



ACTUALIZACIÓN DEL PROGRAMA DE ESTABILIDAD

REINO DE ESPAÑA

2012 - 2015

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	4
1. INTRODUCCIÓN	11
2. SITUACIÓN ECONÓMICA Y PERSPECTIVAS	12
2.1. El ajuste macroeconómico en 2011.....	12
2.2. Supuestos del cuadro macroeconómico.....	16
2.3. El escenario 2012-2015	17
3. DÉFICIT PÚBLICO Y DEUDA PÚBLICA	28
3.1. Las Administraciones Públicas en 2011	28
3.2. Los Presupuestos generales del Estado en 2012	31
3.3. Estrategia fiscal 2012-2015	38
3.4. Deuda pública	49
3.5. Saldo estructural y carácter de la política fiscal	50
3.6. Efectos presupuestarios de las reformas estructurales	53
3.7. Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales	53
3.7.1. Comunidades Autónomas	53
4. COMPARACIÓN CON EL PROGRAMA ANTERIOR. EJERCICIOS DE SENSIBILIDAD.....	66
4.1. Comparación de las previsiones con el anterior Programa de Estabilidad	66
4.1.1. Comparación de la senda fiscal	66
4.1.2. Comparación del escenario macroeconómico	66
4.2. Escenarios de riesgo y análisis de sensibilidad	68
4.2.1. Cambio en los tipos de interés.....	69
4.2.2. Cambios en el crecimiento económico	70
5. SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.....	71
5.1. Proyecciones presupuestarias a largo plazo.....	71
5.2. Estrategia.....	73
5.3. Pasivos contingentes.....	76
6. CALIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.....	78
6.1. Racionalización del gasto	78
6.2. Ampliación de bases imponibles y reducción de distorsiones en el sistema tributario	82
6.3. La reforma del gobierno fiscal.....	83
7. MARCO INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA FISCAL	85
7.1. Reglas fiscales y credibilidad	85
7.2. Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.....	87
7.3. Algunos apuntes metodológicos sobre la aplicación de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera ...	91

INDICE DE TABLAS

Cuadro resumen. Principales datos del Programa de Estabilidad	6
Cuadro 2.2.1 Supuestos básicos del cuadro macroeconómico	16
Cuadro 2.3.1 Perspectivas macroeconómicas	23
Cuadro 2.3.2 Mercado de trabajo	25
Cuadro 2.3.3 Evolución de los precios	25
Cuadro 2.3.4 Saldos sectoriales	27
Cuadro 3.1.1 Las Administraciones Públicas en 2011	28
Cuadro 3.1.2 Operaciones one-off de las AAPP en 2011	29
Cuadro 3.1.3 Ejecución presupuestaria del Estado.....	30
Cuadro 3.2.1 El presupuesto del Estado para 2012	32
Cuadro 3.2.2 Efectos de las medidas tributarias en 2012	33
Cuadro 3.2.3 Ingresos impositivos del Estado	35
Cuadro 3.2.4 Presupuesto del Sistema de Seguridad Social en 2012	37
Cuadro 3.3.1 Proyecciones presupuestarias.....	38
Cuadro 3.3.2 Medidas discrecionales.....	42
Cuadro 3.3.3 Gasto cofinanciado por el Presupuesto de la UE.....	42
Cuadro 3.3.4 Relación de medidas de ingresos y gastos	48
Cuadro 3.3.5 Cambio en la estructura del gasto por funciones.....	49
Cuadro 3.4.1 Dinámica de la deuda pública	50
Cuadro 3.5.1 Evolución cíclica	51
Cuadro 3.7.1.1 Ahorros estimados en educación	57
Cuadro 3.7.1.2 Ahorros estimados en sanidad	58
Cuadro 3.7.1.3 Planes de reordenación del sector público autonómico.....	60
Cuadro 3.7.1.4 Ahorros estimados por sectores	61
Cuadro 3.7.1.5 Resumen de los planes de reequilibrio de las Comunidades Autónomas	61
Cuadro 3.7.2.1. Planes de ajuste de las Entidades Locales.....	64
Cuadro 3.7.2.2 Reducción del gasto de Corporaciones Locales en los planes 2012-2022	65
Cuadro 3.7.2.3. Medidas de ingresos.....	65
Cuadro 4.1.2.1 Diferencias con la actualización previa del Programa de Estabilidad	67
Cuadro 5.1.1 Proyecciones 2010-2060 del gasto asociado al envejecimiento (% PIB)	72
Anexo 1 PIB potencial con filtro de Kalman.....	93

RESUMEN EJECUTIVO

La economía española se enfrenta ante unos desequilibrios financieros y económicos significativos. En este documento se refleja el diseño de la política económica de medio y largo plazo del Gobierno español ha considerado necesaria y adecuada para afrontarlos. El diseño de la estrategia de política económica comienza con el diagnóstico y cuantificación de los desequilibrios de partida. Sobre la base de ese diagnóstico se definen los objetivos y las medidas necesarias para corregirlos, así como su calendario previsto de aplicación y sus efectos esperados. Todo ello se hace en el marco de los protocolos establecidos en la Unión Europea para las actualizaciones de los Programas de Estabilidad 2012-2015.

