



**PROGRAMA
DE ESTABILIDAD**

ESPAÑA

2011 - 2014

ÍNDICE

ÍNDICE	1
1 RESUMEN EJECUTIVO	3
2 MARCO GENERAL Y OBJETIVOS DE POLÍTICA ECONÓMICA	4
2.1 Consolidación fiscal	4
2.2 Sostenibilidad de las finanzas públicas	5
2.3 Reformas estructurales en otros ámbitos	6
3. SITUACIÓN ECONÓMICA Y PERSPECTIVAS	8
3.1 El ajuste macroeconómico en 2010	8
3.2 Supuestos externos y condiciones monetarias y financieras	10
3.3 Previsiones 2011-2014 para España: el escenario central	11
3.4 Saldos sectoriales	14
4. LAS FINANZAS PÚBLICAS EN 2010 Y 2011	16
4.1 Los resultados del año 2010	16
4.2 Los presupuestos para 2011	18
5. LA ESTRATEGIA DE CONSOLIDACIÓN PRESUPUESTARIA EN EL MARCO DEL PROTOCOLO DE DÉFICIT EXCESIVO	22
5.1 La estrategia de consolidación presupuestaria	22
5.2 Saldo estructural y carácter de la política fiscal	26
5.3 Evolución de la deuda pública	27
5.4 Implicaciones presupuestarias de las reformas estructurales	28
6. COMPARACIÓN CON LA ANTERIOR ACTUALIZACIÓN Y EJERCICIOS DE SENSIBILIDAD	29
6.1 Comparación con la anterior Actualización	29
6.2 Ejercicios de sensibilidad	30
7. CALIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS	31
7.1 Introducción	31
7.2 Gastos	31
7.3 Ingresos	32
8. LA SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS	34
8.1 Proyecciones presupuestarias a largo plazo: situación actual	34
8.2 Estrategia	35
9. MARCO INSTITUCIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS	41
9.1 Aplicación de las leyes de Estabilidad Presupuestaria	41
9.2 Refuerzo de la gobernanza y mejora de la transparencia de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales	42
9.3 Nueva regla de gasto público	44

CUADROS

- 3.1 Supuestos internacionales y financieros
- 3.2 Perspectivas macroeconómicas
- 3.3 Mercado de trabajo
- 3.4 Evolución de los precios
- 3.5 Saldos sectoriales
- 4.1 Las cuentas de las Administraciones Públicas en 2010
- 4.2 El presupuesto del Estado en 2011
- 4.3 El presupuesto de las Administraciones de Seguridad Social en 2011
- 4.4 Los presupuestos de las Comunidades Autónomas en 2011
- 5.1 Proyecciones presupuestarias
- 5.2 Evolución cíclica
- 5.3 Dinámica de la deuda pública
- 6.1 Diferencias con respecto a la Actualización previa del Programa de Estabilidad
- 6.2 Análisis de sensibilidad
- 8.1 Proyecciones de gasto asociado al envejecimiento del Comité de Política Económica de la Unión Europea (2009)
- 8.2 Ahorro estimado de la reforma del sistema público de pensiones

1 RESUMEN EJECUTIVO

El Programa de Estabilidad que se presenta en este documento tiene en cuenta la reforma de gobierno económico de la Unión Europea en curso. Esta reforma afecta a la supervisión de la política fiscal, poniendo mayor énfasis en la deuda pública y en el componente preventivo, pero supone también una mayor coordinación de las políticas económicas, mediante un refuerzo de los mecanismos de supervisión más allá de la política fiscal. En concreto, los desequilibrios macroeconómicos serán objeto de seguimiento y análisis, haciéndose recomendaciones para su corrección en caso necesario. Para facilitar el logro de estos objetivos, a partir de ahora, la presentación del Programa de Estabilidad se hace coincidir con la del Programa Nacional de Reformas, en el marco del denominado Semestre Europeo.

El empeño del Gobierno desde la anterior Actualización del Programa de Estabilidad ha sido poner en marcha la estrategia de salida de la crisis allí expuesta. Esta es una estrategia global, que incluye no sólo la consolidación fiscal, sino también una ambiciosa agenda de reformas estructurales. El Programa Nacional de Reformas detalla estas actuaciones, que abarcan tanto los mercados de productos como los de factores. En concreto, las iniciativas en el sector financiero, como los nuevos requerimientos de capital, ya están teniendo un efecto positivo sobre la confianza, con un impacto fiscal limitado.

La estrategia fiscal, objeto de este documento, también es muy ambiciosa. Se está llevando a cabo una consolidación fiscal acelerada a la que todas las Administraciones Públicas deben contribuir. Por eso, se están reformando los marcos fiscales, mediante un régimen de supervisión y control más estricto y frecuente y una mayor transparencia de la información sobre las finanzas públicas. Esta reforma se completará a nivel nacional una vez que finalice la reforma de la gobernanza económica europea. España continúa fijando su objetivo de medio plazo en el equilibrio presupuestario, por lo que seguirá haciendo un esfuerzo de consolidación fiscal más allá de 2013, año en el que el déficit público se situará ya en el 3% del PIB y se espera obtener un superávit estructural primario. El compromiso con la sostenibilidad de las finanzas públicas es claro, por eso se ha aprobado una reforma integral del sistema público de pensiones. Los ahorros que generará permitirán que el aumento del gasto asociado al envejecimiento se mantenga en niveles moderados. Ambos elementos, consolidación fiscal y menor incremento del gasto asociado al envejecimiento, harán que los indicadores de sostenibilidad mejoren sustancialmente.

Estos esfuerzos están comenzando a dar sus frutos. El déficit público en 2010 se situó en el 9,2% del PIB, una décima por debajo del compromiso del Gobierno, y la deuda pública alcanzó el 60,1% del PIB, inferior en 25 puntos al promedio del área del euro. Además, en el año 2010 el PIB prácticamente se estabilizó, el desequilibrio externo continuó corrigiéndose y se redujo la deuda externa. La aplicación estricta de las medidas fiscales anunciadas y la implementación de la agenda de reformas estructurales comprometida son cruciales para que continúen reabsorbiéndose los desequilibrios y mejorando de manera progresiva la actividad y el empleo.

2 MARCO GENERAL Y OBJETIVOS DE POLÍTICA ECONÓMICA

La crisis financiera internacional y el necesario ajuste del sector inmobiliario han lastrado el crecimiento económico en España en los últimos dos años, induciendo un importante incremento de la tasa de paro y un significativo deterioro de las finanzas públicas. Además, los problemas de deuda soberana en el área del euro han venido a complicar aún más la situación, al elevar significativamente el diferencial de rendimiento exigido a los títulos públicos.

En este contexto, el Gobierno de España está poniendo en práctica una respuesta integral basada en una consolidación fiscal sin precedentes, y en una serie de reformas estructurales de hondo calado que evite que una crisis como la actual vuelva a repetirse en el futuro, facilite la reasignación de recursos hacia los sectores comercializables y fomente la mejora global de la competitividad de la economía. Estas medidas son ineludibles para lograr el objetivo fundamental del Gobierno, que es sentar las bases para un crecimiento robusto y equilibrado a medio plazo, que permita elevar la prosperidad material de la población y aumentar las oportunidades de obtener empleos de calidad.

El presente Programa de Estabilidad y el Programa Nacional de Reformas sintetizan la estrategia plurianual del Gobierno en el ámbito de la consolidación y sostenibilidad de las cuentas públicas y de las reformas estructurales, respectivamente. Ambos se presentan a las instituciones comunitarias conjuntamente, habiéndose aprobado su remisión por el Consejo de Ministros de 29 de abril de 2011. El Programa de Estabilidad se ha diseñado atendiendo a la Recomendación del Consejo de 2 de diciembre de 2009, bajo el artículo 126.7 del Tratado para corregir el déficit excesivo. Además, toma en consideración la Opinión del Consejo Ecofin sobre la Actualización del Programa de Estabilidad anterior, las Directrices Integradas de Europa 2020, las Conclusiones del Consejo Ecofin extraordinario del 9 de mayo de 2010, las Orientaciones del Eurogrupo de junio de 2010 para las políticas fiscales de los Estados miembros de la zona euro, las Conclusiones del Consejo Ecofin de 15 de febrero de 2011 lanzando el Semestre Europeo y del Consejo Europeo de marzo. La estructura e información contenida en este documento se ajusta al Código de Conducta.

2.1 Consolidación fiscal

Uno de los resultados más adversos de la crisis en España ha sido el deterioro de las finanzas públicas, al situarse el déficit público en el 11,1% del PIB en el año 2009. Aunque la situación de partida era muy favorable, la ratio de la deuda pública sobre PIB estaba aumentado significativamente, por lo que se decidió iniciar el proceso de consolidación fiscal ya a finales de 2009. Además, en el contexto de los problemas de deuda soberana en el área del euro, el Gobierno decidió acelerar los planes de consolidación fiscal en mayo de 2010.

De esta forma, el objetivo de la estrategia de consolidación fiscal española es alcanzar un déficit del 3% del PIB en 2013 y del 2,1% en 2014. Para ello, los objetivos presupuestarios intermedios son: déficit de 9,3% del PIB en 2010,

de 6% en 2011 y de 4,4% en 2012. El Programa establece un esfuerzo fiscal anual superior al 1,5% del PIB en media hasta 2013, que es más intenso en el año 2011 (y en el ejercicio ya cerrado de 2010). El proceso de consolidación fiscal se mantendrá hasta alcanzar el objetivo de medio plazo, que continúa siendo el equilibrio presupuestario cíclicamente ajustado.

Las medidas de consolidación fiscal se basan sobre todo en un ajuste del gasto no financiero, presentándose las principales líneas de ajuste en el capítulo 5 de este Programa. Dentro de este ajuste se priorizan las partidas que fomentan el crecimiento sostenible, se mejora la eficiencia del gasto y se reordena y reestructura el sector público. Los ingresos también se incrementan, pero se reducen las distorsiones impositivas, se favorece el crecimiento de las empresas y se refuerzan los estabilizadores automáticos. El resultado presupuestario de 2010 indica que el primer objetivo intermedio ha sido alcanzado, registrándose un déficit de 9,2% del PIB.

Para garantizar el cumplimiento de los objetivos fiscales también se han introducido importantes reformas en la gobernanza fiscal. Así, en el año 2010 en el ámbito de las Comunidades Autónomas (CCAA) se han intensificado los procedimientos de seguimiento de sus compromisos fiscales, se han reforzado los mecanismos de cumplimiento de esos compromisos y se ha mejorado la transparencia de la información publicada. En el ámbito de la Administración Central y de las Corporaciones Locales (CCLL), el Gobierno se ha comprometido a aprobar una regla de gasto que ligue el crecimiento del gasto público con el crecimiento del PIB de medio plazo, en un plazo inferior a tres meses tras su aprobación en el ámbito comunitario, a la que se sumarán otras Administraciones Públicas. De acuerdo con la Ley de Estabilidad Presupuestaria española, se aprobará en junio un techo de gasto en términos nominales antes de la elaboración de los Presupuestos Generales de 2012 que permita alcanzar los objetivos establecidos y atienda a la Recomendación de la Comisión Europea para la Opinión del Consejo Ecofin sobre este Programa.

2.2 Sostenibilidad de las finanzas públicas

La segunda dimensión de la estrategia fiscal del Gobierno radica en garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo. La situación actual del Sistema de la Seguridad Social es sólida, presentando un superávit en 2010 (excluido el Servicio Público de Empleo) y contando con un fondo de reserva que supone el 6,1% del PIB. Sin embargo, las actuales proyecciones demográficas sugieren que el envejecimiento tendrá un impacto importante en España, por lo que el Gobierno ha presentado al Parlamento una reforma del sistema público de pensiones. Como se detalla en el capítulo 8 del Programa, las principales líneas de la reforma son: i) aumento de la edad legal de jubilación hasta los 67 años, excepto para las carreras largas; ii) endurecimiento de las condiciones para el acceso a la jubilación anticipada y parcial; iii) ampliación del periodo de cómputo de la pensión de los últimos 15 años a los últimos 25; y iv) introducción de un factor de sostenibilidad por el cual, tras el periodo transitorio de implementación de la reforma (2027), los principales parámetros del sistema se actualizarán cada cinco años por los cambios en la esperanza de vida a los 67 años. También se están

introduciendo medidas de largo alcance para moderar el gasto sanitario, mediante la racionalización en el uso de los medicamentos, una reducción generalizada de sus precios y márgenes y mayor eficacia en la prestación de los servicios sanitarios.

Estos dos elementos junto con la consolidación fiscal, que permitirá que las cuentas públicas alcancen un superávit estructural primario en 2013, harán que los indicadores de sostenibilidad de las finanzas públicas españolas mejoren drásticamente, pasando a la zona de riesgo bajo.

2.3 Reformas estructurales en otros ámbitos

Además, el Gobierno está impulsando reformas tanto en los mercados de factores como en los de productos, cuyo detalle aparece en el Programa Nacional de Reformas.

Mercados de factores productivos

Respecto a los mercados de factores productivos, el Gobierno ha priorizado dos grandes reformas: sector financiero y mercado de trabajo.

Desde el inicio de la crisis, el Gobierno ha desplegado diversas medidas temporales de apoyo al *sector financiero* con el fin de evitar un estrangulamiento del crédito que imposibilitase la reactivación de la economía. Esta estrategia se complementó entre 2009 y 2011 con otras actuaciones con vocación de permanencia dirigidas a la reordenación del sector crediticio y a la mejora de la transparencia de la información que proporcionan las entidades financieras. Tanto la creación del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB), como la reforma del régimen jurídico de las cajas de ahorros, han sido importantes factores dinamizadores de los procesos de integración y reestructuración de entidades de crédito. De este modo, durante 2010 se registraron 12 procesos distintos de integración entre cajas de ahorros, de los cuales 9 contaron con apoyo del FROB (11.559 millones de euros). Asimismo, el Plan de Reforzamiento del Sector Financiero, aprobado a principios de 2011, viene a profundizar en la reordenación del sector al incrementar las exigencias de capital y adaptar los instrumentos al alcance del FROB para que pueda cubrir las necesidades adicionales de capital de las entidades cuando no sea posible hacerlo a través del mercado. Así, se impone a las entidades el cumplimiento de una ratio de capital principal del 8% de sus activos ponderados por riesgo, que será del 10% para aquellas entidades cuya financiación proceda en más de un 20% de fuentes mayoristas y con participación de inversores en su capital inferior al 20%. El FROB podrá facilitar estos procesos, sujeto a una estricta condicionalidad y bajo la supervisión del Banco de España, mediante la adquisición, a un precio basado en el valor económico de la entidad, de acciones ordinarias o realizar aportaciones al capital social. La participación del FROB tendrá carácter temporal, de modo que la desinversión se producirá antes de que transcurran cinco años desde la aportación, mediante procedimientos que no distorsionen la competencia en el sector.

La *reforma del mercado de trabajo*, que entró en vigor en junio de 2010, fue complementada con la reforma de las políticas activas de empleo aprobada en febrero de 2011. Esta reforma aborda cuatro aspectos fundamentales del mercado de trabajo: i) contratación y despido, mediante la potenciación del contrato de fomento del empleo fijo, la clarificación de las causas del despido procedente y la elevación de los costes de finalización de los contratos temporales; ii) flexibilidad interna de las empresas, al facilitar el uso de cláusulas de descuelgue de los convenios colectivos de ámbito superior e introducir mecanismos de ajuste del tiempo de trabajo; iii) intermediación en el mercado, al permitir operar a agencias privadas de empleo y ampliar el ámbito de actuación de las empresas de empleo temporal; y iv) mejora de la empleabilidad, ampliando el ámbito de los contratos de formación y en prácticas y concentrando las bonificaciones en las cotizaciones sociales en los jóvenes desempleados de larga duración con bajo nivel de formación. En este mismo ámbito, los Interlocutores Sociales están negociando un acuerdo para la reforma de la negociación colectiva y el Gobierno aprobará un proyecto de reforma que incorporará esas propuestas.

