyecciones de gasto asociado al envejecimiento

GRÁFICOS

1. Crecimiento y convergencia real de la economía española
2. Composición del crecimiento del PIB
3. Inflación general y subyacente
4. Ahorro e inversión de la economía española
5. Déficit y Deuda Públicos en porcentaje de PIB

1. INTRODUCCIÓN

Se presenta la novena 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 es consistente con el nuevo marco de política fiscal adoptado por los Estados Miembros en el contexto de la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de marzo de 2005. Además, desde la anterior Actualización, la política fiscal española se viene articulando en base a los principios de las nuevas leyes de Estabilidad Presupuestaria, aprobadas en mayo de 2006 y en vigor desde enero de 2007. En esta ocasión, la Actualización coincide con la presentación de los primeros presupuestos elaborados en su totalidad conforme a esta nueva normativa.

Se persevera en la estrategia fiscal basada en el compromiso con la estabilidad presupuestaria a lo largo del ciclo, en la priorización del gasto público y de las políticas orientadas a mejorar la calidad de las finanzas públicas y en garantizar la sostenibilidad de las mismas a largo plazo. Consecuentemente, los objetivos fiscales establecidos cumplen holgadamente los compromisos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento además de seguir ofreciendo margen para desarrollar las políticas que permitan dinamizar el crecimiento y la productividad.

El contenido y formato de esta Actualización se ajusta al nuevo Código de Conducta adoptado en 2005, incluidos los ajustes técnicos aprobados por el Comité Económico y Financiero de 25 de septiembre de 2007.

La remisión de la Actualización del Programa de Estabilidad a las Instituciones Comunitarias es objeto de Acuerdo por el Consejo de Ministros. Además, la Opinión del Consejo de la Unión Europea se toma en consideración en la fijación de los objetivos plurianuales de estabilidad presupuestaria que tienen lugar en el primer semestre de cada año y que deben ser aprobados por la Cortes Generales. La posterior elaboración de los Presupuestos debe acomodarse a dichos objetivos de estabilidad plurianuales.

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. En particular, en el "Programa Nacional de Reformas¹: Convergencia y Empleo" (PNR) presentado por España en octubre de 2005 se establecen los objetivos para 2010 de alcanzar la convergencia plena en renta per cápita con la Unión Europea (UE-25) y situar la tasa de empleo en el 66% de la población en edad de trabajar. Para la consecución de estos objetivos, la estrategia de política económica se orienta a favorecer un

¹ www.la-moncloa.es

modelo de crecimiento económico duradero, equilibrado, productivo y solidario, siendo para ello necesario propiciar un incremento de la productividad y de la dotación del capital productivo al tiempo que se mantienen tasas elevadas de creación de empleo.

La presente Actualización del Programa de Estabilidad se enmarca dentro de esta estrategia cuyos elementos fundamentales son los siguientes:

- Estabilidad macroeconómica y presupuestaria: constituye uno de los siete ejes en torno a los cuales se articula el PNR. Esta Actualización prolonga durante tres años más el superávit de las cuentas públicas logrado por primera vez en 2005 y profundiza en la reducción de la ratio de deuda sobre PIB, consolidando una muy saneada posición de las finanzas públicas. Ello es posible gracias a la reforma de las leyes de Estabilidad Presupuestaria en las que, además, no se descuida la composición del gasto. Al contrario, en la definición de los objetivos fiscales se tiene en cuenta la necesidad de priorizar los gastos que dinamicen las inversiones productivas. Esta saneada posición de las finanzas está permitiendo, además, instrumentar una reforma de la imposición directa dirigida no sólo a reducir la carga tributaria sino también a aumentar la eficiencia, equidad y neutralidad del sistema impositivo. Por su parte, los superávits de la Seguridad Social que se contemplan en la presente Actualización permiten seguir aumentando el Fondo de Reserva para pensiones lo que, junto a la trayectoria descendente de la ratio de deuda sobre el PIB, las reformas en el Sistema de Seguridad Social y las medidas de control del gasto sanitario, refuerza la sostenibilidad a largo plazo de las cuentas públicas.
- Impulso a la productividad: resulta necesario para favorecer un cambio en el modelo de crecimiento, hasta ahora basado casi exclusivamente en la creación de empleo, y sostener el proceso de convergencia real. Ello requiere acometer reformas que mejoren el funcionamiento de los mercados de bienes, servicios y factores así como potenciar la capitalización de la economía en infraestructuras, capital humano y tecnológico. Con estos objetivos se puso en marcha en marzo de 2005 el Plan de Dinamización de la Economía e Impulso de la Productividad cuyas medidas quedaron posteriormente integradas en el PNR. El PNR ya ha sido objeto de dos actualizaciones, en las que se ha evidenciado un muy positivo avance tanto en las medidas como en la consecución de los objetivos cuantitativos establecidos.
- Regulación transparente y eficiente: el objetivo es que la acción reguladora del gobierno contribuya al funcionamiento eficiente de los mercados, ofreciendo, además, una mayor y mejor información sobre los efectos económicos de las medidas aprobadas. En el contexto del Programa de Mejora de la Regulación y Reducción de Cargas Administrativas se ha asumido el compromiso de reducir en un 25% para el 2012 las cargas derivadas de la legislación nacional que recaen sobre las empresas. Esta previsto completar en enero de 2008 el Plan de Acción para instrumentar las acciones necesarias para alcanzar dicho objetivo. Junto a ello, la

Agencia Estatal para la Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, creada en diciembre de 2006, además de llevar a cabo las evaluaciones previstas en su plan de trabajo, tiene el objetivo de promover una cultura de evaluación, pudiendo colaborar con otras administraciones. Finalmente, la transparencia se viene impulsando mediante los acuerdos del Gobierno para mejorar la información económica y estadística. Estos acuerdos establecen calendarios de publicaciones y han dado lugar también a la publicación de los ajustes de contabilidad nacional, que permiten establecer la equivalencia de los objetivos de estabilidad aprobados con las cifras presupuestarias, así como de las inversiones realizadas por el sector público empresarial o su regionalización.

De esta forma, la presente Actualización da plena continuidad a la estrategia de política económica iniciada en esta legislatura y es también plenamente consistente con los compromisos asumidos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

3. SITUACIÓN ECONÓMICA Y PERSPECTIVAS

3.1 Supuestos internacionales

En el primer semestre de 2007, la economía mundial continuó expandiéndose a un ritmo anual elevado, en torno al 5%, prolongando la positiva tendencia de los últimos años. El vigor de las economías emergentes prosiguió, con un creciente protagonismo de los tres grandes, China, India y Rusia, que representan la mitad del crecimiento mundial, durante el último año y compensan el avance más moderado de los países desarrollados. A partir de agosto, las turbulencias de los mercados financieros, desatadas a raíz de las dificultades en diversas entidades financieras a causa de las hipotecas de alto riesgo estadounidenses, han añadido incertidumbres al panorama internacional, afectando al clima económico en general y provocando una mayor volatilidad bursátil.

Tras este episodio, las autoridades monetarias mundiales han actuado con decisión, inyectando liquidez cuando ha sido preciso y, en el caso de la Reserva Federal y del Banco de Inglaterra reduciendo, además, los tipos de interés. En consecuencia, la percepción sobre las expectativas de los tipos de interés ha cambiado: los mercados descuentan una bajada de los tipos de interés en Estados Unidos y, al menos mientras dure la tensión en los mercados, un escenario central de mantenimiento de tipos por parte del Banco Central Europeo.

Por su parte, el precio del petróleo ha emprendido en los últimos meses una nueva escalada, tras la aparición de nuevos focos de tensión en Oriente Próximo y la decisión de la OPEP de mantener el nivel de producción actual, al tiempo que la cotización de los cereales en los mercados internacionales se ha orientado al alza.

En el tercer trimestre el avance del PIB estadounidense se mantuvo firme, impulsado por el dinamismo del consumo privado y de las exportaciones, que se han visto favorecidas por el descenso del dólar, compensando el fuerte retroceso del sector de la construcción residencial. No obstante, los indicadores de los meses más recientes apuntan a una desaceleración en el cuarto trimestre, debido a la continuidad de la crisis inmobiliaria y al efecto del aumento de los precios del petróleo y de los alimentos sobre el consumo privado y los costes de producción.

En la zona del euro, el avance del PIB se moderó sustancialmente en el segundo trimestre, tras haberse intensificado en el primero, si bien el origen de esta última ralentización pudo deberse a las benignas condiciones climatológicas a principios de año, que favorecieron la actividad de la construcción. En el tercer trimestre la expansión ha ganado ritmo y los últimos indicadores señalan que la expansión continúa a velocidad moderada. La tasa de paro sigue reduciéndose y las exportaciones se mantienen dinámicas, a pesar de la apreciación del euro. Esta apreciación ayudará a corregir los desequilibrios financieros globales, pero hará recaer el peso del ajuste principalmente sobre la zona euro.

Fuera de la zona del euro, la economía británica ha mostrado algunos signos de desaceleración en los últimos meses, debido a los efectos de las hipotecas de alto riesgo, pero la autoridad monetaria ha reaccionado rápidamente, reduciendo los tipos de interés. En Japón, la expansión prosigue a un ritmo más moderado. En cuanto a las economías emergentes, siguen apuntando un notable dinamismo, que constituye un soporte crucial del crecimiento mundial.

Las perspectivas para la economía mundial en el año en curso y el próximo siguen siendo favorables, según la Comisión Europea, a pesar de las turbulencias en los mercados de crédito, de los elevados precios del petróleo y de la ascensión de las cotizaciones de las materias primas alimenticias, ya que los fundamentos económicos continúan siendo sólidos. Esta institución ha aumentado en tres décimas la estimación de 2007, rebajando una décima su previsión sobre el crecimiento del PIB mundial en 2008, respecto a las publicadas en el pasado abril, situándolas ahora en el 5,1% y el 4,7% respectivamente. Para 2009, se contempla un crecimiento superior en una décima al de 2008.

En el Cuadro 1 se reflejan los principales supuestos internacionales, en los que se ha basado la elaboración de esta Actualización del Programa de Estabilidad de España 2007-2010. Como se puede apreciar en dicho cuadro, a partir de 2007 se contempla una ligera ralentización de la economía europea hasta alcanzar un crecimiento del 2,4% en el bienio 2008 y 2009, tras el cual la economía volverá a tomar un cierto impulso. El PIB mundial, excluida la Unión Europea, crecerá algunas décimas porcentuales menos en 2008, debido al ajuste del sector residencial en Estados Unidos, pero luego recuperará terreno a medida que el crecimiento de la economía estadounidense retorne a su tasa potencial, al tiempo que las economías emergentes continuarán registrando elevadas tasas de crecimiento.

Cuadro 1					
SUPUESTOS INTERNACIONALES					
	2006 (A)	2007 (F)	2008 (F)	2009 (F)	2010 (F)
Tipos de interés zona euro (media anual)					
Tipos a corto plazo	3,1	4,3	4,4	4,3	4,3
Tipos a largo plazo	3,8	4,3	4,4	4,5	4,5
Tipo de cambio del euro (Dólares por euro) (media anual)	1,26	1,36	1,42	1,42	1,42
Tipo de cambio efectivo nominal de la zona del euro (% variación)	0,8	2,2	1,0	0,0	0,0
Crecimiento del PIB mundial excluida la UE-27 (*)	6,0	5,6	5,3	5,4	5,5
Crecimiento del PIB de la UE-27 (*)	3,0	2,9	2,4	2,4	2,5
Crecimiento de los mercados exteriores (**)	9,1	6,9	6,3	6,3	6,5
Volumen de importaciones mundiales de bienes excluida la UE-27	8,5	8,1	7,4	7,9	8,0
Precio del petróleo (Brent, dólares/barril)	66,2	70,6	78,8	76,0	76,0
(*) Porcentaje de variación real					
(**) Porcentaje de variación real. Comercio intra y extra comunitario					
(A) Avance					
(F) Previsión					
Fuente: Comisión Europea y Ministerio de Economía y Hacienda (MEH).					

En consonancia con el escenario descrito, los intercambios comerciales mundiales aumentarán a un ritmo anual más moderado, ganando dinamismo al final del período de proyección, lo que se reflejará en la evolución de los mercados de exportación españoles.

En cuanto al precio del petróleo Brent, de referencia en Europa, se estima que alcanzará un máximo en 2008. Se prevé que se reduzca algo a partir de dicho ejercicio, aunque se mantendrá en niveles elevados. Respecto al tipo de cambio dólares por euro, se asume que permanecerá anclado en 1,42 dólares en los tres próximos años.

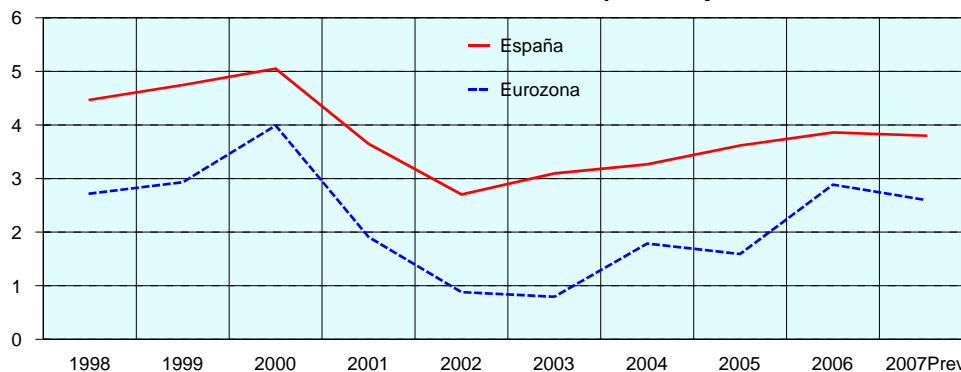
3.2 Evolución cíclica y perspectivas

La economía española prolongó en 2006 la fase de elevado dinamismo iniciada años atrás. Según las últimas cifras de la Contabilidad Nacional, el PIB cerró el pasado año con un crecimiento suavemente acelerado, hasta alcanzar una tasa media anual del 3,9%. En los nueve primeros meses de 2007, el crecimiento ha sido del 4% con relación al mismo período del año anterior. Además, en 2007 se ha avanzado en el proceso de reequilibrio de la composición del PIB desde la óptica del gasto, ya que la demanda nacional ha proseguido en los meses transcurridos del año la ligera desaceleración iniciada a lo largo de 2006 y la demanda externa ha detráido 0,8 puntos porcentuales

al crecimiento, frente a una contribución negativa de 1,2 puntos porcentuales en el conjunto del pasado año.