Desequilibrios en la economía española

La economía española ha acumulado significativos desequilibrios económicos y financieros cuya magnitud y gravedad es preciso reconocer. Estos desequilibrios se retroalimentan entre sí, generando dinámicas negativas que deben revertirse. Se localizan en tres ámbitos: desequilibrios financieros, crecimiento negativo y fuerte destrucción de empleo.

Por una parte, existen desequilibrios financieros destacables. En 2011 se registró un déficit público de 8,5% del PIB mientras que el objetivo era un 6%, lo cual ha generado dudas sobre la capacidad de consolidación presupuestaria. La deuda pública, por su parte, aunque se sitúa en un nivel relativamente inferior a la media europea, ha experimentado un crecimiento durante los últimos cuatro años que es motivo de preocupación. Concretamente, ha pasado de representar un 36,3% del PIB en 2007, a situarse en un nivel esperado del 79,8% del PIB en 2012.

Por otra parte, después de un fuerte crecimiento del crédito, hasta el año 2008, el endeudamiento privado ha alcanzado un nivel muy elevado, que está principalmente asociado al sector de la construcción, y en mayor medida al inmobiliario. Estos elevados niveles de endeudamiento dependen en importante medida de fuentes externas, alcanzándose también un apreciable endeudamiento externo, del 165% del PIB en 2011.

Adicionalmente, la economía española está mostrando una limitada capacidad de crecimiento. Tras la crisis de 2008, tan solo ha vivido una breve etapa de ligera expansión, agotándose el inicio de la débil recuperación a mediados de 2011. A partir de entonces, se inició un proceso de caída de la actividad, terminando el año con una reducción de la producción del 0,3%, en tasas intertrimestrales, durante el último trimestre del año. Dicha caída de la actividad se explica por el agotamiento del impulso fiscal previo y por la contracción del crédito.

Finalmente, a lo largo de los últimos años, la economía española ha registrado un fuerte proceso de destrucción de puestos de trabajo, pasando de una tasa de paro próxima al 8% en 2007, a un 22,85% de la población activa, al terminar 2011, según datos de la Encuesta de Población Activa.

Estos desequilibrios están interrelacionados. El alto nivel de déficit público, que mantiene un elevado ritmo de crecimiento de la deuda pública, merma la confianza de los inversores, y exige su pronta corrección, con la consecuente incidencia negativa en el crecimiento económico y en el empleo en el corto plazo.

No obstante, a lo largo de los últimos años se han producido ajustes importantes, que revelan saneamientos apreciables de diversas magnitudes. Se estima que este año la economía española registrará un déficit por cuenta corriente del 1,4% del PIB, lo que contrasta con el del 10% del PIB en 2007, que evidenciaba los límites de la anterior fase expansiva. Lo que es más importante, se estima alcanzar superávit por cuenta corriente en 2013. Superávit que tradicionalmente ha sido un indicador del inicio de las recuperaciones económicas en España.

Esta fuerte corrección del déficit corriente se explica por el buen comportamiento de las exportaciones de bienes y servicios, que han venido ganando cuota en los mercados internacionales. Este dinamismo de las exportaciones pone de manifiesto la mejora de la competitividad de los últimos años y el potencial de las empresas españolas.

Simultáneamente, se ha registrado una apreciable moderación en los precios, alcanzándose en marzo de este año una inflación del 1,9%, lo que representa un diferencial a favor de España de 8 décimas, respecto de la zona euro.

Pese a estas correcciones, los desequilibrios de partida siguen teniendo una magnitud importante, y no muestran una clara tendencia a la corrección. En consecuencia, inciden negativamente sobre las perspectivas de la economía y sobre la confianza, permaneciendo la prima de riesgo de la deuda española en unos niveles que se consideran excesivamente elevados.

Estrategia de política económica

Sobre la base de estos desequilibrios, el Gobierno español ha diseñado una estrategia de política económica orientada al medio y largo plazo. Con ella se pretende restablecer la confianza en la economía española y sentar las bases para la recuperación de la producción y el empleo. España ya ha superado en el pasado recientes situaciones complejas, y lo ha hecho a través del compromiso con la estabilidad económica y con las reformas estructurales. Por lo tanto, la capacidad para superar este tipo de retos está ya demostrada.

En la medida en la que buena parte de los mencionados desequilibrios financieros son stocks acumulados a lo largo de varios años, el objetivo no puede ser su corrección inmediata sino situarlos en una senda de paulatino y continuado ajuste, de modo que converjan a niveles por debajo de los niveles medios europeos. El endeudamiento privado ya está en la senda de corrección, pero resulta necesario invertir la tendencia creciente en la deuda pública. Por ello, se han establecido unos objetivos ambiciosos de reducción del déficit del conjunto de las Administraciones Públicas para todo el período 2012-2015.

Por tanto, la política económica del Gobierno español tiene como objetivo prioritario el saneamiento de las cuentas públicas. Se pretende conseguir la mayor corrección del desequilibrio presupuestario, a la mayor brevedad posible. Concretamente, el mayor esfuerzo de ajuste se realiza durante los dos primeros años incluidos en este Programa de Estabilidad, registrándose el mayor ajuste durante el primer año. Concretamente, los objetivos establecidos son: 5,3% del PIB para este año, 3% del PIB en 2013, 2,2% del PIB en 2014 y 1,1% del PIB en 2015, pudiéndose alcanzar el equilibrio presupuestario en 2016.

