



# **ACTUALIZACION DEL PROGRAMA DE ESTABILIDAD**

**ESPAÑA**

**2006 - 2009**

## ÍNDICE

<b>1 INTRODUCCIÓN</b>	4
<b>2 MARCO GENERAL Y OBJETIVOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA</b>	4
<b>3 SITUACIÓN ECONÓMICA Y PERSPECTIVAS</b>	6
3.1. Supuestos internacionales	6
3.2. Evolución cíclica y perspectivas	8
3.3. Previsiones 2006–2009: Escenario Base	11
3.4. Saldos sectoriales	14
<b>4 RESULTADOS Y PROYECCIONES PRESUPUESTARIAS</b>	17
4.1. Estrategia de la política fiscal	17
4.2. Objetivos presupuestarios a medio plazo (2007-2009)	19
4.3. Situación presupuestaria actual e implicaciones para 2007	21
4.4. Saldo estructural y carácter de la política fiscal	23
4.5. Evolución de la deuda pública	25
<b>5 ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD Y COMPARACIÓN CON LA ANTERIOR ACTUALIZACIÓN</b>	27
5.1. Análisis de sensibilidad: escenarios alternativos de crecimiento y riesgos	27
5.2. Análisis de sensibilidad: tipos de interés	28
5.3. Comparación con las previsiones de la anterior Actualización del Programa de Estabilidad	28
<b>6 CALIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS</b>	29
6.1. Estrategia	29
6.2. Evolución del gasto	30
6.3. Evolución de los ingresos	33
<b>7 LA SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS</b>	35
7.1. Proyecciones presupuestarias a largo plazo	35
7.2. Estrategia	37
<b>8 ASPECTOS INSTITUCIONALES DE LAS FINANZAS PÚBLICAS</b>	40
8.1. Reglas fiscales nacionales	40
8.2. Aprobación de la Ley de Agencias	44
8.3. La Reforma del Sistema de Financiación Autonómica	44
8.4. Otras reformas con impacto sobre el escenario presupuestario	45
<b>9 CONCLUSIÓN</b>	45

## **CUADROS**

1. Supuestos internacionales
2. Perspectivas macroeconómicas
3. Evolución de los Precios
4. Mercado de trabajo
5. Saldos sectoriales
6. Objetivos presupuestarios aprobados por el Parlamento español
7. Proyecciones presupuestarias
8. Evolución cíclica
9. Dinámica de la deuda pública
10. Análisis de sensibilidad: escenarios alternativos de crecimiento
11. Análisis de sensibilidad: tipos de interés
12. Diferencias con la actualización previa del Programa
13. Sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo
14. Composición del Fondo de Reserva de la Seguridad Social

## **GRÁFICOS**

1. Crecimiento y convergencia real de la economía española
2. Composición del crecimiento del PIB
3. Inflación general y subyacente
4. Ahorro e inversión de la economía española
5. Déficit y deuda públicos en porcentaje de PIB
6. Prioridades de gasto de los Presupuestos 2005 a 2007

## **1. INTRODUCCIÓN**

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

Esta Actualización es consistente con el nuevo marco de política fiscal adoptado por los Estados Miembros en el contexto de la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento decidida en marzo de 2005. Además, incorpora los principales elementos de la reforma de las leyes de Estabilidad Presupuestaria españolas, aprobadas en mayo de 2006. Dicha reforma entrará en vigor en enero de 2007, afectando plenamente a los presupuestos que se elaboren a partir de dicha fecha, esto es, a los del ejercicio 2008. Los principios básicos de este nuevo marco fiscal nacional están alineados con la normativa comunitaria e introducen nuevos mecanismos para hacer el principio de estabilidad presupuestaria más efectivo y más acorde con las exigencias tanto coyunturales como estructurales de la economía española. Las proyecciones presupuestarias contenidas en la presente Actualización tienen en cuenta la posición cíclica de la economía sin mermar por ello su capacidad para potenciar la consecución de los objetivos de Lisboa.

El contenido y formato de esta Actualización se ajusta al nuevo Código de Conducta adoptado en 2005. En particular, interesa destacar que, atendiendo a las previsiones de este Código y al hecho de que las Leyes de Estabilidad reformadas contemplan periodos de tres años para el establecimiento de los objetivos presupuestarios, el periodo temporal de esta Actualización es, como ya sucediera el año pasado, de tres años por lo que, en esta ocasión, la Actualización se extiende hasta el año 2009.

La remisión de la Actualización del Programa de Estabilidad a las Instituciones Comunitarias es objeto de Acuerdo por el Consejo de Ministros, pudiendo ser presentado posteriormente al Parlamento español. Por su parte, la opinión del Consejo europeo sobre la Actualización española es tomada en consideración en la fijación de los objetivos plurianuales de estabilidad presupuestaria que tienen lugar en el primer semestre de cada año y que deben ser aprobados por la Cortes Generales. La posterior elaboración de los Presupuestos debe acomodarse a dichos objetivos de estabilidad plurianuales.

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

La política económica española tiene el objetivo prioritario de aumentar el bienestar de los ciudadanos, elevando su prosperidad material y sus oportunidades de empleo. En particular, en el "Programa Nacional de

Reformas<sup>1</sup>: Convergencia y Empleo” (PNR) presentado por España en octubre de 2005 se establecen los objetivos para 2010 de alcanzar la convergencia plena en renta per cápita con la Unión Europea (UE-25) y situar la tasa de empleo en el 66% de la población en edad de trabajar. Para la consecución de estos objetivos, la estrategia de política económica que se viene desarrollando desde 2004 se orienta a favorecer un modelo de crecimiento económico duradero, equilibrado, productivo y solidario, siendo para ello necesario propiciar un incremento en la dotación del capital productivo y de la productividad al tiempo que se mantienen tasas elevadas de creación de empleo.

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

- Estabilidad macroeconómica y presupuestaria: el compromiso con la estabilidad presupuestaria ha permitido cerrar las cuentas públicas de 2005 con superávit por primera vez en 25 años y, además, este compromiso se ha reforzado de cara al futuro con la aprobación en 2006 de la reforma de las leyes de Estabilidad Presupuestaria. Esta estrategia se ha mejorado con la reorientación del gasto público hacia las partidas con mayor impacto sobre la eficiencia y la productividad. Pero, también, posiciona las finanzas públicas en una adecuada situación para afrontar los retos derivados del envejecimiento de la población gracias a la progresiva disminución de la deuda pública en relación con el PIB y a la posibilidad de seguir incrementando el Fondo de Reserva para pensiones mediante los superávits de la Seguridad Social. La sostenibilidad a largo plazo de las cuentas públicas y la estabilidad macroeconómica se beneficiarán del acuerdo para reformar el sistema de seguridad social alcanzado en julio de 2006 y de la reforma tributaria aprobada en noviembre del mismo año.
  
- Impulso a la productividad: el fomento de la productividad requiere reformas que mejoren el funcionamiento de los mercados y esfuerzos para aumentar la capitalización de la economía en infraestructuras, capital humano y tecnológico. Con estos objetivos se puso en marcha en marzo de 2005 el Plan de Dinamización<sup>2</sup> de la Economía e Impulso de la Productividad que incluía medidas en materia de defensa de la competencia, mercados de bienes y servicios, mercados de factores, investigación y desarrollo, calidad y eficiencia del gasto público y mejora del marco regulador. En marzo de 2006 se ha llevado a cabo una revisión y actualización de estas medidas en la que se ha puesto de manifiesto un muy satisfactorio grado de cumplimiento. Este plan supuso en cierta forma adelantarse a la revisión de la estrategia de Lisboa acometida en 2005, ya que incorporaba una forma predecible y transparente de articular la política económica mediante la definición de un calendario detallado de medidas, la asignación de responsabilidades concretas a cada departamento y el

---

<sup>1</sup> [www.la-moncloa.es](http://www.la-moncloa.es)

<sup>2</sup> [www.meh.es](http://www.meh.es)

establecimiento de un mecanismo de seguimiento. El compromiso asumido por los Estados Miembros en el marco de la citada revisión de la estrategia de Lisboa de presentar, en octubre de 2005, Programas Nacionales de Reforma que incluyeran objetivos cuantificables y un calendario de adopción de medidas ha supuesto la integración del Plan de Dinamización en el PNR español, cuyo primer Informe de Seguimiento ha sido presentado a las Instituciones Comunitarias en octubre de 2006.

Este amplio conjunto de medidas de impulso a la productividad debe favorecer un cambio en el patrón de crecimiento y convergencia real que se ha caracterizado hasta ahora por descansar, de forma predominante, en el aumento de la tasa empleo. También debe contribuir a reducir los desequilibrios macroeconómicos. De hecho, las medidas puestas en marcha en 2005 y 2006 están permitiendo acortar la distancia a las metas fijadas para 2010 en el PNR en renta per cápita y tasa de empleo.

- Regulación transparente y eficiente: el objetivo es que la acción reguladora del gobierno contribuya al funcionamiento eficiente de los mercados, ofreciendo, además, una mayor y mejor información sobre los efectos económicos de las medidas aprobadas. El proyecto de Real Decreto que regula las memorias de análisis de impacto normativo permitirá evaluar tanto la oportunidad de las propuestas normativas como su efecto, considerando en todo caso las posibles alternativas. Esta evaluación ex-ante será complementada por la evaluación ex-post que realizará la Agencia Estatal para la Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, creada en diciembre de 2006 en el marco de la Ley de Agencias Estatales para la Mejora de los Servicios Públicos. Por su parte, la transparencia está siendo impulsada mediante la puesta a disposición de mayor información económica de las distintas Administraciones. En mayo de 2006 se ha aprobado un nuevo acuerdo de impulso a la transparencia en el ámbito de la información económica y estadística que amplía y mejora el de 2005.

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

### **3. SITUACIÓN ECONÓMICA Y PERSPECTIVAS**

#### **3.1. Supuestos internacionales**

La elaboración del Programa de Estabilidad 2006-2009 de España se ha basado en las hipótesis externas facilitadas por la Comisión Europea, tal como recomienda el Código de Conducta.

Estos supuestos se basan en las proyecciones realizadas a partir del favorable panorama que presenta la economía mundial en 2006 que, a pesar de los

elevados precios del petróleo, ha continuado su expansión, prolongando la senda alcista iniciada de los últimos años, por lo que se prevé que el PIB mundial crezca en 2006 a un ritmo anual próximo al 5%.

<b>Cuadro 1 SUPUESTOS INTERNACIONALES</b>					
	<b>2005 (A)</b>	<b>2006 (F)</b>	<b>2007 (F)</b>	<b>2008 (F)</b>	<b>2009 (F)</b>
<b>Tipo de cambio del euro (Dólares por euro) (media anual)</b>	<b>1,25</b>	<b>1,25</b>	<b>1,27</b>	<b>1,27</b>	<b>1,27</b>
<b>Tipo de cambio efectivo nominal de la zona del euro (% variación)</b>	<b>-1,4</b>	<b>0,8</b>	<b>1,1</b>	<b>0,3</b>	<b>0,0</b>
<b>Tipo de cambio efectivo nominal de la UE-25 (% variación)</b>	<b>-1,2</b>	<b>1,9</b>	<b>2,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>
<b>Crecimiento del PIB mundial excluida la UE-25 (*)</b>	<b>5,6</b>	<b>5,7</b>	<b>5,2</b>	<b>5,2</b>	<b>5,2</b>
<b>Crecimiento del PIB de la UE-25 (*)</b>	<b>1,7</b>	<b>2,8</b>	<b>2,4</b>	<b>2,4</b>	<b>2,4</b>
<b>Crecimiento de los mercados exteriores de la UE-25 (**)</b>	<b>9,0</b>	<b>9,6</b>	<b>8,6</b>	<b>7,8</b>	<b>7,9</b>
<b>Volumen de importaciones mundiales de bienes excluida la UE-25</b>	<b>8,2</b>	<b>9,1</b>	<b>8,3</b>	<b>7,9</b>	<b>8,0</b>
<b>Tipos de interés zona euro (media anual)</b>					
Tipos a corto plazo	<b>2,2</b>	<b>3,1</b>	<b>3,7</b>	<b>3,6</b>	<b>3,5</b>
Tipos a largo plazo	<b>3,4</b>	<b>3,8</b>	<b>4,0</b>	<b>4,2</b>	<b>4,2</b>
<b>Precio del petróleo (Brent, dólares/barril)</b>	<b>54,5</b>	<b>65,6</b>	<b>66,3</b>	<b>68,0</b>	<b>68,0</b>

(\*) Porcentaje de variación real  
(\*\*) Comercio intra y extra comunitario  
(A) Avance  
(F) Previsión  
Fuente: Comisión Europea y Ministerio de Economía y Hacienda (MEH).

En el primer semestre, la Unión Europea y la zona euro intensificaron notablemente su crecimiento, superando incluso las expectativas, lo que obligó a revisar al alza las previsiones de primavera para ambas áreas. A su vez, la inflación repuntó ligeramente a causa de los precios energéticos y de la mejora de la actividad. Sin embargo, a partir de la segunda mitad de agosto, los precios del petróleo comenzaron a ceder de forma significativa por la conjunción de distintos factores (menores tensiones geopolíticas, aumento de las reservas estadounidenses y ajustes a la baja en las previsiones de demanda), emprendiendo una trayectoria a la baja que ha situado el barril del petróleo Brent en 58,7 dólares a finales de noviembre, frente a los 78 de primeros de agosto.

La economía estadounidense comenzó el año creciendo a buen ritmo, para posteriormente entrar en una fase de desaceleración, debido, en gran parte, al enfriamiento de su mercado inmobiliario, lo que ha llevado a la Reserva Federal a hacer una pausa en las subidas de tipos de interés desde el pasado junio. La economía japonesa, por su parte, continuó afianzando su recuperación, aunque en los últimos trimestres la actividad se ha moderado. Entre los países emergentes, las economías de China e India siguen reflejando un fuerte dinamismo, así como los países exportadores de petróleo y materias primas, que se han visto favorecidos por los elevados precios de sus exportaciones en los mercados internacionales.

Para el conjunto de 2006 se prevé que la economía mundial, excluida la Unión Europea, crezca a una tasa del 5,7%, moderándose medio punto porcentual en 2007-2009. Este perfil vendrá determinado, fundamentalmente, por la desaceleración de la economía de Estados Unidos en 2007, con un avance del 2,3%. Posteriormente el crecimiento estadounidense repuntará cinco décimas en 2008, manteniéndose este mismo ritmo en 2009. Por otra parte, el crecimiento de las grandes economías emergentes asiáticas, China y e India, se ralentizará ligeramente en todo el período de proyección, al tiempo que la economía nipona amortiguará su crecimiento como resultado del menor pulso de sus socios comerciales. En suma, las importaciones mundiales en volumen, excluida la Unión Europea, se desacelerarán progresivamente desde el 9% previsto en 2006 hasta el 7,9% en 2009.