Mercado de productos

En el mercado de productos cabe destacar cuatro medidas reformadoras fundamentales. En primer lugar, el año 2010 ha sido el primero en el que la trasposición de la *Directiva de Servicios* ha estado plenamente en vigor. En segundo lugar, en el RDL 13/2010 de 3 de diciembre y en los *Presupuestos Generales del Estado de 2011*, se adoptaron medidas para agilizar y simplificar el proceso de creación de empresas y se eliminaron las distorsiones fiscales a favor de la vivienda en propiedad, potenciando el mercado de alquiler. En tercer lugar, la *Ley de Economía Sostenible*, publicada el 5 de marzo, incluye incentivos para la inversión en innovación y en capital humano y reduce las cargas administrativas que soportan las empresas; esta Ley se verá complementada con la nueva Ley de Ciencia, Tecnología e Innovación, en avanzado proceso de tramitación parlamentaria. En cuarto lugar, en el ámbito de los servicios *profesionales*, antes de verano se enviará al Congreso un Anteproyecto de Ley liberalizando el sector y mejorando la calidad de la regulación mediante la eliminación de requisitos innecesarios para el ejercicio de las actividades profesionales.

En el capítulo 2 del Programa Nacional de Reformas aparece una cuantificación de los efectos macroeconómicos de estas reformas estructurales. Esta cuantificación no incluye las actuaciones en el sector financiero, debido a su enorme complejidad. En términos de la actividad, las iniciativas con mayor impacto son la Ley de Economía Sostenible y la Reforma del Mercado de Trabajo; obviamente, las reformas en el ámbito laboral son las que más impacto tienen sobre el paro estructural. La transposición de la Directiva de Servicios también tiene un impacto muy significativo en la actividad y menor en la tasa de paro, al igual que las medidas adoptadas en los mercados de vivienda y alquiler. Cabe destacar, por último, que en esas estimaciones sólo se recoge parcialmente el impacto de la reforma de pensiones, cuyo efecto pleno en el producto potencial se hará patente más adelante, cuando se haya completado su implementación.

3. SITUACIÓN ECONÓMICA Y PERSPECTIVAS

3.1 El ajuste macroeconómico en 2010

Tras haber retrocedido un 3,7% en términos reales en 2009, el PIB de la economía española logró estabilizarse en el año 2010 (-0,1%). Esta evolución fue compatible con el proceso de reabsorción de los desequilibrios acumulados durante la anterior fase expansiva y se produjo en el contexto de una importante consolidación de las cuentas públicas. De esta forma, la reasignación de los recursos hacia actividades más productivas tuvo continuidad, si bien la economía todavía no fue capaz de generar empleo neto.

Comenzando por los desequilibrios externos, la necesidad de financiación de la economía se situó en el 3,9% del PIB, 1,2 puntos porcentuales menos que el año precedente. Todas las partidas de la balanza de pagos redujeron su déficit (rentas, transferencias y bienes no energéticos) o aumentaron su superávit (servicios y capital) con la excepción de los productos energéticos, que aumentaron su saldo negativo debido al incremento de los precios del petróleo. Además, la deuda externa se redujo en 2010 hasta situarse en el 164,1% del PIB, casi tres puntos menos que en 2009.

De hecho, la contribución en términos reales de la demanda exterior neta al crecimiento se situó en 1,1 puntos porcentuales, aportación positiva por tercer año consecutivo. Este resultado fue debido a que las exportaciones de bienes y servicios registraron un crecimiento del 10,3%. De esta forma, las ventas al exterior pasaron a representar un 30,6% del PIB en términos reales, 2,9 puntos más que en 2009 y muy cerca ya del máximo alcanzado en 2007. Resulta destacable el hecho de que en estos tres años se ha ampliado significativamente la base exportadora, ya que el número de empresas que venden parte de su producción de bienes al exterior ha aumentado un 12,6%. El crecimiento de las exportaciones totales en 2010 fue superior al de algunas de las grandes economías de la Unión Europea, como Francia, Italia o Reino Unido, si bien fue casi dos puntos inferior al avance del comercio mundial de bienes y servicios (12%). Por su parte, las importaciones se incrementaron prácticamente la mitad, un 5,4%, con lo que su peso en el PIB aumentó sólo 1,8 puntos porcentuales, hasta el 34,8%, lejos de los máximos alcanzados en la pasada década.

Desde una perspectiva interna también se observaron mejoras significativas. En el caso de las familias, el consumo privado registró un incremento real del 1,2% en 2010 asociado a la mejora de la confianza, el aumento de la riqueza financiera y los menores tipos de interés. Como consecuencia, la tasa de ahorro se redujo hasta situarse en el 13,1% de la renta disponible. Sin embargo, dado que la inversión de los hogares, que mayoritariamente se materializa en vivienda, continuó disminuyendo (-12,6% en términos nominales), su capacidad de financiación alcanzó el 4% del PIB, frente a las importantes necesidades de financiación que presentaban antes de la crisis.

La inversión en vivienda se redujo en términos reales un 16,8% en 2010, con lo que su peso en el PIB se situó por debajo del 5%, entrando dentro del rango que se considera sostenible. Sin embargo, las compraventas de

viviendas nuevas aumentaron ligeramente en 2010 (1,6%), lo que, unido al fuerte retroceso de las viviendas terminadas destinadas a la venta (-37%), se tradujo en una reducción del stock de viviendas sin vender por primera vez desde 2006. Factores como la mejora en las condiciones de financiación de los hogares, el ajuste en los precios de la vivienda y los cambios introducidos en la fiscalidad, fueron los responsables de la reactivación del mercado inmobiliario.

Por su parte, la inversión de las empresas también se expandió en el año 2010, impulsada por el mayor dinamismo de la demanda externa y la mejora en la rentabilidad de los proyectos empresariales, en un entorno de reducidos tipos de interés. A pesar de este mayor gasto, las sociedades no financieras en su conjunto registraron una capacidad de financiación, que se situó en el 0,4% del PIB. En este contexto, el crédito para la financiación de actividades productivas se redujo en un 0,6% en 2010. Sin embargo, la desagregación sectorial revela como la reasignación de los recursos está yendo en la dirección adecuada, ya que el crédito no creció en el sector industrial, presentó un moderado aumento en los servicios no inmobiliarios y se contrajo significativamente en los sectores de construcción e inmobiliario.

En el año 2010 el empleo continuó ajustándose, al retroceder un 2,4%. La contratación aumentó (2,8%) tras dos años de descensos, pero de forma insuficiente para compensar los despidos y terminaciones de contratos temporales (que, en conjunto, fueron alrededor de un 25% inferiores a los de 2009), y la incorporación de población en edad de trabajar. En consecuencia, la tasa de paro aumentó hasta situarse en el 20,1%. Los contratos a tiempo parcial aumentaron un 7,5% en el año y, aunque los contratos fijos se redujeron en conjunto un 5,9%, los de fomento de la contratación indefinida aumentaron un 22,1% impulsados por la reforma de junio. Este incipiente cambio de tendencia en el mercado de trabajo se vio favorecido por la moderación salarial, ya que la remuneración por asalariado pasó de crecer un 4,1% en 2009 a un 0,7% en 2010; de hecho, los costes laborales disminuyeron en el tercer y cuarto trimestre de 2010 en tasa interanual. El componente salarial ordinario aumentó un 0,3%, lo que representa una deriva salarial negativa del 1% respecto a los incrementos salariales establecidos en convenio, tal y como corresponde a la actual situación cíclica de la economía. La moderación salarial y el crecimiento de la productividad asociado a la reasignación de los recursos hacia los sectores comercializables, se tradujeron en una reducción de los costes laborales unitarios del 1,5%. Esto permitió mejorar la competitividad de la economía, ya que los precios de exportación de nuestros socios comerciales aumentaron por encima del 6%.

En el año 2010 la inflación en España, medida con el índice armonizado de precios al consumo, aumentó, hasta situarse en el 2% en promedio anual, 4 décimas más que en el conjunto del área del euro. Sin embargo, esta elevación respondió o bien a factores transitorios relacionados con los cambios en la fiscalidad indirecta (la inflación a impuestos constantes en España se situó en el 1,3%, dos décimas menos que en el área del euro) o bien a inflación importada (los precios de importación se incrementaron un 6,5% en promedio anual, con especial incidencia en el caso de las materias primas). En

cambio, el componente doméstico de la inflación se mantuvo muy atenuado. De esta forma, la inflación subyacente se situó en el 0,9%, una décima menos que en el área del euro.

3.2 Supuestos externos y condiciones monetarias y financieras

Desde finales de 2009 la economía mundial se está recuperando de la grave crisis de 2008 y 2009. La intensidad de la reactivación está siendo distinta por áreas, mayor en el caso de los países emergentes y menor en el de las economías más maduras. Por otra parte, la fuerte recuperación del comercio internacional (véase Cuadro 3.1) tras la gran caída de los años anteriores ha tendido a favorecer en mayor medida a las economías con mayor participación de las exportaciones en su demanda final, como es el caso, entre otras, de Alemania, China o Japón. Sin embargo, conforme ha pasado el tiempo, un número cada vez mayor de países ha ido incorporándose a la recuperación.

Cuadro 3.1. SUPUESTOS INTERNACIONALES Y FINANCIEROS						
	2009	2010 (F)	2011 (F)	2012 (F)	2013 (F)	2014 (F)
<u>Tipos de interés</u>						
Tipos de interés a corto plazo	1,2	0,8	1,6	2,6	2,9	3,1
Tipos de interés a largo plazo	3,8	2,7	3,4	3,7	4,0	4,3
<u>Tipos de cambio</u>						
Dólares por euro	1,39	1,33	1,40	1,41	1,41	1,41
Tipo de cambio efectivo nominal área del euro (% variación)	2,8	-6,7	1,0	0,5	0,0	0,0
Tipo de cambio efectivo nominal UE-27 (% variación)	-5,4	-7,4	2,4	0,5	0,0	0,0
<u>PIB y comercio mundial</u>						
Crecimiento del PIB mundial excluida la UE¹	-0,6	5,6	4,6	4,7	4,6	4,5
Crecimiento del PIB de la UE¹	-4,1	1,8	2,0	2,0	1,9	1,9
Crecimiento de los mercados exteriores de la UE²	-10,7	11,5	7,6	7,3	7,2	7,1
Volumen de importaciones mundiales excluida la UE	-13,6	13,0	8,3	7,9	7,8	7,8
<u>Precios de materias primas</u>						
Precio del petróleo (Brent, dólares/barril)	61,5	80,2	112,8	112,0	112,0	112,0

¹ Porcentaje de variación real
² Comercio intra y extra comunitario
(A) Avance; (F) Previsión
Fuentes: Comisión Europea y Ministerio de Economía y Hacienda

En concreto, en la zona del euro el crecimiento del PIB en 2010 fue del 1,8% y los indicadores más recientes siguen apuntando hacia una continuidad de la expansión. Las Previsiones Intermedias publicadas por la Comisión Europea en febrero de 2011 auguran que la zona euro crecerá un 1,6% en 2011. Por su parte, el PIB de Estados Unidos creció un 2,9% en 2010, mostrando mayor firmeza la información coyuntural más reciente; el FMI prevé que en 2011 Estados Unidos crezca un 2,8% y un 2,9% en 2012. Entre las economías emergentes, China creció un 10,3% en 2010, India por encima del 8% y Brasil más del 5%. Por su parte, los mercados laborales de la mayoría de los países han reflejado con retraso los efectos de la recuperación, con lo que las tasas de paro todavía se encuentran por encima del nivel previo a la crisis. El retorno a los niveles anteriores requerirá un cierto tiempo así como la continuidad del crecimiento.

El notable avance de las economías emergentes y la recuperación de los países más maduros han tenido como resultado un sensible aumento de los precios de las materias primas. Así, según los datos del Índice "The

Economist” los precios en euros de las materias primas se han elevado más de un 50% desde febrero de 2010. En el caso del petróleo, la situación se ha complicado adicionalmente con los acontecimientos de algunos países del Norte de África, con lo que el precio del barril se ha mantenido por encima de los 120 dólares algunas semanas.

A lo largo de 2010 se han comenzado a retirar las medidas extraordinarias fiscales y monetarias implementadas durante la crisis, conforme lo ha ido aconsejando la evolución económica de cada país, previéndose que esta tendencia continúe en 2011. En el caso de la zona euro, tras mantener el tipo de interés de las operaciones de refinanciación en el 1% desde mayo de 2009, el Banco Central Europeo lo elevó en 25 puntos básicos a principios de abril. Por su parte, la Reserva Federal de los EEUU ha mantenido sus tipos de interés de intervención en niveles más bajos desde finales del año 2008 y no se esperan alzas de tipos en el corto plazo.

En comparación con el anterior Programa de Estabilidad, estos nuevos supuestos suponen una revisión al alza del crecimiento de los mercados mundiales, una depreciación del tipo de cambio del euro y menores tipos de interés en el área del euro. Por el contrario, el precio del petróleo es más elevado.

3.3 Previsiones 2011-2014 para España: el escenario central

El escenario central de este Programa de Estabilidad prevé una progresiva recuperación de la economía española que comenzaría a crecer en media anual en 2011, fortaleciéndose en los años posteriores. Como ya ocurrió en 2010, inicialmente el impulso provendrá de la demanda exterior, sumándose más adelante la demanda interna. En concreto, tras restar la demanda nacional 1,2 puntos porcentuales al crecimiento en 2010 (véase Cuadro 3.2), para el año 2011 se espera que se estabilice y que, ya en 2012, presente una contribución positiva de 1,3 puntos. Por su parte, la demanda exterior neta aumentará ligeramente su contribución al crecimiento en el año 2011, alcanzando los 1,3 puntos porcentuales, y, conforme la demanda final vaya ganando fortaleza, se irá reduciendo paulatinamente hasta situarse en 0,6 puntos porcentuales en 2014.

Entre los componentes de la demanda interna, se prevé que el consumo privado se desacelere ligeramente en 2011 debido a que el modesto crecimiento de las rentas laborales de las familias se verá compensado por el aumento de la inflación y de los tipos de interés. A partir de la segunda mitad de 2011, la combinación de una mayor creación de empleo, una menor tasa de inflación y el aumento de la riqueza permiten esperar que se acelere el gasto de los hogares. Estas tasas de crecimiento del consumo permitirían a las familias acometer una moderada recuperación de la inversión en vivienda y continuar con el proceso de reducción del endeudamiento.

Por su parte, en el caso del consumo público se proyecta un descenso que se extiende hasta el final del horizonte de previsión, como consecuencia de las medidas de ajuste de las cuentas públicas que se prevén y se detallan en el capítulo 5 de este Programa.

Cuadro 3.2. PERSPECTIVAS MACROECONÓMICAS							
Índices de volumen encadenados, Año 2000=100, salvo indicación en contra							
	ESA Code	2010 (A)	2011 (F)	2012 (F)	2013 (F)	2014 (F)	
		Nivel	Variación anual en %				
1. PIB real	B1*g	122,7	-0,1	1,3	2,3	2,4	2,6
2. PIB nominal. Miles de millones de euros	B1*g	1062,6	0,8	2,6	3,8	4,1	4,5
Componentes del PIB real							
3. Gasto en consumo final nacional privado¹	P.3	123,2	1,2	0,9	1,4	1,6	1,9
4. Gasto en consumo final de las AA.PP.	P.3	152,8	-0,7	-1,3	-0,8	-0,6	-0,6
5. Formación bruta de capital fijo	P.51	106,9	-7,6	-1,3	2,7	3,7	4,5
6. Variación de existencias (% del PIB)	P.52+P.53	157,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5
7. Exportación de bienes y servicios	P.6	129,2	10,3	8,3	7,9	7,2	7,1
8. Importación de bienes y servicios	P.7	132,9	5,4	3,0	4,1	4,7	5,2
Contribuciones al crecimiento del PIB real							
9. Demanda nacional final		123,8	-1,3	0,0	1,3	1,7	2,0
10. Variación de existencias	P.52+P.53	157,6	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
11. Saldo exterior	B.11	142,0	1,1	1,3	1,0	0,7	0,6

¹ Incluye a los hogares y a las ISFLSH (instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares)

(A) Avance; (F) Previsión

Fuentes: INE y Ministerio de Economía y Hacienda

La inversión prolongará en 2011 el descenso registrado en los últimos tres años, como consecuencia del ajuste que se está produciendo en el componente de construcción. En cambio, para los bienes de equipo se espera que en 2011 se prolongue la recuperación que ya comenzó en 2010 y que vaya ganando progresivamente fuerza en los años sucesivos. La paulatina recuperación de los excedentes de las empresas y de la demanda final de la economía, sobre todo en su vertiente exterior, así como diversas medidas fiscales de apoyo a la inversión (libertad de amortización del inmovilizado, etc.), deberían apoyar esta evolución. Por el contrario, la inversión en construcción volverá a contraerse en 2011 y mantendrá crecimientos muy moderados en los años posteriores. En el caso de la edificación residencial, en el año 2011 debería concluirse el proceso de ajuste, para, a partir de 2012, iniciar una tímida recuperación según la demanda latente se va convirtiendo en demanda efectiva. En el caso de la inversión en otras construcciones, la política de reducción del gasto público, imprescindible para cumplir los objetivos de este Programa de Estabilidad, supone que la inversión que realicen las distintas Administraciones Públicas se reducirá este año y el próximo y sólo comenzará a aumentar en 2013. Se prevé que la inversión en otras construcciones del sector privado compense en parte este proceso, en línea con el comportamiento de la inversión en bienes de equipo y reforzado por el Plan Extraordinario de Infraestructuras hecho público en abril de 2010 por el Ministerio de Fomento, que facilita que las infraestructuras se financien mediante fórmulas de colaboración público-privada.