Con el logro de estos objetivos de déficit público se consigue alcanzar superávit primario a partir de 2013, se frena la tendencia al alza en el nivel de deuda pública, en un primer momento, pasándose a una inversión de la misma a partir de 2014. Concretamente, se espera pasar de un nivel de deuda pública del 82,3% del PIB en 2013, al 81,5% del PIB en 2014, y el 80,8% del PIB en 2015.

Esta paulatina caída de la deuda pública en porcentaje del PIB se añadirá a la continuidad en la reducción de la deuda privada, situando el nivel de endeudamiento agregado en unos niveles más próximos a los medios europeos.

En todo caso, el fuerte ajuste presupuestario previsto para este año tendrá un efecto adverso sobre la actividad económica, estimándose una caída del PIB del 1,7%. No obstante, el saneamiento de las cuentas públicas, unido al ambicioso programa de reformas estructurales adoptado tendrá una incidencia positiva sobre la confianza inversora y empresarial, y sobre el correcto funcionamiento de los mercados de productos y factores, cuyos efectos comenzarán a mostrarse en 2013. Para dicho año se espera ya comenzar a registrar tasas de crecimiento positivas, alcanzándose un crecimiento del PIB del 0,2%, iniciándose una senda de paulatina recuperación de la producción y del empleo. La continuidad de la recuperación permitirá un crecimiento del PIB del 1,4% en 2014 y del 1,8% en 2015.

Cuadro resumen. Principales datos del Programa de Estabilidad					
% del PIB, salvo indicación en contrario					
	2011	2012	2013	2014	2015
1. Crecimiento real del PIB (% variación)	0,7	-1,7	0,2	1,4	1,8
2. Capacidad(+) o necesidad(-) de financiación de las AAPP	-8,5	-5,3	-3,0	-2,2	-1,1
3. Saldo presupuestario primario	-6,1	-2,2	0,2	1,0	2,0
4. Nivel de deuda bruta	68,5	79,8	82,3	81,5	80,8
5. Cap.(+)/Nec.(-) de financiación frente al resto del mundo	-3,4	-0,9	0,8	1,4	1,8

Estrategia fiscal

Para alcanzar estos objetivos de rigor presupuestario, se han adoptado numerosas iniciativas en diversos ámbitos, que habrán de tener incidencia en el corto, medio y largo plazo. Por una parte, la estrategia se basa en reformas institucionales que garanticen unas cuentas públicas sanas y transparentes en todos los niveles de las Administraciones Públicas, tanto para el Estado, como para las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos. De hecho, la desviación principal en el déficit de 2011 se dio en las Comunidades Autónomas lo que obliga a garantizar la transparencia en sus cuentas y la capacidad de control y corrección temprana. En este sentido, destaca la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, recientemente aprobada. Esta ley no solo establece objetivos en términos de déficit y deuda para todas las Administraciones sino que además prevé mecanismos de control y transparencia de forma que, institucionalmente, las garantías de cumplimiento de los objetivos de déficit sean mucho mayores.

Asimismo, se han adoptado medidas de apoyo financiero a las Comunidades Autónomas. En concreto, se ha creado el Fondo de Financiación del Pago a Proveedores dirigido a cancelar las deudas de las Administraciones Territoriales frente a proveedores y solucionar así el volumen de atrasos acumulados. También se ha creado una línea ICO que permite la financiación de los vencimientos de mercados de capitales. Ambos mecanismos van ligados a una estricta condicionalidad económica, dirigida a garantizar que se adoptan las medidas de ajusten necesarias para cumplir los objetivos de déficit.

También se han adoptado otras iniciativas para avanzar en la racionalización de las administraciones y sus correspondientes organismos dependientes, así como en el ámbito del sector público empresarial. Por ejemplo, pueden citarse las relativas a la eliminación de duplicidades entre los distintos ámbitos de la administración y la racionalización en el número de Entidades Locales y de sus competencias.

Por otra parte, se están llevando a cabo reformas que tiende a repercutir en el usuario parte del coste del servicio público que recibe. En este sentido, destacan las reformas en sanidad y educación, recientemente adoptadas, así como los avances en la reforma del sector energético, donde por ejemplo se va aproximando el precio del servicio a su coste de producción. Igualmente, se están avanzando en otros servicios, como, por ejemplo, el del transporte.

Adicionalmente, se conciben una serie de medidas que tienen por objeto conseguir una mejora en la gestión de los recursos públicos, permitiendo una disminución apreciable de los costes operativos de las Administraciones Públicas. En este sentido, se pueden mencionar los avances en la contratación conjunta de servicios.

Finalmente, se incluyen medidas de contención de gasto e incrementos de impuestos, que también tienen un impacto directo y significativo en la disminución de los desequilibrios de las cuentas públicas. En este sentido, destacan el conjunto de medidas de recorte de gasto y subidas de impuestos

que resultan de aplicación este año, tanto en el ámbito de la administración central como de las administraciones territoriales.

Durante el transcurso del año se controlará puntualmente la ejecución presupuestaria en todos los niveles de la Administración de modo que, en caso de detectarse desviaciones, se tomarán las medidas correctoras necesarias para corregir las desviaciones.