En la Unión Europea y en la zona del euro, la expansión proseguirá a un ritmo sostenido debido, fundamentalmente, a la demanda nacional que tomará el relevo de la demanda externa como motor del crecimiento. La mejora de la confianza de los consumidores y de los empresarios junto con las condiciones todavía holgadas de la política monetaria y los favorables resultados empresariales se traducirán en un mayor gasto en consumo y en formación bruta de capital fijo. La Unión Europea crecerá un 2,8% en 2006 y se moderará cuatro décimas en 2007, por el impacto del aumento del IVA en Alemania y de la desaceleración de Estados Unidos.

Se espera que el tipo de cambio del euro frente al dólar, en media anual, se mantenga en 2006 y que la moneda única se aprecie ligeramente frente al dólar en 2007 y se mantenga estable el resto del horizonte de proyección. La creciente demanda energética, la escasa capacidad ociosa y el limitado margen para aumentar la producción a corto plazo, mantendrán los precios del petróleo relativamente elevados, aumentando de forma gradual hasta situarse el precio del barril Brent en 68 dólares en 2009. No obstante, la inflación en la zona euro se moderará, en línea con la fuerte caída de la cotización del crudo desde finales agosto, a lo que también contribuirá el tono más restrictivo de la política monetaria.

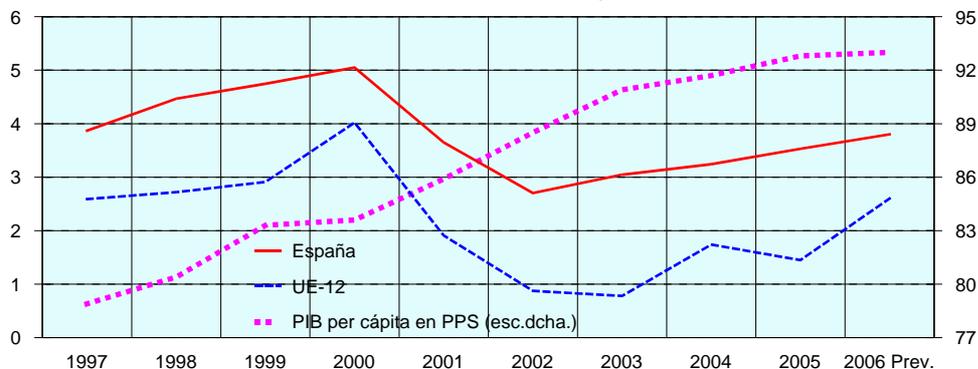
### **3.2. Evolución cíclica y perspectivas.**

La economía española registró en 2005 un crecimiento real del 3,5% según las últimas estimaciones de la Contabilidad Nacional, que han supuesto una revisión al alza de las tasas de los últimos años. En concreto, las referidas a 2004 y 2005 se han elevado una décima de punto porcentual.

El perfil trimestral del PIB refleja una tendencia alcista en su ritmo de crecimiento interanual en los últimos años, que se ha prolongado e intensificado en 2006, de tal forma que en el tercer trimestre la correspondiente tasa alcanzó el 3,8% con series corregidas. Esta aceleración a lo largo del año ha sido posible por una mejora de la aportación neta del sector exterior, que ha más que compensado la moderación del aumento de la demanda nacional.

### Gráfico 1

#### CRECIMIENTO Y CONVERGENCIA REAL DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA tasa de variación del PIB en porcentaje e índice EU-12=100

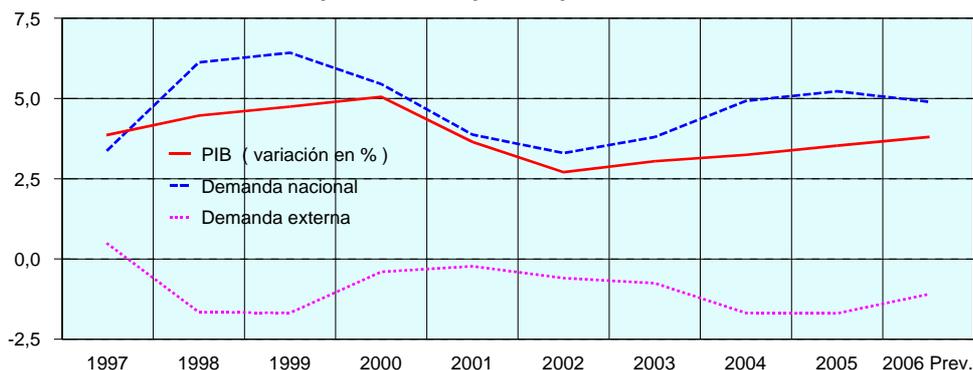


Fuente: INE, Comisión Europea y MEH.

En todo caso, la demanda nacional sigue siendo el motor fundamental del crecimiento, al verse impulsada por unos tipos de interés todavía bajos en términos reales, a pesar de su tendencia ascendente, así como por los flujos de inmigrantes, el aumento de la tasa de actividad femenina y la creación de empleo. Tanto el consumo como la formación bruta de capital fijo crecen a tasas elevadas, destacando, en particular, el dinamismo de la inversión en equipo, frente a los signos de moderación del avance de la inversión residencial, entre los que se encuentra la desaceleración de los precios de la vivienda.

### Gráfico 2

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



Fuente: INE y MEH

En cuanto al sector exterior, uno de los elementos más relevantes de su evolución en 2006 ha sido la recuperación de las exportaciones, favorecida por la expansión de las grandes economías europeas y el dinamismo económico en áreas no comunitarias. En los nueve primeros meses del año, las exportaciones de bienes y servicios han crecido en términos reales el 5,8%

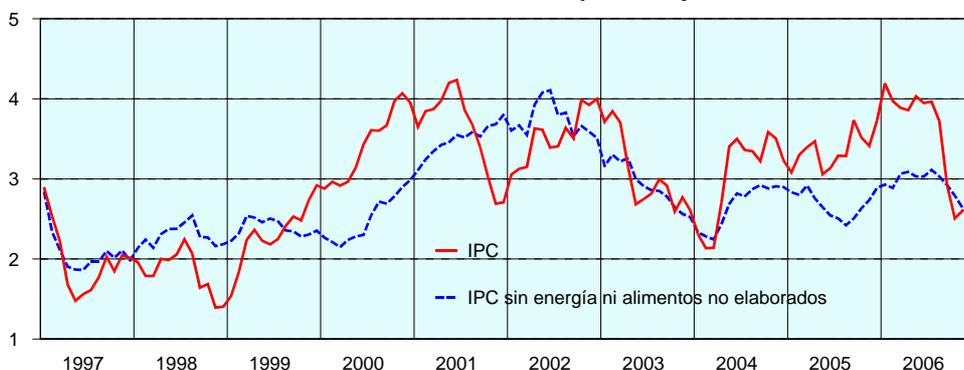
con respecto al mismo periodo del año anterior, tasa inferior a la de las importaciones (8,6%), si bien la diferencia ha tendido a acortarse, de tal forma que la aportación neta de la demanda externa se ha situado en el tercer trimestre en  $-1,0$  puntos, frente a  $-1,6$  puntos en el mismo periodo del año anterior.

Desde la perspectiva de la oferta, es destacable la tendencia alcista de la actividad industrial que se viene observando desde mediados de 2005 y que se ha intensificado a lo largo de 2006, favorecida por la continuidad en la fortaleza de la demanda interna y la mencionada recuperación de las exportaciones.

El mercado de trabajo, por su parte, ha prolongado la positiva evolución de los últimos años. El empleo continúa avanzando a un ritmo elevado, aunque éste tiende a reducirse. La población activa también ha crecido a tasas significativas, estimulada por la población inmigrante y por el incremento de la participación laboral femenina. Este dinamismo de la oferta de trabajo no ha impedido la continuidad en la tendencia descendente de la tasa de paro, hasta situarse ésta en el 8,1% en el tercer trimestre de 2006, la cifra más baja desde comienzos del año 1979. Los salarios mantienen un tono moderado, aunque en 2006 se estima una ligera aceleración de la remuneración por asalariado, en media anual, que se compensará parcialmente por una recuperación de la productividad. Consecuentemente, el Coste Laboral Unitario (CLU) podría registrar un aumento nominal del orden del 2,6%.

### Gráfico 3

**INFLACIÓN GENERAL y SUBYACENTE**  
variación interanual en porcentaje



Fuente: INE y MEH

La inflación ha mostrado una evolución alcista en los primeros siete meses de 2006, continuando la senda ascendente de los dos años anteriores cuyo principal determinante ha sido la fuerte escalada de los precios del petróleo. En agosto, el ritmo de crecimiento interanual del IPC flexionó a la baja, en paralelo con la caída de la cotización del petróleo en los mercados internacionales y también de los precios del aceite de oliva, lo que ha llevado la tasa de inflación al 2,6% en noviembre, 1,4 puntos porcentuales por debajo

de la registrada cuatro meses antes. Esta tendencia favorable también ha afectado a la inflación subyacente, que excluye del IPC la energía y los alimentos no elaborados, puesto que desde julio este indicador se ha reducido en 4 décimas, situándose en noviembre en el 2,6%.

### 3.3. Previsiones 2006–2009: Escenario Base.

El escenario central 2006-2009 (Cuadro 2) para la economía española<sup>3</sup> prevé el mantenimiento de ritmos elevados de avance del PIB, significativamente superiores al 3%, que permitirán seguir avanzando en el proceso de convergencia real con la Unión Europea. El crecimiento económico continuará apoyado fundamentalmente en la demanda nacional, si bien ésta perderá peso progresivamente. Por el contrario, la demanda externa realizará una aportación neta al crecimiento económico cada vez menos negativa. Este patrón de crecimiento más equilibrado favorecerá una reducción de las tensiones inflacionistas. Se prevé asimismo una cierta moderación del ritmo de aumento del empleo que, no obstante, al estar acompañada por una desaceleración de la población activa, permitirá dar continuidad a la tendencia descendente de la tasa de paro.

<b>Cuadro 2</b>							
<b>PERSPECTIVAS MACROECONÓMICAS</b>							
Índices de volumen encadenados, Año 2000=100, salvo indicación en contrario							
	ESA Code	2005(A)	2006 (F)	2007 (F)	2008 (F)	2009 (F)	
		Nivel	Variación anual en %				
<b>1. PIB real</b>	B1*g	117,2	3,5	3,8	3,4	3,3	3,3
<b>2. PIB nominal. Miles de millones de euros</b>	B1*g	905,5	7,8	7,7	6,7	6,6	6,4
<b>Componentes del PIB real</b>							
<b>3. Gasto en consumo final nacional privado (*)</b>	P.3	118,7	4,2	3,7	3,4	3,3	3,3
<b>4. Gasto en consumo final de las AA.PP.</b>	P.3	126,8	4,8	4,2	4,0	3,9	3,8
<b>5. Formación bruta de capital fijo</b>	P.51	128,9	7,0	6,3	5,4	4,9	4,6
<b>6. Variación de existencias (% del PIB)</b>	P.52+P.53	59,6	0,2	0,4	0,4	0,3	0,3
<b>7. Exportación de bienes y servicios</b>	P.6	116,4	1,5	5,7	6,1	5,6	5,8
<b>8. Importación de bienes y servicios</b>	P.7	135,1	7,0	8,4	7,9	6,8	6,7
<b>Contribuciones al crecimiento del PIB real</b>							
<b>9. Demanda nacional final</b>		122,6	5,2	4,7	4,3	4,1	4,0
<b>10. Variación de existencias</b>	P.52+P.53	59,6	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
<b>11. Saldo exterior</b>	B.11	451,2	-1,7	-1,1	-0,9	-0,8	-0,7

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

Tras el crecimiento del PIB del 3,8% estimado para 2006, se prevé una desaceleración de cuatro décimas en 2007, al 3,4%, debido, entre otros factores, a unas condiciones monetarias y crecimiento económico mundial menos favorables. En 2008 el crecimiento podría reducirse una décima

<sup>3</sup> Este escenario incorpora los datos económicos más actualizados que los existentes en el momento de presentación de los Presupuestos Generales del Estado para 2007, lo que explica las diferencias entre ambos.

adicional, al 3,3%, manteniéndose estable en el año siguiente. Estas cifras son ligeramente superiores a las incluidas en la última Actualización del Programa de Estabilidad, lo que se explica por la citada revisión al alza del crecimiento del PIB en 2005 por parte del INE y por una evolución económica en 2006 más expansiva de lo que se había anticipado, no sólo en España sino en el conjunto de la Unión Europea.

La desaceleración de la demanda nacional en el escenario se explica, en primer lugar, por la moderación esperada del ritmo de aumento del consumo privado, cuyo crecimiento de 2007 a 2009 igualará al del PIB. Esta evolución es compatible con una cierta flexión al alza de la tasa de ahorro de los hogares desde el año 2007, favorecida por el aumento de los tipos de interés y la reforma fiscal. Asimismo se anticipa una desaceleración del consumo público, aunque su tasa de aumento real seguirá superando a la del PIB en el horizonte del escenario.

La Formación Bruta de Capital Fijo se desacelerará en los próximos años, si bien su tasa de crecimiento seguirá superando ampliamente a la del PIB. Este comportamiento de la inversión es debido, fundamentalmente, a la continuidad esperada del dinamismo de la inversión en equipo, favorecida por la fortaleza de la demanda interna y externa, el mantenimiento de unas condiciones monetarias relativamente holgadas y la necesidad para las empresas de aumentar la productividad en un contexto de mercados crecientemente competitivos. Se espera, sin embargo, una desaceleración más significativa del crecimiento de la inversión en construcción, inducida por una moderación gradual de la demanda residencial, dada la madurez que ha alcanzado su ciclo expansivo tras varios años de fuerte expansión, el consiguiente aumento del endeudamiento familiar y la incidencia del alza de los tipos de interés hipotecarios.

Las exportaciones de bienes, tras la intensa recuperación mostrada en 2006, reducirán su ritmo de aumento en 2007 por la ralentización de nuestros principales mercados. No obstante, ello se compensará por un mejor comportamiento del turismo, de tal forma que las exportaciones de bienes y servicios se acelerarán ligeramente en 2007, moderándose su crecimiento unas décimas en los dos años siguientes. Para las importaciones se espera una desaceleración continuada en paralelo con la evolución de la demanda final. En consecuencia, la aportación neta del sector exterior mejorará en los próximos años, aunque seguirá presentando un signo negativo en el periodo de la previsión.

La creación de empleo, pese a su relativa moderación, seguirá manteniendo un ritmo elevado. Asimismo se reducirá el ritmo de avance de la población activa como consecuencia, en parte, de los menores flujos de inmigrantes. Ambos factores permitirán dar continuidad a la tendencia descendente de la tasa de paro, hasta un nivel del 7,6% en 2009.

Las diversas medidas adoptadas en el Programa Nacional de Reformas junto con la pérdida paulatina de protagonismo de sectores intensivos en trabajo,

como el sector de la construcción, favorecerán la recuperación de la productividad por ocupado, prolongándose la tendencia observada ya en 2006.