Gráfico 1

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



Fuente: INE, Comisión Europea y MEH.

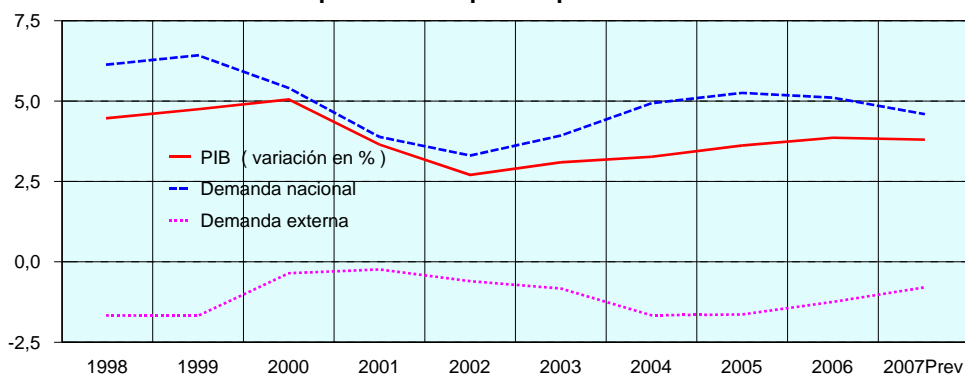
La demanda nacional también ha mostrado en los últimos trimestres un cambio en su composición, caracterizado por la pérdida de dinamismo del consumo privado y de la inversión en construcción y la ganancia de peso de la inversión productiva, principalmente de la inversión en bienes de equipo. En efecto, el consumo de los hogares ha prolongado el proceso de moderación iniciado meses atrás como consecuencia de la evolución de sus principales determinantes y, fundamentalmente, de los efectos retardados de las subidas de tipos de interés que se vienen produciendo desde diciembre de 2005.

En relación con la inversión, el componente de bienes equipo es el que se ha mostrado más dinámico en los tres primeros trimestres de 2007, periodo en el que ha anotado tasas interanuales históricas, del orden del 12,5%, en un contexto de elevada rentabilidad y favorables expectativas empresariales, al que ha contribuido la rebaja del tipo del Impuesto sobre Sociedades. Por el contrario, la inversión en construcción ha crecido en el citado periodo el 4,5% en tasa interanual, cifra inferior en 1,5 puntos porcentuales a la del pasado año, como consecuencia del debilitamiento del subsector de edificación en vivienda. El proceso de moderación en el que se encuentra inmersa la inversión residencial se ha intensificado en los últimos meses, acusando la demanda de vivienda el endurecimiento de las condiciones financieras. No obstante, el mantenimiento del dinamismo de la obra civil ha compensado, parcialmente, la desaceleración de la inversión en construcción.

En cuanto al sector exterior, las exportaciones de bienes y servicios se han acelerado ligeramente en el período enero-septiembre de 2007, mientras que las importaciones se han ralentizado, dando lugar a la citada mejora de la contribución del sector exterior al crecimiento. Así, en dicho período, las exportaciones han crecido en términos reales el 5,5% con respecto al mismo periodo del año anterior y las importaciones un 7%.

Gráfico 2

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



Fuente: INE y MEH.

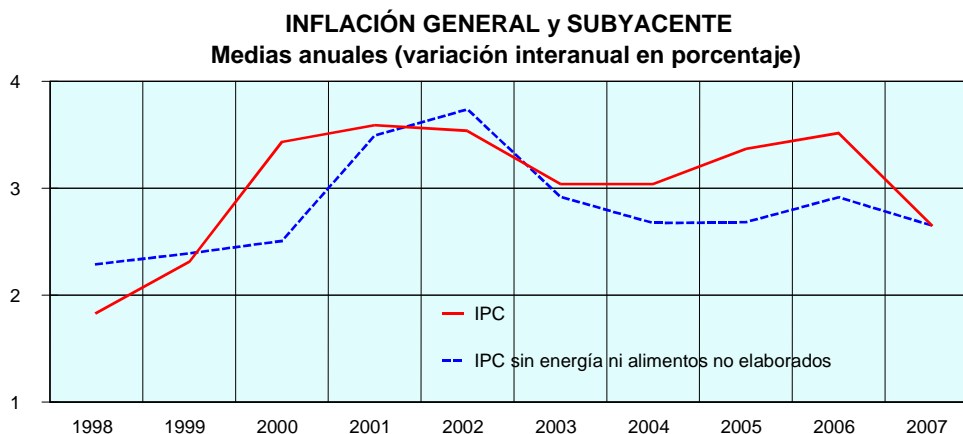
Los cambios descritos en la composición del crecimiento vía gasto se han reflejado en las distintas ramas productivas que, en conjunto, han mostrado en los tres primeros trimestres del año un sensible dinamismo, si bien cabe destacar la fortaleza del sector servicios y de la actividad industrial, junto a la moderación de la actividad en el sector de la construcción.

El mercado de trabajo ha prolongado en 2007 la positiva evolución de los últimos años. El empleo continúa avanzando a un ritmo elevado, aunque tiende a perder algo de dinamismo respecto a los excepcionales resultados registrados en 2005-2006. La población activa también ha crecido a tasas significativas, si bien algo más moderadas que las precedentes, estimulada por los aumentos de la población inmigrante y de la participación laboral femenina. Consecuentemente, ha tenido continuidad la tendencia descendente de la tasa de paro, hasta situarse en el 8% en el segundo y tercer trimestre de 2007. Por su parte, los salarios siguen manteniendo un comportamiento moderado, aunque en 2007 se estima una aceleración de la remuneración por asalariado, en media anual, que se verá acompañada por una recuperación de la productividad, aunque de menor intensidad. Con ello, el Coste Laboral Unitario (CLU) podría registrar en 2007 una aceleración respecto al ejercicio precedente, creciendo cerca del 3% en términos nominales.

Durante los primeros ocho meses de 2007, los precios prolongaron la desaceleración iniciada en el otoño de 2006, rompiendo la senda ascendente de los dos años anteriores, cuyo principal determinante había sido la fuerte escalada de los precios del petróleo. Sin embargo, a partir de septiembre, el ritmo de crecimiento interanual del IPC flexionó al alza, en paralelo con la cotización del petróleo en los mercados internacionales y también con los precios de varios productos alimenticios. Ello ha llevado la tasa de inflación hasta el 4,1% en noviembre. Esta tendencia desfavorable reciente también ha afectado a la inflación subyacente, que excluye del IPC la energía y los alimentos no elaborados, cuya tasa se ha situado en noviembre en el 3,2%, impulsada esencialmente por la alimentación elaborada. A partir del segundo

trimestre de 2008, muy previsiblemente, la inflación iniciará una senda descendente como resultado del descuento de los fuertes escalones alcistas registrados en el mismo periodo de 2007. De todos modos, el aumento del IPC en promedio anual será en 2007 del orden del 2,8% frente al 3,5% en 2006,

Gráfico 3



Para 2007, periodo enero-noviembre.

Fuente: INE.

3.3 Previsiones 2007–2010: escenario base

El escenario central (Cuadro 2) prevé para la economía española una ligera desaceleración de la actividad económica, con ritmos de crecimiento en el entorno del 3% en media anual en los próximos 3 años, junto a una prolongación de la senda de reequilibrio del patrón de crecimiento. En efecto, la demanda nacional moderará progresivamente su contribución al incremento del PIB y la demanda externa reducirá su aportación negativa, estabilizándose en torno al -0,3% a partir de 2009.

Tras un ritmo de crecimiento estimado para nuestra economía del 3,8% en 2007, se prevé una desaceleración de siete décimas en 2008, hasta el 3,1%. Este escenario de ralentización se explica, entre otros factores, por la desaceleración en vivienda, por el endurecimiento de las condiciones monetarias y financieras, así como, en menor medida, por el menor crecimiento previsto tanto para la economía mundial como para los países de nuestro entorno. En 2009 el ritmo de avance del PIB español podría reducirse una décima, hasta el 3% y acelerarse en 2010 hasta el 3,2%.

Cuadro 2							
PERSPECTIVAS MACROECONÓMICAS							
Índices de volumen encadenados, Año 2000=100, salvo indicación en contrario							
	ESA Code	2006(A)		2007 (F)	2008 (F)	2009 (F)	2010 (F)
		Nivel	Variación anual en %				
1. PIB real	B1*g	122,0	3,9	3,8	3,1	3,0	3,2
2. PIB nominal. Miles de millones de euros	B1*g	981,0	8,0	7,1	6,7	6,2	6,6
Componentes del PIB real							
3. Gasto en consumo final nacional privado (*)	P.3	123,3	3,8	3,2	2,8	2,7	2,9
4. Gasto en consumo final de las AA.PP.	P.3	133,8	4,8	5,3	5,2	4,6	4,0
5. Formación bruta de capital fijo	P.51	137,6	6,8	5,9	3,1	2,7	3,7
6. Variación de existencias (% del PIB)	P.52+P.53	52,9	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
7. Exportación de bienes y servicios	P.6	123,7	5,1	5,7	5,4	5,4	5,7
8. Importación de bienes y servicios	P.7	147,2	8,3	7,2	5,5	5,2	5,5
Contribuciones al crecimiento del PIB real							
9. Demanda nacional final		128,6	5,0	4,6	3,5	3,3	3,5
10. Variación de existencias	P.52+P.53	52,9	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
11. Saldo exterior	B.11	549,1	-1,2	-0,8	-0,4	-0,3	-0,3
(*) 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).							

La desaceleración esperada para la demanda nacional en el periodo de previsión se concreta en un ajuste de la inversión residencial y del gasto en consumo de los hogares.

En cuanto a la primera de estas variables, se prevé una prolongación del proceso de ajuste en el que se encuentra inmerso el mercado inmobiliario. La demanda residencial continuará acusando el aumento de los tipos de interés y la menor rentabilidad de este activo, lo que unido a la desaceleración prevista para la renta de las familias, se traducirá en un paulatino debilitamiento de la demanda de viviendas. Por el lado de la oferta, la ralentización observada en la actividad constructora durante los últimos meses se mantendrá en lo que queda de año y durante 2008. En consecuencia, la inversión en vivienda registrará una desaceleración en 2007, 2008 y 2009, arrastrando a la inversión en construcción. En 2010, se prevé que el número de viviendas iniciadas se establezca en torno a su nivel de equilibrio, determinado fundamentalmente por la evolución demográfica, lo que traerá aparejada la recuperación de la inversión en vivienda, que impulsará a la inversión en construcción en su conjunto.

Por lo que respecta al consumo de los hogares, éstos prolongarán en el último trimestre de 2007 la senda de menor dinamismo del gasto iniciada el pasado año, moderándose ligeramente en 2008 y 2009 en respuesta a los cambios en las condiciones financieras y monetarias, la desaceleración de la renta disponible y el menor efecto riqueza, y recuperándose a partir de 2010. En este contexto, debe considerarse que las familias españolas cuentan con relevantes soportes, como la solidez del mercado de trabajo y su saneada situación patrimonial (la ratio de deuda financiera sobre riqueza de las familias españolas es de las más bajas de entre los países de nuestro entorno).

El elevado esfuerzo inversor público y privado llevado a cabo en los últimos años, tras un periodo de intensa creación de empleo, debería traducirse en mayores posibilidades de crecimiento a largo plazo. La inversión en bienes de equipo y la inversión en construcción no residencial, si bien se espera que mantengan ritmos de crecimiento inferiores a los registrados en el primer semestre del año, previsiblemente mantendrán en el medio plazo una evolución favorable.

Las exportaciones de bienes, tras la suave aceleración de 2007, moderarán ligeramente su ritmo de crecimiento en 2008 debido a la ralentización en el crecimiento de los mercados de exportación españoles. Este hecho, unido a la estabilización de los ingresos por turismo y a pesar del dinamismo de los servicios no turísticos, provocará una ralentización de unas décimas de las exportaciones de bienes y servicios en 2008, que mantendrán el mismo crecimiento en 2009. En 2010, la suave recuperación prevista de los mercados de exportación españoles permitirá una cierta recuperación del crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios.

Para las importaciones se espera una desaceleración continuada de todos sus componentes hasta 2009 en línea con la progresiva ralentización de la demanda final. En 2010, sin embargo, la recuperación de un cierto dinamismo en el consumo y la formación bruta de capital fijo impulsarían de nuevo la tasa de crecimiento de las importaciones.

En consecuencia, la aportación neta del sector exterior, aunque continuará mostrando un signo negativo, mejorará en el periodo de la previsión con respecto a 2007.

La creación de empleo (Cuadro 3), aunque más moderada que en 2005-2006, seguirá manteniendo un ritmo elevado en 2007, para después desacelerarse durante 2008 y 2009, en paralelo con la evolución del PIB, e iniciar de nuevo su recuperación en 2010. Asimismo, se reducirá el ritmo de avance de la población activa como consecuencia, en parte, de los menores flujos de inmigrantes activos. Esta moderación en el crecimiento de la población activa permitirá limitar el efecto sobre el desempleo de una menor, aunque elevada, creación de empleo, de manera que en los años 2008 y 2009 la tasa de paro no excederá del 8,2% y se reducirá hasta el 7,9% en 2010.