Reformas estructurales

Acompañando a estas reformas y medidas que reflejan el indudable compromiso del Gobierno español con el rigor presupuestario, se ha iniciado un ambicioso programa de reformas estructurales que también habrán de tener una incidencia positiva sobre la capacidad de crecimiento de la economía así como sobre la confianza. Se trata de un conjunto de reformas por el lado de la oferta tendentes a mejorar el funcionamiento de la economía, aumentando el crecimiento potencial, e incidiendo positivamente en el medio plazo sobre la producción y el empleo.

Estas reformas corregirán las debilidades estructurales identificadas tanto en los mercados de factores como en los de bienes y servicios, mejorando el entorno regulatorio y dinamizando la economía. Dentro de estas, destacan las ya adoptadas en el sistema financiero, en el mercado de trabajo, y otras como la energética, la del transporte, la distribución minorista, u otras áreas como la garantía del mercado único interno, los alquileres, etc., abarcando un amplio y ambicioso espectro de reformas que se recogen en el Programa Nacional de Reformas (PNR).

Comparación con el Programa de Estabilidad 2011-2014

El actual Programa de Estabilidad presenta dos diferencias fundamentales respecto al anterior. Parte de un déficit en 2011 superior al objetivo anterior (8,5% frente a 6%) y las perspectivas de crecimiento son también muy distintas. El crecimiento previsto para 2012 es de -1,7% frente a un 2,3% previsto en el programa anterior. La media de crecimiento en los años 2012-2014 en el Programa de Estabilidad 2011 ascendía a 2,4% mientras que en el actual Programa de Estabilidad en los dos últimos años el crecimiento medio se sitúa en el 1,6%.

En términos de déficit estructural, en el anterior programa se preveía un ajuste de 5,4 p.p. entre 2011 y 2013, ambos años incluidos. En el actual, la contracción del déficit estructural en esos años se amplía a unos 5,8 p.p. Más concretamente, el esfuerzo estructural a desarrollar sólo en 2012 ascenderá a unos 3,8 p.p., que, unidos a los 0,7 p.p. que se hicieron en 2011, supone ya un esfuerzo mayor al comprometido entre los dos años en el Programa de Estabilidad 2011, 4,5 p.p. frente a 4,3 p.p. El esfuerzo estructural medio entre 2012 y 2013 sería de unos 2 p.p. en el caso actual, que resulta superior a los 1,5 p.p. que exige el Pacto de Estabilidad. El desarrollado a lo largo de los años 2012-2015 ascendería, aproximadamente, a 2,3 p.p.

Sostenibilidad de las Finanzas públicas

En lo que se refiere a la sostenibilidad de las finanzas públicas en el largo plazo, entre 2010 y 2060, el aumento previsto en las partidas de gasto consideradas a estos efectos, pensiones, sanidad, cuidados de larga duración, educación y desempleo, es de 4 puntos porcentuales de PIB, hasta un 27,6% del PIB. Esto supone una reducción significativa con respecto al aumento proyectado en la anterior estimación, que era de 8,2 puntos porcentuales de PIB.

Calidad de las Finanzas Públicas

El diseño de la estrategia fiscal busca optimizar la calidad de las finanzas públicas. El primer requisito de la calidad es la sostenibilidad, por lo que en la situación actual, la austeridad es imprescindible. Dentro de ese marco de austeridad, los esfuerzos se han dirigido a racionalizar el gasto, de forma que la reducción del mismo se produzca en la mayor medida posible vía supresión de gastos ineficientes. Con el mismo objetivo se ha incidido en la estructura impositiva y en el refuerzo del gobierno fiscal.

Por el lado del gasto, el criterio de actuación es la racionalización del gasto que había crecido estructuralmente sobre la base de ingresos cíclicos, lo cual resultaba insostenible. Por ello, se ha lanzado un enorme esfuerzo de revisión con criterios de eficiencia, evitando duplicidades y gastos superfluos. Asimismo, se ha hecho un esfuerzo en reducción del gasto corriente, con menor efecto arrastre sobre el conjunto de la economía, como lo muestra la reducción del gasto de los Ministerios en un 16,9% en el PGE 2012.

Por el lado de los ingresos, el punto de partida es que la estructura impositiva ha sido muy dependiente del sector de la construcción, lo que generó importantes ingresos cíclicos que se gestionaron como si fueran estructurales. Por ello, se adecuará el marco impositivo a la nueva estructura económica y en línea con las recomendaciones internacionales sobre imposición óptima. Así, las medidas han ido dirigidas a aumentar las bases imponibles, a través de la eliminación de distorsiones, del perfeccionamiento de las estructuras tributarias, de la introducción de mecanismos progresivos complementarios y de la lucha contra el fraude fiscal. Asimismo, se ha incrementado la imposición indirecta sobre productos de demanda más inelástica.

Gobierno Fiscal

Existe evidencia empírica sobre los efectos positivos de las mejoras de la gobernanza fiscal en términos de reducción de la probabilidad de déficit y de credibilidad de los objetivos de política fiscal.

España adopta un objetivo continuado de refuerzo de su gobernanza fiscal, como evidencia la reciente aprobación de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que implica una mejora de las reglas fiscales vigentes anteriormente.