El escenario prevé una desaceleración moderada de la remuneración por asalariado que, junto con el mayor dinamismo de la productividad, dará lugar a una reducción del ritmo de avance del CLU, lo que, a su vez, incidirá positivamente sobre la competitividad. En términos monetarios, el CLU seguirá creciendo por debajo de los deflatores del PIB y del consumo privado.

La inflación experimentará una desaceleración en los próximos años, en consonancia con la hipótesis de estabilidad de los precios del petróleo, la disminución de la presión de la demanda interna y el menor crecimiento de los CLU. En particular, el deflactor del consumo privado reducirá su ritmo de crecimiento en torno a un punto porcentual en el horizonte del escenario, situándose la tasa en 2009 en el 2,5%, cuatro décimas por debajo de la correspondiente al deflactor del PIB. Se espera una desaceleración, asimismo, de los precios del comercio exterior, más intensa en el caso de las importaciones que en el de las exportaciones, por la evolución más favorable esperada para los precios de las materias primas, lo que permitirá una mejora de la relación real de intercambio.

En cuanto a los riesgos del escenario, los externos se localizan, principalmente, en los desequilibrios de la economía estadounidense y en la posibilidad de una desaceleración más intensa que la prevista, que podría afectar negativamente a las grandes economías europeas y, como consecuencia de ello, a la española. Asimismo constituye un elemento de incertidumbre la posibilidad de un escenario de precios del petróleo más elevados, con el consiguiente impacto alcista sobre la inflación y el deterioro de la renta real de las familias.

<b>Cuadro 3</b>							
<b>EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS</b>							
Índices de volumen encadenados, Año 2000=100							
	ESA Code	2005 (A)		2006 (F)	2007 (F)	2008 (F)	2009 (F)
		Índices	Variación anual en %				
1. Deflactor del PIB		122,5	4,1	3,8	3,2	3,1	2,9
2. Deflactor del consumo privado (*)		117,4	3,4	3,5	2,7	2,6	2,5
3. Deflactor del consumo público		118,4	3,6	2,8	2,8	2,7	2,6
4. Deflactor de la formación bruta de capital fijo		126,5	5,2	4,8	3,8	3,6	3,3
5. Deflactor de las exportaciones (bienes y servicios)		108,5	4,3	3,9	2,4	1,9	2,0
6. Deflactor de las importaciones (bienes y servicios)		102,1	3,8	3,8	2,0	1,5	1,7
(*) Incluye hogares e instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares							
(A) Avance							
(F) Previsión							
Fuente: INE y Ministerio de Economía y Hacienda (MEH).							

En el ámbito interno, los riesgos se centran en el déficit por cuenta corriente y en el endeudamiento bruto de los hogares españoles que, en un contexto de elevación de los tipos de interés y, en su caso, de nuevos aumentos de los precios energéticos, podrían dar lugar a un ajuste más acusado del consumo privado y, sobre todo, de la inversión residencial. En sentido contrario, el retraso de la flexión a la baja de la demanda de vivienda implicaría mayores tasas de crecimiento del PIB a corto plazo, lo que aumentaría la posibilidad de un ajuste posterior más intenso.

En todo caso, tanto los riesgos externos como los internos se considera que tienen asociada una probabilidad reducida en comparación con el escenario central descrito en los párrafos anteriores.

<b>Cuadro 4</b>							
<b>MERCADO DE TRABAJO (*)</b>							
	ESA Code	2005 (A)	2006 (F)	2007 (F)	2008 (F)	2009 (F)	
		Nivel	Variación anual en %				
1. Población ocupada total (millones de personas)		19,2	3,8	3,4	3,1	2,9	2,8
2. Empleo equivalente a tiempo completo (millones de personas)		17,9	3,1	3,1	2,6	2,4	2,3
3. Productividad por ocupado (PIB/1) (m.m. Euros)		38,5	-0,3	0,3	0,3	0,4	0,5
4. Productividad por ocupado a tiempo completo (PIB/2) (m.m. euros)		41,2	0,4	0,6	0,8	0,9	1,0
5. Remuneración por asalariado (**) (m.m. euros)	D1	27,6	2,6	3,2	2,8	2,7	2,6
6. Tasa de paro (% de población activa)		9,2		8,3	7,8	7,7	7,6

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

### **3.4. Saldos sectoriales**

Desde 2004 la necesidad de financiación de la economía española ha aumentado hasta alcanzar el 8,6% del PIB en los tres primeros trimestres de 2006, cifra superior a la media de las principales economías de la zona del euro. El deterioro del desequilibrio exterior se ha concentrado en las operaciones de bienes y servicios, aunque se ha producido también un empeoramiento en el resto de los saldos, pero de menor intensidad.

Las causas de la ampliación del déficit de bienes y servicios exterior son múltiples. En primer lugar, el aumento de los precios energéticos ha tenido un especial protagonismo en la ampliación del déficit comercial español, como resultado de la elevada dependencia e intensidad energética. En efecto, en los nueve primeros meses de 2006, casi dos tercios del aumento del desequilibrio

comercial en valores absolutos se debió a la ampliación del déficit energético, mientras que el no energético muestra un nítido perfil de desaceleración. En segundo lugar, cabe destacar el fuerte crecimiento de la economía española frente a la atonía de sus principales socios comerciales lo que ha determinado que las importaciones de bienes hayan sido mucho más dinámicas que las exportaciones hasta finales del año pasado. Por otro lado, la fuerte competencia en precios de las importaciones asiáticas en determinados sectores tradicionales españoles como el textil, el calzado y el sector del juguete, unido a la entrada de nuevos países en la Unión Europea, ha provocado una sustitución de productos nacionales por importaciones mayor que el aumento de las exportaciones hacia estas áreas asociado a su apertura comercial.

<b>Cuadro 5</b>							
<b>SALDOS SECTORIALES (Contabilidad Nacional)</b>							
	ESA Code	2005 (A)		2006 (F)	2007 (F)	2008 (F)	2009 (F)
		Nivel (*)	% del PIB				
<b>1. Cap.(+) / Nec.(-) financiación frente al resto del mundo</b>	B.9	-59,1	-6,5	-7,5	-8,2	-8,4	-8,7
- Saldo de intercambios exteriores de bienes y servicios		-48,6	-5,4	-6,2	-6,8	-7,1	-7,3
- Saldo de rentas primarias y transf. corrientes		-18,9	-2,1	-2,0	-2,1	-2,0	-1,9
- Operaciones netas de capital		8,5	0,9	0,7	0,6	0,6	0,5
<b>2. Cap.(+) / Nec.(-) financiación del sector privado</b>	B.9/EDP	-69,2	-7,6	-8,9	-9,2	-9,3	-9,5
<b>3. Cap.(+) / Nec.(-) financiación del sector público</b>	B.9	10,1	1,1	1,4	1,0	0,9	0,9
<b>4. Discrepancia estadística</b>		-	-	-	-	-	-

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

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

En los nueve primeros meses de 2006, las exportaciones de bienes se han recuperado con fuerza tras el despegue de la economía europea, registrando la tasa más elevada desde el año 2000 tras el débil pulso de 2005, tendencia que se prolongará a medida que se consolide la recuperación de la economía europea.

Simultáneamente, las exportaciones destinadas al resto del mundo han mostrado un comportamiento muy favorable hasta el punto de que en 2006 su contribución al crecimiento del total de las exportaciones ha sido mayor que el de las ventas comunitarias, a pesar de que suponen solamente el 30% de los intercambios. Destaca el dinamismo de las exportaciones de sectores como el transporte y los vinculados al desarrollo de energías renovables. En suma, en la primera mitad de 2006 la cuota mundial de las exportaciones españolas de

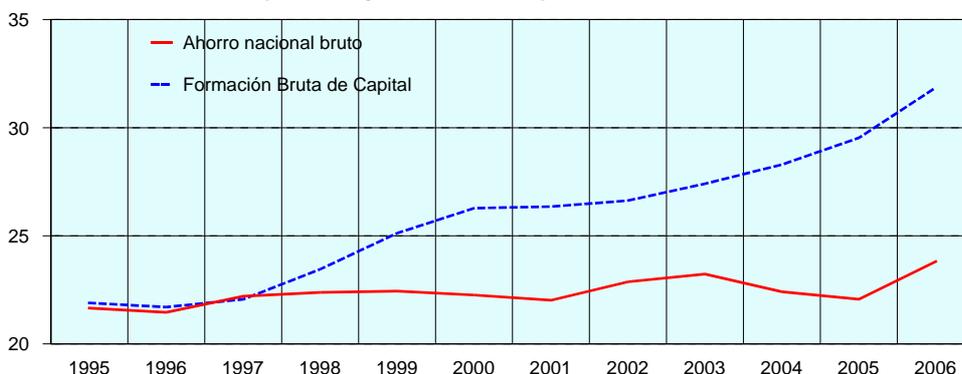
bienes se ha mantenido en el mismo nivel que en 2005, en torno a 1,8%, después de haber disminuido ligeramente desde 2003, año en que alcanzó su valor máximo.

En cuanto a las exportaciones de servicios, el superávit turístico ha descendido ligeramente en los tres primeros trimestres de 2006, no tanto por las entradas de turistas, que han aumentado un 5% en los tres primeros trimestres de 2006, sino por la reducción de la estancia media que podría estar asociada a un cambio en el patrón del comportamiento del turismo facilitado por la profusión de las líneas de bajo coste y la agilidad y abaratamiento en la gestión de viajes derivados de la utilización de las nuevas tecnologías. No obstante, el perfil trimestral de los ingresos por turismo en 2006 se ha orientado al alza a medida que ha ido mejorando la situación económica de nuestros principales países emisores, lo que ha influido positivamente en las expectativas del sector. Por el contrario, los pagos por turismo han aumentado notablemente en el mismo período por la mayor propensión de los españoles a realizar viajes al exterior. No obstante, se espera que se moderen en el futuro tal como ya ha sucedido en el transcurso de los nueve primeros meses, en consonancia con la evolución del consumo privado.

El análisis conjunto del ahorro nacional, la formación bruta de capital y el saldo por cuenta corriente revela que la elevada necesidad de financiación de la economía española se sigue debiendo al fuerte aumento de la formación bruta de capital. La inversión se ha materializado no sólo en el sector de construcción sino también en bienes de equipo y otros productos, rúbrica que duplica en porcentaje del PIB a las ratios de los principales países de la Unión Europea. En su conjunto, la formación bruta de capital de la economía española ha alcanzado un valor muy superior a la media de la Unión Europea, mientras que el ahorro nacional, que se encuentra en niveles próximos a los de sus socios comerciales, se ha mantenido estable en los últimos años.

**Gráfico 4**

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



Para 2006, tres primeros trimestres.

Fuente: INE (CNTR).

El desglose por sectores institucionales muestra que el sector público, tras registrar un superávit del 1,1% del PIB en 2005, contribuirá de nuevo a limitar el desequilibrio exterior en 2006, presentando una capacidad de financiación del 1,4% del PIB. Respecto al sector privado, su necesidad de financiación aumentará hasta el 8,9% del PIB, fruto del proceso inversor en el que están inmersas las empresas y familias españolas, debido a las favorables perspectivas de la economía, los positivos resultados empresariales y la constante creación de empleo. Se prevé que, a lo largo del período de proyección, el sector público siga ejerciendo un papel moderador, con superávit en todos los años, y que el sector privado siga apelando al ahorro exterior para financiar sus inversiones. El sector de los hogares e instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares tendrá necesidad de financiación en el horizonte de las proyecciones, si bien dicha necesidad se reducirá a partir de 2007 por el aumento de la tasa de ahorro y desaceleración de la inversión en vivienda.

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

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

La Actualización del Programa de Estabilidad 2006-2009 da continuidad a la estrategia fiscal iniciada con los Presupuestos de 2005 cuyo objetivo prioritario es la estabilidad presupuestaria que, a su vez, permite avanzar en las mejoras de la productividad, la solidaridad, la cohesión social y la calidad de los servicios públicos.

#### ***Compromiso con la estabilidad presupuestaria a lo largo del ciclo económico***

El compromiso con la estabilidad presupuestaria se hace evidente tanto en la senda de superávit asumido hasta 2009 como en el continuado descenso del peso de la deuda pública sobre el PIB, objetivos ambos más ambiciosos que los que se derivan del mero cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Es una orientación fiscal adecuada a las previsiones macroeconómicas del horizonte temporal del Programa y que, además, permite contar con margen suficiente para absorber, en su caso, los efectos negativos sobre el presupuesto de una coyuntura económica más adversa de lo inicialmente previsto sin que ello comprometa los compromisos comunitarios ni impida desarrollar la necesaria función estabilizadora de la política fiscal. Es más, la estabilidad presupuestaria sitúa a las finanzas públicas en una ventajosa posición para afrontar las presiones de más largo plazo sobre el gasto derivadas del envejecimiento de la población o hacer frente a la globalización.

El compromiso con unas finanzas públicas saneadas se ha reforzado con la reciente reforma de las leyes de Estabilidad Presupuestaria cuyo detalle se puede ver en el apartado 8 de esta Actualización. Esta reforma permite una aplicación más realista del principio de estabilidad presupuestaria, ya que

refuerza el carácter estabilizador de la política fiscal y fomenta un mayor consenso y participación por parte de todas las administraciones en la determinación de los objetivos fiscales. Aun cuando esta reforma no será de total aplicación hasta los presupuestos de 2008, se ha adelantando en un año su aplicación mediante la incorporación de sus principales elementos a los Presupuestos de 2007 y a la definición de los objetivos presupuestarios 2007-2009. En particular, en coherencia las previsiones de crecimiento económico, se presupuesta, por primera vez, un superávit del Estado ya para el ejercicio 2007 y se mantiene en los años siguientes. También, por primera vez, se han computado y definido de forma separada los objetivos de estabilidad presupuestaria del Estado y de la Seguridad Social, lo que refleja el claro compromiso con la solvencia financiera y constituye una garantía de transparencia de las cuentas públicas.

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

La presente Actualización continúa impulsando las políticas que contribuyen a incrementar la capacidad de crecimiento y la productividad de la economía española. Por ello se priman el gasto en investigación y desarrollo, las partidas presupuestarias destinadas a mejorar la dotación de infraestructuras así como las actuaciones en materia de educación. El Proyecto de Presupuestos del Estado para 2007 consolida, por tercer año consecutivo, una reorientación del gasto hacia los programas que permiten impulsar la productividad.

Además, la calidad de las finanzas públicas se beneficiará a partir del próximo año de la entrada en vigor de la reforma tributaria de la imposición directa. Dicha reforma mejora la eficiencia del sistema impositivo al fortalecer los incentivos a la oferta de trabajo, al ahorro y a la inversión empresarial. El detalle de esta reforma se puede ver en el apartado 6.3 relativo a la calidad de las finanzas públicas en la vertiente de los ingresos. La eficiencia de las políticas públicas se está reforzando, igualmente, con actuaciones para modernizar la gestión pública que comprenden medidas destinadas a la reorganización administrativa así como de modernización tecnológica cuyo detalle se puede ver en el apartado 6.2.