Cuadro 3							
MERCADO DE TRABAJO (*)							
	ESA Code	2006 (A)		2007 (F)	2008 (F)	2009 (F)	2010 (F)
		Nivel	Variación anual en %				
1. Población ocupada total (millones de personas)		20,0	3,7	3,4	2,9	2,7	2,9
2. Empleo equivalente a tiempo completo (millones de personas)		18,5	3,2	3,0	2,2	2,0	2,2
3. Productividad por ocupado (PIB/1) (m.m. Euros)		38,5	0,1	0,4	0,2	0,3	0,4
4. Productividad por ocupado a tiempo completo (PIB/2) (m.,m. euros)		41,5	0,7	0,8	0,9	1,0	1,1
5. Remuneración por asalariado (**) (m,m, euros)	D1	28,5	3,0	3,7	4,0	3,5	3,4
6. Tasa de paro (% de población activa)		8,5		8,2	8,2	8,1	7,9

(*) 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).

Las diversas medidas adoptadas en el Programa Nacional de Reformas, junto con la pérdida paulatina de protagonismo de sectores con mayor intensidad en mano de obra, como el de la construcción, favorecerán la recuperación de la productividad por ocupado, prolongándose la tendencia observada ya en 2006-2007 y alcanzando en 2010 una tasa de crecimiento de 1,1%.

Como consecuencia del repunte inflacionista de finales de 2007 y gran parte de 2008, el crecimiento de la remuneración por asalariado se deslizará al alza en 2008, para después volver a declinar. Sin embargo, este fenómeno quedará parcialmente compensado por el mayor dinamismo de la productividad, lo que situará el avance de los CLU hasta el entorno del 3% en el período 2007-2008, para reducirse posteriormente.

En cuanto a los precios, tras la desaceleración de 2007 en promedio anual (Cuadro 4), experimentarán una ligera aceleración en 2008 y se ralentizarán nuevamente en el siguiente año, en consonancia con la hipótesis de estabilidad de los precios del petróleo, la disminución de la presión de la demanda interna y el menor crecimiento de los CLU. En particular, el deflactor del consumo privado reducirá su ritmo de crecimiento en seis décimas entre 2006 y 2010, situándose la tasa de 2010 en el 2,8%, cinco décimas por debajo de la correspondiente al deflactor del PIB. Se espera, asimismo, un mayor avance de los precios de las exportaciones y de las importaciones, tras la moderación de 2007. En el caso de las importaciones, la evolución es algo más favorable en línea con la previsible evolución de los precios de las materias primas.

Cuadro 4							
EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS							
Índices de volumen encadenados, Año 2000=100							
	ESA Code	2006 (A)	2007 (F)	2008 (F)	2009 (F)	2010 (F)	
		Índices	Variación anual en %				
1. Deflactor del PIB		127,6	4,0	3,2	3,4	3,1	3,3
2. Deflactor del consumo privado (*)		121,5	3,4	2,7	3,3	2,7	2,8
3. Deflactor del consumo público		122,8	3,7	2,3	3,4	2,5	2,6
4. Deflactor de la formación bruta de capital fijo		133,1	4,7	3,5	3,2	3,2	3,4
5. Deflactor de las exportaciones (bienes y servicios)		112,8	4,0	2,3	2,7	2,6	2,7
6. Deflactor de las importaciones (bienes y servicios)		105,7	3,5	1,3	2,3	1,7	1,6
(*) 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).							

Las turbulencias financieras internacionales han incrementado el grado de incertidumbre de las previsiones económicas, acentuando los riesgos a la baja por lo que respecta a la evolución de las variables reales.

Los riesgos externos se centran, principalmente, en las incertidumbres sobre la evolución de las tensiones en los mercados financieros y su repercusión sobre el volumen crediticio y la confianza de los agentes económicos, que podrían provocar una desaceleración mundial más pronunciada de lo previsto. Por otra parte, el reciente aumento de los precios del petróleo y de otras materias primas puede incrementar las presiones inflacionistas, aunque se espera que el impacto sobre el crecimiento sea menor que en décadas pasadas, tanto por la credibilidad de las políticas económicas como por la menor dependencia del petróleo de numerosos países.

Los riesgos internos se refieren fundamentalmente al efecto de un incremento de los tipos de interés internacionales más sustancial y persistente de lo esperado lo que podría conducir a un deterioro de la situación financiera de los agentes, con un efecto riqueza negativo sobre el gasto real más importante que el previsible en el escenario central. Este deterioro de consumo e inversión podría ser tanto más importante cuanto mayor fuera la persistencia de este fenómeno, así como cuanto mayor relevancia tuvieran las posibles restricciones crediticias a que hicieran frente los agentes

3.4 Saldos sectoriales

En los últimos años, la necesidad de financiación de la economía española frente al resto del mundo ha ido ampliándose hasta situarse en el 9,5% del

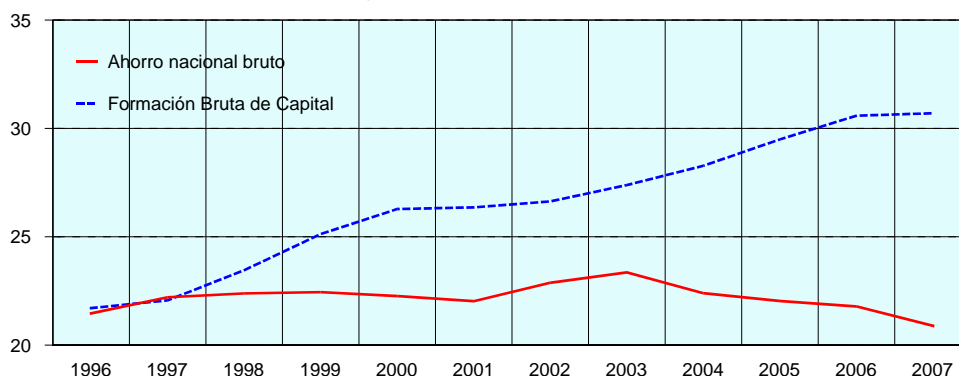
PIB en los tres primeros trimestres de 2007. Entre las causas que han originado el aumento de dicho desequilibrio cabe mencionar el diferencial positivo de crecimiento de la economía española respecto a la zona euro, área a la que se destinan la mayor parte de las exportaciones de España, que ha oscilado entre uno y dos puntos porcentuales desde 2000, constituyendo este elemento un permanente impulso para las importaciones, mientras que las exportaciones se han ido acompasando necesariamente a la evolución económica de los mercados de destino.

Otro de los factores cruciales ha sido la escalada del precio del petróleo Brent, de referencia en Europa, que ha pasado de 29 dólares por barril en 2003 a 92,5 dólares en noviembre, lo que ha encarecido notablemente la factura energética, contribuyendo de forma significativa al aumento del déficit comercial.

Por último, si el análisis del déficit exterior se realiza desde la óptica de la inversión y el ahorro, se desprende que el ahorro nacional, aunque se ha situado en niveles elevados, no ha sido suficiente para financiar una elevada tasa de inversión que ha ido aumentando ininterrumpidamente, alcanzando en los nueve primeros meses de 2007 el 30,7% del PIB, valor muy superior a la media de los principales países de la Unión Europea.

Gráfico 4

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



Para 2007, tres primeros trimestres.

Fuente: INE (CNTR).

En cuanto a la reciente evolución de los epígrafes del desequilibrio exterior, el déficit comercial se ha frenado prácticamente en términos del PIB, pero los déficit de rentas primarias netas y transferencias corrientes han continuado deteriorándose debido a la subida de los tipos de interés, el incremento de las remesas de los inmigrantes, la depreciación del dólar estadounidense frente al euro y los menores flujos financieros procedentes de la Unión Europea.

Se prevé que la necesidad de financiación de la economía española frente al resto del mundo se estabilice en torno al 9% del PIB en el bienio 2008-2009 y

se sitúe por debajo esta cifra al final del período de proyección, tal como se refleja en el Cuadro 5.

Cuadro 5							
SALDOS SECTORIALES (Contabilidad Nacional)							
	ESA Code	2006 (A)	2007 (F)	2008 (F)	2009 (F)	2010 (F)	
		Nivel (*)	% del PIB				
1. Cap.(+) / Nec.(-) financiación frente al resto del mundo	B.9	-79,9	-8,1	-9,0	-8,9	-8,8	-8,7
- Saldo de intercambios exteriores de bienes y servicios		-60,3	-6,1	-6,3	-6,3	-6,1	-5,8
- Saldo de rentas primarias y transf. corrientes		-26,1	-2,7	-3,4	-3,3	-3,4	-3,3
- Operaciones netas de capital		6,5	0,7	0,7	0,7	0,5	0,4
2. Cap.(+) / Nec.(-) financiación del sector privado	B.9	-97,9	-10,0	-10,8	-10,1	-10,0	-9,9
3. Cap.(+) / Nec.(-) financiación del sector público	EDP B.9	18,0	1,8	1,8	1,2	1,2	1,2
4. Discrepancia estadística		-	-	-	-	-	-

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

En cuanto a los sectores institucionales, se estima que las Administraciones Públicas tendrán capacidad de financiación hasta 2010, si bien se reducirá medio punto porcentual entre 2007 y 2008, hasta el 1,2% del PIB, manteniéndose constante en ese nivel el resto del período de proyección. En consecuencia, el sector público volverá a desempeñar un papel moderador en la evolución del déficit exterior, mientras que la necesidad de financiación del sector privado se irá reduciendo progresivamente, alcanzando el 9,9% del PIB en 2010. Las empresas seguirán apelando al ahorro exterior para financiar, principalmente, la inversión en bienes de equipo y otros productos, que continuará dinámica, así como la inversión en construcción no residencial. La necesidad de financiación de los hogares e instituciones sin fines de lucro se moderará, fruto del incremento de la tasa de ahorro y la ralentización de la inversión en vivienda.

4. RESULTADOS Y PROYECCIONES PRESUPUESTARIAS

4.1 Estrategia de la política fiscal

La presente Actualización persevera en la estrategia fiscal iniciada con los Presupuestos de 2005, cuyo objetivo prioritario es contribuir a la sostenibilidad del modelo de crecimiento mediante la estabilidad presupuestaria y el impulso a la productividad junto con la mejora de los servicios públicos y la promoción de un crecimiento solidario.

Compromiso con la estabilidad presupuestaria a lo largo del ciclo económico

La entrada en vigor en 2007 de las nuevas Leyes de Estabilidad Presupuestaria ha reforzado el compromiso con unas cuentas públicas saneadas y ha sentado las bases para su mantenimiento a lo largo del periodo cubierto por la presente Actualización. El año pasado ya se adelantó la aplicación de algunos de los principios de este nuevo marco presupuestario, especialmente en lo que al Estado se refiere. No obstante, esta Actualización es la primera que coincide con una definición de los objetivos de estabilidad para el próximo trienio coherentes con la nueva norma. En particular, se adapta la definición de los objetivos a la posición cíclica de la economía y se mejora la implicación y respaldo por parte de las Comunidades Autónomas en la definición de este objetivo, lo que ofrece mayores garantías para su consecución. Por todo ello, esta reforma permite una aplicación más realista del principio de estabilidad ya que refuerza el carácter estabilizador de la política fiscal y fomenta un mayor consenso y participación de todas las administraciones (el detalle sobre las novedades de este nuevo sistema se puede ver en el apartado 8.1).

Los objetivos de estabilidad previstos para el periodo 2008-2010 suponen prolongar durante seis años una situación de superávit fiscal desconocida en las cuentas públicas españolas. Por primera vez, este esfuerzo se logra de una manera más equilibrada ya que no sólo el Estado y la Seguridad Social sino también las Comunidades Autónomas asumen un objetivo de superávit global e individual.

El compromiso con la estabilidad presupuestaria se hace también evidente en el descenso del peso de la deuda pública sobre el PIB, que ya en 2008 se situará en el 34% del PIB, adelantando dos años lo establecido en el PNR. Por otra parte, se mantiene el compromiso de alinear el crecimiento del gasto del Estado con el crecimiento del PIB nominal.

Estos objetivos fiscales son más ambiciosos que los que se derivan del mero cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Son, además, adecuados a las previsiones macroeconómicas y prudentes, puesto que ofrecen margen ante un escenario más adverso. Es más, la combinación de superávit, el bajo ratio de deuda y la acumulación de activos por parte de la Seguridad Social sitúan a las finanzas públicas en una sólida situación para afrontar las presiones de más largo plazo sobre el gasto derivadas del envejecimiento de la población.

Priorización del gasto público productivo y de las políticas encaminadas a mejorar la calidad de las finanzas públicas

El crecimiento económico futuro y el aumento del bienestar no sólo pasan por unas finanzas saneadas sino que requieren igual atención a los aspectos cualitativos de la política fiscal. La composición y eficiencia tanto del gasto como de los ingresos públicos siguen constituyendo, como en años anteriores, un eje central de la presente Actualización. En la vertiente del gasto se

priorizan las políticas que contribuyen a incrementar la capacidad de crecimiento y la productividad de la economía: gasto en investigación y desarrollo, en infraestructuras y en educación.

Por el lado de los ingresos, se profundiza en las reformas orientadas a mejorar la eficiencia de la imposición directa, dando continuidad así a la reforma de 2006. También se mejora la equidad del sistema tributario, reforzando la prevención y lucha contra el fraude así como con una administración tributaria más eficiente que facilite el cumplimiento fiscal.

La evaluación de las políticas y servicios públicos, junto con la modernización de la propia administración pública, constituyen el tercer eje para contar con unas finanzas de calidad.