El crecimiento de las exportaciones que anticipan las previsiones resultará básicamente de dos factores: por una parte, del avance de los principales mercados de exportación españoles y, en segundo lugar, de la apreciable caída y posterior moderación que experimentarán los Costes Laborales

Unitarios, que suponen una ganancia de competitividad. Esta combinación debería permitir a la economía española mantener su cuota en los intercambios mundiales de bienes y servicios. La debilidad de la demanda interna española y la ralentización del consumo y las exportaciones en 2011 explican la desaceleración de las importaciones en este ejercicio. A partir de 2012, la progresiva recuperación de la demanda interna acompañada por un ritmo sostenido de crecimiento de las exportaciones llevará a una recuperación del crecimiento de las importaciones.

Por lo que se refiere al mercado laboral (véase Cuadro 3.3), a lo largo de 2011 se completará el ajuste que ha venido realizándose en los tres años precedentes. De hecho, para el conjunto de 2011 se proyecta ya un modesto crecimiento del empleo (0,2%), que se materializará en la segunda mitad del ejercicio. Posteriormente, el empleo mantendrá una senda moderadamente alcista en los tres próximos años, en línea con la evolución prevista de la actividad económica. Esto hará que la tasa de paro se vaya reduciendo paulatinamente, situándose en el 16% en 2014. También permitirá que se obtengan ganancias de productividad a un ritmo medio anual cercano al 1% en todo el período de predicción. Por su parte, la remuneración por asalariado mantendrá un crecimiento reducido en 2011, como consecuencia de una deriva salarial negativa. Posteriormente, elevará su crecimiento de forma moderada, a lo que contribuirá el Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva firmado por los agentes sociales a principios del pasado ejercicio. De esta forma, los Costes Laborales Unitarios, tras disminuir de nuevo en 2011, presentarán unos avances muy reducidos, significativamente por debajo de lo que el Banco Central Europeo define como estabilidad nominal de la economía.

Cuadro 3.3. MERCADO DE TRABAJO¹							
	ESA Code	2010 (A)	2011 (F)	2012 (F)	2013 (F)	2014 (F)	
		Nivel	Variación anual en %				
1. Población ocupada total (millones de personas)		18,7	-2,3	0,4	1,5	1,6	1,8
2. Empleo equivalente a tiempo completo (millones personas)		17,3	-2,4	0,2	1,4	1,5	1,7
3. Productividad por ocupado (miles euros)		41,2	2,2	0,9	0,8	0,8	0,8
4. Productividad por ocupado a tiempo completo (miles euros)		44,7	2,3	1,1	0,9	0,9	0,9
5. Remuneración por asalariado ² (miles euros)	D1	33,9	0,7	0,5	1,4	1,9	2,1
6. Coste Laboral Unitario		-	-1,5	-0,6	0,5	1,0	1,2
7. Remuneración de asalariados (miles de euros)		508,9	-1,5	0,8	2,9	3,5	4,0
8. Tasa de paro (% de población activa)		-	20,1	19,8	18,5	17,3	16,0

¹ Datos en términos de Contabilidad Nacional, salvo la tasa de paro
² Remuneración por asalariado equivalente a tiempo completo
(A) Avance: (F) Previsión
Fuente: INE y Ministerio de Economía y Hacienda

En cuanto a la inflación (véase Cuadro 3.4) se prevé que se mantenga en niveles moderados en todo el periodo, tras el repunte experimentado desde mediados de 2010 y en los primeros meses de 2011. Este aumento de la inflación tiene un elevado componente transitorio, derivado del fuerte incremento que están registrando los precios de las materias primas en los mercados internacionales y de las subidas de los impuestos indirectos que tuvieron lugar en la segunda mitad del pasado ejercicio. En los próximos meses se descontarán estos factores singulares, iniciándose una fase bajista

que se verá apoyada en la importante moderación de los Costes Laborales Unitarios y una brecha de producción todavía negativa durante todo el periodo de proyecciones.

Cuadro 3.4. EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS							
Año 2000=100							
	ESA Code	2010 (A)		2011 (F)	2012 (F)	2013 (F)	2014 (F)
		Índices	Variación anual en %				
1. Deflactor del PIB		137,4	1,0	1,2	1,5	1,7	1,8
2. Deflactor del consumo privado (*)		133,9	2,8	2,8	1,9	1,9	1,9
3. Deflactor del consumo público		133,4	-0,2	-0,5	1,1	1,5	1,6
4. Deflactor de la formación bruta de capital fijo		137,1	2,1	1,3	1,3	1,6	1,8
5. Deflactor de las exportaciones (bienes y servicios)		118,0	2,7	2,3	2,2	2,1	2,0
6. Deflactor de las importaciones (bienes y servicios)		112,1	6,5	4,3	2,6	2,4	2,1

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

3.4 Saldos sectoriales

Tras la fuerte corrección de la necesidad de financiación de la economía española en 2009, cuando se redujo más de cuatro puntos respecto al PIB, hasta situarse en el 5,1%, en 2010 se prolongó el ajuste de este desequilibrio con una reducción de más de un punto porcentual de PIB. Para los próximos años (véase Cuadro 3.5) se prevé un menor superávit de las operaciones de capital, conforme se vayan reduciendo los fondos que se reciben de la Unión Europea. También se prevé que aumente el déficit de la balanza de rentas y transferencias, según van aumentando los tipos de interés. Sin embargo, estos cambios se verán más que compensados por el ajuste de la balanza de bienes y servicios, que podría pasar a estar en equilibrio en 2013 si los precios de las materias primas y el comercio mundial se comportan de acuerdo con los supuestos externos.

Por lo que se refiere a la distribución de esta necesidad de financiación entre sectores institucionales, el importante esfuerzo de consolidación fiscal que está realizando y realizará el sector público creará el espacio suficiente para que el sector privado reduzca progresivamente su capacidad de financiación hasta presentar un equilibrio financiero en 2014, al mismo tiempo que se sigue reduciendo la necesidad de financiación exterior del conjunto de la economía. De acuerdo con las previsiones, esto será consecuencia de una ligera reducción de la tasa de ahorro del sector privado (ya que la menor importancia del motivo precaución se verá parcialmente compensada por el aumento de los tipos de interés), y un significativo aumento de la tasa de inversión de las empresas.

Cuadro 3.5. SALDOS SECTORIALES

(Contabilidad Nacional)

		2010 (A)		2011	2012	2013	2014
				(F)	(F)	(F)	(F)
		Nivel ¹	% del PIB				
1. Cap.(+)/Nec.(-) de financiación frente al resto del mundo	B.9	-41,0	-3,9	-3,4	-2,7	-2,3	-2,0
Saldo de intercambios exteriores de bienes y servicios		-23,0	-2,2	-1,4	-0,5	0,1	0,7
Saldo de rentas primarias y transferencias corrientes		-25,0	-2,4	-2,5	-2,7	-2,8	-3,1
Operaciones netas de capital		6,9	0,7	0,5	0,5	0,4	0,4
2. Cap.(+)/Nec.(-) de financiación del sector privado	B.9	57,3	5,4	2,6	1,8	0,8	0,1
3. Cap.(+)/Nec.(-) de financiación del sector público	EDP	-98,3	-9,2	-6,0	-4,4	-3,0	-2,1
4. Discrepancia estadística		-	-	-	-	-	-

¹ Miles de millones de euros
(A) Avance; (F) Previsión
Fuente: INE y Ministerio de Economía y Hacienda

4. LAS FINANZAS PÚBLICAS EN 2010 Y 2011

4.1 Los resultados del año 2010

Las administraciones públicas españolas redujeron su déficit en 2010 en 1,9 puntos de PIB (véase Cuadro 4.1), al registrar un déficit equivalente al 9,2% del PIB, frente al 11,1% registrado en 2009. De esta forma, España cumplió con su objetivo de reducción del déficit público previsto en la senda de consolidación fiscal, establecido para 2010 en el 9,3% del PIB. El reparto del ajuste fue muy similar entre aumentos de ingresos (1 punto del PIB, hasta alcanzar el 35,7%), y reducciones de gastos (-0,8 puntos de PIB, hasta situarse en el 45% del PIB). El esfuerzo fue estructural, ya que el déficit primario ajustado de ciclo se redujo en 2,3 puntos porcentuales. Si se excluyen las medidas transitorias, el déficit estructural primario habría alcanzado el 4,9% del PIB. Las medidas transitorias, que en el año 2010 representaron alrededor de 1 punto porcentual del PIB (la mitad que en 2009), se desagregan en 0,6 puntos porcentuales asociados a fondos extraordinarios de gasto para amortiguar el impacto de la crisis y 0,4 puntos porcentuales de aplazamientos extraordinarios de obligaciones tributarias y del efecto residual de algunos cambios en la gestión de los impuestos como la generalización de las devoluciones mensuales en el IVA.

Cuadro 4.1. LAS CUENTAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN 2010					
	Millones de euros		Porcentaje del PIB		Diferencia en puntos porcentuales
	2009	2010 (A)	2009	2010 (A)	
Ingresos	365.382	379.497	34,7	35,7	1,0
Impuestos	192.555	207.248	18,3	19,5	1,2
Directos	101.010	99.442	9,6	9,4	-0,2
Indirectos	91.545	107.806	8,7	10,1	1,5
Cotizaciones Sociales	140.327	139.977	13,3	13,2	-0,1
Otros Ingresos	32.500	32.272	3,1	3,0	0,0
Gastos	482.688	477.724	45,8	45,0	-0,8
Consumo Público ¹	217.272	213.958	20,6	20,1	-0,5
Inversión Pública	46.068	39.178	4,4	3,7	-0,7
Intereses (PDE)	18.696	20.374	1,8	1,9	0,1
Prestaciones Sociales	152.669	161.136	14,5	15,2	0,7
Otros Gastos	47.983	43.078	4,6	4,1	-0,5
Saldo (PDE)	-117.306	-98.227	-11,1	-9,2	-1,9
Niveles de las Administraciones Públicas					
Administración Central	-98.508	-52.798	-9,3	-5,0	-4,4
Comunidades Autónomas	-21.007	-35.997	-2,0	-3,4	1,4
Corporaciones Locales	-6.120	-6.844	-0,6	-0,6	0,1
Administraciones de la Seguridad Social	8.329	-2.588	0,8	-0,2	1,0
<i>Promemoria</i>					
Saldo primario	-98.610	-77.853	-9,4	-7,3	-2,0
Saldo primario ajustado de ciclo	-	-	-8,2	-5,9	-2,3
Saldo primario ajustado de ciclo y medidas transitorias	-	-	-6,2	-4,9	-1,3
Deuda Bruta (PDE)	561.319	638.767	53,3	60,1	6,9

¹ Excluido el excedente bruto de explotación de las Administraciones Públicas, otros impuestos indirectos y ventas de la producción.
(A) Avance
Fuentes: INE y Ministerio de Economía y Hacienda

La corrección del desequilibrio de las cuentas públicas en 2010 hay que atribuirla a las medidas de consolidación fiscal adoptadas en 2009 (e incluidas en los presupuestos para 2010) y a lo largo del pasado año, que aumentaron

los ingresos y redujeron el gasto público; a ello hay que añadir la reversión automática del impacto de algunos cambios normativos introducidos en 2009, como el nuevo sistema de devoluciones mensuales del IVA. Entre las medidas que afectaron a los ingresos, cabe citar a la supresión parcial de la deducción de 400 euros en el Impuesto sobre la Renta (IRPF), la elevación del tipo de retención sobre las rentas del capital, la subida de los tipos impositivos de los hidrocarburos y de las labores del tabaco desde junio de 2009 y de los tipos del IVA desde julio de 2010. Por el lado de los gastos, el Presupuesto del Estado para 2010 incorporaba una apreciable reducción y los de las Comunidades Autónomas suponían prácticamente una congelación. Además, el Gobierno aprobó en enero un Plan de Acción Inmediata 2010 que comportaba una reducción del gasto presupuestado inicialmente equivalente al 0,5% del PIB. Adicionalmente, el Gobierno, en el contexto de las decisiones adoptadas por el Ecofin, aprobó en mayo de 2010 el Real Decreto-ley 8/2010 por el que se adoptaron una serie de medidas extraordinarias de reducción del gasto público, de forma que se redujeran los objetivos de déficit contemplados en el Programa de Estabilidad para 2010 y los dos años posteriores. Entre las medidas con incidencia en 2010 y 2011 (con un efecto estimado del 0,5% y 1,5% del PIB, respectivamente), cabe destacar la reducción de los salarios públicos en un 5% y de la inversión en infraestructuras, la eliminación del cheque-bebé, la no revalorización de las pensiones contributivas (excepto las mínimas), los requisitos más estrictos para la jubilación parcial y el recorte de la ayuda oficial al desarrollo. Posteriormente, las CCAA y las CCLL acordaron, en los correspondientes órganos de coordinación, reducir los objetivos de déficit inicialmente establecidos para tener en cuenta el impacto de estas medidas y adoptaron un compromiso de ahorro adicional en 2011 de 1.200 millones de euros.

El cumplimiento del objetivo de déficit público en 2010 fue resultado, principalmente, de que la Administración Central (Estado y sus Organismos Autónomos) saldó sus cuentas con un déficit del 5% del PIB, inferior al 5,9% previsto en la senda de consolidación fiscal. Las Administraciones de Seguridad Social y las CCAA se desviaron al alza y las CCLL prácticamente cumplieron con el objetivo. En concreto, las Administraciones de Seguridad Social, en un contexto de ajuste del empleo, registraron un déficit del 0,2%, frente al superávit del 0,2% previsto inicialmente, mientras que las CCAA registraron un déficit del 3,4%, tres décimas más que la senda acordada por el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Del conjunto de las CCAA, nueve se desviaron al alza respecto al objetivo de estabilidad, por lo que el último tramo de autorización de endeudamiento correspondiente al déficit de 2010 quedó pendiente de autorización hasta que se presenten los Planes Económicos-Financieros y sus medidas sean consideradas idóneas por el Consejo de Política Fiscal y Financiera. En el Consejo del 27 de abril, los planes de dos de ellas fueron considerados adecuados, por lo que se procederá a la autorización de los correspondientes tramos de endeudamiento.

La deuda pública al finalizar 2010 se situó en el 60,1% del PIB, muy por debajo del promedio de los países del área del euro (85,1% del PIB). Esto supone un aumento de 6,9 puntos porcentuales con respecto a 2009, lo que implica un ajuste flujo-fondo negativo de 2 puntos porcentuales de PIB. Este

ajuste se explica sobre todo por la disminución de los depósitos que las Administraciones Públicas tienen en las entidades financieras y por el vencimiento de algunas de las operaciones del Fondo de Adquisición de Activos Financieros. Este último factor implica que el Estado recuperó el pasado año 2.100 millones de euros de las ayudas otorgadas al sector financiero durante la crisis.