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

El tercer gran eje de la estrategia fiscal comprende las actuaciones dirigidas a garantizar la suficiencia y sostenibilidad del gasto social con el fin de elevar la cohesión social asegurando que los beneficios del crecimiento económico lleguen a todos. Durante la vigencia de esta Actualización, el superávit previsto de la Seguridad Social permitirá seguir aumentando anualmente el Fondo de Reserva de pensiones cuyo balance se estima que alcanzará, tras la dotación prevista en el Proyecto de Presupuestos del Estado para 2007, el 4,0% del PIB. La deuda seguirá disminuyendo su participación en el PIB, estimada ya por debajo del 40% para 2006, liberando recursos para partidas que puedan aumentar el crecimiento potencial y reduciendo la carga sobre las

generaciones futuras. Estas medidas, ya de por sí importantes, se van a completar con la reforma del sistema de pensiones acordada entre el Gobierno y los interlocutores sociales en julio de 2006 y que contienen previsiones importantes para prolongar la vida laboral y lograr un mayor equilibrio entre las contribuciones y las prestaciones del sistema.

La viabilidad financiera del sistema sanitario es también objeto de atención en la presente Actualización en cuya vigencia se podrán observar los efectos de las medidas adoptadas en junio del 2006 para favorecer un uso racional de los medicamentos y productos sanitarios así como de las adoptadas en marzo de 2006, en el marco del Plan de Calidad del Sistema Nacional de Salud elaborado con las Comunidades Autónomas para mejorar la calidad y cohesión del sistema.

#### **4.2. Objetivos presupuestarios a medio plazo (2007-2009)**

De acuerdo con lo previsto en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria todavía en vigor, el Consejo de Ministros del 2 de junio de 2006, aprobó los objetivos de estabilidad presupuestaria para el trienio 2007-2009, así como el límite de gasto no financiero para los Presupuestos Generales del Estado de 2007<sup>4</sup>. Dichos objetivos, cuyo detalle figura en el cuadro 6, adelantan algunos aspectos de la reforma de las leyes de estabilidad que entrará en vigor en enero de 2007. Así, se establece un objetivo de superávit para el Estado a lo largo de dicho periodo y su cómputo se realiza separadamente del de la Seguridad Social, aportando así mayor transparencia a las cuentas públicas. Estos objetivos cumplen, además, con holgura los compromisos comunitarios en materia de disciplina de las finanzas públicas.

<b>Cuadro 6</b>			
<b>OBJETIVOS PRESUPUESTARIOS 2007-2009 APROBADOS POR EL</b>			
<b>PARLAMENTO ESPAÑOL (Junio 2006)</b>			
<b>Capacidad (+)/Necesidad (-) de Financiación en % del PIB</b>			
	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
<b>Administración Central</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>
<b>Comunidades Autónomas</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>Corporaciones Locales</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>Administraciones de Seguridad Social</b>	<b>0,7</b>	<b>0,6</b>	<b>0,6</b>
<b>Total Administraciones Públicas</b>	<b>0,7</b>	<b>0,8</b>	<b>0,8</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

No obstante, el mejor comportamiento de la economía española y, en particular, de los ingresos públicos con respecto a las previsiones iniciales ha aconsejado revisar al alza el objetivo de estabilidad presupuestaria de 2007.

<sup>4</sup> Aprobados por el Congreso y el Senado en sus sesiones del 20 y 22 de junio de 2006, respectivamente.

En el cuadro 7 se detalla la distribución por Administraciones de los saldos presupuestarios del período 2006-2009.

<b>Cuadro 7 PROYECCIONES PRESUPUESTARIAS</b>							
	Código SEC	2005	2005	2006	2007	2008	2009
		Nivel (mill. €)	% PIB				
<b>Capacidad (+)/Necesidad (-) de Financiación (EDP. B9)</b>							
1. Total Administraciones Públicas	S. 13	10.239	1,1	1,4	1,0	0,9	0,9
2. Administración Central	S. 1311	4.102	0,5	0,6	0,3	0,3	0,3
3. Comunidades Autónomas	S. 1312	-2.729	-0,3	-0,1	-0,1	0,0	0,0
4. Corporaciones Locales	S. 1313	-971	-0,1	-0,2	-0,1	0,0	0,0
5. Administraciones de Seguridad Social	S. 1314	9.837	1,1	1,1	0,9	0,6	0,6
<b>Administraciones Públicas (S. 13)</b>							
6. Total ingresos	TR	356.403	39,4	39,8	39,6	39,5	39,5
7. Total gastos	TE	346.164	38,2	38,4	38,6	38,6	38,6
8. Capacidad/Necesidad de Financiación	EDP. B9	10.239	1,1	1,4	1,0	0,9	0,9
9. Intereses pagados	EDP. D41	16.144	1,8	1,6	1,5	1,4	1,3
10. Saldo primario		26.383	2,9	3,0	2,5	2,3	2,2
<b>Componentes de los ingresos</b>							
11. Total impuestos		213.096	23,5	23,9	23,8	23,8	23,9
11a. Impuestos indirectos	D.2	110.004	12,1	12,1	12,0	12,0	11,9
11b. Impuestos directos	D.5	99.037	10,9	11,4	11,4	11,5	11,5
11c. Impuestos sobre el capital	D.91	4.055	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
12. Cotizaciones sociales	D.61	117.415	13,0	13,0	13,0	12,9	12,9
13. Rentas de la propiedad	D.4	6.060	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6
14. Otros ingresos		19.832	2,2	2,2	2,2	2,1	2,0
15. Total ingresos	TR	356.403	39,4	39,8	39,6	39,5	39,5
p.m.: Presión fiscal		322.306	35,6	35,9	35,9	35,9	35,9
<b>Componentes de los gastos</b>							
16. Consumo colectivo	P.32	67.503	7,5	7,3	7,3	7,3	7,3
17. Transferencias sociales totales	D. 62+D. 63	200.455	22,1	22,2	22,4	22,4	22,4
17a. Transferencias sociales en especie	P.31=D.63	95.131	10,5	10,6	10,6	10,6	10,6
17b. Transferencias sociales no en especie	D.62	105.324	11,6	11,7	11,8	11,8	11,8
18. Intereses	EDP. D.41	16.144	1,8	1,6	1,5	1,4	1,3
19. Subvenciones	D.3	8.978	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
20. Formación bruta de capital fijo	P.51	32.159	3,6	3,7	3,9	3,9	4,0
21. Otros gastos		20.925	2,3	2,5	2,6	2,6	2,6
22. Total gastos	TE	346.164	38,2	38,4	38,6	38,6	38,6
p.m.: Remuneración de asalariados		90.569	10,0	9,9	9,9	9,9	9,9

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

En la presente Actualización del Programa de Estabilidad se proyecta un superávit del 1,0% del PIB para el conjunto de las Administraciones Públicas en 2007, 3 décimas más que lo señalado en los objetivos aprobados en junio, mientras los superávits de los años 2008 y 2009 se revisan al alza en una

décima hasta el 0,9% del PIB en ambos años. Como se ha indicado, dicha corrección al alza del superávit de 2007 viene motivada por la positiva evolución esperada de los ingresos públicos en 2006, en un contexto de elevada actividad económica superior a lo previsto inicialmente, y su efecto de arrastre sobre los niveles de ingresos en 2007. Este mayor superávit de 3 décimas respecto al objetivo marcado en junio responde a la revisión al alza en una décima del superávit de la Administración del Estado y de 2 en el caso del superávit de las Administraciones de Seguridad Social.

Además, en la presente Actualización el Objetivo a Medio Plazo para las finanzas públicas sigue siendo el "equilibrio presupuestario ajustado por el ciclo". Este objetivo se introdujo, por primera vez, el pasado año para dar cumplimiento a lo establecido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento revisado en 2005. Se trata de un objetivo más exigente que el que se derivaría de la mera aplicación del Pacto, que permite un déficit ajustado por el ciclo de hasta un 1% del PIB. Es consistente con la actual estrategia de política fiscal ya que contribuye de manera decidida a reforzar la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas. Tampoco se dan ninguna de las razones previstas en el Pacto para llevar a cabo su posible revisión que, en principio, se realiza cada cuatro años.

Es importante subrayar que, además de su consistencia con la actual estrategia fiscal y el más que holgado cumplimiento de los compromisos fiscales asumidos en el ámbito comunitario, la estabilidad presupuestaria es un objetivo prudente. Por una parte, por las propias cautelas con las que se deben tomar las estimaciones del saldo estructural o ajustado por el ciclo. Y, por otra parte, porque el propio concepto de Objetivo Presupuestario a Medio Plazo previsto en el Pacto reformado puede ser objeto de revisión a nivel comunitario para tomar en consideración los pasivos implícitos en su definición.

### **4.3. Situación presupuestaria actual e implicaciones para 2007**

El crecimiento de la economía española por encima de las previsiones explica que los ingresos públicos registren en 2006 aumentos similares a los de 2005 y, en todo caso, significativamente superiores al crecimiento previsto del PIB nominal, tal como muestran los datos disponibles hasta el momento sobre la ejecución presupuestaria del Estado y de la Seguridad Social.

Como resultado de dicha evolución, se estima que el peso de los ingresos públicos en el PIB aumentará 4 décimas en 2006 hasta situarse en el 39,8% de ese agregado. El mayor impulso provendrá de los impuestos y, sobre todo, de los impuestos directos, cuyas bases imponibles (rentas del trabajo, del capital, plusvalías y rentas de las empresas) han experimentado en 2006 importantes aumentos en consonancia con los ritmos de crecimiento de la actividad económica. Los impuestos indirectos, por su parte, registrarán un crecimiento menos acentuado que el de los impuestos sobre la renta debido, sobre todo, al moderado avance de los impuestos especiales, como consecuencia de los bajos incrementos en los consumos de hidrocarburos y

tabacos, principalmente, así como al elevado volumen de devoluciones en el IVA.

Finalmente, cabe esperar que, en el contexto de la favorable evolución del mercado de trabajo en España, las cotizaciones sociales crezcan al menos a un ritmo similar al del PIB nominal, de forma que su participación en éste se mantenga en 2006 en el 13%.

En cuanto a los gastos, los conceptos más dinámicos en 2006 serán los relacionados con las prestaciones sociales (pensiones y otras prestaciones) y con el incremento del capital productivo público (formación bruta de capital fijo) mientras que, como resultado de la trayectoria descendente que vienen registrando tanto la ratio de deuda/PIB como el tipo de interés efectivo de la deuda, la carga de intereses volverá de nuevo en 2006 a perder peso en el PIB. En conjunto, el gasto público aumentará su participación en este agregado en 2 décimas hasta situarse en el 38,4%. La descrita evolución de ingresos y gastos públicos dará lugar a que las Administraciones Públicas cierren sus cuentas en 2006 con un superávit del orden del 1,4% del PIB, frente al 0,9% previsto en la última Actualización del Programa de Estabilidad.

El fuerte crecimiento de los ingresos públicos en 2006, con su correspondiente efecto arrastre sobre los niveles de ingresos en 2007, así como el mantenimiento de una elevada tasa de crecimiento en ese año, superior a lo previsto inicialmente, explica que, como se ha señalado anteriormente, el superávit para 2007 se haya elevado hasta el 1,0% del PIB, desde el 0,7% definido inicialmente en el objetivo de estabilidad presupuestaria aprobado en junio.

Como consecuencia de la entrada en vigor en 2007 de la reforma del IRPF y del impuesto de Sociedades (cuyo detalle se puede ver el apartado 6.3) los impuestos directos se mantendrán en el 11,4% del PIB<sup>5</sup>. Los impuestos indirectos, en un contexto de menores subidas de precios, incluidos los de la vivienda, y de cierta desaceleración del consumo privado, así como de mantenimiento de los tipos impositivos de los impuestos especiales, aumentarán su recaudación ligeramente por debajo del crecimiento del PIB nominal, perdiendo algo de peso en este último agregado. Finalmente, las cotizaciones sociales se estima que mantendrán estable su ratio respecto al PIB.

Como resultado de la evolución descrita de los impuestos y cotizaciones sociales, los ingresos públicos tendrán un crecimiento en 2007 ligeramente inferior al del PIB nominal lo que dará lugar a que se sitúen en el 39,6%, 2 décimas menos que en 2006.

---

<sup>5</sup> El coste de la reforma del impuesto sobre la renta de las personas físicas e impuesto de sociedades se estima en 4 décimas de PIB en 2007 y una décima en 2008.

Los Presupuestos para 2007 mantienen y refuerzan la prioridad dada por el Gobierno a aquellos gastos públicos, como los de I+D+i, educación o infraestructuras, orientados a incidir de manera más positiva sobre el crecimiento potencial de la economía, sin descuidar, al mismo tiempo, la mejora de la calidad de los servicios públicos fundamentales y el reforzamiento de la dimensión social del gasto público, tanto en su vertiente interna (pensiones mínimas, dependencia, inmigración, etc-) como externa (Ayuda Oficial al Desarrollo).

En ese sentido, se estima que el gasto público avance 2 décimas de PIB en 2007, hasta situarse en el 38,6%, impulsado, sobre todo, por las transferencias sociales, tanto en especie (vinculadas, principalmente, a los gastos en educación y sanidad), como las prestaciones sociales no en especie (pensiones, maternidad, etc-), así como por la formación bruta de capital y por el concepto residual de otros gastos que, incluye, becas para estudiantes, transferencias de capital y Ayuda Oficial al Desarrollo, entre otros.

Finalmente, los intereses de la deuda pública seguirán perdiendo peso en el PIB, aunque de manera algo más ralentizada que en los últimos años dado el suelo al que llegaron los tipos de interés en 2005 y la tendencia ligeramente alcista adquirida en 2006.

Para los años 2008 y 2009 se proyecta que la ratio de los ingresos públicos sobre el PIB se mantengan en una décima por debajo del nivel alcanzado en 2007 mientras que los gastos crecerán a la misma tasa que el PIB, manteniendo su peso en el nivel de 2007 (38,6% del PIB).