Esta Ley establece el principio general de equilibrio presupuestario para las Administraciones Públicas. Asimismo, se limita al 60% del PIB el volumen de

deuda pública (o al valor que en el futuro pudiera establecer la normativa comunitaria). Introduce la regla de gasto comunitaria, es decir, la variación del gasto de las Administraciones Públicas no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del PIB de medio plazo de la economía española. Finalmente, refuerza la transparencia y establece un procedimiento concreto de control del diseño y de la ejecución presupuestaria a todos los niveles de forma que sea posible la corrección rápida de las desviaciones. En última instancia es posible incluso la intervención de una Administración Territorial para imponer la ejecución forzosa de medidas correctoras.

En definitiva la presente actualización del Programa de Estabilidad presenta la estrategia, objetivos y medidas de política fiscal del Gobierno de España de corto, medio y largo plazo. Se plantean unos objetivos ambiciosos de corrección de los desequilibrios presupuestarios, centrado en los primeros años del programa, tanto en términos nominales como estructurales, donde se hace un esfuerzo superior al comprometido en la anterior actualización del Programa de Estabilidad. Con dichos ajustes se consigue alcanzar un superávit primario a partir de 2013 e iniciar la senda de reducción de la deuda pública desde 2014, garantizándose con ello la sostenibilidad de las finanzas públicas.

1. INTRODUCCIÓN

Esta Actualización del Programa de Estabilidad para el periodo 2012-2015, junto con la relativa al Plan Nacional de Reformas, constituye la presentación de la política económica del Gobierno español para los próximos cuatro años. Se trata de una política que tendrá una clara incidencia en el corto plazo, especialmente en la reducción del déficit público, pero también en el medio y largo plazo, al pretender una mejora estructural significativa en el funcionamiento de la economía.

El Programa de Estabilidad se ha diseñado de acuerdo con las recomendaciones del Consejo a España, de 30 de noviembre de 2009, concernientes al procedimiento de déficit excesivo. Igualmente, se han tenido en consideración la opinión del Consejo sobre el anterior Programa de Estabilidad (9 de julio 2011), el Pacto Euro Plus y las conclusiones del ECOFIN de 13 de marzo 2012 sobre Mecanismo de Alerta Temprana. Las medidas presentadas en el Programa Nacional de Reformas son, asimismo, consistentes con las prioridades fijadas por el Consejo Europeo de 1 y 2 de marzo: la consolidación fiscal; la reactivación del crédito; el fomento del crecimiento y la competitividad; la lucha contra el desempleo y la modernización de la Administración Pública.

El presente programa de Estabilidad se estructura de la siguiente manera.

En el capítulo 2 se detalla el marco económico en el que se espera se desenvuelva la economía española en el periodo 2012-2015.

En el capítulo 3 se realiza una explicación completa de la estrategia fiscal en lo referido al déficit y a la deuda. Como novedad respecto a años anteriores, se introduce un epígrafe específico dedicado a la consolidación fiscal en las Administraciones Territoriales, dada su relevancia en el cumplimiento satisfactorio de la senda de consolidación.

En el capítulo 4 se compara la estrategia actual con la presentada en el año anterior y se realizan los ejercicios de sensibilidad propios del Programa de Estabilidad.

El capítulo 5 introduce la dimensión del largo plazo al analizar la sostenibilidad de las cuentas públicas.

El capítulo 6 evalúa la estrategia fiscal presentada desde el punto de vista de la calidad de las Finanzas Públicas.

El capítulo 7 describe el marco institucional en el que opera la política fiscal.

Finalmente se acompaña un anexo técnico sobre crecimiento potencial.

2. SITUACIÓN ECONÓMICA Y PERSPECTIVAS

2.1. El ajuste macroeconómico en 2011

En la primera mitad de 2011, la economía española prolongó la senda de ligera recuperación iniciada a principios de 2010, sustentada principalmente por el dinamismo de la demanda externa. No obstante, en el verano del pasado año dicha recuperación se truncó a raíz del agotamiento de los impulsos fiscales y del recrudecimiento de las tensiones en los mercados financieros, afectando negativamente a las condiciones de financiación, y empeorando la confianza de los agentes económicos que ya había comenzado a reducirse antes del verano. En este contexto, el PIB en volumen se expandió moderadamente en los dos primeros trimestres de 2011 (0,4% y 0,2% en tasa intertrimestral, respectivamente), estancándose en el tercero y retrocediendo el 0,3% en el cuarto trimestre del año. El PIB experimentó un incremento medio anual del 0,7% en 2011, tras cerrar el año previo con un práctico estancamiento (-0,1% en media anual).

Por su parte, la demanda nacional acusó una intensa contracción, detrayendo 1,8 puntos porcentuales al crecimiento interanual del PIB en 2011, ocho décimas más que el año anterior, a lo que contribuyeron todas sus rúbricas salvo la de inversión en bienes de equipo. El *gasto en consumo de los hogares e Instituciones sin fines de lucro* al servicio de los hogares, que había emprendido una leve recuperación en el segundo trimestre, se desaceleró ligeramente en el tercero y flexionó a la baja en el último, anotando una reducción del 1% intertrimestral. En el conjunto de 2011 este agregado registró un descenso medio anual del 0,1%, tras el avance del 0,8% del año precedente. El retroceso de la renta bruta disponible real, derivado principalmente del deterioro del mercado laboral, y la disminución de la riqueza financiera neta de los hogares fueron los factores determinantes de la evolución del gasto en consumo de las familias. En este contexto, la tasa de ahorro de los hogares continuó descendiendo, situándose en el conjunto del pasado año en el 11,6% de la renta bruta disponible, frente al 13,9% del año 2010. El ahorro de las familias, junto al saldo positivo de transferencias netas de capital recibidas, fue suficiente para financiar su inversión, presentando así en dicho periodo una capacidad de financiación equivalente al 2,3% del PIB. Esta pauta de comportamiento permitió situar la deuda de los hogares en el 81,5% del PIB en el cuarto trimestre de 2011, 4,3 puntos porcentuales por debajo de su valor en el mismo trimestre de 2010-, descansando este desapalancamiento, en gran medida, en el ajuste de la inversión residencial.