Garantizar la sostenibilidad de las finanzas a largo plazo para asegurar la suficiencia y la sostenibilidad del gasto social

La dimensión social de la estrategia fiscal es la vía necesaria para asegurar que los beneficios del crecimiento económico llegan a todos. En este sentido, es necesario combinar adecuadamente la extensión de las coberturas a las nuevas realidades sociales con la necesidad de preservar la suficiencia y sostenibilidad de las finanzas públicas. Consecuentemente, la presente Actualización sigue adoptando una visión de largo plazo en la que se tienen en cuenta las presiones subyacentes en el gasto, en particular las asociadas al envejecimiento.

Por una parte, para atender las nuevas realidades, el nuevo sistema de atención a la dependencia se articula de forma gradual en el tiempo y con la colaboración de todas las administraciones Y, por otra, se implementa ya un primer conjunto de medidas en el ámbito de las pensiones y del gasto sanitario que deben incidir positivamente sobre la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social.

La reforma del sistema de pensiones, además de reforzar su carácter contributivo, incorpora medidas para prolongar la vida laboral. La viabilidad financiera del sistema sanitario se está ya mejorando con las medidas adoptadas en el ámbito de la política farmacéutica y las desarrolladas por las Comunidades Autónomas para racionalizar el gasto sanitario.

Además de estas reformas, el superávit previsto para la Seguridad Social en el horizonte de esta Actualización permitirá seguir aumentando anualmente el Fondo de Reserva de pensiones, que en Noviembre de 2007 ha alcanzado el 4,7% del PIB. Por otra parte, la reducción de la ratio de deuda hasta el 30% del PIB para 2010 liberará recursos para partidas que puedan aumentar el crecimiento potencial, reduciendo la carga sobre las generaciones futuras.

4.2 Objetivos presupuestarios a medio plazo

En cumplimiento de lo dispuesto en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, el Consejo de Ministros del 25 de mayo de 2007 aprobó el objetivo de estabilidad para el periodo 2008-2010. Dicho objetivo, aprobado por las Cortes Generales el 19 de junio, contempla un superávit presupuestario para el conjunto de las Administraciones Públicas del 1,15% del PIB en cada uno de los tres años del periodo citado. Este objetivo plurianual persigue hacer compatible la estabilidad presupuestaria con el crecimiento de la productividad, el gasto social y la mejora de los servicios públicos, para contribuir al bienestar y progreso económico y social de los ciudadanos.

El Objetivo a Medio Plazo para las finanzas públicas sigue siendo el "equilibrio presupuestario ajustado por el ciclo", un objetivo adoptado hace dos años en cumplimiento de lo establecido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Se trata de un objetivo más exigente que el que se derivaría de la mera aplicación del Pacto, que permite un déficit ajustado por el ciclo de hasta un 1% del PIB. Es consistente con la actual estrategia de política fiscal, ya que contribuye de manera decidida a reforzar la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas. Tampoco se da ninguna de las razones previstas en el Pacto para llevar a cabo su posible revisión que, en principio, se realiza cada cuatro años. Además, es un objetivo prudente, teniendo en cuenta las propias cautelas con las que se deben tomar las estimaciones del saldo estructural o ajustado por el ciclo.

4.3 Situación presupuestaria actual e implicaciones para el próximo año

Los resultados presupuestarios de 2007 (Cuadro 6) volverán a ser mejores que los que, en un principio, se habían previsto, no sólo por la prudencia que debe presidir las previsiones presupuestarias sino también por el elevado dinamismo que ha mantenido la economía española en este año, similar en media al del año anterior. Dicho dinamismo se ha reflejado principalmente en el fuerte crecimiento de los ingresos públicos, que han alcanzado el 40,8% del PIB, mientras que los gastos podrían avanzar ligeramente hasta alcanzar el 39,0% del PIB, dando por resultado un superávit del 1,8% del PIB, sensiblemente mayor que el del 1% que figuraba en la anterior Actualización del Programa de Estabilidad

El mayor impulso a los ingresos públicos en 2007 provino de los impuestos directos y de las rentas de la propiedad. Respecto a los primeros, cabe señalar el positivo comportamiento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y del Impuesto de Sociedades pese a la reforma fiscal que entró en vigor en enero y que, por lo que respecta a las rentas del trabajo, ha supuesto una rebaja del tipo medio de retención de dichas rentas. La positiva evolución de esos impuestos se ha producido en un contexto de elevado crecimiento del empleo, de las rentas del capital y de las plusvalías, así como de los beneficios empresariales. Por otra parte, la elevación de los tipos de interés y los

beneficios del Banco de España explican el fuerte aumento de los ingresos patrimoniales durante 2007.

La imposición indirecta, como reflejo principalmente de la moderada evolución del IVA, ha avanzado por debajo del crecimiento del PIB, perdiendo así algunas décimas en este agregado. El moderado crecimiento del IVA hay que atribuirlo, en primer lugar, al fuerte aumento experimentado por las devoluciones en este ejercicio, aunque pudiera también estar reflejando cierta contención en el gasto agregado nominal y, en especial, del gasto en vivienda. Finalmente, en consonancia con la evolución de la remuneración de los asalariados y de los tipos y bases de cotización, se estima que las cotizaciones sociales hayan registrado un crecimiento similar al del PIB nominal, manteniendo así en el 13% su peso en este agregado.

La descrita evolución de los ingresos públicos en 2007 ha permitido cumplir los objetivos de proseguir en la mejora de los servicios públicos básicos, aumentar el stock de infraestructuras y reforzar la solidaridad a través del gasto social sin poner en peligro el objetivo, igualmente prioritario, de la estabilidad presupuestaria. En ese sentido, la mayoría de las rúbricas de gasto que figuran en el Cuadro 6 habrán experimentado ligeros avances de su participación en el PIB, excepto la carga de intereses de la deuda pública, cuya ratio se mantendrá próxima a la de 2006.

La mejora de los servicios públicos básicos se traduce en avances del consumo público. En particular, se han reforzado los efectivos y la remuneración de determinados colectivos, principalmente de las Fuerzas Armadas, de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de la Administración de Justicia. El crecimiento paulatino que viene registrando en los últimos años la formación bruta de capital fijo pública, con un peso en el PIB del 3,9% en 2007, muy por encima de la media de la Unión Europea, refleja los esfuerzos destinados a dotar a la economía española de un volumen de capital productivo público que contribuya al crecimiento de su productividad. Por otro lado, el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de las pensiones, ante la subida de los precios de consumo hasta el pasado mes de noviembre, incidirá sobre el aumento de las prestaciones sociales. Finalmente, la subida de tipos de interés registrada desde finales de 2005 ha propiciado que en 2007, tras un prolongado periodo de descensos del tipo de interés efectivo de la deuda pública, se produjera un ligero aumento del mismo. Se estima que dicho aumento compensará buena parte de la disminución de la ratio de deuda, dando lugar a que, tal como se mencionó anteriormente, la carga de intereses mantenga un peso en el PIB similar al de 2006 (1,6%).

Las proyecciones presupuestarias para 2008-2010 mantienen las líneas y objetivos básicos de la política presupuestaria de 2007.

**Cuadro 6
PROYECCIONES PRESUPUESTARIAS
(Procedimiento de Déficit Excesivo)**

	Código SEC	2006	2006	2007	2008	2009	2010
		Nivel (mill. €)	% del PIB				
Capacidad (+)/Necesidad (-) de Financiación (EDP. B9)							
1. Total Administraciones Públicas	S. 13	17.942	1,8	1,8	1,2	1,2	1,2
2. Administración Central	S. 1311	6.200	0,6	0,8	0,4	0,4	0,4
3. Comunidades Autónomas	S. 1312	-17	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0
4. Corporaciones Locales	S. 1313	-927	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Administraciones de Seguridad Social	S. 1314	12.686	1,3	1,1	0,8	0,8	0,8
Administraciones Públicas (S. 13)							
6. Total ingresos	TR	396.280	40,4	40,8	40,4	40,4	40,3
7. Total gastos	TE	378.338	38,6	39,0	39,2	39,2	39,1
8. Capacidad/Necesidad de Financiación	EDP.B9	17.942	1,8	1,8	1,2	1,2	1,2
9. Intereses pagados	EDP. D41	16.126	1,6	1,6	1,5	1,4	1,4
10. Saldo primario		34.068	3,4	3,4	2,7	2,6	2,6
Componentes de los ingresos							
11. Total impuestos		240.382	24,5	24,8	24,6	24,7	24,7
11a. Impuestos indirectos	D.2	121.273	12,4	12,1	12,1	12,1	12,1
11b. Impuestos directos	D.5	114.417	11,7	12,2	12,0	12,1	12,1
11c. Impuestos sobre el capital	D.91	4.692	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
12. Cotizaciones sociales	D.61	127.076	13,0	13,0	13,0	13,0	13,0
13. Rentas de la propiedad	D.4	7.636	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9
14. Otros ingresos		21.186	2,2	2,1	1,9	1,8	1,7
15. Total ingresos	TR	396.280	40,4	40,8	40,4	40,4	40,3
p.m.: Presión fiscal		357.981	36,5	36,8	36,7	36,8	36,7
Componentes de los gastos							
16. Remuneración de asalariados + consumos intermedios (16a+16b)	D.1+P.2	147.805	15,1	15,2	15,4	15,4	15,4
16a. Remuneración de asalariados	D.1	98.475	10,0	10,1	10,2	10,2	10,2
16b. Consumo intermedios	P.2	49.330	5,0	5,1	5,2	5,2	5,2
17. Transferencias sociales (17a+17b)	D. 62+D. 63	138.523	14,1	14,2	14,3	14,3	14,2
17a. Transferencias sociales en especie vía mercado	D.63 (1)	25.805	2,6	2,6	2,7	2,7	2,6
17b. Prestaciones sociales (no en especie)	D62	112.718	11,5	11,6	11,6	11,6	11,6
18. Intereses	EDP. D.41	16.126	1,6	1,6	1,5	1,4	1,4
19. Subvenciones	D.3	9.796	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
20. Formación bruta de capital fijo	P.51	36.874	3,8	3,9	3,9	4,0	4,1
21. Otros gastos		29.214	3,0	3,1	3,1	3,1	3,0
22. Total gastos	TE	378.338	38,6	39,0	39,2	39,2	39,1
p.m.: Consumo público	P.3	177.978	18,1	18,2	18,6	18,8	18,8
(1) D.63 = D.6311 +D.63121 + D.63131							
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda (MEH).							

En lo que se refiere a 2008, el gasto público podría elevar ligeramente su peso en el PIB, hasta situarse aproximadamente en el 39,2%, mientras que los ingresos, como consecuencia de la desaceleración económica prevista para 2008, así como de la reforma fiscal, perderían algunas décimas de participación en el PIB, situándose en el 40,4% de ese agregado.

La reforma fiscal incidirá en 2008 de manera más intensa sobre el Impuesto de Sociedades, a través de la cuota diferencial y de la reducción del tipo aplicable a los pagos fraccionados, que sobre el IRPF, al contrario que en 2007. No obstante, la factura fiscal de las familias se verá de nuevo en 2008 rebajada gracias, entre otras medidas, a la deflactación de la tarifa y, por primera vez, a la elevación de los mínimos personales y familiares para compensar el efecto de la inflación.

Finalmente, los ingresos públicos, una vez superado el impacto de la reforma fiscal, deberán crecer en el entorno del PIB, manteniéndose en el 40,4% en 2009 y reduciéndose ligeramente al final del periodo como resultado de un descenso marginal de los ingresos de capital. Los gastos evolucionarán en 2009 y 2010 a un ritmo similar al del PIB, situándose en el 39,1% al final del periodo. En consecuencia, el superávit de las Administraciones Públicas se estabilizaría en el entorno del 1,2% del PIB en 2009 y 2010.

4.4 Saldo estructural y carácter de la política fiscal

Con objeto de analizar la orientación de la política fiscal, la presente Actualización estima el producto potencial de la economía española siguiendo la metodología de la función de producción utilizada por la Comisión Europea y acordada en el seno del Grupo de Trabajo del *Output Gap*², si bien se han incorporado ciertos cambios, tanto metodológicos como estadísticos (incluyendo proyecciones actualizadas de la población que reflejan el reciente aumento de la inmigración), con el fin de obtener estimaciones más precisas y consistentes con la situación cíclica que atraviesa la economía española en los últimos años. Estos cambios, que han sido presentados a la Comisión Europea en el contexto de los trabajos en curso para mejorar la estimación del output gap de los países de la UE, están reflejados en los resultados que figuran en el Cuadro 7.

En dicho cuadro se puede observar que la brecha entre el producto real y el potencial se hace máxima en 2007 y se reduce a partir de 2008 cerrándose prácticamente al final del periodo. Esta evolución es debida a que la economía española crece por encima de su tasa potencial en 2006 y 2007, ligeramente por debajo en 2008 y 2009, y recupera vigor suficiente en 2010 para crecer a un ritmo similar al potencial.

² “*Calculating potential growth rates and output gaps. A revised production function approach*”. Cécile Denis, Daniel Grenouilleau, Kieran Mc Morrow and Werner Röger. European Commission. Economic Papers number 247. March 2006.

Cuadro 7 EVOLUCIÓN CÍCLICA⁽¹⁾ % de PIB, salvo indicación en contrario					
	2006	2007	2008	2009	2010
1. Crecimiento real del PIB (% variación)	3,9	3,8	3,1	3,0	3,2
2. Capacidad(+) o necesidad(-) de financiación	1,8	1,8	1,2	1,2	1,2
3. Intereses	1,6	1,6	1,5	1,4	1,4
4. Crecimiento del PIB potencial (% variación)	3,6	3,5	3,4	3,3	3,2
Contribuciones:					
- <i>trabajo</i>	1,74	1,70	1,63	1,53	1,41
- <i>capital</i>	1,65	1,69	1,65	1,58	1,56
- <i>productividad total de los factores</i>	0,16	0,16	0,16	0,19	0,25
5. Output gap	0,3	0,5	0,2	-0,1	-0,1
6. Saldo cíclico	0,1	0,3	0,1	0,0	0,0
7. Saldo estructural (2-6)	1,7	1,5	1,1	1,2	1,2
8. Saldo estructural primario (7+3)	3,3	3,1	2,6	2,6	2,6
(1) Utilizando PIB Potencial (función de producción). Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda (MEH).					