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

En el Cuadro 8 se recogen, según distintas metodologías para la determinación del output gap, las estimaciones de la variación de los saldos presupuestarios estructurales primarios asociada a la senda de superávit contenida en esta Actualización. En concreto, se han realizado tres estimaciones:

- Una estimación meramente estadística mediante la aplicación del filtro de Hodrick-Prescott. Esta metodología es la que España, haciendo uso de una cláusula de excepción prevista, entre otros, para nuestro país, ha venido utilizando en las anteriores Actualizaciones del Programa de Estabilidad.
- Dos estimaciones siguiendo la metodología de cálculo de la función de producción Cobb-Douglas del Grupo de Output Gap y de la Comisión Europea<sup>6</sup>, utilizando en un caso una NAIRU coherente en el largo plazo con

---

<sup>6</sup> Metodología publicada en el documento “*Calculating potential growth rates and output gaps. A revised production function approach*”. Cécile Denis, Daniel Grenouilleau, Kieran Mc Morrow and Werner Röger. European Commission. Economic Papers number 247. March 2006.

la tasa de desempleo observada recogida en esta Actualización<sup>7</sup> y utilizando en el segundo caso las series de la Comisión para la NAIRU.

<b>Cuadro 8</b>					
<b>EVOLUCIÓN CÍCLICA</b>					
% de PIB, salvo indicación en contrario					
	2005	2006	2007	2008	2009
<b>1. Crecimiento real del PIB (% variación)</b>	3,5	3,8	3,4	3,3	3,3
<b>2. Capacidad(+) o necesidad(-) de financiación</b>	1,1	1,4	1,0	0,9	0,9
<b>3. Intereses</b>	1,8	1,6	1,5	1,4	1,3
<b>ESTIMACIONES ALTERNATIVAS</b>					
<b>A. FILTRO H-P<sup>(1)</sup></b>					
<b>Crecimiento del PIB tendencial (% variación)</b>	3,5	3,5	3,5	3,4	3,4
✓ <b>Output gap</b>	0,0	0,3	0,2	0,1	0,1
✓ <b>Variación del saldo estructural primario</b>	0,4 <sup>(*)</sup>	0,0	-0,5	-0,2	-0,1
<b>B. METODOLOGÍA FUNCIÓN DE PRODUCCIÓN GRUPO OUTPUT GAP – COMISION</b>					
<b>B.1. NAIRU ESTIMACIÓN PROPIA<sup>(2)</sup></b>					
<b>Crecimiento del PIB potencial (% variación)</b>	3,8	3,7	3,7	3,6	3,3
✓ <b>Output gap</b>	-0,2	-0,1	-0,4	-0,7	-0,6
✓ <b>Variación del saldo estructural primario</b>	0,5 <sup>(*)</sup>	0,1	-0,4	-0,1	-0,1
<b>B.2 NAIRU ESTIMACIÓN COMISION<sup>(3)</sup></b>					
<b>Crecimiento del PIB potencial (% variación)</b>	3,7	3,7	3,6	3,6	3,3
✓ <b>Output gap</b>	-0,9	-0,9	-1,1	-1,4	-1,3
✓ <b>Variación del saldo estructural primario</b>	0,5 <sup>(*)</sup>	0,1	-0,4	-0,1	-0,1
<p>(1) Utilizando el filtro Hodrick Prescott con Lambda=100</p> <p>(2) Utilizando el método de la función de producción del Grupo de Output gap -Comisión con una NAIRU cuya media a lo largo del periodo muestral coincide con la media de la tasa de paro observada. Además, se utilizan las proyecciones demográficas del INE del denominado escenario 1, que presenta unas proyecciones más elevadas de la población en edad de trabajar que el denominado escenario 2 del INE utilizado por Eurostat</p> <p>(3) Utilizando la función de producción de la Alternativa B.1 con las series de NAIRU de la Comisión, que no están ajustadas.</p>					
(*) El dato está corregido del efecto de la asunción de la deuda de RENFE por el Estado					
Fuente. Ministerio de Economía y Hacienda.					

Como se puede observar, los resultados en términos de la magnitud del output gap son sustancialmente distintos entre las tres estimaciones. Estas diferencias en nivel evidencian la sensibilidad de los resultados al enfoque y a las series utilizadas, por lo que las conclusiones a extraer sobre la posición cíclica de la economía y el tono de la política fiscal en función del nivel de los saldos estructurales debe tomarse con suma cautela<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> La media de la NAIRU a lo largo del periodo muestral coincide con la media de la tasa de paro observada.

<sup>8</sup> Otras estimaciones realizadas por analistas nacionales e internacionales que también utilizan el método de la función de producción así como otros métodos estadísticos multivariantes arrojan resultados sensiblemente distintos, con output gaps positivos a lo largo del periodo de proyección.

Sin embargo, si se consideran las variaciones en el saldo estructural primario, que permiten evaluar la orientación de la política fiscal, los resultados son más homogéneos: las tres estimaciones arrojan un superávit estructural primario que se mantiene prácticamente estable a lo largo del período de proyección. Hay que tener en cuenta que en 2007 entrará en vigor la reforma del IRPF y del Impuesto de Sociedades cuyos efectos, aunque amortiguados, se extenderán a 2008. Por otro lado, cabe recordar la indeterminación que producen las metodologías al uso para establecer el carácter de la política fiscal cuando las variaciones del saldo estructural primario (positivas o negativas) son de escasa magnitud y se refieren a un periodo muy corto de tiempo, como es nuestro caso.

En consecuencia, los resultados que describe el cuadro 8 evidencian una orientación de la política fiscal neutral y prudente. Esta orientación neutral, compatible con el juego de los estabilizadores automáticos, contribuirá a la estabilidad nominal de la economía.

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

Los resultados presupuestarios proyectados en la presente Actualización del Programa de Estabilidad 2006-2009 permitirán que la ratio deuda pública/PIB mantenga una trayectoria claramente descendente a lo largo del citado periodo, reforzando así la consolidación de las finanzas públicas ante los retos futuros, especialmente los asociados al envejecimiento de la población. Así, se estima que, entre 2005 y 2009, la ratio de deuda se reducirá cerca de 11 puntos porcentuales de PIB hasta situarse en el 32,2% al final del periodo (Cuadro 9). En esta proyección se ha supuesto que, tras los valores relativamente altos del ajuste fondo-flujo de los años anteriores<sup>9</sup>, éste vuelve a tomar valores más cercanos a la media histórica, es decir, un 0,8% del PIB.

Cabe observar, en todo caso, que los descensos de la ratio de deuda, a partir de 2008, son algo inferiores a los de periodos anteriores, debido, en parte, a los menores superávits primarios previstos pero, sobre todo, a que la merma que el crecimiento nominal del PIB produce sobre la ratio de deuda se hace cada vez menor conforme se reducen tanto la variación nominal del PIB como la ratio de deuda del año anterior.

---

<sup>9</sup> Ajuste debido a la adquisición neta de activos financieros y otros ajustes que permiten cubrir, en cada periodo, la diferencia existente entre la capacidad (+) o necesidad (-) de financiación y la variación de la deuda elaborada conforme a la metodología del Protocolo de Déficit Excesivo (PDE).

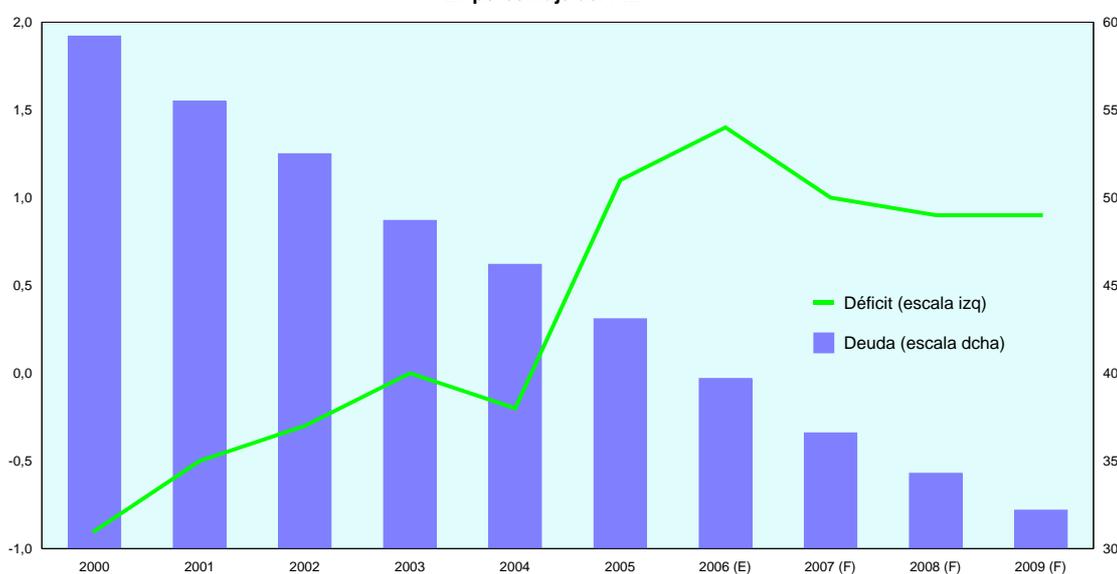
**Cuadro 9**  
**DINÁMICA DE LA DEUDA PÚBLICA**  
**% de PIB**

	2005	2006	2007	2008	2009	Variación 2006-2009
<b>1. Nivel de deuda bruta</b>	43,1	39,7	36,6	34,3	32,2	
<b>2. Variación en el nivel de deuda</b>	-3,1	-3,4	-3,1	-2,4	-2,1	-7,6
<b>Contribuciones a la variación en el nivel de deuda</b>						
<b>3. Saldo presupuestario primario</b>	-2,9	-3,0	-2,5	-2,3	-2,2	-7,0
<b>4. Intereses pagados</b>	1,8	1,6	1,5	1,4	1,3	4,2
<b>5. Efecto del crecimiento nominal del PIB</b>	-3,3	-3,1	-2,5	-2,3	-2,1	-6,8
<b>6. Otros factores</b>	1,4	1,1	0,4	0,8	0,8	2,0
<b>p.m.: Tipo de interés implícito</b>	4,16	4,01	4,01	4,05	4,05	

Fuente. Ministerio de Economía y Hacienda.

En este sentido, los superávits primarios previstos para el trienio 2007-2009 reducirán en 7,0 puntos la ratio de deuda en ese periodo y el efecto del crecimiento nominal del PIB contribuirá a reducirla en otros 6,8 puntos. En sentido contrario, los intereses pagados y el ajuste fondo-flujo elevarán la ratio de deuda en 4,2 y 2,0 puntos, respectivamente. El resultado neto de esos cuatro factores será un descenso de la ratio en el trienio 2007-2009 de 7,6 puntos porcentuales de PIB, hasta quedar situada al final del mismo, como se ha señalado anteriormente, en el 32,2%.

**Gráfico 5**  
**DÉFICIT Y DEUDA PÚBLICOS**  
En porcentaje del PIB



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

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

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

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

Los resultados obtenidos figuran en el cuadro 10, donde se puede observar que un menor crecimiento económico daría por resultado una reducción progresiva, respecto al escenario central, de los superávits en el trienio 2007-2009, llegando prácticamente a desaparecer el superávit al final del periodo proyectado, frente al 0,9% previsto para ese año en el escenario central.

En cuanto a la deuda pública, un crecimiento económico medio punto porcentual inferior al del escenario central elevaría en 0,5, 1 y 1,8 puntos porcentuales de PIB la ratio de deuda de los años 2007, 2008 y 2009, respectivamente, situándose, en este último año, en el 34%. Es decir, frente a un descenso estimado en esos tres años de 7,6 puntos en el escenario central, la deuda rebajaría su ratio en unos 5,7 puntos en el escenario de crecimiento moderado.

<b>Cuadro 10</b>					
<b>ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD</b>					
<b>Escenarios alternativos de crecimiento</b>					
	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
<b>Escenario de crecimiento central</b>					
<b>PIB (% crecimiento real)</b>	<b>3,5</b>	<b>3,8</b>	<b>3,4</b>	<b>3,3</b>	<b>3,3</b>
<b>Saldo presupuestario (% PIB)</b>	<b>1,1</b>	<b>1,4</b>	<b>1,0</b>	<b>0,9</b>	<b>0,9</b>
<b>Deuda bruta (% PIB)</b>	<b>43,1</b>	<b>39,7</b>	<b>36,6</b>	<b>34,3</b>	<b>32,2</b>
<b>Escenario de crecimiento moderado</b>					
<b>PIB (% crecimiento real)</b>	<b>3,5</b>	<b>3,8</b>	<b>2,9</b>	<b>2,8</b>	<b>2,8</b>
<b>Saldo presupuestario (% PIB)</b>	<b>1,1</b>	<b>1,4</b>	<b>0,8</b>	<b>0,4</b>	<b>0,2</b>
<b>Deuda bruta (% PIB)</b>	<b>43,1</b>	<b>39,7</b>	<b>37,1</b>	<b>35,3</b>	<b>34,0</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

## 5.2. Análisis de sensibilidad: tipos de interés

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

<b>Cuadro 11</b>					
<b>ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD: Tipos de interés</b>					
<b>% de PIB</b>					
	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Escenario de tipos elevados</b>					
Saldo presupuestario	1,1	1,4	1,0	0,8	0,7
Deuda bruta	43,1	39,7	36,7	34,5	32,5
<b>Escenario base</b>					
Saldo presupuestario	1,1	1,4	1,0	0,9	0,9
Deuda bruta	43,1	39,7	36,6	34,3	32,2
<b>Escenario de tipos reducidos</b>					
Saldo presupuestario	1,1	1,4	1,1	1,0	1,0
Deuda bruta	43,1	39,7	36,6	34,1	31,8

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

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

El resultado obtenido del análisis de sensibilidad a los tipos de interés realizado en esas condiciones figura en el cuadro 11. La respuesta de las variables fiscales a la variación de los tipos de interés es relativamente lenta dada la vida media de la deuda pública española (cerca de 7 años). Al término del periodo proyectado, el desplazamiento de la curva de tipos en 1 punto porcentual produce unas desviaciones, respecto al escenario base, de 2 décimas de PIB en el saldo presupuestario y de 3 décimas en la ratio de deuda.

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

Como se puede observar en el cuadro 12, las diferencias más apreciables que existen entre la presente Actualización del Programa de Estabilidad y la elaborada hace un año se sitúan, en su casi totalidad, en el año 2006, que sirve de base para las proyecciones actuales, mientras que en los años 2007 y

2008 las diferencias se reducen significativamente. En efecto, la presente Actualización estima un crecimiento de la economía española en 2006 del 3,8%, frente a la estimación del 3,3% incluida en la anterior Actualización.