El *gasto en consumo final de las Administraciones Públicas* retomó en el segundo trimestre del pasado año la senda intertrimestral contractiva, reflejo de las medidas de consolidación fiscal de las distintas Administraciones, cerrando el conjunto del año con un retroceso medio anual del 2,2%, tras el ligero avance (0,2%) de 2010.

A lo largo de 2011, la *inversión en vivienda* continuó disminuyendo a tasas más moderadas que las del año anterior, si bien en el último trimestre su ritmo de descenso se intensificó, anotando una variación intertrimestral del -2,3%, inferior en un punto y medio a la del trimestre precedente, finalizando el ejercicio con

un descenso anual del 4,9%, la mitad que el del año anterior. En cuanto a los precios de la vivienda, continuaron descendiendo a un ritmo creciente, registrando en el último trimestre una caída del 7%, similar a la del año 2009. La *inversión en otras construcciones* describió una trayectoria paralela a la de la inversión en vivienda, reflejando el proceso de reducción del déficit público y el endurecimiento de las condiciones financieras, resultando una caída del 11,2% en 2011, ligeramente superior a la de 2010. En línea con el comportamiento contractivo de la demanda nacional y la ralentización de las exportaciones, la *inversión en equipo* perdió dinamismo el pasado año, situándose su variación interanual en el 1,4%, frente al 5,1% registrado en 2010. A su vez, factores como el deterioro de las perspectivas económicas y la restricción del crédito contribuyeron a posponer los proyectos de inversión de las empresas españolas.

No obstante, las sociedades no financieras avanzaron en el proceso de desapalancamiento iniciado a finales de 2010, situándose su deuda (materializada en préstamos y en valores distintos de acciones) en el cuarto trimestre de 2011 en el 134,6% del PIB, 6,3 puntos por debajo de la cifra registrada un año antes. En 2011 las empresas no financieras presentaron capacidad de financiación por segundo año consecutivo, situándose en el cuarto trimestre del año en el 1,1% del PIB.

Como se ha señalado, el principal motor de la economía española en 2011 fue el *sector exterior*, que aportó 2,5 puntos porcentuales a la variación anual del PIB, cifra inferior en cuatro décimas a la contribución registrada en los momentos más álgidos de la crisis financiera internacional (2,9 puntos porcentuales en 2009, tras añadir nueve décimas en el año 2010). Este resultado resultó de un apreciable avance (9%) de las exportaciones de bienes y servicios y un práctico estancamiento (-0,1%) de las importaciones, después de los robustos avances de ambos flujos en el año anterior (13,5%, las exportaciones, y 8,9%, las importaciones).

En los tres primeros trimestres de 2011, la evolución de las exportaciones fue muy favorable, con avances trimestrales entre el 0,7 y el 4,1%, y paralela a la trayectoria del comercio mundial. No obstante, si bien hay que señalar la distorsión generada por el terremoto y posterior tsunami de Japón ocurrido en marzo de 2011, que interrumpió las cadenas globales de suministros en el comercio mundial, con la consiguiente aceleración de carácter técnico en el siguiente trimestre. Sin embargo, las *exportaciones de bienes y servicios* retrocedieron un 1,6% en el cuarto trimestre de 2011, debido a la caída de la actividad en los principales mercados de exportación españoles, con caídas del PIB en Alemania, Italia, Reino Unido, Bélgica, Portugal y Países Bajos, países a los que se destina más del 40% de nuestras exportaciones de bienes y servicios, como consecuencia de la caída en la actividad en estas economías.

No obstante, pese a los resultados del cuarto trimestre, el desempeño de las exportaciones de bienes y servicios en el conjunto de 2011 fue muy positivo, ya que su crecimiento anual (9%) superó con creces el crecimiento del comercio mundial de bienes y servicios (6,8%), según las estimaciones del FMI, lo que sugiere una ganancia de cuota de mercado. En el ámbito de los bienes, la diferencia fue aún más marcada, las exportaciones de bienes españolas se

incrementaron un 9,5% y el comercio mundial de bienes, un 5,6%, según el Central Planning Bureau de Países Bajos. En comparación con las mayores economías de la Unión Europea, el balance anual de las exportaciones de bienes y servicios españolas fue el más favorable: Alemania (8,2%), Francia (5%), Italia (5,6%) y Reino Unido (4,8%).

Las *importaciones de bienes y servicios* descendieron una décima, reflejo de los acusados retrocesos del gasto en consumo final y formación bruta de capital fijo y de la ralentización de las exportaciones. Esta evolución contrasta con el crecimiento del 8,9% el año anterior, tasa que se desglosa en un leve avance de las importaciones de bienes (seis décimas) y sendos retrocesos de las importaciones de turismo y otros servicios (-4,6% y -2,5%, respectivamente), frente a un significativo incremento de la componente de bienes (11,3%) en 2010 y otros más modestos de los servicios (0,4% y 1,2%).