4.2 Los presupuestos para 2011

Los presupuestos para 2011 mantienen la línea de consolidación fiscal iniciada con los presupuestos para 2010 y son consistentes con las diversas medidas adoptadas durante el pasado año.

Así, el presupuesto del Estado para 2011 prevé reducir el déficit hasta 24.400 millones de euros desde 50.700 millones de euros en 2010 (véase Cuadro 4.2). Entre las medidas con efectos sobre los ingresos de 2011, cabe destacar, por lo que respecta al IRPF, el efecto residual de la eliminación parcial de la deducción de 400 euros, la supresión de la deducción por nacimiento, los incrementos del tipo de tributación de las rentas de capital y de las retenciones sobre los rendimientos del trabajo derivadas de las subidas de los tipos impositivos para las rentas altas y el impacto en retenciones de la desaparición parcial de la deducción por adquisición de vivienda. Por el contrario, la nueva deducción por obras de mejora en la vivienda supondrá unos menores ingresos en esta figura fiscal. En el caso del Impuesto de Sociedades (IS), se ha generalizado la libertad de amortización del inmovilizado, se han elevado los umbrales para considerar que una empresa es pequeña o mediana a efectos fiscales y se ha aumentado hasta 300.000 euros la base imponible que tributa al tipo reducido para esas mismas empresas; además, se mantiene el tipo reducido para aquellas empresas que superen el nuevo umbral en los próximos tres años. La recaudación por IVA se verá impulsada por el efecto de la subida de los tipos impositivos, en vigor desde el 1 de julio de 2010, y, en el caso de los Impuestos Especiales (IE), a finales de diciembre de 2010 se elevaron los tipos del impuesto sobre las labores del tabaco. Todas estas medidas junto con un moderado crecimiento de las bases fiscales harán que los ingresos por impuestos aumenten alrededor del 3,5% en el año 2011; sin embargo, los que revertirán en el Estado se reducirán un 18%. Esta diferencia se debe a la entrada en vigor del nuevo sistema de financiación de las CCAA, que incrementa la participación de estas administraciones en la recaudación del IRPF, IVA e IE, compensada con unas menores transferencias a las CCAA.

Por lo que se refiere a los gastos, el Presupuesto del Estado para 2011 prevé, en el contexto de las medidas adoptadas por el Gobierno en el mencionado Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, una reducción de los gastos de funcionamiento (salarios y compras de bienes y servicios), inversiones y transferencias, mientras que los intereses registrarán un sensible aumento en consonancia con la evolución de la deuda y de los tipos de interés. En este sentido, cabe señalar el importante descenso que deberán registrar los gastos netos de intereses y de los recursos destinados a la financiación de las Administraciones Territoriales (-12%).

Como se puede apreciar, en 2011 la conversión del saldo de Caja a Contabilidad Nacional supondrá un notable ajuste. La causa es que la liquidación de los anticipos a cuenta que entrega el Estado con dos años de antelación a las Administraciones Territoriales, por su participación en la recaudación estatal de los impuestos, resultó ser negativa en 2010 y resultará también negativa en 2011, y las Administraciones Territoriales devolverán la diferencia en cinco años. Obviamente, en el caso de estas Administraciones hay que hacer el ajuste opuesto entre el saldo de Caja y de Contabilidad Nacional.

Cuadro 4.2. EL PRESUPUESTO DEL ESTADO¹ EN 2011					
	Millones de euros			Tasas de variación	
	Presupuesto inicial 2010 (a)	Liquidación 2010 (b)	Presupuesto inicial 2011 (c)	(c)/(a)	(c)/(b)
Ingresos	121.206	127.337	106.020	-12,5	-16,7
Impuestos ²	107.130	111.087	91.381	-14,7	-17,7
Otros Ingresos	14.076	16.250	14.639	4,0	-9,9
Gastos	185.036	179.572	150.056	-18,9	-16,4
Personal y Compras	31.088	31.607	30.367	-2,3	-3,9
Intereses	23.224	19.638	27.421	18,1	39,6
Inversiones	9.390	8.782	5.817	-38,1	-33,8
Transferencias ³	117.589	119.546	83.980	-28,6	-29,8
Fondo de Contingencia	3.745		2.472	-34,0	-
Saldo de Caja	-63.830	-52.235	-44.036	-31,0	-15,7
Ajuste Contabilidad Nacional	6.167	1.549	19.648	218,6	-
Saldo de Contabilidad Nacional	-57.663	-50.686	-24.388	-57,7	-51,9
<i>Promemoria</i>					
<i>Impuestos Administraciones Territoriales</i>	<i>47.691</i>	<i>47.712</i>	<i>72.897</i>	<i>52,9</i>	<i>52,8</i>
<i>Total Impuestos</i>	<i>154.821</i>	<i>158.799</i>	<i>164.278</i>	<i>6,1</i>	<i>3,5</i>
<i>Financiación Administraciones Territoriales</i>	<i>52.594</i>	<i>52.594</i>	<i>28.034</i>	<i>-46,7</i>	<i>-46,7</i>
<i>Gastos sin financiación Administraciones Ter.</i>	<i>132.442</i>	<i>126.594</i>	<i>122.022</i>	<i>-7,9</i>	<i>-3,9</i>
<i>Gastos primarios sin financiación Admin. Ter.</i>	<i>109.218</i>	<i>107.340</i>	<i>94.601</i>	<i>-13,4</i>	<i>-11,9</i>
¹ La Administración Central está integrada por dos sectores institucionales: Estado y Organismos Autónomos; sin embargo, el peso del saldo de éstos últimos en el agregado es muy reducido					
² Incluye las cuotas de derechos pasivos					
³ Corrientes y de capital					
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda					

Por su parte, el presupuesto de las Administraciones de Seguridad Social prevé un superávit del 3.900 millones de euros (véase Cuadro 4.3). Los ingresos por cotizaciones sociales se incrementarán en un 4,5%. En esta partida también se han adoptado medidas que incrementarán los ingresos: i) incremento de las bases de cotización por encima de los salarios; y ii) el refuerzo de contributividad de los regímenes especiales de trabajadores autónomos y empleados del hogar. Respecto a los gastos, los pagos por pensiones se desaceleran significativamente, hasta crecer un 3,4%, como consecuencia de la congelación de las prestaciones contributivas (excepto las mínimas) y la reducción de la incidencia de la incapacidad transitoria por la mejoras en su gestión. El ajuste para la conversión del saldo de Caja a Contabilidad Nacional del año 2010 refleja fundamentalmente el importe de las prestaciones sociales por desempleo no cubiertas con las cotizaciones sociales asociadas y con las transferencias realizadas por el Estado para este fin.

Cuadro 4.3. EL PRESUPUESTO DE LAS ADMINISTRACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL EN 2011					
	Millones de euros			Tasas de variación	
	Presupuesto inicial 2010 (a)	Liquidación 2010 (b)	Presupuesto inicial 2011 (c)	(c)/(a)	(c)/(b)
Ingresos	163.065	160.153	166.130	1,9	3,7
Cotizaciones Sociales	129.325	126.449	132.194	2,2	4,5
Transferencias Corrientes	28.608	28.407	27.875	-2,6	-1,9
Otros Ingresos	5.132	5.297	6.061	18,1	14,4
Gastos	160.456	159.909	162.323	1,2	1,5
Personal y Compras	4.974	4.576	4.537	-8,8	-0,9
Pensiones ¹	97.315	97.757	101.085	3,9	3,4
Otras prestaciones sociales ¹	43.557	43.095	42.738	-1,9	-0,8
Otros Gastos	14.610	14.481	13.963	-4,4	-3,6
Saldo de Caja	2.609	244	3.807	45,9	-
Ajuste Contabilidad Nacional	-506	-2.832	117	-	-
Saldo de Contabilidad Nacional	2.103	-2.588	3.924	86,6	-

¹ Contributivas y no contributivas
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

Para finalizar la información presupuestaria de 2011, es necesario analizar la situación de las CCAA, que son responsables de más del 60% del consumo público (al tener transferidas las competencias en sanidad y educación) y del 36% de la inversión pública. En el cuadro 4.4 figuran los presupuestos del conjunto de ellas, excluidas Cataluña e Islas Baleares, ya que esta última prorrogó su presupuesto de 2010 (con los correspondientes ajustes para poder alcanzar el objetivo de déficit acordado este año) y en Cataluña el presupuesto está en proceso de elaboración. Por otro lado, como ya se indicó al examinar el presupuesto del Estado, la plena entrada en vigor del nuevo sistema de financiación autonómica desde el pasado 1 de enero, por el que se aumentan significativamente los porcentajes de cesión del IRPF, IVA e IE, supondrá, por un lado, un importante aumento de sus ingresos por impuestos y, en contrapartida, una sensible disminución de las transferencias recibidas del Estado.

La agregación de los presupuestos muestra una importante corrección del déficit presupuestario, derivada de un aumento de los ingresos del 4,8% respecto a la liquidación provisional de 2010 y un ajuste de los gastos de casi el 2%. Dicha reducción, siguiendo la línea de consolidación fiscal del Estado, estaría basada en una disminución del consumo y las transferencias corrientes y de capital. El único concepto que experimentará un incremento apreciable tanto en comparación con el presupuesto inicial como con el ejecutado serán los pagos por intereses. En el caso de los ingresos cabe destacar el aumento que algunas CCAA han llevado a cabo en el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de determinados Hidrocarburos, el Impuesto Especial sobre determinados Medios de Transporte y los tramos autonómicos del IRPF; en cambio, se dejan exentas del concepto operaciones societarias del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados todas las operaciones dirigidas a la creación, capitalización y mantenimiento de las empresas.

Cuadro 4.4. LOS PRESUPUESTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS¹ EN 2011					
	Millones de euros			Tasas de variación	
	Presupuesto inicial 2010 (a)	Liquidación 2010 (b)	Presupuesto inicial 2011 (c)	(c)/(a)	(c)/(b)
Ingresos	116.347	110.359	115.607	-0,6	4,8
Tributos	55.326	53.730	75.817	37,0	41,1
Transferencias y Otros Ingresos	61.021	56.629	39.790	-34,8	-29,7
Gastos	134.028	127.136	124.915	-6,8	-1,7
Personal, Compras y Conciertos	70.155	69.754	69.321	-1,2	-0,6
Intereses	2.473	1.996	2.956	19,5	48,1
Inversiones	11.766	8.326	8.941	-24,0	7,4
Transferencias ²	49.547	47.059	43.619	-12,0	-7,3
Fondo de Contingencia	87		78	-10,8	
Saldo de Caja	-17.681	-16.777	-9.307	-47,4	-44,5
<i>Promemoria</i>					
<i>Saldo sin intereses</i>	<i>-15.208</i>	<i>-14.780</i>	<i>-6.351</i>	<i>-58,2</i>	<i>-57,0</i>
¹ No incluye Islas Baleares y Cataluña					
² Corrientes y de capital					
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda					

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

5.1 La estrategia de consolidación presupuestaria

El cumplimiento del compromiso de déficit en 2010, tal como se ha señalado en el capítulo anterior, coloca a las finanzas públicas españolas en una situación de partida favorable para alcanzar el objetivo de situar el déficit público en el 3% del PIB en 2013 y en el 2,1% en 2014. Esto supone mantener y, si fuera necesario, intensificar los esfuerzos de consolidación fiscal desplegados a partir de los presupuestos para 2010.

La estrategia de consolidación fiscal 2011-2014 tiene dos líneas fundamentales de apoyo. En el ámbito presupuestario, el conjunto de medidas tomadas hasta la fecha, con efecto permanente sobre la estructura de ingresos y gastos públicos, así como el rigor presupuestario con el que habrá que elaborar los sucesivos presupuestos para adaptarlos a la situación concreta de cada momento. Fuera del ámbito de las finanzas públicas, las diversas reformas de aspectos básicos de nuestra economía, en marcha o en proyecto, como el mercado laboral, el sistema financiero, los mercados de producto o las pensiones, que deberán estimular el crecimiento económico y la confianza de los agentes económicos y, en definitiva, incrementar las bases fiscales en el corto, medio y largo plazo.

La senda de consolidación fiscal 2011-2014 que figura en el presente Programa de Estabilidad tiene su anclaje normativo fundamental en el Plan de Revisión del Gasto 2011-2013, aprobado en el Consejo de Ministros de 20 de mayo de 2010. Sin embargo, los esfuerzos de consolidación fiscal del Estado quedarían incompletos sin el compromiso de las CCAA y CCLL de contribuir al cumplimiento de los objetivos acordados en el Programa de Estabilidad. Dicho compromiso fue asumido por todas las CCAA y CCLL mediante diversos acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera y de la Comisión Nacional de la Administración Local. Cabe citar a este respecto, la mencionada modificación del Acuerdo Marco con el objetivo de obtener un ahorro adicional de 1.200 millones de euros en los gastos de las administraciones territoriales en 2011, de los cuales 1.000 millones corresponderían a las CCAA y 200 millones a las CCLL. Los objetivos acordados de déficit fueron refrendados en los correspondientes Órganos en la última semana de abril, acordándose también el objetivo para 2014. En particular, el Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de abril aprobó los Planes de reequilibrio de siete Comunidades Autónomas, que, junto con los del País Vasco y Navarra, de inmediata aprobación, representan un esfuerzo de consolidación fiscal adicional de más de 4.000 millones euros.

La reducción comprometida del déficit público se sitúa en 7,1 puntos porcentuales del PIB hasta 2014. Como se puede apreciar en el Cuadro 5.1, 1,9 puntos porcentuales corresponden a aumentos de ingresos y 5,2 puntos porcentuales a un recorte de los gastos. Por el lado de los ingresos, alrededor de 1 punto porcentual del aumento proyectado es consecuencia del progresivo cierre de la brecha de producción, que se estima que en 2010 se haya situado

en el -3,5% del PIB, reduciéndose hasta -0,5% en 2014. El impacto de las medidas permanentes de incremento de impuestos descritas en la sección previa y que fueron introducidas en los Presupuestos de 2010 y 2011 se evalúan en 0,5 puntos porcentuales. Los restantes 0,4 puntos porcentuales corresponden a medidas transitorias cuya desaparición tendrá impacto en estos años (como los aplazamientos extraordinarios).