<b>Cuadro 12</b>					
<b>DIFERENCIAS CON LA ACTUALIZACIÓN PREVIA DEL PROGRAMA DE ESTABILIDAD</b>					
	2005	2006	2007	2008	2009
<b>PIB (% crecimiento en volumen)</b>					
Actualización previa	3,4	3,3	3,2	3,2	
Presente actualización	3,5	3,8	3,4	3,3	3,3
Diferencia	0,1	0,5	0,2	0,1	
<b>Saldo presupuestario (% PIB)</b>					
Actualización previa	1,0	0,9	0,7	0,6	
Presente actualización	1,1	1,4	1,0	0,9	0,9
Diferencia	0,1	0,5	0,3	0,3	
<b>Deuda bruta (% PIB)</b>					
Actualización previa	43,1	40,3	38,0	36,0	
Presente actualización	43,1	39,7	36,6	34,3	32,2
Diferencia	0,0	-0,6	-1,4	-1,7	

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

Las diferencias observadas en 2006 en cuanto al saldo presupuestario y a la deuda pública son una consecuencia lógica de la elevación de la estimación del crecimiento económico para este año. El resto de los años (2007 y 2008) presenta unas diferencias menores (entre 1 y 2 décimas de PIB) en lo que se refiere al crecimiento del PIB y de 3 décimas en el caso del saldo presupuestario, debidas a la revisión de los objetivos y al efecto arrastre del año de referencia. Por lo que respecta a las ratios de deuda, las diferencias observadas entre las dos Actualizaciones suponen una reducción de 1,4 puntos en 2007 y cerca de 2 puntos en 2008.

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

### **6.1. Estrategia**

La calidad de las finanzas públicas ocupa un lugar central en la estrategia fiscal de España iniciada en 2004. Se aborda de forma global ya que se atiende, no sólo a la vertiente de los gastos y de los ingresos públicos, sino también mediante la introducción de las reformas institucionales necesarias para asegurar la consolidación y persistencia en el tiempo de unas finanzas de calidad. En este sentido, se encuentran en un avanzado estado de tramitación las reformas institucionales anunciadas en las anteriores actualizaciones, en particular, la reforma ya aprobada de las leyes de Estabilidad Presupuestaria y la modificación del sistema de financiación autonómica en estudio, cuyo

detalle se puede ver en el último apartado de este Programa. En dicho apartado se desarrollan con especial detalle las reglas fiscales existentes en España, en coherencia, con las Conclusiones adoptadas por los Ministros de Economía y Finanzas<sup>10</sup> de la Unión Europea sobre esta materia.

En la vertiente del gasto, la estrategia se dirige a priorizar aquellas políticas que favorecen el aumento de la productividad y el crecimiento potencial de la economía lo que, a su vez, redundará en beneficio de la propia sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas. Consistentemente, desde los Presupuestos de 2005 se vienen primando los gastos destinados a mejorar la capitalización de la economía, mediante un aumento del capital tecnológico, físico y humano. Además del esfuerzo presupuestario, esta estrategia en la vertiente del gasto se complementa con las reformas necesarias para incrementar la eficiencia de estas políticas. Éstas incluyen reformas normativas, como el reglamento de subvenciones o la Ley de Agencias, junto con actuaciones horizontales dirigidas a mejorar la calidad de las políticas de gasto de público en general mediante la creación de la Agencia Estatal para la Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.

En materia de ingresos, destaca la reforma tributaria de la imposición directa que, manteniendo el principio de suficiencia impositiva, se encamina a aumentar la eficiencia y equidad del sistema tributario.

## **6.2. Evolución del gasto**

Desde los Presupuestos de 2005 se da prioridad a los gastos públicos que tienen mayor capacidad para incidir en el crecimiento potencial de la economía a través de su impacto sobre la productividad: gasto en I+D+i, en infraestructuras y en educación. Los Presupuestos del Estado aprobados en la actual legislatura han aumentado el gasto en las políticas de I+D+i civil, educación e infraestructuras en un 67,4%, 26,9% y 23,6% con respecto a 2004, respectivamente, cuando el incremento total del gasto ha sido del 16,6%. Esta orientación se mantendrá durante la vigencia la presente Actualización. En particular, el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2007 contempla incrementos también muy superiores en estas partidas a los del gasto global.

El compromiso con estas políticas de gasto y la consiguiente necesidad de asegurar un flujo de recursos financieros suficiente y continuado en el tiempo, se manifiesta en la adopción de programas y planes estratégicos con vigencia temporal plurianual. Así, en 2005 se aprobó el programa Ingenio 2010 en el que se define la estrategia a medio plazo para impulsar la I+D+i y converger hacia Europa. En particular, este programa establece como objetivos concretos elevar el gasto en I+D+i hasta el 2% del PIB en el año 2010, llegando ya al 1,6% en el 2008 y situar la contribución del sector privado en dicho año en el 52,5% y al 55% en 2010. En materia de Sociedad de la Información, el

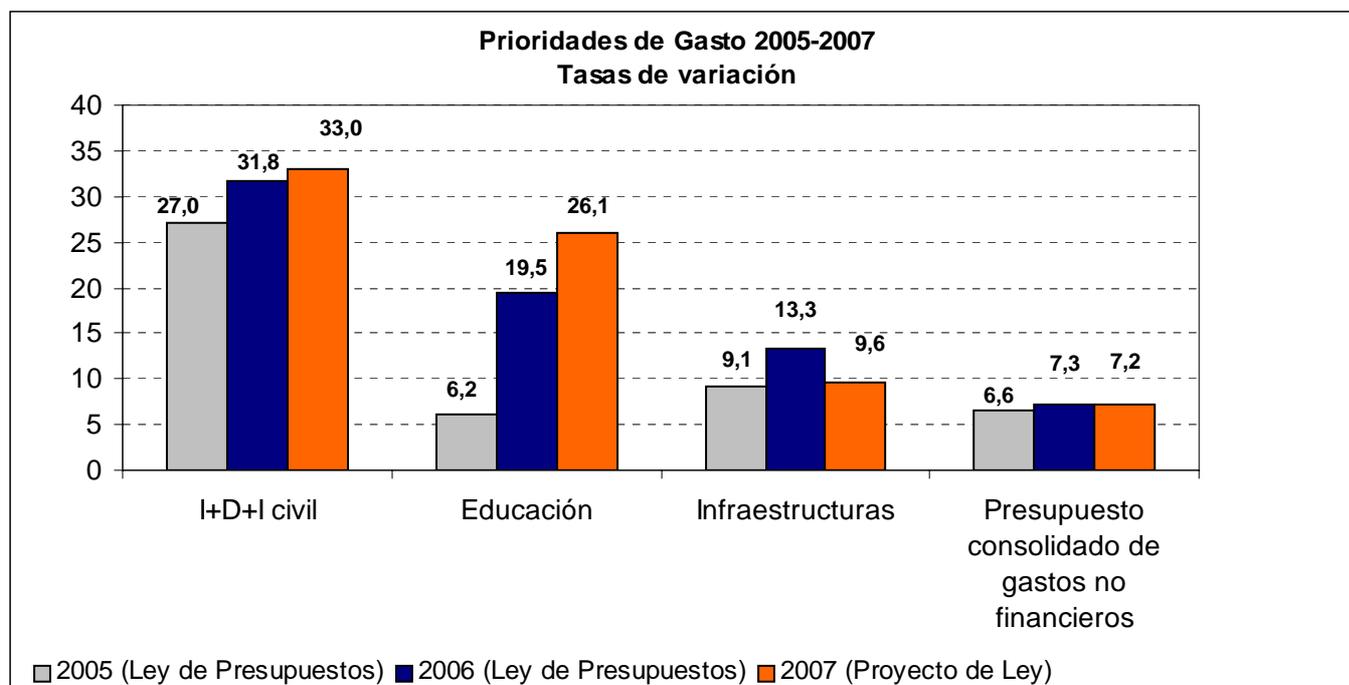
---

<sup>10</sup> ECOFIN 10 de octubre de 2006: conclusiones sobre calidad de las finanzas públicas.

objetivo es incrementar la participación de este sector en la economía al 6,4% del PIB en el 2008 y un 7% en el 2010 frente al 4,8% de 2004.

Para ello, Ingenio 2010 moviliza los recursos financieros necesarios y concentra esta financiación en tres programas prioritarios que han sido satisfactoriamente lanzados en 2006. El programa CENIT (Consortios Estratégicos Nacionales en Investigación Científica) para promover la colaboración público-privada en grandes proyectos integrados de investigación industrial de carácter estratégico; el programa CONSOLIDER dirigido a aumentar la cooperación entre investigadores en torno a proyectos de consorcios líderes e instalaciones singulares, y el plan AVANZ@ para promover el desarrollo de la Sociedad de la Información entre ciudadanos, empresas y administración pública y acortar distancias con la Unión Europea. El Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2007 aumenta el gasto en investigación civil en un 33% con respecto a 2006, duplicando los recursos que se destinaron en 2004. (Gráfico 6)

**Gráfico 6**



Fuente. Ministerio de Economía y Hacienda. El Presupuesto consolidado incluye Estado, Organismos Autónomos Seguridad Social y otros organismos públicos.

Además de este esfuerzo presupuestario, se están llevando a cabo una serie de reformas normativas que favorecen la actividad investigadora. La Ley de Agencias, que se comenta más adelante, permite a los centros de investigación adoptar un modelo organizativo que facilita una gestión más flexible de sus recursos. El nuevo Reglamento de la ley General de Subvenciones flexibiliza los procedimientos administrativos para la financiación pública de la I+D. El Proyecto de Ley de Contratos del Sector Público, además de impulsar la contratación electrónica, agilizará la contratación de los centros

de investigación. El Proyecto de Ley de reforma de la Ley Orgánica de Universidades pretende incentivar la transferencia de conocimientos al sector privado mediante el fomento de la cooperación entre universidades y el sector productivo, promoviendo la movilidad de docentes investigadores y la excedencia temporal.

La formación de capital humano es, junto con las políticas de investigación y de promoción de las infraestructuras, un variable clave para propiciar aumentos sostenidos de la productividad. La formación es, además, la principal vía para promover la igualdad de oportunidades y la cohesión social. El Proyecto de Presupuestos del Estado para 2007 da continuidad a las significativas dotaciones presupuestarias en estas políticas: el aumento previsto en educación asciende a un 26,1% con respecto a 2006 y las destinadas a formación profesional para el empleo crecen en un 11,1%.

Los recursos financieros en materia educativa se canalizan prioritariamente a la política de becas y de ayudas a estudiantes que crecerán un 19,9% en 2007 con respecto al año 2006. El resto de la dotación se destina a la puesta en marcha de la nueva Ley Orgánica de Educación, destacando entre sus actuaciones la gratuidad del segundo ciclo de la educación infantil. Además, el proyecto de modificación de Ley Orgánica de Universidades pretende alcanzar una educación de mayor calidad.

En lo que a la formación se refiere, en febrero de 2006, se suscribió el acuerdo de formación profesional para el empleo en virtud del cual se integran en un mismo sistema los dos hasta entonces vigentes (formación continua y el formación ocupacional).

La reorientación del gasto hacia la política de infraestructuras se articula en torno al Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte 2005-2020<sup>11</sup> (PEIT) y al Programa AGUA<sup>12</sup>. Estos programas aseguran las sostenibilidad de los recursos necesarios para superar el déficit de capital físico de la economía española, impulsar la productividad, favorecer un funcionamiento más eficaz de los mercados y fortalecer la cohesión territorial. El PEIT es el instrumento básico de planificación de las infraestructuras y del sistema de transporte. Recoge las directrices básicas de actuación a medio y largo plazo para alcanzar un sistema de transporte de calidad, más integrado, seguro y eficiente. El programa AGUA refleja la reorientación de la política de agua que tuvo lugar en el año 2004 y que tiene los siguientes objetivos: potenciar una gestión más eficiente y eficaz de los recursos hídricos; mejorar la calidad de las aguas y preservar el patrimonio natural.

El Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007 destina a las políticas de infraestructuras un 9,6% más que en el ejercicio 2006. Además hay que considerar que una parte importante de las infraestructuras

---

<sup>11</sup> [www.fomento.es](http://www.fomento.es)

<sup>12</sup> [www.mma.es](http://www.mma.es)

se realizan también a través de entes públicos y sociedades anónimas dependientes del Ministerio de Fomento y del Ministerio de Medio Ambiente. La cuantía más importante de toda la política de infraestructuras corresponde a las inversiones.

En diciembre de 2006 se ha aprobado el Real Decreto por el que se crea la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. Su objeto es la promoción y realización de evaluaciones de las políticas y programas públicos cuya gestión corresponde a la Administración General del Estado, favoreciendo el uso racional de los recursos públicos y el impulso de la gestión de la calidad de los servicios. El Consejo de Ministros aprobará anualmente los programas y políticas públicas cuya evaluación debe incluir la agencia en su plan de trabajo. Además, la agencia presentará anualmente un informe al Congreso sobre la actividad de las agencias estatales y sus compromisos para mejorar la calidad de los servicios. La agencia podrá, también, evaluar políticas y programas públicos gestionados por las Comunidades autónomas previo convenio con éstas. El Proyecto de Presupuestos Generales del Estado del año 2007 contempla ya una dotación presupuestaria para esta agencia de 4,9 millones de euros.

La agencia ha sido creada en el contexto de la Ley de Agencias Estatales<sup>13</sup> cuyo objetivo es dotar a la administración de un modelo organizativo que facilite una gestión más flexible y autónoma, como se puede ver en el apartado 8.2. En este proceso de mejora de la prestación de los servicios públicos, recibe especial atención la modernización tecnológica de la administración mediante iniciativas como la RED060<sup>14</sup> de atención integral al ciudadano o el proyecto SARA<sup>15</sup> que supone el desarrollo de nuevas plataformas de comunicaciones dentro de la administración que permitirán ahorrar la presentación de documentos que se encuentren ya disponibles en algún punto de la administración. El proyecto de Ley de Contratos del Sector Público supone una apuesta decidida por la contratación electrónica además de eliminar barreras de entrada al mercado de contratación pública. El proyecto de Estatuto Básico del Empleado Público incidirá también de forma positiva sobre la gestión interna de la Administración.

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

El 1 de enero de 2007 entrará en vigor la reforma fiscal de la imposición sobre la renta de las personas físicas y jurídicas que mejora la eficiencia y equidad de la imposición directa.

La reforma del impuesto sobre la renta de las personas físicas persigue mejorar la equidad y favorecer el crecimiento económico, garantizar la suficiencia financiera, mejorar la neutralidad en la imposición sobre el ahorro y

---

<sup>13</sup> Ley 28/2006 de Agencias Estatales para la Mejora de los Servicios Públicos.