El saldo conjunto de las operaciones de bienes y servicios con el exterior, en términos nominales, que casi alcanzó el equilibrio en 2011, y del resto de operaciones corrientes (rentas primarias y transferencias corrientes) generó un déficit del 3,4% del PIB en el conjunto de 2011, seis décimas menos que el del año anterior, e inferior en más de seis puntos al máximo histórico registrado en 2007 (9,6% del PIB). A esta nueva disminución del desequilibrio exterior, la cuarta corrección consecutiva, contribuyeron todas las rúbricas excepto la de rentas primarias. El déficit comercial (-3,7% del PIB) se redujo ocho décimas respecto de 2010, el superávit de servicios (3,2% del PIB) mejoró en la misma cuantía, con un avance de tres décimas en el superávit de turismo (3,1% del PIB) y un cambio de signo en la balanza de servicios no turísticos, que se saldó con un superávit del 0,1% del PIB, frente a un déficit de 0,4% del PIB el año anterior. Por último, el déficit de transferencias corrientes se mantuvo en el 0,9% del PIB y el superávit de las transferencias de capital, en el 0,5% del PIB. Por otra parte, el déficit de rentas primarias se amplió nueve décimas, hasta el 2,4% del PIB.

En 2011, el empleo continuó el ajuste al mostrar un retroceso del 2% en el conjunto del año, frente a una caída mayor del año anterior (2,6%). Sin embargo, esa tasa media encubre distintos comportamientos del empleo en los distintos trimestres del año, mejora relativa en el segundo e intensificación del ajuste en el resto. El empeoramiento del mercado laboral fue paralelo al deterioro de la actividad económica en España que cambió su orientación a principios del segundo semestre de 2011. En consecuencia la tasa de paro repuntó al 21,6% de la población activa, 1,5 puntos más que un año antes.

El ajuste del empleo en 2011 y el crecimiento del PIB (0,7%) llevaron el crecimiento de la productividad aparente del trabajo al 2,8%, con una aceleración de dos décimas respecto al año anterior. Este comportamiento de la productividad resultó en una prolongación del ajuste del coste laboral unitario (CLU) y una mejora de la competitividad exterior.

La pérdida de empleo en el conjunto del pasado ejercicio afectó especialmente a los trabajadores fijos, mientras que los trabajadores temporales lograron mantener el empleo, con lo que la tasa de temporalidad aumentó cuatro décimas porcentuales hasta el 25,3%. A su vez, los

trabajadores a tiempo parcial aumentaron un 2,2%, frente al descenso de los de tiempo completo (2,5%), que elevó la tasa de parcialidad al 13,8%, medio punto más que en el ejercicio anterior.

En este contexto, los costes laborales siguieron mostrando un tono de moderación, aunque la remuneración por asalariado anotó un ligero avance del 0,8%, frente a la estabilidad de 2010. No obstante, cabe recordar que esta estabilidad incluye la reducción del sueldo de los funcionarios en ese ejercicio y la congelación del sueldo en 2011, por lo que el ligero avance de la remuneración de asalariados y otros indicadores de costes laborales en ese ejercicio sería más elevado si el cálculo se limitara al sector privado. El componente salarial ordinario mostró un aumento en 2011 del 1%, que supone una deriva salarial negativa de 1,4 puntos respecto a los aumentos pactados en negociación colectiva, evolución coherente con la adversa situación actual del mercado de trabajo y el clima económico.

La intensa destrucción de puestos de trabajo y el aumento de la tasa de paro en el periodo de crisis económica han puesto de relieve las debilidades estructurales del mercado de trabajo. Para hacer frente a dichas debilidades, el Gobierno ha presentado en el Parlamento una reforma laboral, que entró en vigor el pasado 10 de febrero, que se está tramitando como proyecto de Ley. Con esta Reforma se intenta eliminar determinadas rigideces e ineficiencias observadas en el funcionamiento del mercado de trabajo. En ella se recogen una serie de medidas para mejorar la negociación colectiva y potenciar la flexibilidad interna de la empresa con objeto de proporcionar alternativas a la destrucción de empleo y favorecer la eficiencia del mercado de trabajo a través de la reducción de la dualidad, la potenciación de la contratación indefinida y otras formas de trabajo y el fomento de la empleabilidad de los trabajadores.

La inflación estimada por la tasa de variación interanual del Índice Armonizado de Precios de Consumo (IPCA), mostró un aumento medio anual del 3,1%, 1,1 puntos por encima del registrado el año anterior y cuatro décimas mayor que el registrado en el conjunto de la euroárea. Este repunte tuvo un carácter transitorio puesto que respondió principalmente al efecto del choque del petróleo y del resto de las materias primas que se inició a mediados de 2010 y que se prologó hasta los cuatro primeros meses de 2011. De hecho, a partir de mayo del pasado ejercicio la tasa de inflación interanual del IPCA inició una fase descendente, reforzada también por el descuento del escalón alcista del IVA que tuvo lugar en julio de 2010 y a final del año. Por ello, la tasa interanual de inflación se situó en el 2,4%, medio punto inferior a la de un año antes.