Cuadro 5.1. PROYECCIONES PRESUPUESTARIAS							
(Procedimiento de Déficit Excesivo)							
	Código SEC	2010 (A)		2011 (F)	2012 (F)	2013 (F)	2014 (F)
		Nivel	% del PIB				
Capacidad (+)/Necesidad (-) de Financiación (EDP. B9)							
1. Total Administraciones Públicas	S.13	-98.227	-9,2	-6,0	-4,4	-3,0	-2,1
2. Administración Central	S.1311	-52.798	-5,0	-2,3	-3,2	-2,1	-1,5
3. Comunidades Autónomas	S.1312	-35.997	-3,4	-3,3	-1,3	-1,1	-1,0
4. Corporaciones Locales	S.1313	-6.844	-0,6	-0,8	-0,3	-0,2	0,0
5. Administración de la Seguridad Social	S.1314	-2.588	-0,2	0,4	0,4	0,4	0,4
6. Total ingresos							
7. Total gastos	TE	477.724	45,0	42,7	41,4	40,5	39,7
8. Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación	EDP. B9	-98.227	-9,2	-6,0	-4,4	-3,0	-2,1
9. Intereses pagados	EDP. D41	20.374	1,9	2,2	2,5	2,7	2,9
10. Saldo primario		-77.853	-7,3	-3,8	-1,9	-0,3	0,8
11. Total impuestos							
11a. Impuestos indirectos	D.2	107.806	10,1	10,6	10,6	10,6	10,7
11b. Impuestos directos	D.5	99.442	9,4	9,7	9,9	10,2	10,3
11c. Impuestos sobre el capital	D.91	3.861	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
12. Cotizaciones sociales	D.61	139.977	13,2	13,1	13,1	13,2	13,2
13. Rentas de la propiedad	D.4	10.088	0,9	1,0	1,0	1,1	1,1
14. Otros ingresos		18.323	1,7	1,9	2,0	2,1	2,0
15. Total ingresos	TR	379.497	35,7	36,7	37,0	37,5	37,6
p.m.: Presión fiscal		334.411	31,5	32,3	32,6	33,1	33,3
16. Remuneración de asalariados + consumos intermedios (16=16a+16b)							
16a. Remuneración de asalariados	D.1	124.038	11,7	11,2	10,7	10,2	9,7
16b. Consumos intermedios	P.2	58.282	5,5	5,1	4,9	4,7	4,6
17. Transferencias sociales (17=17a+17b)		192.774	18,1	17,9	17,6	17,3	17,2
17a. Transferencias sociales en especie vía mercado	D.63 ¹	31.638	3,0	2,9	2,9	2,9	2,9
17b. Prestaciones sociales (no en especie)	D.62	161.136	15,2	15,0	14,6	14,4	14,3
18. Intereses pagados	EDP D.41	20.374	1,9	2,2	2,5	2,7	2,9
19. Subvenciones	D.3	11.999	1,1	1,0	0,9	0,8	0,8
20. Formación bruta de capital fijo	P.51	39.178	3,7	2,9	2,7	2,6	2,6
21. Otros gastos		31.079	2,9	2,5	2,2	2,1	2,0
22. Total gastos	TE	477.724	45,0	42,7	41,4	40,5	39,7
p.m.: Consumo público	P.3	220.775	20,8	19,9	19,2	18,6	18,0

¹ D.63=D.6311+D.63121+D.63131
(A) Avance; (F) Previsión
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

En concreto, los impuestos indirectos elevarán en 5 décimas su peso en el PIB en el año 2011 para mantenerse prácticamente estables en los años posteriores. Este aumento es resultado, en un 80%, del aumento de los tipos del IVA y, el resto, de elevaciones de los impuestos especiales. Los impuestos directos van ganado peso en el PIB progresivamente según se va cerrando la brecha de producción; las medidas adoptadas suponen en 2011 mayores ingresos en el IRPF parcialmente contrarrestadas con una reducción de la

recaudación del Impuesto de Sociedades. Las cotizaciones sociales del conjunto de las Administraciones Públicas, efectivas e imputadas, inicialmente perderán peso en el PIB (a pesar de que en 2011 se introdujeron algunos cambios normativos), para recuperarlo cuando se asiente la creación de empleo. El resto de ingresos, que incluye el ajuste por recaudación incierta, irá ganando peso según se reducen los aplazamientos extraordinarios. Estas proyecciones no incluyen el efecto en los otros ingresos derivados de la subasta del espacio radioeléctrico recientemente anunciada.

El recorte de gastos en porcentaje sobre PIB que se va a implementar hasta 2014 es de 5,2 puntos porcentuales, pero dado que la carga por intereses va a aumentar en torno a 1 punto porcentual, el recorte de gasto primario alcanzará los 6,3 puntos porcentuales. De acuerdo con las previsiones, la reducción del desempleo y el propio diseño de esta prestación reducirán en el entorno de 1,1 puntos porcentuales del PIB el gasto primario. Además, las medidas transitorias de gasto asociadas a la crisis representaron 0,6 puntos porcentuales del PIB en 2010. Por tanto, el ajuste estructural pendiente del gasto primario se sitúa en 4,6 puntos porcentuales. De acuerdo con el Plan de Revisión del Gasto 2011-2013 de la Administración General del Estado aprobado por el Consejo de Ministros el 20 de mayo de 2010 y teniendo en cuenta la contribución del resto de Administraciones, contenida en sus presupuestos y en los Planes de reequilibrio aprobados, este ahorro se va a conseguir con las siguientes medidas:

a) Remuneración de Asalariados de las Administraciones Públicas

En esta partida se contemplan dos iniciativas: i) congelación de los salarios del personal de todas las Administraciones Públicas durante 2011 (tras la rebaja del 5% en 2010); su impacto supone una reducción de 3 décimas del peso del gasto público en porcentaje del PIB. ii) Aplicación de una tasa de reposición de todo el personal de las Administraciones Públicas del 10% durante 2011, 2012 y 2013; esto implicará que a finales de 2013 la plantilla de las Administraciones Públicas se habrá reducido en un 7%, que supone un ajuste en el entorno de 0,8 puntos porcentuales del PIB hasta 2013. Estas dos medidas junto con el mantenimiento de un esquema de moderación salarial aplicado al conjunto de las Administraciones Públicas hará que la reducción hasta el año 2013 sea de 1,5 puntos porcentuales del PIB.

b) Consumos intermedios, transferencias sociales vía mercado y otros gastos

En cuanto a las transferencias sociales vía mercado y los otros gastos, cabe destacar las medidas de ahorro implementadas en el ámbito sanitario (prescripción de genéricos, monodosis, reducciones de los precios de referencia, etc.), cuyo impacto se estima en más de 1.000 millones de euros. También se contempla una reducción en 500 millones de euros de la Ayuda Oficial al Desarrollo en 2011 (adicionales a los 300 millones recortados en 2010) y su congelación en los años posteriores. En conjunto, del recorte proyectado de estas partidas (1,9 puntos porcentuales del PIB), prácticamente la mitad ya está incluido en los presupuestos de 2011

de los distintos niveles de las Administraciones Públicas y en los planes de reequilibrio. En el resto del horizonte, estos gastos se reducirán en cada Presupuesto en la medida necesaria para hacerlos compatibles con los objetivos de estabilidad acordados.

c) Prestaciones Sociales

En el año 2011 se congelan las pensiones contributivas (excepto las mínimas) y se suspende la aplicación de la cláusula de salvaguarda por desviaciones de la inflación (incluidas las pensiones de las clases pasivas); esto supone alrededor de 1.400 millones de euros de menor gasto en 2011. Además, se ha eliminado el cheque bebé, que también supone un ahorro de 1.200 millones de euros, y se ha restringido la jubilación parcial, con un ahorro estimado de 200 millones de euros. En el resto de prestaciones contributivas se están introduciendo reformas importantes en el régimen y control de la incapacidad transitoria y permanente. De hecho, de acuerdo con la Encuesta de Población Activa, en 2010 se redujo en un 8% el número de ocupados que trabajó menos horas de las habituales debido a enfermedad, accidente o incapacidad temporal. Los ahorros que esto está suponiendo junto con el descenso de las prestaciones por desempleo permitirán compensar sobradamente el mayor peso que tendrán las pensiones en 2014.

d) Subvenciones

La medida más importante en este caso es la progresiva desaparición de las bonificaciones en las cotizaciones a la Seguridad Social existentes en la actualidad, al haberse concentrado en colectivos muy específicos, como los jóvenes parados de larga duración con bajo nivel de formación, aún a pesar de que transitoriamente se hayan introducido nuevas bonificaciones durante un año para la contratación a tiempo parcial de jóvenes desempleados. También en el caso de la política de vivienda se han reducido de forma importante el volumen total de los programas de ayuda. En conjunto, se valora en 0,3 puntos de PIB el recorte de gasto asociado.

e) Inversión de las Administraciones Públicas

La Administración General del Estado (AGE) aplicará los acuerdos de no disponibilidad de crédito a las inversiones de infraestructuras en 2011 (1.800 millones de euros adicionales a los efectuados en 2010), además de desaparecer las medidas transitorias de gasto materializadas en el Fondo Estatal de Inversión Local y el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local (que representó 6.200 millones de euros en 2010 y 1.000 millones en 2011). En los ejercicios posteriores la inversión en infraestructuras de la AGE se ajustará a las necesidades de consolidación presupuestaria. El resto de inversiones de la AGE se reducirá en un 25% en el periodo 2011-2013 (alrededor de 1.000 millones de euros). En conjunto, el peso de esta partida en relación al PIB experimentará un descenso de 1,1 puntos porcentuales.

Además, el Plan de Revisión del Gasto Público establece unas claras normas de actuación que hacen la senda de consolidación fiscal comprometida robusta tanto al escenario macroeconómico como a la posible adopción de compromisos extraordinarios de gasto:

1. En el caso de que existan desviaciones o riesgos de incumplimiento del objetivo presupuestario, tanto por el lado de los ingresos como por el lado de los gastos, el Gobierno adoptará medidas adicionales extraordinarias para reconducir el déficit a los objetivos establecidos.
2. La aprobación de cualquier nueva actuación de gasto que pretenda iniciarse en dicho periodo deberá supeditarse al cumplimiento del objetivo establecido de reducción del gasto. Así, por ejemplo, el impacto en el gasto público de la reciente extensión de las prestaciones por desempleo para los colectivos más desfavorecidos se ha compensado con reducciones en los presupuestos del resto de departamentos ministeriales.
3. Los incrementos de recaudación por encima de las estimaciones iniciales se destinarán íntegramente a reducir el déficit público, sin que puedan ser aplicados a financiar aumentos de gasto.

5.2 Saldo estructural y carácter de la política fiscal

Para evaluar el componente estructural del déficit público y el carácter expansivo o restrictivo de la política fiscal a lo largo del periodo de proyección que se examina en este Programa de Estabilidad, se ha estimado el producto potencial de la economía española y la brecha de producción respecto al PIB observado (output gap). Para ello, se ha utilizado la metodología propuesta por la Comisión Europea y acordada en el seno del Grupo de Trabajo del Output Gap para la elaboración de los Programas de Estabilidad, incorporando las reformas estructurales que se están acometiendo en la economía española en los últimos años y cuyo impacto se detalla en el PNR.

Cuadro 5.2. EVOLUCIÓN CÍCLICA¹						
% de PIB, salvo indicación en contra						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1. Crecimiento real del PIB	-3,7	-0,1	1,3	2,3	2,4	2,6
2. Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación	-11,1	-9,2	-6,0	-4,4	-3,0	-2,1
3. Intereses (incluido SIFMI)	1,8	1,9	2,2	2,5	2,7	2,9
4. Crecimiento del PIB tendencial (% de variación)	0,7	0,5	1,0	1,3	1,6	1,7
Contribuciones:						
- Trabajo	-0,3	0,2	0,6	0,6	0,7	0,7
- Capital	0,7	0,0	-0,1	0,0	0,1	0,3
- Productividad total de los Factores	0,3	0,3	0,5	0,6	0,7	0,8
5. Output gap	-2,8	-3,5	-3,1	-2,1	-1,4	-0,5
6. Saldo cíclico	-1,1	-1,4	-1,3	-0,9	-0,6	-0,2
7. Saldo estructural (2-6)	-10,0	-7,8	-4,7	-3,5	-2,4	-1,9
8. Saldo estructural primario (7+3)	-8,2	-5,9	-2,5	-1,0	0,3	1,0
8.a Medidas transitorias	-2,0	-1,0	-0,1	0,0	0,0	0,0
8.b Saldo estructural primario sin medidas transitorias (8-8.a)	-6,2	-4,9	-2,4	-1,0	0,3	1,0

¹ Utilizando PIB potencial (función de producción)
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

Como se puede apreciar en el Cuadro 5.2 el grueso del ajuste fiscal realizado en el año 2010 fue estructural. De hecho, el componente cíclico contribuyó a elevar el déficit, al alcanzar el output gap un -3,5% del PIB. También se produjo una retirada automática de parte de las medidas transitorias de apoyo de la actividad, que aún así continuaron siendo significativas. En el año 2011 la mejora de la situación cíclica de la economía española contribuirá a reducir el déficit observado y, además, se completará la retirada de las medidas transitorias. En conjunto, la corrección del saldo estructural primario será de 3,4 puntos porcentuales y de 2,4 el ajustado de medidas transitorias. En los años posteriores la reducción del componente estructural del déficit va siendo cada vez menor, a la vez que el componente cíclico disminuirá hasta prácticamente desaparecer. De esta forma, en 2014 las finanzas públicas españolas alcanzarían un superávit primario estructural del 1% del PIB, que tendría que aumentar hasta cerca del 3% en los años posteriores para poder cumplir con el objetivo de medio plazo de España (equilibrio presupuestario).

5.3 Evolución de la deuda pública

Como consecuencia de los elevados déficits públicos registrados durante los años de mayor intensidad de la crisis y de las medidas de apoyo al sector financiero, la deuda pública española aumentó más de 17 puntos porcentuales de PIB desde 2007, hasta situarse en el 53,3% en 2009. A partir de entonces, la política de consolidación fiscal adoptada por las autoridades españolas y la recuperación de parte de las medidas de apoyo al sector financiero han hecho que la ratio deuda-PIB haya reducido su ritmo de incremento anual, estimándose que en 2014 comience a reducirse (véase Cuadro 5.3).

Cuadro 5.3. DINÁMICA DE LA DEUDA PÚBLICA							
	% de PIB						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Variación 2010-2014
1. Nivel de deuda bruta	53,3	60,1	67,3	68,5	69,3	68,9	8,8
2. Variación en el nivel de la deuda	13,4	6,9	7,1	1,2	0,8	-0,4	8,8
3. Saldo presupuestario primario	-9,4	-7,3	-3,8	-1,9	-0,3	0,8	5,2
4. Intereses pagados	1,8	1,9	2,2	2,5	2,7	2,9	10,2
7. Efecto del crecimiento nominal del PIB	1,3	-0,4	-1,5	-2,5	-2,7	-3,0	-9,7
8. Otros factores (ajuste <i>stock-flujo</i>)	1,0	-2,0	2,7	-0,7	0,5	0,5	3,0
p.m.: Tipo de interés implícito	4,31	3,63	3,73	3,85	4,10	4,30	

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

Entre 2010 y 2014 se estima que la deuda pública aumente en unos 8,8 puntos porcentuales hasta situarse, en ese último año, en el 68,9%. El déficit primario, de acuerdo con las medidas de ajuste fiscal descritas anteriormente, irá reduciéndose paulatinamente a lo largo del periodo hasta convertirse en un superávit en 2014, de forma que contribuirá con unos 5 puntos porcentuales al aumento de la deuda. La mayor deuda junto con el aumento de los tipos de interés en los mercados financieros darán lugar a que los intereses pagados se conviertan en el factor con mayor incidencia alcista sobre la deuda, estimándose una aportación de más de 10 puntos porcentuales. Una buena parte de esa aportación será contrarrestada por la evolución del PIB nominal, cuya tasa de variación, positiva desde 2010, se estima que vaya aumentando

lentamente, restando así algo menos de 10 puntos porcentuales al aumento de la ratio deuda-PIB.

Finalmente, se ha estimado un importante aumento del ajuste deuda-déficit en 2011 (2,7 puntos porcentuales), tras el valor fuertemente negativo de 2010. Dicha estimación, siempre compleja dada la variedad de factores que componen este término, ha tenido en cuenta las emisiones que se prevé que realice el Fondo de Amortización del Déficit Eléctrico (FADE), el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria y las emisiones necesarias para cubrir la aportación financiera de España al Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (EFSF) y el préstamo a Grecia. Por el contrario, se descuentan los vencimientos del Fondo de Adquisición de Activos Financieros (FAAF, 11 mil millones de euros en 2011). En 2012, las emisiones del FADE, de la EFSF y el préstamo a Grecia serán más que compensadas por los ingresos derivados de las privatizaciones parciales de la gestión aeroportuaria (AENA) y de Loterías del Estado y por la reversión final del FAAF (6 mil millones de euros), dando lugar a que se haya estimado un ajuste deuda-déficit negativo en ese año.

En todo caso, la sostenibilidad de la deuda pública a medio y largo plazo depende de la situación de partida de la deuda, de la evolución del déficit primario, de los tipos de interés de la deuda y del crecimiento del PIB. Las previsiones indican que la deuda pública española, en un contexto de crecimiento del PIB nominal que tiende a superar, al final del periodo, al tipo de interés implícito y de conversión de los actuales déficits primarios en superávits, tiene asegurada su sostenibilidad en el tiempo.

5.4 Implicaciones presupuestarias de las reformas estructurales

Las reformas estructurales descritas en el Programa Nacional de Reformas tendrán efectos positivos sobre la actividad en el largo plazo. En general, aunque estas reformas tienen implicaciones importantes en el funcionamiento de algunos servicios públicos, se llevan a cabo con las dotaciones ordinarias, por lo que no cabe asociarles costes presupuestarios directos significativos. Por lo que respecta a las medidas de carácter fiscal, su impacto ya está incluido en las previsiones. En concreto, el efecto directo en la recaudación de los incentivos fiscales incluidos tanto en la Ley de Economía Sostenible como en el Real-Decreto Ley 13/2010 no llegará a una décima del PIB. Por su parte, al tratamiento fiscal más favorable del alquiler y de las obras de mejora de la vivienda hay que contraponer la eliminación parcial de la deducción por adquisición de vivienda y los mayores ingresos por IVA.