<sup>14</sup> <http://www.red060.es/>

<sup>15</sup> <http://www.map.es/>

hacer frente a los retos derivados del envejecimiento y de la dependencia. Para ello la reforma incorpora las siguientes medidas:

- Disminuye la carga tributaria soportada por las rentas del trabajo. Se eleva la cuantía de la reducción por obtención de rendimientos del trabajo, especialmente de las rentas más bajas, se amplían los tramos de la tarifa y se reduce su número a cuatro, lo que simplifica el impuesto.
- Reduce el tipo marginal máximo del 45% al 43%.
- Establece un tratamiento fiscal más equitativo de las circunstancias personales y familiares del contribuyente mediante una elevación de las cuantías del mínimo personal y familiar que no se someten a tributación alguna al quedar sujetas al tipo cero.
- Introduce un marco neutral en la tributación de las rentas derivadas del ahorro por razones equidad y eficiencia. Todas las rentas del ahorro se integrarán en una única base imponible que tributarán al 18% con independencia de la fuente (incluidos los dividendos con una exención de 1.500 euros, más las ganancias patrimoniales, con independencia de su plazo de generación).
- Incentiva los instrumentos destinados a promocionar unos ingresos complementarios de las pensiones públicas y la cobertura de determinados riesgos. Se favorece el cobro de las prestaciones en forma periódica, se otorgan beneficios fiscales a los planes de previsión social empresarial y se crea un producto de fomento del ahorro a largo plazo, el denominado plan individual de ahorro sistemático.
- En el ámbito de la dependencia, incentiva su cobertura privada mediante la introducción de dos tipos de beneficios: por un lado, los dirigidos a quienes ya son dependientes, que podrán vender su vivienda habitual sin tributar la ganancia patrimonial obtenida o bien percibir cantidades de su vivienda sin transmitirla, que no constituirán renta (hipoteca vitalicia inversa). Por otro, los destinados a quienes pretenden cubrirse de posibles situaciones de dependencia, que se reflejan en reducciones en la base imponible.

La reforma del impuesto de sociedades se aplica de forma gradual y tiene por principal objetivo mejorar su eficiencia mediante una simplificación de su estructura y una mayor neutralidad en su aplicación. Como principales medidas incorpora:

- La reducción en cinco puntos del tipo general del gravamen en dos años que pasa del 35% al 32,5% en 2007 y al 30% en 2008. Para las pequeñas y medianas empresas la reducción de cinco puntos se produce en un solo ejercicio.
- La simplificación del esquema de reducciones del impuesto, ya que algunos casos no han alcanzado los objetivos perseguidos, distorsionando la toma de decisiones de las empresas. Se eliminan la mayoría de las deducciones y bonificaciones excepto las relativas a la doble imposición y la reinversión de beneficios. El plazo general de eliminación es de cinco años salvo algunas excepciones que se

mantienen por un período mayor. Entre ellas cabe destacar la deducción por actividades de investigación y desarrollo e innovación tecnológica. Para facilitar la adaptación de las empresas a este nuevo marco de medidas en el que se ha introducido un método alternativo fiscal consistente en una bonificación a las cotizaciones a la seguridad social a favor del personal investigador.

Esta reforma del impuesto sobre sociedades se completará en sus aspectos sustanciales cuando se lleve a cabo la adecuación de la normativa contable a las normas internacionales de contabilidad.

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

En paralelo a la reforma tributaria se ha aprobado la Ley para la Prevención del Fraude Fiscal, que incluye medidas para potenciar las facultades y respuesta eficaz de los órganos de control, mejorar la información de la administración tributaria y lograr una mayor eficacia en el ingreso efectivo de las deudas tributarias una vez detectado el fraude. Dicha Ley aborda de forma prioritaria distintos tipos de fraude de especial gravedad como son los que se refieren al sector inmobiliario, al fraude en el IVA, los paraísos fiscales o las operaciones vinculadas.

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

De acuerdo con lo previsto en el Código de Conducta sobre el contenido y formato de los Programas de Estabilidad y Convergencia, en esta Actualización se incluyen las proyecciones de gasto público asociado al envejecimiento de la población elaboradas por el Grupo de Trabajo de Envejecimiento de la población del Comité de Política Económica (CPE) y por la Comisión Europea. Las proyecciones comprenden cinco categorías de gasto: pensiones, sanidad, cuidados de la dependencia, educación y desempleo; utilizan supuestos demográficos y macroeconómicos acordados entre los Estados miembros y asumen ausencia de cambios en la política económica. Estas proyecciones fueron respaldadas por el Consejo Ecofin en febrero 2006 y se actualizarán en otoño 2009.

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

En el Cuadro 13, se presentan los resultados de las proyecciones completas de gasto para España. En la Actualización del Programa de Estabilidad de

diciembre de 2005 sólo se disponía de las proyecciones de gasto público en pensiones. Como se puede ver, el gasto total en las cinco categorías mencionadas pasa del 20% en 2005 al 28,6% del PIB en 2050, siendo las pensiones el principal origen del incremento del gasto, seguido del gasto sanitario. El gasto público en pensiones pasa del 8,7% del PIB previsto para 2005 hasta el 15,7% en 2050, principalmente como consecuencia del aumento de la tasa de dependencia (población mayor de 65 años respecto a la población en edad de trabajar), que pasa del 24,6% en 2004 hasta el 65,6% en 2050, incremento muy superior al de la media europea, que pasa del 24,5% al 51,4%.

<b>Cuadro 13</b>						
<b>SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS A LARGO PLAZO</b>						
<b>(% PIB)</b>						
	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>2020</b>	<b>2030</b>	<b>2040</b>	<b>2050</b>
<b>Total Gasto en pensiones Contributivas (1+2)</b>	<b>8,7</b>	<b>8,9</b>	<b>9,3</b>	<b>11,8</b>	<b>15,2</b>	<b>15,7</b>
<b>Gasto en pensiones de la S.S. contributivas* (1)</b>	<b>7,8</b>	<b>8,1</b>	<b>8,5</b>	<b>11,0</b>	<b>14,4</b>	<b>15,2</b>
Pensiones jubilación y Jubilación anticipada	5,2	5,2	5,5	7,7	10,9	11,8
Incapacidad	0,9	1,0	1,1	1,2	1,2	1,1
Supervivencia	1,7	1,8	1,9	2,1	2,3	2,3
<b>Clases Pasivas (CPE) (2)</b>	<b>0,8</b>	<b>0,8</b>	<b>0,8</b>	<b>0,8</b>	<b>0,7</b>	<b>0,5</b>
<b>Gasto en sanidad</b>	<b>6,1</b>	<b>6,3</b>	<b>6,7</b>	<b>7,3</b>	<b>7,9</b>	<b>8,3</b>
<b>Gasto en cuidados de la dependencia</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>	<b>0,6</b>	<b>0,8</b>
<b>Gasto en educación</b>	<b>3,6</b>	<b>3,2</b>	<b>3,2</b>	<b>3,0</b>	<b>2,9</b>	<b>3,1</b>
<b>Gasto en desempleo</b>	<b>1,1</b>	<b>0,9</b>	<b>0,7</b>	<b>0,7</b>	<b>0,7</b>	<b>0,7</b>
<b>Total gasto asociado a envejecimiento</b>	<b>20,0</b>	<b>19,7</b>	<b>20,4</b>	<b>23,4</b>	<b>27,3</b>	<b>28,6</b>
<b>SUPUESTOS</b>						
Crecimiento de la productividad del trabajo	0,8	1,6	2,0	1,7	1,7	1,7
Crecimiento real PIB	3,1	2,8	2,0	1,0	0,4	1,0
Tasa de actividad hombres (20 a 64)	85,6	86,9	87,9	87	86,1	87,8
Tasa de actividad-mujeres (20 a 64)	61,5	66,4	72,2	73,5	73,4	74,9
Total tasa de actividad (20 a 64)	73,6	76,7	80,2	80,3	79,9	81,5
Tasa de paro	10,4	8,7	7,0	7,0	7,0	7,0
Población mayor de 65 años respecto a la población en edad de trabajar	24,5	25,3	29,8	38,2	52,5	65,6

\*Incluye pensiones mínimas

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

En el escenario macroeconómico acordado, España es el país de la Unión Europea donde más aumenta la tasa de actividad en el periodo 2004-2050, con la excepción de Chipre. Esto es debido al importante aumento de la

actividad de las mujeres y de los trabajadores mayores (55-64 años). También es el país de la UE15 donde la tasa de paro disminuiría más a lo largo del periodo de proyección (-3,4 p.p. con respecto a 2005). Sin embargo, el número de ocupados aumentaría un 23% entre 2003 y 2025, pero descendería un 22% en el periodo 2025-2050 (siendo la mayor caída de la UE15 en este segundo periodo), por lo que la variación total es de -3,8% a lo largo del periodo.

Uno de los resultados más destacados es la desaceleración del crecimiento potencial por el efecto del envejecimiento. Así, a lo largo del periodo de proyección, la tasa de crecimiento potencial se divide por dos en la UE25, desde un 2,4% a un 1,2%. En el caso de España, debido a la mayor caída en la contribución del empleo proyectada al final del periodo, esta desaceleración podría ser más acusada.

A partir de estas proyecciones de gasto, la Comisión ha elaborado, en octubre 2006, el Informe de Sostenibilidad de las finanzas públicas que evalúa la situación en cada Estado miembro. Los países se agrupan en tres niveles de riesgo a partir de indicadores cuantitativos (gaps de sostenibilidad) y factores cualitativos. España está en el grupo compuesto por diez Estados miembros donde se considera que existe un riesgo medio. España se evalúa como país donde las finanzas públicas se encuentran saneadas en el presente, pero donde el gasto asociado al envejecimiento de la población aumentará de forma considerable. La recomendación de política económica que la Comisión formula es que España debe continuar con la implementación de la reforma de la seguridad social acordada, que se explica en el siguiente apartado.

## **7.2. Estrategia**

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

- La estabilidad presupuestaria, que permite reducir los ratios de deuda pública respecto del PIB y aumentar las dotaciones al Fondo de Reserva.
- El aumento del empleo, el alargamiento de la vida laboral y el incremento de la productividad.
- La revisión de los sistemas de pensiones, sanidad y cuidados de la dependencia.

### ***Fondo Reserva de la Seguridad Social***

El superávit de la Seguridad Social se ha traducido en nuevas dotaciones al Fondo de Reserva de la Seguridad Social (FRSS) creado en el año 2000 con el fin de atender necesidades futuras en materia de prestaciones contributivas y que ha experimentado un fuerte crecimiento desde entonces. En 2007, según el Proyecto de Ley de Presupuestos, se dotará el FRSS con 6.401 millones de euros adicionales, con lo que su importe acumulado (que se situaba en octubre de 2006 en 35.741 millones de euros) alcanzará 42.142 millones de euros, lo que equivale a 8 meses de nómina de pensiones o al 4,0% del PIB.

El porcentaje de los diferentes tipos de activos que lo componen, según precios de mercado, se detalla en el Cuadro 14.

<b>Cuadro 14</b> <b>COMPOSICIÓN DEL FONDO DE RESERVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL</b> <b>(octubre de 2006)</b>	
	%
<b>Saldo en cuenta corriente en Banco de España</b>	1,3
<b>Letras del Tesoro español</b>	0,6
<b>Bonos y Obligaciones del Tesoro español</b>	56,6
<b>Bonos de Gobiernos extranjeros</b>	41,5
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda (MEH).	

### ***Reforma del sistema de pensiones***

El Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social, firmado el 13 de julio de 2006, constituye un paso en el proceso de reformas necesario para reforzar financieramente el sistema a largo plazo, bajo los principios de contributividad, solidaridad y suficiencia que constituyen el referente del denominado Pacto de Toledo. Este acuerdo supone un importante primer conjunto de medidas dirigidas a ir configurando un adecuado equilibrio entre la mejora de determinadas prestaciones y el mantenimiento de la buena salud financiera de nuestro sistema de pensiones en línea con la Opinión del Consejo sobre la anterior actualización del Programa de Estabilidad. Las principales medidas son:

- Mayor correspondencia entre aportaciones y prestaciones en la determinación de la pensión de jubilación. Se exige la acreditación de 15 años efectivamente cotizados frente a los 12,6 años actuales.
- Garantía de una adecuada relación entre ingresos y gastos del Sistema, ratificando el objetivo de culminar, no más tarde del 2013, el proceso de separación de fuentes de financiación, con la plena financiación de los complementos a mínimos de las pensiones contributivas con cargo a la imposición general (las aportaciones crecientes del Estado a dicha financiación alcanzaron ya el 31,4 por 100 de la misma en 2006).
- Reducción del número de regímenes, simplificando la estructura del sistema de manera que quede organizada en torno a dos sistemas: el de trabajadores por cuenta ajena y el de los trabajadores por cuenta propia. A tales efectos, se está articulando la integración en dichos sistemas de los agricultores. Además, se contemplan medidas de adecuación y modernización de la normativa reguladora de otros regímenes especiales.
- Introducción de elementos de contributividad en la pensión de incapacidad permanente cuyo cálculo se adecua al esfuerzo de cotización realizado. Se modifica el sistema de determinación de la cuantía de la pensión de incapacidad permanente por enfermedad común, aplicando a dicha cuantía un porcentaje por años cotizados igual al utilizado para el cálculo de la jubilación, evitando así su posible

utilización como vía de acceso a la protección para carreras de cotización insuficiente.

- Se recupera el carácter de renta de sustitución para las pensiones de viudedad, al tiempo que se amplía su ámbito de aplicación a las parejas de hecho.
- Se racionalizan las modalidades de jubilación anteriores a la edad ordinaria de jubilación. Se sitúa en 61 años la edad mínima de referencia de todas las modalidades de acceso anticipado de la jubilación, incluida la jubilación parcial.

El acuerdo también contiene medidas dirigidas a incentivar la prolongación de la vida activa:

- Se mejora la pensión cuando se retrasa la jubilación más allá de los 65 años. Cada año de retraso supondrá un incremento del 2% en general, y del 3% cuando se tienen más de 40 años cotizados.
- Se extienden a los mayores de 59 años con contrato indefinido las bonificaciones en las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social ya existentes para mayores de 60 años con cinco de antigüedad.
- Se racionaliza la jubilación parcial: se accede a partir de un período de antigüedad mínima en la empresa de 6 años y un período de cotización de 30 años; se modifica la reducción máxima (del 85% al 75%) y mínima (del 15% al 25%) de la jornada habitual del trabajador. Estos requisitos serán exigidos de forma paulatina en 4 años.

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

En cuanto a la racionalización del gasto sanitario, se han adoptado las medidas previstas para mejorar la gestión y la financiación del Sistema Nacional de Salud:

- Aprobación en marzo de 2006 del Plan de Calidad del Sistema Nacional de Salud elaborado con las CC.AA con 189 medidas y un presupuesto de 65 millones de euros. Las acciones de este Plan mejoran la calidad y la cohesión del sistema, fomentando hábitos de vida saludables, reducen las desigualdades de salud especialmente entre hombres y mujeres, apoyan la planificación y el desarrollo de los recursos humanos del sistema sanitario, fomentan la excelencia clínica a través de la evaluación y explotan las tecnologías de la información para mejorar la atención sanitaria a través del programa Sanidad en Línea enmarcado en el Plan AVANZ@.
- Aprobación en junio de 2006 de la Ley de Garantías y Uso Racional de los Medicamentos y Productos Sanitarios que favorece el uso eficiente de los recursos a través de medidas para hacer más eficiente la prescripción y el consumo de medicamentos y medidas para dotar al sistema de estabilidad y certidumbre regulatoria. Esta Ley supondrá un ahorro al Sistema Nacional de Salud y contribuirá, junto con el resto de actuaciones incluidas en el Plan Estratégico de Política Farmacéutica, a que se mantenga la moderación de la factura farmacéutica iniciada a comienzos de la legislatura. Así, el gasto farmacéutico aumentó el

12,1% en 2003, 6,4% en 2004 y 5,6% en 2005, continuando en 2006 esta senda de moderación.