Las variaciones del saldo estructural primario, como indicador aproximado de la orientación de la política fiscal, muestran que dicha orientación será prácticamente neutral o muy ligeramente expansiva en 2007 y 2008 como consecuencia básicamente de la reforma fiscal. En 2009 y 2010, el saldo estructural primario permanecería constante en un nivel de 2,6 puntos del PIB en línea con esta orientación neutral de la política fiscal, contribuyendo así a la sostenibilidad a largo plazo de las cuentas públicas.

Cabe señalar por último que, pese a las cautelas que deben tomarse a la hora de utilizar las diferentes metodologías de obtención del *output gap* para estimar la orientación de la política fiscal, las conclusiones que al respecto se deducen del uso de metodologías alternativas a la aquí utilizada (por ejemplo, a través de la estimación del PIB tendencial con un filtro Hodrick-Prescott) no se alejan significativamente entre ellas, ya que las diferencias que pudieran existir en los niveles de producto potencial y, por consiguiente, en el cálculo del *output gap* desaparecen prácticamente en muchos casos cuando se toman las variaciones anuales de los saldos estructurales primarios como indicadores de la orientación de la política fiscal.

4.5 Evolución de la deuda pública

Los resultados proyectados en la presente Actualización permitirán que la ratio deuda pública sobre PIB mantenga una trayectoria claramente descendente a lo largo del citado período, reforzando así la consolidación de las finanzas públicas ante los retos futuros, especialmente los asociados al envejecimiento de la población. Así, se estima que entre 2008 y 2010 la ratio de deuda se reducirá en 6,2 puntos porcentuales de PIB hasta situarse en el 30% al final

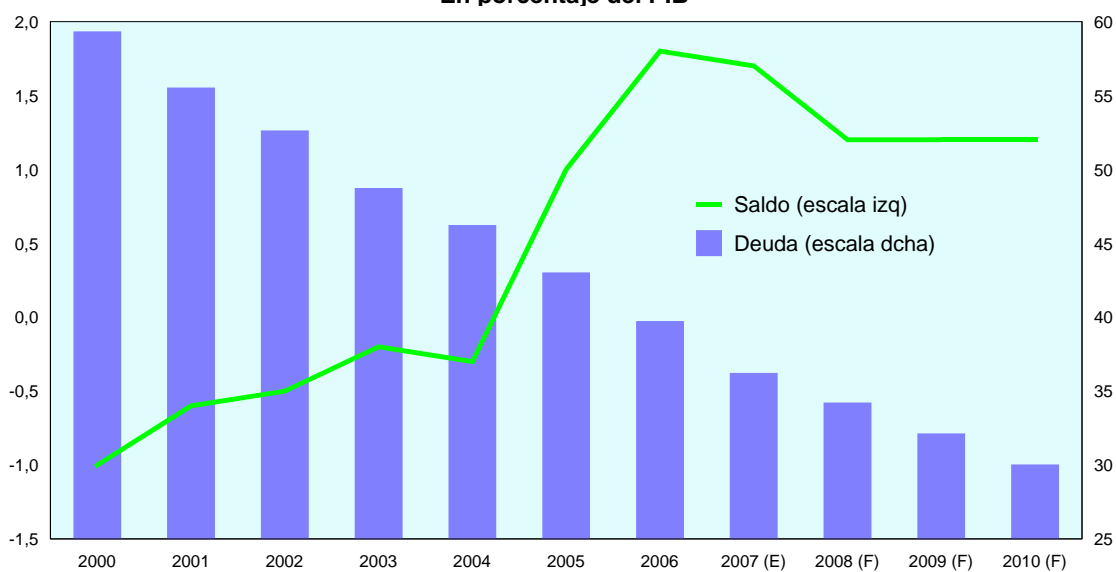
del período (Cuadro 8). En esta proyección se ha supuesto que se mantendría un nivel relativamente alto del ajuste fondo-flujo por encima de la media histórica del 0,8% del PIB, debido, en buena medida, al aumento que registran los depósitos del Estado en el Banco de España y a las inversiones del Fondo de Reserva de la Seguridad Social en deuda pública no española.

Cuadro 8 DINÁMICA DE LA DEUDA PÚBLICA % de PIB						
	2006	2007	2008	2009	2010	Variación 2008-2010
1. Nivel de deuda bruta	39,7	36,2	34,0	32,0	30,0	-6,2
2. Variación en el nivel de deuda	-3,4	-3,5	-2,2	-2,0	-2,0	-6,2
Contribuciones a la variación en el nivel de deuda						
3. Saldo presupuestario primario	-3,4	-3,4	-2,7	-2,6	-2,6	-7,9
4. Intereses pagados	1,6	1,6	1,5	1,4	1,4	4,3
5. Efecto del crecimiento nominal del PIB	-3,2	-2,6	-2,3	-2,0	-2,0	-6,3
6. Otros factores (ajuste deuda-déficit)	1,6	0,9	1,3	1,2	1,2	3,7
p.m.: Tipo de interés implícito	4,13	4,22	4,41	4,47	4,52	

Fuente. Ministerio de Economía y Hacienda (MEH).

Los superávits primarios previstos para el trienio 2008-2010 reducirán en 7,9 puntos la ratio de deuda en ese período y el efecto del crecimiento nominal del PIB contribuirá a reducirla en otros 6,3 puntos. En sentido contrario, los intereses pagados y el ajuste flujo-fondo elevarán la ratio de deuda en 4,3 y 3,7 puntos, respectivamente. El resultado neto de esos cuatro factores será un descenso de la ratio sobre PIB de 6,2 puntos porcentuales con respecto a 2007.

**Gráfico 5
SALDO PRESUPUESTARIO Y DEUDA PÚBLICA
En porcentaje del PIB**



FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda, y Banco de España
(E): Estimación
(F): Previsiones presupuestarias

5. ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD Y COMPARACIÓN CON LA ANTERIOR ACTUALIZACIÓN

5.1 Análisis de sensibilidad: escenarios alternativos de crecimiento

A fin de estimar la sensibilidad de las finanzas públicas españolas ante cambios del escenario macroeconómico, se ha supuesto en primer lugar que la única variable que cambia es el crecimiento real del PIB. Así, se ha contemplado un escenario alternativo de crecimiento moderado en el que el PIB, en términos reales, crece en cada año de la proyección medio punto porcentual menos que en el escenario base o de crecimiento central.

Los resultados obtenidos figuran en el Cuadro 9, donde se puede observar que un menor crecimiento económico daría por resultado, respecto al escenario central, una reducción progresiva de los superávits en el trienio 2008-2010, llegando éste a un 0,4% del PIB al final del período proyectado, frente al 1,2% proyectado para ese año en el escenario central.

En cuanto a la deuda pública, un crecimiento económico medio punto porcentual inferior al del escenario central elevaría en 0,4, 1,1 y 1,9 puntos su ratio sobre el PIB en 2008, 2009 y 2010 respectivamente, situándose, en este último año, en el 31,9%. Es decir, frente a un descenso estimado a lo largo de esos 3 años de 6,2 puntos en el escenario central, la deuda rebajaría su peso en el PIB en 4,3 puntos en el escenario de crecimiento moderado.

Cuadro 9					
ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD					
Escenarios alternativos de crecimiento económico					
	2006	2007	2008	2009	2010
Escenario de crecimiento central					
PIB (% crecimiento real)	3,9	3,8	3,1	3,0	3,2
Saldo presupuestario (% PIB)	1,8	1,8	1,2	1,2	1,2
Deuda bruta (% PIB)	39,7	36,2	34,0	32,0	30,0
Escenario de crecimiento moderado					
PIB (% crecimiento real)	3,9	3,8	2,6	2,5	2,7
Saldo presupuestario (% PIB)	1,8	1,8	0,9	0,7	0,4
Deuda bruta (% PIB)	39,7	36,2	34,4	33,1	31,9
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda (MEH).					

5.2 Análisis de sensibilidad: tipos de interés

El análisis de sensibilidad a los tipos de interés se realiza, como es habitual, suponiendo un desplazamiento de la curva de rendimientos implícita en los cálculos del escenario base de 1 punto porcentual hacia arriba (escenario de tipos elevados) y hacia abajo (escenario de tipos reducidos).

Además, se supone que la variación de tipos de interés sólo afecta a las cuentas públicas, sin incidencia en el resto de variables macroeconómicas, y que no existe reacción de las autoridades fiscales ante la variación de tipos de interés, alterando otros gastos o ingresos públicos. Finalmente, se supone que los nuevos tipos de interés sólo se aplican a la nueva deuda emitida para cubrir la necesidad de endeudamiento y las amortizaciones del período.

El resultado obtenido del análisis de sensibilidad a los tipos de interés realizado en esas condiciones figura en el Cuadro 10. La respuesta de las variables fiscales a la variación de los tipos de interés es relativamente lenta, dada la vida media de la deuda pública española (cerca de 7 años). Al término del período examinado, el desplazamiento de la curva de tipos en 1 punto porcentual produce unas desviaciones del saldo presupuestario, respecto al escenario base, de una a dos décimas, mientras que la desviación de la ratio de deuda sería de tres décimas de PIB.

Cuadro 10					
ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD: Tipos de interés					
% de PIB					
	2006	2007	2008	2009	2010
Escenario de tipos elevados					
Saldo presupuestario	1,8	1,8	1,1	1,0	1,0
Deuda bruta	39,7	36,2	34,0	32,2	30,3
Escenario base					
Saldo presupuestario	1,8	1,8	1,2	1,2	1,2
Deuda bruta	39,7	36,2	34,0	32,0	30,0
Escenario de tipos reducidos					
Saldo presupuestario	1,8	1,8	1,2	1,3	1,3
Deuda bruta	39,7	36,2	33,9	31,9	29,7
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda (MEH).					

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

Las diferencias más apreciables que existen entre la presente Actualización del Programa de Estabilidad y la elaborada hace un año obedecen fundamentalmente al cambio que ha experimentado el escenario económico internacional a raíz de las dificultades en el mercado hipotecario en Estados Unidos desde el pasado verano. Esto ha obligado a rectificar las previsiones de crecimiento que se venían elaborando con anterioridad en la mayoría de los países de la OCDE.

Por lo que a España se refiere, en el Cuadro 11 se podrá observar que, frente al mantenimiento de tasas relativamente elevadas de crecimiento económico que preveía la anterior Actualización para el periodo de proyección, en la presente Actualización se prevé una ligera desaceleración en 2008 y 2009, volviendo de nuevo la economía española a recuperar vigor en 2010. En todo caso, los crecimientos previstos en la presente Actualización no se separan significativamente del crecimiento potencial de la economía española, tal como se ha mencionado anteriormente. El resultado es una ligera divergencia de los ritmos de crecimiento previstos para los años 2008 y 2009 por las dos Actualizaciones citadas. Por el contrario, el fuerte crecimiento registrado por la economía española en el promedio de 2007, como continuación de la fase expansiva de los últimos años fue, en cierta medida, subestimado por la anterior Actualización del Programa de Estabilidad.

Cuadro 11					
DIFERENCIAS CON LA ACTUALIZACIÓN PREVIA DEL PROGRAMA DE ESTABILIDAD					
	2006	2007	2008	2009	2010
PIB (% crecimiento en volumen)					
Actualización previa	3,8	3,4	3,3	3,3	
Presente actualización	3,9	3,8	3,1	3,0	3,2
Diferencia	0,1	0,4	-0,2	-0,3	
Saldo presupuestario (% PIB)					
Actualización previa	1,4	1,0	0,9	0,9	
Presente actualización	1,8	1,8	1,2	1,2	1,2
Diferencia	0,4	0,8	0,3	0,3	
Deuda bruta (% PIB)					
Actualización previa	39,7	36,6	34,3	32,2	
Presente actualización	39,7	36,2	34,0	32,0	30,0
Diferencia	0,0	-0,4	-0,3	-0,2	
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda (MEH).					

En cuanto a las variables fiscales, las diferencias de previsión que se observan responden, en su mayor parte, a las que, por las razones apuntadas, se producen en las tasas de crecimiento económico, siendo, además, prácticamente irrelevantes a partir de 2008.

En efecto, las mayores diferencias se establecen en los superávits previstos para 2007 como consecuencia de que la positiva evolución de los ingresos públicos en ese año, en un contexto de dinamismo económico superior al previsto un año antes, ha obligado a elevar hasta el 1,8% del PIB el superávit, desde el 1% previsto en la anterior Actualización. Finalmente, las diferencias en los ratios de deuda durante todo el periodo de proyección son prácticamente despreciables.

6. CALIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

6.1 Estrategia

La actual estrategia fiscal española, además de perseguir unas finanzas públicas saneadas que contribuyan a la estabilidad nominal de la economía, configurando así un entorno favorable al crecimiento económico, presta igual atención a su calidad. La sólida posición fiscal alcanzada tras tres años de superávit fiscal y de sustancial descenso del peso de la deuda pública en el PIB no reduce el interés por los aspectos cualitativos de las finanzas públicas. Al contrario, en un contexto en el que los recursos deben atender necesidades crecientes derivadas de los retos de largo plazo como el envejecimiento de la población, resulta fundamental atender los aspectos cualitativos del presupuesto y utilizarlo de forma eficiente y rentable para sentar las bases de un crecimiento sostenido y equilibrado.

De esta forma, en consonancia con las Directrices Integradas adoptadas en 2005, con lo establecido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y en coherencia con las conclusiones del Consejo de Ministros de Economía y Finanzas de la UE, la calidad de las finanzas públicas ha venido constituyendo un eje fundamental en el diseño de la política fiscal española. Se trata de una estrategia global que aborda la estructura y eficiencia del gasto y de los ingresos públicos así como la configuración de un marco fiscal institucional adecuado.