Por lo que respecta a los efectos presupuestarios de la reforma asociados a la mejora de las bases fiscales, las simulaciones realizadas con los modelos disponibles implican una elasticidad media para el conjunto de ingresos tributarios ligeramente superior a la unidad, lo que es coherente con el carácter ligeramente progresivo del sistema tributario en su conjunto. Así, agregando los impactos de todas las reformas estructurales, se obtiene que los ingresos tributarios en 2020 serían un 10% superiores a los que se hubieran obtenido en ausencia de todas las reformas. Esto supone un aumento de tres décimas en la ratio ingresos fiscales-PIB.

6. COMPARACIÓN CON LA ANTERIOR ACTUALIZACIÓN Y EJERCICIOS DE SENSIBILIDAD

6.1 Comparación con la anterior Actualización

El comportamiento de la economía española en el año 2010 resultó ser más favorable que lo proyectado en la anterior Actualización del Programa de Estabilidad. En concreto, el PIB prácticamente se estabilizó, frente a la ligera reducción esperada (véase Cuadro 6.1). Esto fue consecuencia de un mayor dinamismo de lo proyectado en exportaciones, consumo privado e inversión en bienes de equipo, que compensó sobradamente el mayor ajuste del consumo y la inversión públicos. Los precios también aumentaron más de lo previsto, pero las presiones inflacionistas se originaron en el exterior, ya que el recorte de los costes laborales unitarios fue mayor de lo esperado. Además, se anticipó el proceso de consolidación fiscal y la deuda pública se situó casi seis puntos porcentuales del PIB por debajo de lo proyectado.

Cuadro 6.1. DIFERENCIAS CON RESPECTO A LA ACTUALIZACIÓN PREVIA DEL PROGRAMA DE ESTABILIDAD				
	2010	2011	2012	2013
PIB (crecimiento real en %)				
Actualización previa	-0,3	1,8	2,9	3,1
Presente Programa	-0,1	1,3	2,3	2,4
Diferencia	0,2	-0,5	-0,6	-0,7
Deflactor del consumo privado (tasa de variación en %)				
Actualización previa	1,4	1,8	2,0	2,0
Presente Programa	2,8	2,8	1,9	1,9
Diferencia	1,4	1,0	-0,1	-0,1
Saldo presupuestario (en % del PIB)				
Actualización previa	-9,8	-7,5	-5,3	-3,0
Presente Programa	-9,2	-6,0	-4,4	-3,0
Diferencia	0,6	1,5	0,9	0,0
Deuda pública (en % del PIB)				
Actualización previa	65,9	71,9	74,3	74,1
Presente Programa	60,1	67,3	68,5	69,3
Diferencia	-5,8	-4,6	-5,8	-4,8

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

Las proyecciones de crecimiento para el año en curso y los dos años posteriores se han revisado a la baja en el actual Programa de Estabilidad. En 2011 la revisión se debe a la anticipación del proceso de consolidación fiscal. En los años posteriores, el impacto adverso del aumento de los tipos de interés y de los precios de las materias primas se verá parcialmente compensado por un mejor contexto internacional y los incipientes efectos de las reformas estructurales que se están implementando. Sobre los precios convergen fuerzas de diferente signo. Por un lado, cabe esperar que el entorno exterior sea algo más inflacionario a corto plazo; además, en 2011 todavía tendrá un cierto impacto el aumento de los impuestos indirectos implementado en 2010. Sin embargo, a medio plazo la inflación generada internamente será más moderada de lo previsto en el anterior Programa, debido al efecto de las reformas estructurales, que se dejará notar, entre otras, en una mayor moderación de los costes laborales unitarios. Desde el punto de vista fiscal, la nueva senda comprometida para el déficit público supone una significativa anticipación de la consolidación, lo cual, junto con el proceso de reestructuración y racionalización del sector público, permitirá que

la deuda pública en porcentaje del PIB se establezca casi cinco puntos por debajo de lo estimado en la anterior Actualización.

6.2 Ejercicios de sensibilidad

Tal como recoge el Código de Conducta, el Programa de Estabilidad debe incluir un análisis de sensibilidad de las proyecciones presupuestarias. El primer ejercicio de sensibilidad consiste en una reducción del crecimiento de la economía de 0,5 puntos porcentuales durante todo el horizonte de previsión. Esto haría que el crecimiento de la economía española solo superara el 2% en el año 2014 (véase cuadro 6.2). Como consecuencia, la brecha de producción sería más negativa y, por tanto, la inflación se estabilizaría en niveles más bajos (1,5%). En cambio, el déficit presupuestario sería algo mayor debido a la actuación de los estabilizadores automáticos, situándose en el 3,5% en 2013 y en el 2,8% en 2014. Lógicamente, estos saldos llevarían a una mayor acumulación de deuda pública, que se estabilizaría ligeramente por encima del 71% al final del horizonte de proyección.

Los otros dos ejercicios de sensibilidad que recomienda el Código de Conducta son simétricos: reducir y aumentar los tipos de interés 100 puntos básicos con respecto a los contemplados en el escenario central (véase cuadro 3.1). Esta perturbación se introduce en el modelo asumiendo que los tipos a corto plazo se modifican en 100 puntos básicos durante cuatro años, retornando posteriormente al escenario central; los tipos de largo plazo se construyen de forma consistente con esta nueva senda de tipos a corto plazo. Como se puede apreciar en el Cuadro 6.2, los menores tipos de interés tienen un impacto al alza en el crecimiento y la inflación de 5 décimas y tres décimas en 2014, respectivamente. Como consecuencia del mayor crecimiento, la consolidación presupuestaria sería más intensa y se acumularía menos deuda pública, que, en porcentaje sobre el PIB, sería 2 puntos porcentuales menor en 2014. El escenario simétrico de mayores tipos de interés supondría menor crecimiento, menor inflación, una consolidación fiscal menos intensa y más deuda pública, que, se situaría en el entorno del 71% del PIB.

Cuadro 6.2. ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD				
	2011	2012	2013	2014
Escenario central				
PIB (crecimiento real en %)	1,3	2,3	2,4	2,6
Deflactor del consumo privado (tasa de variación en %)	2,8	1,9	1,9	1,9
Saldo Presupuestario (en % del PIB)	-6,0	-4,4	-3,0	-2,1
Deuda pública (en % del PIB)	67,3	68,5	69,3	68,9
Escenario con menor crecimiento: -0.5 puntos porcentuales				
PIB (crecimiento real en %)	0,8	1,8	1,9	2,1
Deflactor del consumo privado (tasa de variación en %)	2,7	1,7	1,6	1,5
Saldo Presupuestario (en % del PIB)	-6,2	-4,8	-3,5	-2,8
Deuda pública (en % del PIB)	67,7	69,6	71,1	71,4
Escenario con menores tipos de interés: -100 puntos básicos				
PIB (crecimiento real en %)	1,4	2,6	2,8	3,1
Deflactor del consumo privado (tasa de variación en %)	2,8	2,0	2,1	2,2
Saldo Presupuestario (en % del PIB)	-5,7	-4,0	-2,5	-1,5
Deuda pública (en % del PIB)	67,0	67,6	67,9	66,9
Escenario con mayores tipos de interés: +100 puntos básicos				
PIB (crecimiento real en %)	1,2	2,0	2,0	2,1
Deflactor del consumo privado (tasa de variación en %)	2,8	1,8	1,7	1,6
Saldo Presupuestario (en % del PIB)	-6,3	-4,8	-3,5	-2,7
Deuda pública (en % del PIB)	67,6	69,4	70,7	70,9

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

7. CALIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

7.1 Introducción

La mejora de la calidad de las finanzas públicas cobra incluso mayor relevancia cuando se está acometiendo un proceso acelerado de consolidación fiscal como el actual. Por eso, la composición del ajuste de gasto prioriza las partidas más ligadas al crecimiento; esta reorientación del gasto público se refuerza con la Ley de Economía Sostenible, que establece que todo gasto se evaluará atendiendo a los principios de eficiencia y simplificación de los servicios prestados, incentivando la productividad del sector público. Por el lado de los ingresos, la estructura impositiva evoluciona hacia un sistema menos distorsionador y que incentiva el crecimiento sostenible. Además, se está acometiendo una racionalización y reestructuración del sector público. De esta forma, la estrategia fiscal española de consolidación es plenamente consistente con las orientaciones del Consejo Ecofin de febrero de 2011 y del Consejo Europeo de marzo.

7.2 Gastos

En estos años, pese a abordarse una reducción del déficit público sin precedentes, el Estado sigue destinando importantes recursos a políticas que contribuyan a la modernización de la estructura productiva y, por tanto, a consolidar la recuperación económica. De hecho, la mayor parte del ajuste recae sobre el gasto primario corriente y se hace un esfuerzo por mejorar su eficiencia, reforzando la condicionalidad de algunas prestaciones sociales. El gasto en investigación, desarrollo e innovación (I+D+i), en educación y en inversión en infraestructuras sigue recibiendo especial atención:

- En cuanto a la política científica y tecnológica, la inversión en I+D+i civil es una de las políticas públicas con menor reducción en el presupuesto del Estado para 2011, un 6,3%. Asimismo, el presupuesto total del Ministerio de Ciencia e Innovación se reduce tan solo un 0,8%, lo que permite mantener los fondos dedicados a subvencionar proyectos, becas y contratos en las universidades y centros de investigación, así como los créditos para las empresas casi en los mismos niveles que en 2010. Además, cabe destacar el nuevo modelo del Sistema Español de Ciencia-Tecnología-Empresa que permitirá aumentar la eficiencia en la asignación de los recursos al poner el acento en la calidad acreditada.
- Respecto a la educación, en 2011 sigue recibiendo importantes recursos del Estado, que se canalizan mediante Programas de Cooperación Territorial. El presupuesto para becas en 2011 será un 2,6% mayor que en el ejercicio anterior y, de hecho, en el curso académico 2010-2011 el 56,9% de los estudiantes universitarios está en condiciones de obtener una beca que cubra el importe de su matrícula en la universidad. Por último, se seguirá impulsando el programa Préstamos-Renta Universidad para estudiantes que no pueden acceder a beca.
- Para valorar adecuadamente los recursos destinados a la política de infraestructuras debe tenerse en cuenta que, tras los recortes proyectados,

la inversión pública en porcentaje del PIB todavía seguirá siendo superior al promedio del área del euro (2,2% en 2012 de acuerdo con las previsiones de la Comisión Europea). El ajuste en la inversión pública va acompañado de un esfuerzo por reducir los costes medios de los proyectos y mejorar la eficiencia de la obra pública.¹ No obstante, pese a estos ajustes, en abril de 2010 se hizo público un Plan Extraordinario de Infraestructuras para facilitar que las inversiones se financien mediante fórmulas de colaboración público-privada (incluyendo acuerdos con instituciones financieras privadas y públicas, nacionales y comunitarias), de forma que los recursos financieros demandados se distribuyan durante toda su vida útil.

El Plan de Revisión del Gasto del Estado 2011-2013, aprobado por Consejo de Ministros de 20 de mayo de 2010, supone una revisión y análisis de todos los programas y políticas de gasto. Junto a ello, se contempla la racionalización de las estructuras de la Administración General del Estado y del sector público empresarial estatal, con el objetivo de adecuar la estructura y organización a los principios de eficiencia y economía. En este sentido, en diciembre de 2010 se introdujeron medidas reorganizativas del sector público: i) integración de los funcionarios de nuevo ingreso en el Régimen General de la Seguridad Social; ii) transformación del ente público de Loterías y Apuestas del Estado en sociedad estatal, permitiendo la entrada de hasta un 30% al capital privado; y iii) creación de la sociedad estatal Aena-Aeropuertos con la posibilidad de entrada de capital privado hasta en un 49%, cambio del modelo de gestión aeroportuaria y posibilidad de gestión privada vía concesión de los aeropuertos individuales.

7.3 Ingresos

La magnitud y equidad del ajuste fiscal en España ha hecho necesario adoptar medidas también por el lado de los ingresos. Al mismo tiempo, las reformas introducidas pretenden corregir algunas distorsiones y tienen en cuenta la necesidad de favorecer el crecimiento sostenible, reforzándose también los estabilizadores automáticos. Por ello, los incrementos impositivos se han centrado fundamentalmente en la imposición indirecta, se corrige el sesgo impositivo favorable a la vivienda en propiedad, se mejora la fiscalidad de las empresas, se reducen selectivamente las cotizaciones sociales y se eleva la fiscalidad personal directa en el caso de las rentas más altas.

- Aumento de la imposición indirecta: desde julio de 2010 los tipos general y reducido del IVA se han elevado al 18% y al 8%, respectivamente. También se han incrementado desde diciembre de 2010 los tipos del impuesto especial sobre las labores del tabaco.² Algunas CCAA han elevado el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de determinados Hidrocarburos y el Impuesto Especial sobre determinados Medios de Transporte.

¹ Orden FOM/3317/2010, de 17 de diciembre.

² Real Decreto Ley 13/2010, de 3 de diciembre de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral, y de liberalización de la actividad económica.

- Para una mejor ordenación del mercado de la vivienda, con efectos desde enero 2011, se ha eliminado la deducción por adquisición de vivienda habitual, que sólo subsiste para los contribuyentes con rentas inferiores a 24.000 euros anuales. Asimismo, se ha equiparado esta deducción con la del alquiler de vivienda, cuyo tratamiento fiscal se ha mejorado; también se ha elevado el porcentaje de reducción para el cálculo del rendimiento neto derivado del arrendamiento de viviendas. Además, desde abril de 2010, se ha introducido una deducción por obras de mejora en la vivienda, ampliada en abril de 2011.
- Como medidas de mejora de la fiscalidad de las empresas,¹ con efectos para los periodos impositivos iniciados a partir del 1 de enero de 2011, se ha elevado, de 8 a 10 millones de euros, el umbral relativo al importe neto de la cifra de negocios que posibilita que una entidad pueda ser considerada de reducida dimensión, lo que permite beneficiarse de los incentivos fiscales establecidos para dichas entidades, en particular, el menor tipo impositivo. Además, este tipo reducido, que antes se aplicaba a los primeros 120.000 euros de base imponible, ahora se amplía hasta los 300.000 euros.
- Para fomentar el crecimiento empresarial,¹ se permite que las entidades que pierdan la condición de reducida dimensión, por exceder dicho umbral o por reestructuraciones empresariales, puedan seguir disfrutando del régimen especial durante los tres ejercicios siguientes. Como medida complementaria quedan exentas del concepto operaciones societarias del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados todas las operaciones dirigidas a la creación, capitalización y mantenimiento de empresas. También desde enero de 2011 ha entrado en vigor la generalización de la libertad de amortización en el Impuesto de Sociedades y su prolongación hasta 2015. Por otra parte, la Ley de Economía Sostenible ha mejorado los incentivos a la innovación, ya que aumenta la deducción por inversiones en innovación tecnológica, y se mejora la deducción por inversiones medioambientales. En el caso del empleo, se reducen las cuotas empresariales a la Seguridad Social durante el primer año –puede llegar al 100%– para las empresas que creen nuevos puestos de trabajo a tiempo parcial para jóvenes.³
- El refuerzo de los estabilizadores automáticos se logra mediante una ampliación selectiva de la fiscalidad personal directa desde enero 2011. En el Impuesto sobre la Renta se han introducido dos nuevos tramos de renta que elevan en un punto el tipo marginal estatal para los contribuyentes con base liquidable general igual o superior a 120.000 euros, y un punto adicional a partir de los 175.000 euros. Algunas CCAA también han elevado los tipos del IRPF en los tramos que son de su competencia. Además, se ha establecido un límite para los rendimientos plurianuales que se pueden beneficiar de una bonificación del 40% y se han adoptado medidas para evitar el diferimiento en la tributación de los accionistas de las Sociedades de Inversión de Capital Variable (SICAV).