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

### **8.1. Reglas fiscales nacionales**

En coherencia con la importancia otorgada por los Ministros de Economía y Finanzas europeos a las reglas fiscales, en los dos siguientes apartados se ofrece información detallada sobre las reglas de saldo que entrarán en vigor en enero de 2007 así como sobre las reglas que limitan el endeudamiento de las administraciones territoriales.

#### **a) De saldo presupuestario: reforma de las Leyes de Estabilidad Presupuestaria**

Las reglas fiscales nacionales relativas al saldo presupuestario han sido recientemente modificadas mediante la reforma de las leyes de Estabilidad Presupuestaria aprobada en mayo de 2006<sup>16</sup>. Estas leyes entrarán en vigor el 1 de enero de 2007 por lo que afectarán a los presupuestos que se elaboren a partir de dicha fecha, esto es, a los del ejercicio 2008. No obstante, las normas relativas al déficit público que se destine a financiar incrementos de inversión en programas destinados a atender actuaciones productivas serán de aplicación desde la propia entrada en vigor de la ley.

Con esta reforma se refuerza la estabilidad presupuestaria dotando a las reglas fiscales nacionales de un verdadero carácter estabilizador y se introducen criterios y procedimientos más transparentes para garantizar su aplicación por todas las administraciones.

La reforma introduce una regla fiscal más realista ya que adecua el principio de estabilidad presupuestaria a la posición cíclica de la economía. Los objetivos presupuestarios se definen para un período de tres años en función de la posición cíclica de la economía prevista para dichos ejercicios. El objetivo de estabilidad de cada ejercicio se fijará tomando como referencia un umbral de crecimiento del PIB por debajo del cual las administraciones podrán incurrir en un déficit, y otro por encima del cual deberán presupuestar con superávit. Entre ambos límites las administraciones deberán presentar, al menos, equilibrio presupuestario. Estos umbrales de crecimiento económico son adoptados por acuerdo de Consejo de Ministros para un período de tres años, habiéndose establecido para los tres primeros años de vigencia de la ley en un 2% y un 3% del PIB.

---

<sup>16</sup> El nuevo marco fiscal se compone de la Ley 15/2006 de reforma de la Ley 18/2001 General de Estabilidad Presupuestaria y de la Ley Orgánica 3/2006 de reforma de la Ley Orgánica 5/2001 complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

La determinación de la posición cíclica de la economía corresponde al Ministerio de Economía y Hacienda. Para ello, se ha optado porque sea el propio Ministerio el que elabore un informe sobre la posición cíclica frente a otras opciones como pueda ser el encargo del mismo a entidades independientes. No obstante, en la elaboración del informe está prevista la consulta y toma en consideración de los informes y previsiones más relevantes en el ámbito español y comunitario. En particular, el informe del Ministerio se elaborará previa consulta al Instituto Nacional de Estadística así como al Banco de España debiendo, además, tener en cuenta las previsiones del Banco Central Europeo y de la Comisión Europea.

De esta forma, por primera vez, el ordenamiento jurídico español impone al Estado, a las Comunidades Autónomas y a determinadas Entidades Locales (EE.LL.) que tengan cedidos rendimientos de los tributos del Estado, la obligación de presupuestar superávit en períodos de alto crecimiento económico, lo que viene a resultar más exigente que el Pacto de Estabilidad y Crecimiento europeo.

En períodos de debilidad económica se permitirá la presentación de presupuestos con déficit. No obstante, además de su carácter excepcional por razones de debilidad económica, la propia norma establece un límite máximo del 1% del PIB con el siguiente reparto entre agentes: Estado 0,20% del PIB; CC.AA. 0,75% del PIB y EE.LL. 0,05% del PIB. Este techo permite asegurar la plena compatibilidad de la regla fiscal española con los compromisos fiscales asumidos en el marco comunitario al tiempo que refuerza su función estabilizadora y evita un posible sesgo pro cíclico.

Un segundo elemento clave de la reforma es que hace compatible el principio de estabilidad presupuestaria con la necesidad de impulsar la productividad. Por ello, se prevé que el Estado, las CC.AA y EE.LL. puedan presentar un déficit cuando financie incrementos de inversión en programas dirigidos a atender actuaciones productivas, incluidos los destinados a I+D+i. No obstante, se establece un límite máximo al déficit derivado de dichos programas del 0,5% del PIB para el conjunto de dichas administraciones con el siguiente reparto: Estado 0,20% del PIB; CC.AA. 0,25% del PIB y EE.LL. 0,05% del PIB. Este límite sigue proporcionando un importante margen para cumplir con holgura el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, incluso en el hipotético caso de que la coyuntura económica permitiera un déficit adicional de hasta el 1% del PIB. Además, se definen los requisitos para que se puedan admitir esos programas. En concreto, los programas deben acreditar que incrementan la inversión pública, se han de financiar, al menos, en un 30% con ahorro bruto de la Administración proponente, y las inversiones deben contribuir a la mejora de la productividad y competitividad de la economía. La decisión para aceptar un programa de inversión tendrá en cuenta el volumen de endeudamiento de la administración proponente. Además, la obligación de presupuestar con superávit en períodos de alto crecimiento se graduará teniendo en cuenta el grado de convergencia en materia de I+D+i con la Unión Europea y de desarrollo de la Sociedad de la Información.

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

La reforma hace más transparentes y visibles los objetivos presupuestarios de cada administración, reforzando la corresponsabilidad de cada una de ellas con el principio de estabilidad presupuestaria. En particular, se establecen de forma separada el objetivo del Estado y de la Seguridad Social.

Como elementos adicionales cabe destacar los dirigidos a mejorar la aplicación del principio de estabilidad y los encaminados a aumentar la transparencia de las cuentas públicas. Así, la reforma endurece los requisitos para el endeudamiento de cualquier de las CC.AA. y EE.LL. que incumplan el objetivo de estabilidad presupuestaria y, además, subraya que el Estado no asumirá ni responderá de los compromisos contraídos por las CC.AA., EE.LL. y entes vinculados a ellas. En caso de riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad por parte de alguna administración, el Gobierno podrá formular una advertencia. Si finalmente el incumplimiento consiste en un mayor déficit, se requerirá la formulación de un plan económico-financiero de reequilibrio.

Con el objeto de mejorar la transparencia, los presupuestos del Estado, de CC.AA. y EE.LL. y sus liquidaciones deberán permitir la verificación del cumplimiento del objetivo de estabilidad y la observancia de las normas comunitarias en materia de contabilidad nacional. Asimismo, se incrementarán las exigencias de información a remitir por las CC.AA. y EE.LL. que se integrarán en un banco de datos de carácter público.

## **b) Reglas de endeudamiento**

Las reglas de saldo se complementan con las de endeudamiento existentes para las Administraciones Territoriales. El endeudamiento las CC.AA. está sujeto, por una parte, a las restricciones previstas en la ley de Financiación de las Comunidades Autónomas<sup>17</sup>, y por otra, al acuerdo de marzo del 2003 del Consejo de Política Fiscal y Financiera para limitar el nivel de endeudamiento. El endeudamiento de las Haciendas Locales está sujeto a la ley reguladora de las Haciendas Locales<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Ley Orgánica 8/1980.

<sup>18</sup> Real Decreto Legislativo 22004, de 5 de marzo.

La Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas estableció los requisitos para que éstas puedan concertar operaciones de crédito por un plazo superior a un año. En particular, es preciso que el importe del crédito se destine exclusivamente a gastos de inversión y que el importe de las anualidades por intereses y por amortización no exceda el 25% de los ingresos corrientes. Además, para concertar operaciones de crédito en el extranjero y para emitir deuda o realizar cualquier otra apelación crédito público, precisan de autorización del Estado. La autorización tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad. Es más, las operaciones de crédito a corto plazo para atender necesidades de tesorería, que en principio no necesitan autorización del Estado, también quedarán sujetas a la misma cuando se constate el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria que consista en un mayor déficit del fijado y, no se haya presentado al Consejo de Política Fiscal y Financiera un plan económico-financiero y las medidas contenidas en él hubieran sido declaradas idóneas por dicho Consejo.

En el año 2003 el Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobó un acuerdo para coordinar el endeudamiento de las Comunidades Autónomas y asegurar que sus niveles fueran compatibles con los objetivos de estabilidad presupuestaria. Limita el nivel de endeudamiento de cada comunidad al nivel de deuda viva existente a 31 de diciembre 2002. No obstante se admiten tres excepciones a esta regla general: aumentos en el endeudamiento destinados a financiar variaciones de activos financieros que puedan considerarse como tales a efectos de SEC 95, endeudamiento necesario para financiar el déficit admitido en el marco de un plan de saneamiento previsto en las leyes estabilidad y variaciones derivadas de cambios en la composición del sector de las administraciones públicas. En aplicación de esta regla, desde 2003 se viene acordando anualmente entre el Gobierno y las Comunidades Autónomas un programa anual de endeudamiento. La deuda a la que se refiere al acuerdo se calcula conforme a la metodología del procedimiento de déficit excesivo. Este acuerdo vino, por tanto, a complementar las leyes de estabilidad mediante la introducción de reglas específicas al nivel endeudamiento.

La Ley Reguladora de las Haciendas Locales recoge el régimen jurídico del control del endeudamiento de las Entidades locales, mediante la fijación de límites al endeudamiento a corto plazo y de límites que, superados, dan lugar a la aplicación al endeudamiento a largo plazo de un régimen de autorización administrativa. En todo caso, las Entidades locales precisan de autorización del Estado cuando se trate de emisiones de deuda o de concertación de operaciones con entidades no residentes o en moneda distinta del euro. En el resto de casos, y en referencia exclusiva al endeudamiento a largo plazo, las Entidades locales sólo precisan de autorización del Estado (o de la Comunidad Autónoma, según proceda) si la deuda supera el 110% de los ingresos corrientes o si tienen ahorro neto negativo.

## **8.2. Aprobación de la Ley de Agencias**

La Ley de Agencias<sup>19</sup>, aprobada en julio de 2006, incorpora una nueva fórmula organizativa a la Administración General del Estado que dota de mayor nivel de autonomía y flexibilidad a la gestión pública al tiempo que refuerza los mecanismos de control, la eficacia y promueve una cultura de responsabilización por resultados.

El modelo de gestión de las agencias responde a los siguientes rasgos básicos: transparencia de los servicios públicos, implantación del sistema de gestión por objetivos, autonomía de gestión y responsabilización de los gestores por resultados, potenciación de los mecanismos de planificación, cooperación entre administraciones y participación institucional y, por último, evaluación de las políticas públicas y calidad de los servicios.

De acuerdo con la Ley, el proceso de creación de las agencias estatales requiere una previa autorización por ley que determine el objeto de la agencia que se pretende crear y produciéndose mediante Real Decreto del Consejo de Ministros. La propia ley de agencias estatales incorpora ya la autorización al Gobierno para crear 12 agencias<sup>20</sup>. De entre ellas destaca la autorización para crear la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios tal y como se ha comentado en el apartado 6.2. El Proyecto de Presupuestos Generales del Estado del año 2007 prevé el mecanismo para incorporar las agencias al sistema presupuestario a medida que se complete su proceso de constitución.

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

El objetivo de la reforma es introducir una mayor simetría en las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de ingresos y de gastos y, de esta forma, corregir las presiones actualmente existentes sobre el gasto derivadas de la existencia de una limitada corresponsabilidad fiscal. La reforma ha de suponer un refuerzo de los principios de suficiencia, autonomía y equidad, con un desarrollo que dote al sistema de más transparencia y estabilidad. Se ha creado un grupo de trabajo en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera para analizar la problemática del sistema vigente de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía como base para comenzar los trabajos de revisión del sistema actual.

---

<sup>19</sup> Ley 18/2006 de Agencias Estatales para la Mejora de los Servicios Públicos.

<sup>20</sup> Boletín Oficial del Estado, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Agencia Estatal (AE) Antidopaje, AE de Inmigración y Emigración, AE de Seguridad Aérea, AE de Seguridad del Transporte Terrestre, AE de Artes Escénicas y Musicales, AE de Meteorología, AE de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AE de Investigación en Biomedicina y Ciencias de la Salud Carlos III y AE de Evaluación, Financiación y Prospectiva de la investigación científica y técnica.

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

La Ley de Autonomía Personal y Dependencia aprobada en diciembre de 2006 es la reforma más ambiciosa de esta legislatura en materia social ya que permite configurar el cuarto pilar del estado de bienestar, tras el sistema nacional de salud, el sistema educativo y el sistema de pensiones. Permitirá establecer un esquema protector de derechos subjetivos para todas aquellas personas que no puedan valerse por sí mismos.

La previsión es que entre en funcionamiento en el año 2007 con gradualismo en su implantación, e iría destinado a 1.125.190 personas en situación de dependencia, en cualquiera de los tres grados previstos: dependencia moderada, severa y gran dependencia.

Actualmente la atención a las personas en situación de dependencia depende, fundamentalmente, de las CC.AA., estableciendo la Administración del Estado fondos para nivelación de recursos, que articula mediante convenios financieros de colaboración con las CC.AA. Asimismo, los municipios ejercen competencias en materia de servicios sociales, en los términos que establezca la legislación estatal y autonómica, siendo su prestación obligatoria para todos aquellos que tengan más de 20.000 habitantes. La cobertura de servicios sociales comunitarios y residenciales es aún baja, a pesar de su intenso crecimiento durante los últimos años.

La nueva ley establece un nivel mínimo de protección que será garantizado financieramente por el Estado, un segundo nivel a desarrollar en régimen de cooperación y financiación entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Además, las Comunidades Autónomas podrán desarrollar un tercer nivel adicional de protección a los ciudadanos.

El Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2007 garantiza la disponibilidad de los recursos necesarios para comenzar las actuaciones previstas a su entrada en vigor. El proyecto 2007 prevé una dotación de 400 millones de euros que se suman a la dotación de 200 millones consignada en los presupuestos del año 2006.

### **9. CONCLUSIÓN**

Las finanzas públicas constituyen un importante activo de la economía española. Su saneada posición permite desarrollar una estrategia en la que el crecimiento económico y la productividad se convierten en los principales ejes y retos sobre los que pivota la política económica española. La política fiscal, lejos de constituir una restricción para las políticas más favorecedoras del crecimiento económico, se convierte en un instrumento fundamental de apoyo para la consecución de los objetivos de Lisboa, permitiendo la instrumentación de unas finanzas de calidad.

Los objetivos fiscales previstos contribuyen, además, a configurar un escenario macroeconómico estable como mejor garantía para facilitar la certidumbre que los agentes económicos precisan para sustentar sus decisiones de producción, consumo o inversión.

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