Dado el reto relativo al crecimiento de la productividad, el objetivo por el lado del gasto público es favorecer un cambio en su composición para primar aquellas políticas con mayor capacidad para dinamizar la productividad. Ello permite avanzar en el cambio en el patrón de crecimiento económico y mejora, por tanto, la propia sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas. Consecuentemente, esta Actualización sigue, por una parte, priorizando los gastos destinados a mejorar la capitalización de la economía mediante un aumento del capital tecnológico, físico y humano. Y por otra, continúa profundizando en las reformas necesarias para incrementar la eficiencia de dichas políticas y del gasto en general. En este ámbito, destaca la promoción de una cultura de evaluación, objetivo que se ha encomendado a la

Agencia Estatal para la Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. También se está impulsando una mayor eficiencia y calidad en la prestación de los servicios públicos a través de la modernización de la administración pública, tanto en sus aspectos organizativos y de gestión de recursos humanos como a través de la extensión en el uso de las nuevas tecnologías.

En materia de ingresos, el objetivo es contar con un sistema que, además de garantizar la suficiencia, respete los principios de eficiencia, equidad y neutralidad. En el ámbito de la eficiencia, el objetivo es minimizar las distorsiones que puedan generar las distintas figuras tributarias sobre las decisiones de los agentes, en especial sobre la oferta de trabajo y decisiones de ahorro. Así, en coherencia con la reforma de la imposición directa, en vigor desde enero de 2007, en la presente Actualización se tienen en cuenta las medidas adicionales propuestas para mantener los efectos de dicha reforma. También se han reformado algunas figuras tributarias con objetivos medioambientales, si bien se trata de modificaciones neutrales desde el punto de vista recaudatorio. Por otra parte, la equidad así como la creciente complejidad de las operaciones económico-financieras hacen que la prevención y lucha contra el fraude, junto con la eficiencia en la gestión del cumplimiento tributario, se encuentren también en el centro de la agenda en materia de ingresos.

Finalmente, es necesario contar con un marco presupuestario institucional de calidad. En este sentido, los Presupuestos de 2008 son los primeros preparados según el nuevo marco presupuestario introducido con la reforma de las Leyes de Estabilidad Presupuestaria. Por otra parte, y en la medida en que se trata de un aspecto clave en el diseño de la política presupuestaria, es importante destacar que sigue en curso la reforma del sistema de financiación territorial, cuya situación se comenta en el apartado 8.2.

6.2 Evolución del gasto

Desde los Presupuestos de 2005 se está dando prioridad a aquellas partidas que tienen mayor capacidad para incidir en el crecimiento potencial de la economía a través de su impacto sobre la productividad: gasto en I+D+i, en infraestructuras y en educación. En el período 2004-2007 los Presupuestos del Estado han aumentado el gasto en las políticas de I+D+i civil, educación e infraestructuras en un 125%, 63% y 36%, respectivamente, aumentos muy superiores a los del conjunto del gasto.

Los programas plurianuales en marcha (Ingenio 2010, Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte 2005-2020 o Programa AGUA), las reformas legislativas (Ley Orgánica de Educación o Ley de Universidades) y otros acuerdos alcanzados (por ejemplo, para el desarrollo del nuevo sistema de formación profesional) quedan reflejados en la presente Actualización. En particular, el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2008 ya contempla incrementos también muy superiores en estas rúbricas al crecimiento del gasto global.

El programa Ingenio 2010³ define la estrategia a medio plazo para impulsar la I+D+i y converger hacia Europa con vistas a alcanzar en 2010 un gasto en I+D+i del 2% del PIB, situar la contribución del sector privado en el 55% y aumentar la participación de la sociedad de la información en la economía hasta el 7%. La favorable acogida de los tres sub-programas⁴ lanzados en 2006 para articular esta estrategia ha permitido cumplir en 2007 - con un año de anticipación- el compromiso del gobierno de duplicar los recursos destinados a I+D+i a lo largo esta legislatura. En 2006, el gasto en I+D se elevó al 1,20% del PIB (1,13% en 2005) con un porcentaje de financiación privada del 47,1% (46,3% en 2005). El Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2008 aumenta el gasto en investigación civil en un 17,4% con respecto a 2007, multiplicando por 2,6 los recursos que se destinaron en 2004.

Además, en 2007 se ha puesto en marcha un nuevo programa (EuroIngenio), con el objetivo fundamental de aumentar la participación española en el VII Programa Marco Europeo de I+D. Por otra parte, el nuevo Plan Nacional de I+D+i 2008-2011 presenta novedades significativas que permitirán simplificar y mejorar la gestión de las actuaciones y aumentar la eficiencia del sistema. Entre ellas, la programación plurianual (con una propuesta de incremento anual del 16% en los recursos), la simplificación y la reducción de trámites administrativos.

El esfuerzo en materia presupuestaria se está acompañando de reformas normativas y medidas dirigidas a impulsar un entorno más favorable a la innovación. La nueva Ley Orgánica de Universidades⁵ favorece la transferencia de conocimientos y colaboración entre el sector privado y universidades a través de la introducción de una excedencia temporal de docentes de hasta 5 años; desde febrero⁶ está en vigor la nueva bonificación en cuotas a la Seguridad Social del personal investigador. Además, se ha aprobado la Ley de Contratos del Sector Público y el Gobierno ha aprobado un proyecto de Ley de Impulso a la Sociedad de la Información, que prevé del derecho de los ciudadanos a realizar sus gestiones comerciales por Internet e introduce medidas para agilizar la creación de empresas por vía telemática.

La formación de capital humano es una variable clave para propiciar aumentos sostenidos de la productividad y promover la igualdad de oportunidades y la cohesión social. El Proyecto de Presupuestos del Estado para 2008 da continuidad a las significativas dotaciones presupuestarias en educación, que

³ www.ingenio2010.es

⁴ CENIT para promover la colaboración público-privada en grandes proyectos de investigación industrial; CONSOLIDER para aumentar la cooperación entre investigadores en torno a consorcios líderes e instalaciones singulares; y AVANZ@ para promover el desarrollo de la Sociedad de la Información entre ciudadanos, empresas y administración pública.

⁵ Ley 4/2007, de 12 de abril.

⁶ Real Decreto 278/2007 de 23 de febrero.

aumenta un 13,9% con respecto a 2007, y en formación profesional para el empleo.

Los recursos financieros en materia educativa se canalizan prioritariamente a la política de becas y de ayudas a estudiantes, que crecerán un 4,6% en 2008 con respecto al año 2007 para aumentar la cuantía de las becas y el número de beneficiarios. Por otra parte, en aplicación de la nueva Ley Orgánica de Educación⁷, se refuerzan las dotaciones para compensar la gratuidad del segundo ciclo de la educación infantil y los programas de apoyo y refuerzo a centros de primaria y secundaria. En el ámbito de la enseñanza universitaria, la citada Ley Orgánica de Universidades tiene la finalidad de avanzar hacia una estructura más abierta y flexible.

En lo que a la formación se refiere, se ha creado un nuevo modelo fruto del Acuerdo de Formación Profesional para el Empleo 2006 firmado con los interlocutores sociales. Se integra en un único sistema la Formación Ocupacional y la Formación Continua, favoreciendo así el acceso a la formación durante toda la vida laboral, pero manteniendo la posibilidad de que exista una oferta adaptada a las diferentes necesidades formativas de parados y ocupados. Su puesta en marcha se ha llevado a cabo mediante una norma legal aprobada en marzo de 2007 por la que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo. Este nuevo sistema refuerza tanto la capacidad de gestión de las Comunidades Autónomas como la colaboración entre todas las Administraciones.

La reorientación del gasto hacia la política de infraestructuras se articula en torno al Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte 2005-2020⁸ (PEIT) y al Programa AGUA⁹. El PEIT recoge las directrices básicas de actuación a medio y largo plazo para alcanzar un sistema de transporte de calidad, más integrado, seguro y eficiente. Su solvencia financiera se apoya, por una parte, en los recursos presupuestarios y, por otra, en la puesta en marcha de nuevos mecanismos e instrumentos de financiación como la creación de la Sociedad Estatal de Infraestructuras de Transporte Terrestre (SEITT), el sistema concesional utilizado para financiar el plan de adecuación de las autovías de primera generación, el acuerdo marco suscrito en 2006 con el Banco Europeo de Inversiones y los Contratos-Programa de RENFE-Operadora y el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF).

El programa AGUA, por su parte, refleja la reorientación que en 2004 se hizo de esta política con los objetivos de potenciar una gestión más eficiente y eficaz, mejorar la calidad de las aguas y preservar el patrimonio natural. Además, en 2006 se ha desarrollado el nuevo Plan Nacional de Calidad de las Aguas (2007-2015) para completar el cumplimiento de las exigencias de la Directiva Comunitaria de aguas residuales y contribuir a alcanzar en 2015 los objetivos medioambientales que exige la Directiva Marco del Agua.

⁷ Ley 2/2006, de 3 de mayo.

⁸ www.fomento.es

⁹ www.mma.es

El Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008 destina a la política de infraestructuras un 5,9% más que en el ejercicio 2007 que se eleva al 9,4% cuando se incluyen Organismos y Sector Público Empresarial. Una parte importante de esta política la representa la inversión en infraestructuras. A este respecto, cabe destacar que el Estado invertirá un 16,4% más que en 2007, incluyendo la inversión realizada por los entes públicos y sociedades anónimas dependientes del Ministerio de Fomento y del Ministerio de Medio Ambiente.

Como se ha señalado, desde enero de 2007 se encuentra en funcionamiento la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, cuyo estatuto fue aprobado en diciembre de 2006. Su objeto es promover una cultura de evaluación y realizar la evaluación de políticas y programas públicos de la Administración General del Estado, para favorecer un uso racional de los recursos públicos e impulsar una gestión de la calidad de los servicios de la Administración. El 30 de marzo el Consejo de Ministros aprobó los programas y políticas públicas a incluir en el plan de trabajo de la agencia: requisitos administrativos para establecer una empresa; el registro de emisiones de gases de efecto invernadero; los museos estatales; y algunas de las políticas contenidas en el PNR. La Agencia podrá, también, evaluar políticas y programas públicos gestionados por las Comunidades Autónomas, previo convenio con éstas. El Proyecto de Presupuestos Generales del Estado del año 2008 contempla una dotación presupuestaria de 5,15 millones de euros, un 5,1% más que en 2007.

Hasta la fecha, en el marco de la Ley de Agencias Estatales¹⁰, aprobada en julio de 2006, con el objetivo de dotar a la administración de un modelo organizativo que facilite una gestión más flexible y autónoma, se han creado junto a la Agencia Estatal de Evaluación, la Agencia Boletín del Estado y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, ambas en el mes de noviembre. No obstante, el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2008 prevé los mecanismos de dotación presupuestaria para otras agencias que pudieran constituirse a lo largo del próximo año.

Además, para mejorar la calidad de los servicios públicos se está avanzando en la agenda para modernizar la administración pública, en sus ámbitos organizativos, gestión de procedimientos y relaciones con los ciudadanos. En este sentido, destaca el impulso a la utilización de las nuevas tecnologías mediante la aprobación de la Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos que, al regular los derechos de los ciudadanos y las obligaciones de la administración, ofrece la seguridad legal necesaria para la rápida extensión de estas tecnologías. Se garantiza, entre otras cosas, que en 2010 los ciudadanos y las empresas puedan realizar sus trámites con las administraciones de forma telemática.

¹⁰ Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la Mejora de los Servicios Públicos.

Por su parte, la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público¹¹, que deberá ser objeto de desarrollo por cada administración, tiene por objetivo mejorar la calidad de los servicios públicos, estableciendo los principios básicos que deben guiar la gestión de recursos humanos en toda la administración pública. El Estatuto tiene en cuenta el proceso de descentralización así como la mayor flexibilidad necesaria en la gestión del personal. Destaca la evaluación del rendimiento como uno de los criterios fundamentales para determinar la retribución y carreras administrativas. Finalmente, la Ley de Contratos del Sector Público supone una apuesta decidida por la contratación electrónica, y busca, además, eliminar barreras de entrada al mercado de contratación pública.

6.3 Evolución de los ingresos

En enero de 2007 entró en vigor la reforma de la imposición directa¹² por la que se modificaron el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y parcialmente las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio. Estas reformas, detalladamente explicadas en la anterior Actualización, tendrán efectos sobre la recaudación también en el ejercicio 2008 que, en el caso de la reforma del Impuesto de Sociedades, responde en parte al segundo tramo de reducción del tipo de general de gravamen que, desde enero, queda situado en el 30%. Además, en julio¹³ de 2007, se aprobó la reforma y adaptación de la legislación mercantil en materia contable para su armonización con la normativa de la UE. Las modificaciones tienen el triple objetivo de adaptarse a los nuevos principios contables, impulsar la internacionalización y flexibilizar la deducción por reinversión de beneficios extraordinarios.

Los Presupuestos para 2008 prevén nuevas medidas normativas del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, coherentes con la reforma de 2006, y que van a suponer una inyección adicional en la renta disponible de los contribuyentes de más de 900 millones de euros en 2008. Estas medidas incluyen:

- La deflactación de la tarifa, con lo que se corrige el impacto de la inflación sobre la progresividad del impuesto y que supondrá un ahorro para los contribuyentes cercano a los 260 millones de euros.
- La actualización de los mínimos por circunstancias personales, familiares y la reducción por rendimientos del trabajo, lo que permite asegurar que se mantienen los efectos de la reforma del pasado año en la que estos parámetros ya se incrementaron sustancialmente. Estas medidas supondrán un ahorro de unos 680 millones de euros.

Además, se han introducido dos nuevas deducciones fiscales en este impuesto con los objetivos de, por una parte, estimular la natalidad y proteger la

¹¹ Ley 7/2007, de 12 de abril.

¹² Ley 35/2006 de 28 de noviembre.