³ Real Decreto Ley 1/2011, de 11 de febrero. Aplicable a los contratos firmados en los doce meses siguientes a su entrada en vigor.

8. LA SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

8.1 Proyecciones presupuestarias a largo plazo: situación actual

Las proyecciones de gasto público asociado al envejecimiento de la población del Grupo de Trabajo de Envejecimiento del Comité de Política Económica y de la Comisión Europea se elaboran cada tres años por mandato del Consejo Ecofin. El punto de partida de estos ejercicios son las proyecciones demográficas actualizadas de Eurostat, elaborándose un escenario macroeconómico con una metodología común. Un elemento de esta metodología es la hipótesis de que no hay cambios en la política económica, más allá de los que ya tengan respaldo legal en el momento de cierre del ejercicio de proyección. Se analizan cinco categorías de gasto público asociado al envejecimiento de la población: pensiones, sanidad, cuidados de larga duración, educación y prestaciones de desempleo. Las últimas proyecciones se publicaron en 2009 (véase cuadro 8.1).⁴

Cuadro 8.1. PROYECCIONES DEL GASTO ASOCIADO AL ENVEJECIMIENTO DEL COMITÉ DE POLÍTICA ECONÓMICA DE LA UNIÓN EUROPEA (2009) (% PIB)							
	2007	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Total Gasto en pensiones contributivas (1+2)	8,4	8,9	9,5	10,8	13,2	15,5	15,1
Gasto en pensiones Seguridad Social contributivas (1)¹	7,6	8,1	8,7	10,0	12,5	14,8	14,6
Pensiones jubilación y Jubilación anticipada	5,0	5,5	6,0	7,1	9,4	11,8	11,7
Incapacidad	0,9	1,0	1,0	1,2	1,3	1,2	1,1
Supervivencia	1,6	1,7	1,6	1,6	1,8	1,9	1,7
Clases Pasivas (CPE) (2)	0,8	0,8	0,9	0,9	0,8	0,6	0,5
Gasto en sanidad	5,5	5,6	5,9	6,3	6,8	7,1	7,2
Gasto en cuidados de larga duración	0,5	0,7	0,9	1,0	1,1	1,3	1,4
Gasto en educación	3,5	3,4	3,5	3,4	3,2	3,5	3,6
Gasto en desempleo	1,3	1,4	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Total gasto asociado a envejecimiento	19,2	20,0	20,7	22,4	25,2	28,3	28,2
Promemoria: Hipótesis del ejercicio							
<i>Crecimiento real PIB potencial</i>	3,7	2,9	3,4	1,8	0,9	1,1	1,6
<i>Crecimiento de la productividad del trabajo</i>	1,0	0,8	2,7	1,9	1,7	1,7	1,7
<i>Tasa de actividad hombres (15-64)</i>	81,5	82,0	81,5	81,0	81,3	81,9	81,6
<i>Tasa de actividad-mujeres (15-64)</i>	61,5	64,3	69,6	71,5	72,9	73,2	72,9
<i>Total tasa de actividad (15-64)</i>	71,6	73,3	75,7	76,4	77,2	77,6	77,3
<i>Tasa de paro (15-64)</i>	8,3	8,8	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2
<i>Población mayor de 65/población en edad de trabajar</i>	24,2	24,4	27,4	34,3	46,4	58,7	59,1

¹ Incluye pensiones mínimas
Fuente: Escenario Base del Informe de Proyecciones de gasto público 2007-2060 asociado al Envejecimiento de la Población, CPE y Comisión Europea, 2009.

Estas proyecciones, elaboradas durante el año 2008, no recogían el impacto de la crisis y, obviamente, no tenían en cuenta el impacto de la reforma del sistema público de pensiones remitida a las Cortes el 25 de marzo de 2011 por el Gobierno. En ese escenario, el aumento de gasto asociado al envejecimiento era de 8,2 puntos porcentuales entre 2010 y 2060, hasta situarse en 28,2% del PIB. Este incremento se debía principalmente al gasto en pensiones (que aumentaba en 6,2 puntos), mientras que el avance del gasto sanitario y en

⁴ "2009 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)", *European Economy* 2/2009.

cuidados de larga duración era más moderado (1,6 y 0,7 puntos, respectivamente). En cambio, el gasto en educación aumentaba ligeramente (0,2 puntos) y el de prestaciones por desempleo se reducía (0,5 puntos).

Los resultados del ejercicio de proyección que está desarrollando en la actualidad el Grupo de Trabajo de Envejecimiento en el marco Ecofin se publicarán en 2012. Estas nuevas proyecciones incluirán el impacto de la reforma de pensiones, una vez se apruebe por el Parlamento. Además, como punto de partida se utilizarán las nuevas proyecciones demográficas de Eurostat (que se publicarán en mayo de 2011) y el escenario macroeconómico que ya tiene en cuenta el impacto de la crisis. Este último elemento haría que, en ausencia de la reforma de pensiones, las proyecciones de gasto público asociado al envejecimiento en porcentaje sobre PIB fueran algo mayores que las contempladas en el Cuadro 8.1. Este resultado pone todavía más de relieve la absoluta necesidad de la reforma del sistema público de pensiones, ya que, en caso contrario, el sistema incurriría en un déficit estructural que comenzaría a materializarse antes del final de esta misma década y se ampliaría significativamente a partir de 2030.

8.2 Estrategia

La reforma del sistema de pensiones

El Proyecto de Ley sobre actualización y modernización del sistema de Seguridad Social fue remitido por el Gobierno a las Cortes el 25 de marzo de 2011, tras los preceptivos dictámenes al Anteproyecto que siguió a la aprobación del Informe de Recomendaciones de la Comisión Parlamentaria del Pacto de Toledo. Esta reforma es, con gran diferencia, la más ambiciosa desde la reinstauración de la democracia en España y se ha alcanzado con el consenso de los agentes sociales, lo cual demuestra el compromiso institucional con la sostenibilidad de las finanzas públicas y el fortalecimiento del estado del bienestar. La reforma se introduce de manera gradual desde 2013 con periodos transitorios hasta 2027, para permitir que los ciudadanos se vayan adaptando paulatinamente a la nueva regulación sin menoscabo de sus derechos, de forma que complete su despliegue precisamente cuando el incremento del gasto asociado al envejecimiento se manifestaría con mayor intensidad.

La reforma pretende garantizar la sostenibilidad del sistema y la equidad intergeneracional, actuando por el lado de los gastos y de los ingresos, tratando de mantener a los trabajadores de más edad en el empleo, mejorando la contributividad a lo largo de la vida laboral y la proporcionalidad entre contribución y prestación, lo cual se traducirá en un aumento de la oferta de trabajo y de los ingresos del sistema. Al mismo tiempo, un sistema cohesionado debe tener en cuenta situaciones especiales, carreras largas y a la mujer trabajadora, como este proyecto pretende. Un objetivo clave de la reforma es salvaguardar el sistema de los aumentos futuros de la esperanza de vida, para ello, un elemento novedoso en la legislación sobre pensiones en España es la introducción de un factor de sostenibilidad.

Principales medidas de la reforma

Las principales medidas de la reforma de pensiones se resumen a continuación:

- Se eleva en dos años la edad legal de jubilación, hasta los 67, gradualmente entre 2013 y 2027.
- Se reconocen las carreras de cotización largas, de forma que la jubilación a los 65 años es posible con el 100% de la pensión cuando se acredite un periodo de cotización de 38 años y medio, que se alcanzará gradualmente en 2027.
- Se aumenta en dos años el acceso a la jubilación anticipada, a los 63 años, de forma inmediata, y siempre que se acredite un mínimo de cotización de 33 años (hasta ahora 30 años) y que la pensión resultante supere la pensión mínima. El coeficiente reductor será del 7,5% anual respecto a la nueva edad legal y del 6,5% para los trabajadores con más 38 años y medio cotizados. Excepcionalmente, en situaciones de crisis, los trabajadores se podrán jubilar a partir de los 61 años cuando hayan cotizado al menos 33 años y con los correspondientes coeficientes reductores.
- Se mantiene la jubilación parcial a partir de los 61 años, pero la cotización será íntegra para el trabajador relevista y para el relevado, aumentando progresivamente hasta el 100% en 2027. Esto supondrá que el coste de esta figura para la empresa y el trabajador prácticamente se doblará.
- Se elimina el supuesto de jubilación especial a los 64 años.
- Se incrementan los incentivos para la prolongación voluntaria de la vida laboral más allá de la edad legal de jubilación (2%, 2,75% y 4% por año dependiendo de la carrera de cotización frente a 2% y 3% antes de la reforma). Estos incentivos no pueden hacer que la pensión supere la base máxima de cotización.
- El cálculo de la base reguladora utilizará las bases de cotización de los últimos 25 años previos a la jubilación (últimos 15 antes de la reforma) aumentando gradualmente durante los próximos 10 años. Además, los períodos en que no se haya cotizado en estos plazos no se rellenarán en su totalidad con la base mínima de cotización como se hacía antes de la reforma.
- El complemento de pensiones mínimas contributivas tendrá como límite el importe de la pensión no contributiva.
- El periodo cotizado para tener derecho al 100% de la pensión pasa de 35 a 37 años y el cómputo se convierte en mensual (antes era anual y con redondeo al alza). La escala pasa a ser lineal a partir de los 15 primeros años (cuando se alcanza el 50%) frente al perfil previo donde el coeficiente era más elevado al principio.
- El factor de sostenibilidad ligado a la evolución de la esperanza de vida resulta crucial para asegurar que el sistema siga mejorando a partir de

2027 y que el coste de la reforma se reparta entre generaciones. A partir de 2027, con revisiones cada 5 años, los parámetros del sistema se actualizarán por el aumento de la esperanza de vida a los 67 años entre el año de revisión y 2027.

- Fuera del Proyecto de Ley, pero en el contexto de la reforma integral de las pensiones, hay que añadir otras dos medidas. En primer lugar, desde enero de 2011 todos los funcionarios de nuevo ingreso de las Administraciones Públicas españolas se integran en el Régimen General de la Seguridad Social, por lo que el sistema de clases pasivas que rige las pensiones de una parte importante de los empleados públicos irá desapareciendo progresivamente. En segundo lugar, el Gobierno también trasladará las medidas de reforma del sistema público de pensiones anteriormente enunciadas al sistema de clases pasivas, dando cumplimiento a una de las recomendaciones del Pacto de Toledo.

El impacto de la reforma

El impacto de la reforma ha sido estimado por el Ministerio de Economía y Hacienda conjuntamente con el Ministerio de Trabajo e Inmigración, a partir de las proyecciones demográficas del INE de largo plazo (enero 2010) y de un escenario macroeconómico elaborado de acuerdo con la metodología común acordada en el marco comunitario.

Como se puede apreciar en el Cuadro 8.2, el impacto agregado de la reforma se evalúa en un ahorro de 1,4% del PIB en 2030, 2,8% en 2040 y 3,5% en 2050. Este efecto conjunto se puede desagregar en los siguientes elementos:

- Efecto sobre el PIB potencial. El retraso en la edad de jubilación elevará la tasa de actividad de los mayores en comparación con el escenario sin reformas. La tasa de actividad de la población podría aumentar entre 1,5 y 2 puntos porcentuales a partir de 2030. Como consecuencia, el nivel del PIB real del escenario con reformas sería un 1,4%-1,7% superior a largo plazo. Solo por este efecto, el gasto en pensiones en porcentaje sobre PIB sería entre 0,1 y 0,2 puntos porcentuales inferior.
- Alargamiento de la vida laboral debido al aumento de la edad legal de jubilación. La edad media de salida del mercado del trabajo respecto a las proyecciones de 2009 aumentará entre 1,5 y 2 años, llegando a más de 65 años en 2027; la edad efectiva de jubilación aumentará también en una magnitud similar. El aumento de la edad efectiva de jubilación es ligeramente inferior al incremento de la edad legal de jubilación porque los individuos con carreras de cotización largas (38,5 años) podrán jubilarse a los 65 años sin penalización. En cualquier caso, se reduce el número de años en que los individuos reciben una pensión y, por tanto, el gasto agregado en pensiones. El ahorro agregado sería de 1 punto de PIB a partir de 2040, aumentando gradualmente hasta entonces.
- Aumento del periodo de cómputo de 15 a 25 años. Supone un importante ahorro al sistema, de 1 punto de PIB a largo plazo. Este ahorro es consecuencia de que se incorporan bases de cotización algo menores los

primeros años de la vida laboral, sobre todo en los grupos más altos de cotización, para los que los salarios más elevados se alcanzan entre 55 y 59 años de edad. En cambio, en los grupos de cotización más bajos el impacto será mucho menor ya que sus salarios a lo largo de la vida laboral son mucho más estables. De esta forma, el sistema será más redistributivo que en el pasado. Además, los individuos tendrán que cotizar más años por sus bases reales de cotización, reforzando la contributividad del sistema.

- Cambio en el porcentaje aplicable a la base reguladora y aumento de 35 a 37 años para alcanzar el 100% de la base reguladora. El impacto se estima en un ahorro de 3 décimas de PIB a partir de 2040. El cómputo mensual y la linealidad de la escala aplicada son elementos importantes para lograr este efecto.
- Como elemento clave para garantizar la sostenibilidad del sistema en el largo plazo, el factor de sostenibilidad implicaría un ahorro adicional de alrededor de un punto porcentual de PIB en 2050. Para estimar este ahorro se ha supuesto, de acuerdo con los resultados de los apartados anteriores, que los parámetros del sistema enumerados se ligan al aumento de la esperanza de vida a los 67 años, que cada 10 años aumenta en algo menos de un año.
- De acuerdo con la metodología comunitaria, el impacto de la trasposición de esta reforma al sistema de clases pasivas, se incluirá cuando sea aprobada formalmente por el Gobierno.

En resumen, como resultado de las medidas descritas, se reducirá a la mitad el incremento esperado en el gasto en pensiones en porcentaje sobre PIB en ausencia de reforma. De esta forma, España se situaría en la media europea de peso del gasto en pensiones sobre PIB, y en línea con Alemania, Francia e Italia.

Cuadro 8.2. AHORRO ESTIMADO DE LA REFORMA DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES					
(% PIB)					
	2010	2020	2030	2040	2050
Incremento del PIB a largo plazo	0,0	0,0	0,1	0,2	0,2
Retraso de la edad de jubilación	0,0	0,2	0,8	1,0	1,0
Aumento del período de cómputo	0,0	0,1	0,4	0,8	1,0
Cambio en la escala de la base reguladora	0,0	0,0	0,1	0,3	0,3
Factor de sostenibilidad	0,0	0,0	0,0	0,5	1,0
Ahorro total pensiones contributivas	0,0	0,3	1,4	2,8	3,5

Fuentes: Ministerio de Economía y Hacienda y Ministerio de Trabajo e Inmigración

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

La sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas quedará garantizada por este sustancial ajuste del incremento del gasto en pensiones, y se verá reforzada por la estrategia de consolidación fiscal, que hará que el déficit estructural primario se convierta en un superávit, tal y como se expone en este Programa de Estabilidad. En consecuencia, los dos elementos básicos del

indicador de sostenibilidad se reducirán, acotando el riesgo de las finanzas públicas hasta niveles bajos.

En la evaluación de los Programas 2009/2010 el indicador S2 de sostenibilidad alcanzaba un valor de 15,3% del PIB, como consecuencia del deterioro del saldo estructural primario estimado para España en 2009 y del aumento del gasto relacionado con el envejecimiento proyectado en aquel momento (véase Cuadro 8.1). Este resultado implicaba que para que a largo plazo los ingresos acumulados de las Administraciones Públicas se igualasen a sus gastos acumulados, habría que acometer un aumento de la presión fiscal, una reducción de otros gastos públicos o una combinación de ambos de esa magnitud (15,3% del PIB) de forma permanente. Con el nuevo escenario demográfico y macroeconómico el componente del coste de envejecimiento se vería ligeramente incrementado, por lo que el segundo elemento del indicador S2 aumentaría algo más de lo estimado en 2009 en el escenario sin reforma. Sin embargo, la reforma de pensiones, al reducir el incremento del gasto público a largo plazo, haría disminuir el indicador de sostenibilidad en más de 2 puntos. Si a esto se añade la estrategia de consolidación fiscal presentada en el apartado 5, que implica la desaparición del déficit estructural primario en 2013, el indicador de sostenibilidad agregado (S2) de España se podrá situar entre el 4% y el 5%, por debajo de la media de la zona euro y en un nivel de riesgo bajo.