¹³ Ley 16/2007, de 4 de julio.

familia, contribuyendo a facilitar la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, y, por otra, promover el alquiler de vivienda:

- Se establece una nueva prestación por nacimiento o adopción consistente en un pago único de 2.500 euros. Esta nueva prestación tiene una doble naturaleza. Por una parte, para aproximadamente el 80% de los beneficiarios tendrá carácter de beneficio fiscal minorando la cuota diferencial, con un coste estimado de 1.000 millones de euros anuales. Para los beneficiarios que no tengan derecho al beneficio fiscal, el pago se articula como una prestación de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva siendo el coste estimado de 250 millones de euros.
- Deducción¹⁴ en la cuota estatal del impuesto sobre la renta para los inquilinos por el alquiler de su vivienda habitual calculada para procurar un equilibrio entre el beneficio fiscal a la compra y al alquiler. Esta nueva deducción está limitada de forma progresiva en función de la renta de los beneficiarios para favorecer a los colectivos con menores rentas. Beneficiará a todos los ciudadanos, con independencia de su edad, cuya base imponible sea inferior a 24.020 euros anuales. Esta medida inyectará a los inquilinos 350 millones de euros en el primer año de aplicación (con efecto en los ingresos tributarios del Estado por primera vez en el año 2009).

Por otra parte, en el contexto de la Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia, dentro del plan de medidas urgentes aprobado por el Gobierno en julio, se ha aprobado en noviembre la Ley de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera¹⁵ que modifica el impuesto de matriculación para atender criterios medioambientales. Con esta iniciativa, desde el 1 de enero de 2008, el gravamen vendrá determinado por el nivel de emisión de gases contaminantes y no en función de la cilindrada y de la clase de motor. La modificación será neutral desde el punto de vista de la recaudación, favoreciendo a los vehículos menos contaminantes.

En paralelo a las reformas de las figuras impositivas, un sistema tributario de calidad y justo requiere actuaciones complementarias para mejorar su cumplimiento tanto mediante la lucha y prevención del fraude fiscal como mediante una mayor eficiencia en la gestión del sistema tributario que minore las cargas asociadas a su cumplimiento, y una mayor asistencia e información a los ciudadanos. Así, con el fin de optimizar las actuaciones de control, se ha venido profundizando en la aplicación del Plan de Prevención del Fraude Fiscal respaldado por el Gobierno en febrero de 2005. En particular, en noviembre de 2006 se aprobó la Ley para la Prevención del Fraude Fiscal¹⁶ que, por un lado, recoge un conjunto de medidas tendentes a potenciar las facultades de actuación de los órganos de control y, por otro, establece

¹⁴ Además, se contiene como medida adicional para los jóvenes de 22 a 30 años, con unos ingresos máximos 22.000 euros brutos anuales, una prestación de 210 euros al mes para el pago del alquiler, junto con un préstamo de 600 euros para la fianza y un aval de seis meses.

¹⁵ Ley 34/2007, de 15 de noviembre

¹⁶ Ley 36/2006, de 29 de noviembre.

medidas destinadas a mejorar la calidad y la inmediatez en la obtención de la información disponible de la Administración tributaria. También contiene medidas dirigidas a garantizar el ingreso efectivo de las deudas tributarias.

Las medidas incluidas en la Ley están dirigidas a prevenir los distintos tipos de fraude. Así, en relación con las tramas organizadas de fraude en el IVA, se establece un nuevo supuesto de responsabilidad subsidiaria para quien adquiera mercancías procedentes de estas tramas. En el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte se ha introducido un visado previo a la matriculación de vehículos usados. Por otra parte, se suprime la necesidad del trámite de audiencia previa a la formulación de las denuncias por delitos contra la Hacienda Pública. En cuanto al fraude en el sector inmobiliario, la medidas se dirigen a mejorar la obtención de información, de manera que sea posible un seguimiento de las transmisiones y del empleo efectivo que se haga de los bienes inmuebles, previéndose, entre otros extremos, la obligatoriedad de la consignación del NIF y de los medios de pago en las escrituras públicas. También se exige la consignación de la referencia catastral en los contratos de suministros de energía eléctrica. En materia de paraísos fiscales y territorios de nula tributación se adoptan soluciones técnicas para combatir de una manera más eficaz las operaciones que se realizan desde estos territorios. Además, para luchar contra el fraude en la fase recaudatoria, se incorpora la doctrina del levantamiento del velo en la vía administrativa. Un aspecto trascendental de esta ley es el nuevo tratamiento otorgado a las operaciones vinculadas, para enlazar, en primer lugar, con el criterio contable y, en segundo término, adaptar la legislación española al contexto internacional y, en particular, a las directrices de la OCDE en materia de precios de transferencia.

Por su parte, la incorporación de las nuevas tecnologías a la administración tributaria ha permitido ir configurando una administración ágil e innovadora de la que hacen uso un número creciente de contribuyentes. Destaca, en particular, el mayor número de servicios ofrecidos a través de Internet que está contribuyendo de manera decidida a facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales. Además, la página web ha evolucionado convirtiéndose en una auténtica oficina virtual en la que el contribuyente puede realizar numerosos trámites y gestiones.

7. LA SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

De acuerdo con lo previsto en el Código de Conducta sobre el contenido y formato de los Programas de Estabilidad y Convergencia, se incluyen las proyecciones de gasto público asociado al envejecimiento de la población correspondientes a España y elaboradas para todos los países de la UE-25 por el Grupo de Trabajo de Envejecimiento del Comité de Política Económica (CPE) y por la Comisión Europea y respaldadas por el Consejo de Ministros de Economía y Finanzas de la UE. Las proyecciones comprenden cinco categorías de gasto: pensiones, sanidad, cuidados de la dependencia, educación y desempleo. Utilizan supuestos demográficos y macroeconómicos acordados

entre los Estados Miembros y asumen ausencia de cambios en la política económica.

7.1 Proyecciones presupuestarias a largo plazo

Esta actualización incluye las últimas proyecciones elaboradas en 2005 en el marco del citado ejercicio común y respaldadas por los Ministros en febrero de 2006, que quedaron igualmente recogidas en la Actualización de 2006.

Cuadro 12						
PROYECCIONES DEL GASTO ASOCIADO AL ENVEJECIMIENTO						
DEL COMITÉ DE POLÍTICA ECONÓMICA DE LA UE (2005)						
(% PIB)						
	2005	2010	2020	2030	2040	2050
Total Gasto en pensiones Contributivas (1+2)	8,7	8,9	9,3	11,8	15,2	15,7
Gasto en pensiones de la S.S. contributivas* (1)	7,8	8,1	8,5	11,0	14,4	15,2
Pensiones jubilación y Jubilación anticipada	5,2	5,2	5,5	7,7	10,9	11,8
Incapacidad	0,9	1,0	1,1	1,2	1,2	1,1
Supervivencia	1,7	1,8	1,9	2,1	2,3	2,3
Clases Pasivas (CPE) (2)	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7	0,5
Gasto en sanidad	6,1	6,3	6,7	7,3	7,9	8,3
Gasto en cuidados de la dependencia	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,8
Gasto en educación	3,6	3,2	3,2	3,0	2,9	3,1
Gasto en desempleo	1,1	0,9	0,7	0,7	0,7	0,7
Total gasto asociado a envejecimiento	20,0	19,7	20,4	23,4	27,3	28,6
SUPUESTOS						
Crecimiento de la productividad del trabajo	0,8	1,6	2,0	1,7	1,7	1,7
Crecimiento real PIB	3,1	2,8	2,0	1,0	0,4	1,0
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	7,0	7,0	7,0	7,0
Población mayor de 65 años respecto a la población en edad de trabajar	24,5	25,3	29,8	38,2	52,5	65,6

*Incluye pensiones mínimas

Fuente: Escenario Base del Informe de Proyecciones de gasto público 2004-2050 asociado al Envejecimiento de la Población, CPE y Comisión, 2006.

Como puede verse en el Cuadro 12, las proyecciones para España, realizadas por el CPE tomando como referencia el año 2004, proyectan que el gasto total en las cinco categorías mencionadas alcanzaría en el año 2050 el 28,6% del PIB, frente a un gasto también proyectado para el 2005 del 20% del PIB. De acuerdo con este ejercicio de proyección, las pensiones serían el principal

origen del incremento del gasto, seguido del gasto sanitario. Los últimos datos disponibles apuntan a una ratio del gasto en pensiones contributivas¹⁷ sobre PIB ligeramente inferior a dichas proyecciones.

De acuerdo con el mandato de los Ministros, estas proyecciones comunes deben elaborarse con carácter trienal, de manera que las próximas se publicarán en 2009.

Sobre la base de estas proyecciones, en su evaluación anual de la sostenibilidad a partir de los Programas de Estabilidad y Convergencia, el Consejo situó a España entre los países con un nivel de riesgo medio, recomendando mantener elevados superávits primarios a medio plazo e implementar más medidas para frenar el crecimiento del gasto. Además, el Informe de Sostenibilidad, que la Comisión elaboró en 2006 tomando como referencia el "Informe de Proyecciones de Gasto Público Asociado al Envejecimiento de la Población", señalaba la necesidad de implementar la reforma de la Seguridad Social acordada en 2006, y que, de hecho, se ha aprobado en noviembre 2007.

7.2 Estrategia

La estrategia para hacer frente al aumento esperado del gasto asociado al envejecimiento es plenamente consistente con las recomendaciones citadas anteriormente, estando basada 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, el alargamiento de la vida laboral y el incremento de la productividad.
- La revisión de los sistemas de pensiones, sanidad y cuidados de la dependencia.

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, creado en el año 2000 con el fin de atender necesidades futuras en materia de prestaciones contributivas y que ha experimentado un fuerte crecimiento desde entonces. De hecho, en noviembre de 2007, el volumen del Fondo de Reserva alcanzaba los 45.704 millones de euros, lo que equivale a más de 8 mensualidades de nómina de pensiones y al 4,7% del PIB. A 31 de diciembre de 2006 los porcentajes de deuda española y extranjera representaban el 54,1% y el 45,9% del valor nominal de la cartera, respectivamente. Para 2007, el Comité de Gestión del Fondo de Reserva ha mantenido los mismos criterios de inversión del año anterior que limitan el porcentaje de deuda extranjera al 50% del valor nominal. En 2008, según el Proyecto de Ley de Presupuestos, el fondo se dotará con 6.814 millones de

¹⁷ Ratios del 8,4% y 8,3% en 2005 y 2006, respectivamente.

euros adicionales, con lo que su importe acumulado a fin de año superará los 52.500 millones de euros.

El volumen del Fondo de Reserva y las perspectivas de crecimiento en los próximos años aconsejan una reforma de su modelo de gestión con el objetivo de dotarlo de mayor flexibilidad y eficacia en el cumplimiento de sus fines. A tal fin la reforma propuesta incluye las novedades:

- Incorpora, entre los principios de la política de inversión, criterios de responsabilidad social, económica y ambiental.
- Amplía las posibilidades de inversión en diferentes tipos de activos, a la vez que contempla limitaciones que garanticen la efectividad de los principios de seguridad y diversificación de riesgos.
- Prevé la externalización de la gestión de una parte de su activo.

Reforma del sistema de pensiones

La nueva ley de medidas de Seguridad Social se aprobó en el Congreso el 22 de noviembre de 2007, fruto del Acuerdo alcanzado por el Gobierno con los interlocutores sociales en julio de 2006 y en línea con las recomendaciones del Pacto de Toledo y su posterior renovación. Entrará en vigor en enero de 2008. Los principales objetivos de la ley son:

- Avanzar en la plasmación del principio de solidaridad y garantía de suficiencia mediante la paulatina mejora y extensión de la intensidad protectora, así como en el reforzamiento de la unidad de caja. Todo ello en el ámbito de garantía de la sostenibilidad financiera del Sistema de pensiones, cuyo equilibrio futuro se verá reforzado por la entrada en vigor de la Ley.
- Reforzar la contributividad del sistema, avanzando en una mayor proporcionalidad entre las cotizaciones realizadas y las prestaciones obtenidas, evitando al mismo tiempo situaciones de falta de equidad en su reconocimiento. En particular, el periodo efectivo cotizado para tener derecho a la pensión de jubilación pasa de 12,6 años a 15 años.
- Reforzar las medidas destinadas a estimular la prolongación voluntaria de la vida laboral a partir de los 65 años mediante mejoras en el incremento de la pensión de jubilación (entre un 2% y 3% por año trabajado)¹⁸. Y mediante reducciones en las cotizaciones sociales de los trabajadores mayores de 65 años¹⁹, lo que supone un incentivo al incrementar su salario neto, y complementa la normativa actualmente

¹⁸ Un porcentaje adicional del 2% por cada año transcurrido entre la fecha de cumplimiento de los 65 años y la de jubilación, si al cumplir los 65 años el trabajador reúne el período mínimo de cotización para acceder a la pensión de jubilación de 15 años (antes 35). Este porcentaje se eleva al 3% (antes 2%) si al cumplir los 65 años el trabajador ha cotizado 40 años.

¹⁹ Los trabajadores que hayan cumplido 65 años únicamente tendrán que cotizar por la correspondiente a la incapacidad temporal derivada de contingencias comunes, siempre que acrediten 35 años de cotización, estén contratados indefinidamente y tengan una antigüedad en la empresa de al menos 5 años.

en vigor, que incluye reducciones en cotizaciones sociales para empleadores que mantengan a trabajadores mayores de 59 años²⁰.

- Racionalizar las modalidades de jubilación anticipada: se sitúa en 61 años la edad mínima de referencia de todas las modalidades de acceso anticipado a la jubilación, incluida la jubilación parcial. Además, se racionaliza esta última: se puede acceder a partir de un período de antigüedad mínima en la empresa de 6 años y un período de cotización de 30 años; se modifica la reducción máxima (del 85% al 75%) y mínima (del 15% al 25%) de la jornada habitual del trabajador; la base de cotización del trabajador relevista no podrá ser inferior al 65 por ciento de aquella por la que venía cotizando el trabajador que pasa a la jubilación parcial. Estos requisitos serán exigidos de forma paulatina en 4 años.
- Modernizar el sistema para responder a las nuevas realidades familiares, en particular, extendiendo el reconocimiento de la pensión de viudedad a parejas de hecho.
- Introducir elementos de contributividad en la pensión de incapacidad permanente cuyo cálculo se adecua al esfuerzo de cotización realizado.

Al margen de la nueva ley, la reciente creación de la Unidad especializada sobre incapacidad temporal para controlar el gasto, unida a los cambios legales en el control de los procesos en 2006, está permitiendo controlar significativamente el incremento del gasto (6,1% en 2007, frente al 7,6% en 2006 y 9,9% en 2005).

Control del gasto sanitario

Se están desarrollando con éxito medidas para racionalizar el gasto sanitario:

- Las medidas de las distintas Administraciones en aplicación de la política de precios recogida en la Ley de Garantías y Uso Racional de los Medicamentos y Productos Sanitarios, los planes autonómicos para la utilización de medicamentos genéricos, los programas para fomentar el uso racional de los medicamentos y el nuevo sistema de precios de referencia, en aplicación desde marzo de 2007, están permitiendo una desaceleración del gasto farmacéutico, facilitando que las Comunidades Autónomas puedan dedicar estos recursos económicos a otras prioridades sanitarias.
- Se han implantado muchas de las actuaciones del Plan Estratégico de Política Farmacéutica destinadas a reforzar el acceso a la información de los profesionales como el Programa de Formación Continuada en el uso racional de medicamentos para facultativos médicos, a través de convenios con todas las Comunidades Autónomas. Asimismo, el Proyecto de Real Decreto sobre receta médica y orden hospitalaria de dispensación contribuye al uso racional de los medicamentos,

²⁰ Para los trabajadores con 59 años y una antigüedad en la empresa de cuatro o más años, se trata de una reducción del 40%, a cargo del Presupuesto de la Seguridad Social. Para los trabajadores de 60 años se trata de una bonificación del 50%, a cargo del Servicio Público de Empleo Estatal, que se incrementa anualmente 10 puntos porcentuales hasta alcanzar el 100% para los trabajadores de 65 años

promoviendo el intercambio de información entre los profesionales sanitarios y con el paciente, y adecuando la prescripción.

- El segundo informe del Grupo de Trabajo de Análisis del Gasto Sanitario evidencia que todas las Comunidades Autónomas han puesto en marcha medidas, entre las que destacan las relacionadas con el consumo farmacéutico racional y las que mejoran la eficiencia en la gestión de los servicios sanitarios.
- Finalmente, cabe señalar que durante 2006 y 2007 se ha producido un importante avance en la elaboración y aprobación de estrategias de salud del Plan de Calidad. Estas acciones tienen como objetivo mejorar la calidad y la cohesión del sistema, fomentando hábitos de vida saludables, reducen las desigualdades de salud, especialmente entre hombres y mujeres, apoyan la planificación y el desarrollo de los recursos humanos del sistema sanitario, fomentan la excelencia clínica a través de la evaluación y explotan las tecnologías de la información para mejorar la atención sanitaria a través del programa Sanidad en Línea enmarcado en el Plan AVANZA.

8. ASPECTOS INSTITUCIONALES DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

8.1 Aplicación de las reglas fiscales nacionales

En coherencia con las conclusiones del Consejo de Ministros de Economía y Finanzas²¹ de la UE sobre la introducción de información sobre sus reglas fiscales en los Programas de Estabilidad, la anterior Actualización ofreció una descripción muy detallada sobre las reglas de saldo que entraron en vigor en enero de 2007 así como sobre las reglas que limitan el endeudamiento de las administraciones territoriales. Ambos marcos normativos siguen plenamente en vigor, sin haber sufrido cambio alguno.

No obstante, interesa destacar en esta Actualización las novedades que ha supuesto la aplicación práctica de este primer año de implementación del nuevo marco de estabilidad presupuestaria. Como se ha adelantado, la nueva norma entró en vigor en enero de 2007, por lo que se ha aplicado de lleno por primera vez en la definición de los objetivos de estabilidad presupuestaria para el periodo 2008-2010 y, por tanto, con plenos efectos para la elaboración de los presupuestos de 2008.

Para lograr una aplicación más realista de la regla fiscal, la fijación de los objetivos presupuestarios para el período 2008-2010 se ha basado en el informe sobre posición cíclica de la economía española elaborado por el Ministerio de Economía y Hacienda. Este informe fue presentado el 28 de marzo, previa consulta al Instituto Nacional de Estadística y al Banco de España y teniendo en cuenta las previsiones del Banco Central Europeo y de la Comisión Europea²². Tomando como referencia estos elementos, se previó un

²¹ ECOFIN de 10 de octubre de 2006: conclusiones sobre calidad de las finanzas públicas y ECOFIN de 9 de octubre de 2007 sobre mejora de la parte preventiva del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

²² Se utilizaron las previsiones interinas de la Comisión de febrero de 2007.

crecimiento de la economía española en el período 2008-2010²³ por encima del umbral transitorio fijado en la regla fiscal (3%) para que las administraciones sujetas al principio de estabilidad presupuestaria definido en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria deban presupuestar superávit a lo largo de ese periodo. Consecuentemente, el Parlamento aprobó en Junio el Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se fija el objetivo de estabilidad para el conjunto del sector público y cada uno de los grupos de agentes que lo integran para el periodo 2008-2010 que, como se ha mencionado, contenía unos objetivos de superávit para las Administraciones Públicas del 1,15% del PIB para cada uno de los tres años.

Con el objetivo de reforzar el consenso, compromiso e implicación con la disciplina fiscal por parte de todas las administraciones, se ha aplicado el nuevo mecanismo de determinación del objetivo de estabilidad con las Comunidades Autónomas basado en el diálogo y la negociación. De este modo, el informe sobre posición cíclica fue remitido a todas las Comunidades Autónomas en el proceso de consultas previas a la formulación por el Gobierno de su propuesta de objetivo de estabilidad. El 24 de abril el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) informó favorablemente la propuesta de objetivos de estabilidad presupuestaria para el conjunto de las Comunidades Autónomas. Posteriormente, tal y como se ha señalado, el Acuerdo de Consejo de Ministros fue aprobado por las Cortes. A continuación, se abrió el proceso de negociaciones bilaterales entre el Ministerio de Economía y Hacienda y las Comunidades Autónomas para determinar el objetivo individual de cada una de ellas cuyo resultado fue, previo informe favorable del CPFF, el Acuerdo por el que se establecen los objetivos individuales adoptado por el Consejo de Ministros el 27 de julio.

Con el fin de seguir incrementando los niveles de transparencia en materia de estabilidad presupuestaria en el ámbito autonómico, a lo largo del ejercicio 2007 se han culminado los trabajos y se ha publicado en Internet el inventario de entes integrantes de las Comunidades Autónomas, referido a la situación existente a 1 de enero de 2007, cuyo contenido es objeto de actualización semestral. Igualmente merece destacar como un importante avance en materia de transparencia la reducción de los plazos de publicación de los datos de presupuestos y liquidaciones de Comunidades Autónomas, así como la publicación de las Haciendas Autonómicas en cifras correspondientes a los ejercicios 2002 a 2005.

Y finalmente, como ya sucediera en la anterior Actualización, para hacer más transparentes y visibles los objetivos presupuestarios de cada administración, el objetivo del Estado y de la Seguridad Social se han establecido de forma separada.

Por otra parte, se ha culminado la configuración del nuevo marco jurídico regulador de la estabilidad presupuestaria en el ámbito de las Entidades Locales mediante la aprobación por el Gobierno, el pasado 2 de noviembre, del

²³ 3,3% en 2008 y 2009 y del 3,1% en 2010.

Reglamento de aplicación de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria a las citadas entidades. Entre las novedades del Reglamento, cuya aplicación se inicia en los presupuestos del ejercicio 2008, destaca la fijación de un objetivo individual de estabilidad para entidad local, el establecimiento de un mecanismo de supervisión y alerta para tomar medidas cuando se constate el riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad, y el desarrollo de criterios más estrictos establecidos por la Ley General de Estabilidad Presupuestaria para autorizar operaciones de endeudamiento y un impulso del principio de transparencia en cuanto a la composición del sector público local, así como en lo referente al ámbito presupuestario y al endeudamiento de dicho sector.

8.2 La Reforma de los Sistemas de Financiación Territorial

La reforma del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas se encuentra en fase de discusión, por lo que el sistema aprobado en 2001 continúa vigente. El grupo de trabajo creado entre el Gobierno y las CC.AA está buscando el mayor consenso posible para garantizar el éxito de la reforma.

El diagnóstico del Ministerio de Economía y Hacienda fue remitido a las Comunidades en diciembre de 2006. De acuerdo con este informe, la discusión no debe centrarse exclusivamente en la aportación de nuevos recursos por la Administración Central, cuyo margen se ha reducido sustancialmente tras la anterior reforma y traspasos de competencias a las Comunidades. Se considera que el nuevo sistema resultante no debería ser permanente sino objeto de revisión periódica. El informe evidenciaba también que los recursos disponibles derivados del actual sistema han aumentado durante sus tres años de aplicación completa por encima del crecimiento del PIB. Este aumento ha sido mayor en aquellas Comunidades que han experimentado un mayor crecimiento de la población, lo que apuntaría a la necesidad de profundizar en los mecanismos que acompañen los recursos del sistema a las necesidades de gasto derivadas de la evolución demográfica. Se observaba también margen de mejora en la transparencia de los mecanismos de solidaridad y nivelación así como en los sistemas de liquidación y pagos a cuenta.

Además de la financiación derivada del propio sistema de financiación, en tanto que se apruebe el nuevo sistema, las Comunidades Autónomas están recibiendo dotaciones complementarias para mejorar la financiación sanitaria.

Por otra parte, la reforma del modelo de financiación local se abordará simultáneamente a la reforma del sistema de financiación autonómica. Como medidas parciales cabe citar:

- La regulación de una compensación adicional derivada de la reforma del Impuesto sobre Actividades Económicas.
- La dotación de un fondo de financiación a favor de los municipios de población no superior a 20.000 habitantes.

- La distribución de anticipos de tesorería a favor de las Entidades locales a cuenta de la liquidación definitiva de la participación en tributos del Estado correspondiente a los años 2005 y 2006.

8.3 Otras reformas con impacto sobre el escenario presupuestario

Desde su aprobación²⁴ en diciembre de 2006, se está procediendo a la puesta en marcha gradual del nuevo sistema de atención a la dependencia que se espera completar en el año 2015 y que requiere la colaboración de todas las administraciones para poder garantizar la atención y protección en todo el territorio nacional. La ley establece un nivel mínimo de protección garantizado financieramente por el Estado y un segundo nivel a desarrollar en régimen de cooperación y financiación entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Además, las Comunidades Autónomas podrán desarrollar un tercer nivel adicional de protección a los ciudadanos

En 2007 se han concretado importantes desarrollos normativos: se han aprobado los distintos Reales Decretos que regulan el baremo de valoración de la situación de dependencia, el del nivel mínimo de protección del sistema, el relativo a la seguridad social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia así como el que define los criterios para determinar la intensidad de protección de los servicios y la cuantía de las prestaciones económicas. Por su parte, las Comunidades Autónomas están elaborando la normativa regional que hará posible la completa aplicación de ley en todo el territorio nacional.

Los Presupuestos Generales del Estado para 2008 contemplan una dotación de 871 millones de euros, con la que se atiende la financiación del mínimo garantizado por el Estado, del nivel convenido, la cobertura de ciertos gastos del sistema y las cuotas sociales de los cuidadores no profesionales sanitarios. Esta dotación supone un esfuerzo significativo respecto a los 400 millones de euros de 2007 y los 200 millones de 2006.

9. CONCLUSIÓN

La solidez de las finanzas públicas se ha reforzado en los últimos años para constituirse en un importante activo de la economía española. El decidido compromiso con la estabilidad presupuestaria ha permitido consolidar una situación de superávit que se prevé prolongar en los próximos tres años. Estas perspectivas fiscales contribuyen a la configuración de un entorno económico estable que facilita la certidumbre que los agentes económicos precisan para el desarrollo de la iniciativa empresarial y la toma de decisiones adecuadas de producción, consumo o inversión.

Esta combinación de superávit y el consiguiente bajo ratio de deuda sobre PIB otorga a la política fiscal la posibilidad de ser un importante instrumento de

²⁴ Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia.

apoyo para la consecución de los objetivos de Lisboa y dinamizar así el crecimiento, la productividad y el empleo. La política fiscal está priorizando las partidas de gasto que tienen capacidad para impulsar la productividad de la economía. Igualmente, las figuras impositivas y la propia administración tributaria están siendo reformadas con criterios de eficiencia, y equidad y neutralidad.

Ambos factores, estabilidad y eficiencia, sientan las bases adecuadas para permitir que el significativo crecimiento experimentado por la economía española se pueda prolongar en el tiempo, lo que, a su vez, contribuye a la propia sostenibilidad de las finanzas públicas en el largo plazo. No obstante, conscientes de los retos del envejecimiento, se están adoptando ya medidas para hacer frente a su impacto sobre las cuentas de las administraciones públicas mediante reformas directas de las prestaciones más afectadas como las pensiones de la Seguridad Social o el gasto en sanidad. Ello es importante, dado que este reto no sólo presiona al alza prestaciones ya existentes, sino que genera nuevas necesidades a las que una sociedad desarrollada debe responder.

Consecuentemente, la política fiscal española de los últimos años y las directrices establecidas en esta Actualización para el período 2008-2010, permitirán seguir avanzando en el aumento del bienestar.