Además, es preciso señalar los activos de reserva con los que ya cuenta el sistema de pensiones, gracias a los superávits de la Seguridad Social (excluido el Servicio Público de Empleo) alcanzados incluso en plena recesión. Desde su creación en 2000, las sucesivas dotaciones al Fondo de Reserva de la Seguridad Social permitían contar en diciembre de 2010 con 64.375 millones de euros (6,1% del PIB) para atender necesidades futuras en materia de prestaciones contributivas. La política de inversión, mantenida en 2010, se ha basado en los principios de seguridad, rentabilidad, diversificación de riesgos y adecuación al horizonte temporal del Fondo.

Control del gasto sanitario y farmacéutico

Las medidas de consolidación fiscal adoptadas en 2010 han tenido y seguirán teniendo un impacto permanente en el gasto público sanitario, debido a la disminución de los gastos de personal y a las reformas introducidas en el gasto en farmacia principalmente, que suponen alrededor del 65% del gasto público en prestaciones sanitarias de las CCAA (2008). En cuanto a la reducción de costes de personal, al recorte medio del 5% de salarios de los empleados públicos a partir del segundo semestre de 2010 y su congelación en 2011, se añade la tendencia al descenso del empleo en el sector hospitalario a partir del cuarto trimestre de 2009, en parte por la norma de reponer tan sólo el 10% de las vacantes que se produzcan en el sector público a partir de 2010. Se estima que el sector hospitalario público empleaba en torno a 21.000 personas menos en el tercer trimestre de 2010 en relación con el mismo periodo de 2009.

Por lo que respecta al gasto farmacéutico, el realizado a través de receta oficial del sistema nacional de salud registró una notable desaceleración en los últimos años, pasando de un crecimiento del 6,9% en 2008 al 4,5% en 2009 y reduciéndose un 3,2% en 2010. Para 2011 se estima también un descenso adicional, en torno al 5,4%. Este fuerte recorte se explica por la disminución del gasto medio por receta, que en 2009 se redujo el 0,45% y en el año 2010 en un 4,8%. De esta forma, el gasto por persona en recetas disminuyó por primera vez en el año 2010 (-3%).

Los dos factores que explican estos ajustes son, por un lado, el incremento de utilización de medicamentos genéricos, que han tenido un crecimiento medio del 22% desde 2003; en concreto, el porcentaje de genéricos en el total de prescripciones pasó del 8,8% en 2003 al 25,8% en 2010. Además, se ha producido una reducción generalizada de precios y márgenes de distribución de los medicamentos tras las decisiones adoptadas por el Gobierno. En concreto, el Real Decreto 4/2010, establece la rebaja puntual en los precios de los medicamentos genéricos de hasta el 30% y el Real Decreto 8/2010 la rebaja (deducción) en el gasto del resto de los medicamentos del 7,5%. No resulta sorprendente, como consecuencia, que la partida del Índice Armonizado de Precios al Consumo relativa a productos farmacéuticos se redujera en más de un 5% en 2010 y en un 6% en los tres primeros meses de 2011 (en el área del euro registran un aumento del 1%). A partir del 1 de marzo de 2011 hay que añadir el efecto de la reducción de los precios de referencia que afecta a más de 7.000 productos (O SPI 3052/2010 de 26 de noviembre). El Gobierno estima en 1.033 millones de euros el impacto de esta última actuación.

Cabe señalar que pese a la tendencia decreciente del gasto farmacéutico, se sigue registrando un crecimiento del número de recetas dispensadas, si bien cada vez de menor entidad (el número de recetas facturadas se incrementó en un 2,6% en 2010, frente al 4,9% en 2009).

9. MARCO INSTITUCIONAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

9.1 Aplicación de las leyes de Estabilidad Presupuestaria

Las leyes de Estabilidad Presupuestaria no han experimentado cambio alguno desde la anterior actualización del Programa de Estabilidad, si bien, como se describe en el apartado 9.3, se va a introducir una regla de gasto. El nuevo Semestre Europeo no ha hecho necesaria una modificación inmediata de nuestra normativa, pero la reforma del gobierno económico de la Unión Europea y el Pacto por el Euro Plus harán necesaria su adecuación. El detalle del marco legal vigente que regula la disciplina presupuestaria (reglas de saldo y reglas de endeudamiento) de todos y cada uno de los niveles de la Administración Pública se puede consultar en la actualización del Programa de Estabilidad 2006-2009 (completado por desarrollos adicionales en distintos Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera, 3/2007 y 8/2009).

La ley se está aplicando de manera muy estricta para garantizar el cumplimiento de la nueva senda de consolidación fiscal comprometida por el Gobierno, tras las medidas de ajuste incluidas en el Real Decreto Ley del 20 de mayo de 2010. Así, en aplicación de las leyes de Estabilidad:

- El 28 de mayo de 2010 se presentó al Consejo de Ministros el informe de posición cíclica de la economía española, los objetivos de estabilidad presupuestaria para el periodo 2011-2013 y el techo de gasto no financiero del Estado para 2011.
- El 15 de junio de 2010 el Consejo de Política Fiscal y Financiera respaldó el nuevo escenario de consolidación fiscal para las CCAA propuesto por el Gobierno. Con este acuerdo, las CCAA se comprometieron a adaptar sus objetivos presupuestarios a la nueva senda de reducción del déficit 2010-2013, de forma que los ahorros derivados de las medidas extraordinarias de contención del gasto se canalizaran a objetivos de reducción del déficit más ambiciosos. Además, para los años 2011 a 2013 se limita la posibilidad de aumentar el déficit para realizar inversiones productivas, de tal forma que los déficit previstos en los objetivos de estabilidad no pueden verse sobrepasados por los programas de inversiones productivas. Así, el déficit de las CCAA queda limitado (sin incluir los ajustes internos entre administraciones) al 1,3 por ciento del PIB tanto en 2011 como en 2012 y al 1,1 por ciento en 2013.
- El 16 de junio 2010, la Comisión Nacional de la Administración Local respaldó también unánimemente la nueva senda de consolidación para las Corporaciones Locales en el periodo 2010-2013. Las CCLL se han comprometido a acelerar el ritmo de reducción del déficit.

En 2011, la presentación del informe de posición cíclica se realizó el 6 de abril; el 27 de abril, el Consejo de Política Fiscal y Financiera respaldó el nuevo escenario de consolidación fiscal para las CCAA propuesto por el Gobierno, al igual que la Comisión Nacional de la Administración Local. Estos objetivos de estabilidad presupuestaria fueron aprobados por el Consejo de Ministros en 29

de abril, refrendando la senda adoptada el año pasado para alcanzar un 3% del PIB de déficit en 2013 y fijando la propuesta del Gobierno para 2014 en un déficit de 2,1% para el conjunto de las Administraciones Públicas, déficit de 1,5% para la Administración central, déficit de 1% para las CCAA, equilibrio para las CCLL y un superávit de 0,4% para las administraciones de Seguridad Social), que deberá ser posteriormente respaldada por las Cortes antes de la presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2012.

9.2 Refuerzo de la gobernanza y mejora de la transparencia de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales

Con el objetivo de reducir el riesgo de incumplimiento de los objetivos asumidos por las Administraciones Territoriales, en 2010 se han adoptado importantes medidas de refuerzo de los marcos fiscales. En el caso de las Comunidades Autónomas, se ha introducido un nuevo sistema de autorización del endeudamiento, se ha incrementado la publicidad y frecuencia de la información sobre ejecución presupuestaria y se ha promovido la adopción de planes de racionalización de las estructuras de sus respectivos sectores públicos con el fin de mejorar la eficiencia y reducir el gasto público:

- La emisión de deuda así como las operaciones de crédito en el extranjero están sujetas a autorización en virtud de la Ley Orgánica de Financiación de las CCAA de 1980.
- Asimismo, el resto de las operaciones a largo plazo requerirán autorización del Estado en el supuesto de que las Comunidades Autónomas incumplan el objetivo de estabilidad presupuestario, conforme a las Leyes de Estabilidad Presupuestaria. En caso de que las CCAA no presentaran un Plan económico-financiero por dicho incumplimiento o éste no fuera declarado idóneo por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, todas las operaciones de endeudamiento, incluidas las de corto plazo, precisarían autorización del Estado.
- En 2010 se verificó el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad de 2009, resultando que todas las Comunidades Autónomas, exceptuando las de Madrid, La Rioja y Galicia, se desviaron del mismo, requiriendo, en consecuencia, autorización del Estado para todas las operaciones a largo plazo. Por lo que se refiere a las operaciones a corto plazo, ninguna Comunidad Autónoma está sometida a su autorización al haberse declaradas idóneas por Consejo de Política Fiscal y Financiera las medidas contenidas en los Planes económico-financieros presentados.
- Para articular este régimen de autorizaciones, se introdujo en 2010 un sistema más gradual cuyo objetivo es que las autorizaciones no excedan el déficit acordado para cada ejercicio. Se trata de un sistema de autorización en tres tramos para cada año: uno inicial cuando el Consejo de Política Fiscal y Financiera considere idóneas las medidas de los Planes económico-financieros; un segundo tramo condicionado a que no exista riesgo de desviación del objetivo de déficit en base a la ejecución presupuestaria del primer semestre; y un tercero sujeto a la verificación

del cumplimiento del objetivo anual una vez concluido el ejercicio. De esta forma, en 2010 se fijó una primera autorización del 0,75% del PIB regional; el examen de la ejecución del presupuesto del primer semestre llevó a denegar la segunda autorización (1,2% del PIB) a varias CCAA hasta que acreditaran haber adoptado las medidas necesarias para evitar la desviación con respecto al objetivo previsto para 2010; el tercer tramo autoriza un 0,45% una vez verificado el cumplimiento.

- Los criterios para tramitar las operaciones de endeudamiento para el ejercicio 2011 seguirán la misma operativa. Fueron acordados en la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera del 24 de noviembre: el endeudamiento deberá ajustarse a la senda de reducción de déficit por lo que sólo se podrán autorizar operaciones de endeudamiento por un importe máximo del déficit para 2011 (1,3% del PIB de cada región); no se autorizará ninguna operación que aumente el endeudamiento hasta que el Consejo de Política Fiscal y Financiera haya informado favorablemente su plan de reequilibrio; una vez considerados idóneos por el Consejo el plan económico-financiero de cada CCAA, se autorizará un primer tramo por un importe del 0,65% del PIB regional. Transcurrido el primer semestre 2011 se podrá tramitar un segundo tramo hasta alcanzar un importe máximo del 0,40%, y concluido el ejercicio 2011, y si hubieran cumplido los objetivos de consolidación, se autorizará un último tramo por el importe restante.
- Conforme al Acuerdo Marco aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera en su sesión de 22 de marzo, el Gobierno tendrá en cuenta el cumplimiento de la senda de reducción del déficit para graduar las transferencias a las Comunidades Autónomas. En aplicación de este Acuerdo se ha introducido una disposición en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para los Convenios que se acuerden en 2011 entre el sector público estatal y las CCAA con el objetivo de reforzar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.
- En cumplimiento del acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 24 de noviembre, el 20 de diciembre 2010 se publicó por primera vez información homogénea de los datos de ejecución presupuestaria trimestral. Esta publicación trimestral, homogeneizada y, por tanto, comparable, supone un paso muy importante en la mejora de la transparencia. Hasta dicho acuerdo, las CCAA sólo estaban obligadas a facilitar esa información al Ministerio de Economía y Hacienda y al propio Consejo, pero no todas hacían pública esa información y, en cualquier caso, el grado de homogeneidad era insuficiente ya que reflejaban las características particulares de cada una de ellas, tanto en lo que se refiere al ámbito de sus presupuestos como a los criterios de contabilidad utilizados. Los datos se están publicando antes de los 60 días siguientes a la finalización del trimestre de referencia.

En el caso de las Corporaciones Locales, se han introducido medidas para garantizar el cumplimiento de los objetivos de consolidación fiscal así como de restricción del endeudamiento. El Real Decreto Ley 8/2010 de mayo:

- Declara la afectación de los ahorros derivados de la reducción de los gastos de personal al saneamiento de remanentes negativos, a la reducción del endeudamiento a largo plazo o, en su caso, a la financiación de inversiones.
- Prohíbe en el ejercicio económico 2011 la concertación de operaciones de endeudamiento a largo plazo para la financiación de sus inversiones y también para sustituir total o parcialmente operaciones preexistentes, a excepción de aquellas que, en términos de valor actual neto, resulten beneficiosas para la entidad por disminuir la carga financiera, el plazo de amortización o ambos, siempre que el volumen total de la deuda viva exceda del 75% de los ingresos corrientes liquidados o devengados.
- Las operaciones a corto plazo para cubrir situaciones transitorias de tesorería deberán quedar canceladas a 31 de diciembre de cada año.

La Ley de Economía Sostenible incorpora medidas adicionales; desde su entrada en vigor se ha reforzado la corresponsabilidad de las sanciones de la Unión Europea a todas las Administraciones Públicas así como los mecanismos para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de información de la ejecución presupuestaria de las CCLL.

9.3 Nueva regla de gasto público

El Gobierno quiere dar un paso más en su compromiso con la disciplina fiscal, a través de la incorporación de una regla de gasto en las leyes de Estabilidad Presupuestaria, complementaria a la regla de saldo en vigor. De esta forma, se refuerza la vertiente preventiva de la política fiscal de estabilidad, evitando especialmente los comportamientos procíclicos. La aplicación de las reglas fiscales ayudará a moderar los posibles desequilibrios generados en los procesos de expansión excesiva de la actividad económica y creará los márgenes necesarios para amortiguar las fases de recesión, sin comprometer la estabilidad de las finanzas públicas. Con esta iniciativa, además, el Gobierno se anticipa a los requerimientos recogidos en el Pacto por el Euro Plus acordado recientemente y pone en marcha la adaptación de las leyes de estabilidad a los cambios que se van a aprobar sobre gobierno económico en la Unión Europea.

De acuerdo con la nueva regla, con carácter general, el gasto de las Administraciones Públicas, presupuestado y ejecutado, no podrá superar la tasa de crecimiento a medio plazo de referencia de la economía española. Si se adoptan cambios normativos que supongan un aumento permanente de los ingresos, el crecimiento del gasto podrá superar lo establecido por la regla por la recaudación que se obtenga por esa vía; si se adoptan cambios normativos que reduzcan permanentemente los ingresos, el crecimiento del gasto establecido por la regla será minorado por la pérdida de recaudación asociada a esa medida. Cuando, excepcionalmente, se presente o se liquide un presupuesto con déficit que suponga la adopción de un plan económico financiero de reequilibrio, de acuerdo con la normativa presupuestaria o con el Procedimiento de Déficit Excesivo, la evolución del gasto deberá cumplir rigurosamente la senda prevista en dicho plan.

En cualquiera de los supuestos anteriores, los ingresos que superen lo previsto se destinarán a reducir el endeudamiento neto y no a financiar aumentos de gastos discrecionales.

La regla de gasto será aplicable directamente a la Administración General del Estado y a las Entidades Locales. El Gobierno promoverá la adopción de la regla de gasto por las Comunidades Autónomas, a través del oportuno consenso y debate con todas ellas en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Por último, con el fin de robustecer la eficacia de las reglas fiscales y el marco de estabilidad y sostenibilidad presupuestaria a medio plazo, se incrementarán las exigencias de transparencia y control de la ejecución presupuestaria, planes de reequilibrio, programas anuales de endeudamiento y evolución del sector público autonómico. Además, el Gobierno repercutirá a las distintas administraciones públicas, en la medida en que les sean imputables, las sanciones en caso de incumplimiento que se puedan derivar del nuevo gobierno económico europeo. Finalmente, también se establecerán reglas más estrictas para el endeudamiento, ampliando su seguimiento, que se referirá no solo al cumplimiento de las reglas sobre la deuda definida en el Protocolo de Déficit Excesivo sino también el resto de pasivos financieros.