La inflación subyacente tuvo un valor medio anual del 1,6%, notablemente inferior al de la inflación global, aunque esta tasa fue siete décimas mayor que la de un año antes y una décima menor que la de la euroárea. Una parte importante del repunte de la inflación global en 2011 se debió a la inflación importada, tal y como reflejan los IVUs de importación con destino consumo, que experimentaron en 2011 un avance medio anual del 5,6%, frente al 1,2% del año anterior.

La reducción de la inflación a lo largo de 2011 se debió, en gran medida, a la corrección de varios efectos escalón aludidos anteriormente. No obstante, además de estos efectos de naturaleza transitoria cabe mencionar que han actuado también otros elementos favorables. Entre estos cabe destacar la moderación de los costes laborales por unidad de producto (CLU), fruto tanto de la mejora de la productividad como de la moderación de los costes laborales, la debilidad de la presión de la demanda de consumo y la posible desaceleración de algunos precios de importación distintos de los del petróleo.

2.2. Supuestos del cuadro macroeconómico

Los supuestos en que se basa el cuadro macroeconómico aparecen reflejados en la tabla 2.2.1. Se han elaborado utilizando, principalmente, los supuestos comunes de la CE para la confección del Programa de Estabilidad 2012-2015, así como las últimas proyecciones publicadas por el FMI y estimaciones propias.

Cuadro 2.2.1 SUPUESTOS BÁSICOS DEL CUADRO MACROECONÓMICO					
	2011	2012 (F)	2013 (F)	2014 (F)	2015 (F)
Tipos de interés a corto plazo (euríbor a tres meses)	1,4	0,8	0,9	0,9	0,9
Tipos de interés a largo (deuda pública a 10 años)	5,4	5,4	4,7	4,2	3,7
Tipo de cambio (dólares/euro)	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3
Tipo de cambio efectivo nominal zona euro (% variación)	0,5	-3,4	0,1	0,0	0,0
Crecimiento del PIB Mundial, excluida la UE	4,2	4,2	4,3	5,2	5,6
Crecimiento del PIB de la UE	1,5	0,1	1,4	2,0	2,0
Crecimiento de los mercados exteriores de la UE (volumen)	8,5	4,9	6,0	7,2	8,0
Volumen de importaciones mundiales excluida la UE	7,5	5,6	6,2	7,7	8,5
Precio del petróleo (Brent, dólares/barril)	111,5	119,5	113,5	113,5	113,5
(F) Previsión					
Fuentes: Comisión Europea y Ministerio de Economía y Competitividad					

Partiendo del entorno de crecimiento de la zona euro y la UE en 2012 que reflejan las últimas previsiones interinas de la CE, así como las de crecimiento mundial excluida la Unión Europea, se reconstruye la senda de crecimiento del PIB y la del comercio internacional, junto con la de los mercados de exportación españoles. En este último caso, se prevén crecimientos de un 2,5% y un 4,2% para 2012 y 2013 respectivamente, lo que supone revisiones a la baja de 0,7 p.p. en ambos años sobre las previsiones de la CE de otoño de 2011.

Hay que destacar que entre la elaboración del último cuadro macroeconómico del Gobierno para 2012, con cierre de datos a mediados de febrero y este escenario, se han publicado algunos indicadores que apuntarían a una recesión en la zona euro algo menos intensa de lo previsto en un principio. Así, por ejemplo, los indicadores PMI de la zona euro del primer trimestre serían consistentes con una caída intertrimestral de -0,1% ó -0,2%, cifra más elevada que el -0,3% estimado por la CE en sus previsiones interinas de febrero. En la misma línea de una recesión menos prolongada y acentuada apuntan los indicadores compuestos adelantados de la OCDE u otros indicadores de confianza, como el IFO alemán. Por esta razón, se ha reevaluado el escenario central de crecimiento en la zona euro al alza respecto al cuadro oficial de 2 de marzo y, marginalmente, se ha supuesto un crecimiento algo superior de los mercados de exportación españoles en 2012.

El resto de las variables relativas a comercio exterior, precio del petróleo y materias primas, tipo de cambio efectivo nominal y tipo de cambio euro/dólar

se toman directamente de los supuestos comunes de la CE. Dados los riesgos especialmente acentuados en torno al precio del petróleo en el actual ejercicio de previsión, más adelante se realizará un ejercicio de sensibilidad que incluya un incremento gradual en el precio/barril del Brent de hasta un 80%.

Respecto a los tipos de interés, los de corto plazo se suponen prácticamente estables durante todo el horizonte de proyección, en línea con una política del BCE que fomente la recuperación económica en ausencia de tensiones inflacionistas. En cuanto a los tipos de la deuda pública a largo plazo, habría dos componentes a considerar. Por un lado, para el tipo libre de riesgo se toma el del bono alemán a diez años, que según los supuestos comunes repuntaría 30 p.b. en 2013; a partir de este momento, este tipo se consideraría constante.

Por otro lado, hay que tener en cuenta posibles variaciones de la prima de riesgo soportada por la deuda pública española. En el momento de redactar este informe, ésta se aproximaba a los 400 p.b., aunque se considera que este nivel no va a ser representativo del año en curso. En 2012, se supondrá que el valor medio de ésta alcanzará los 360 p.b., aunque las probabilidades de desviaciones de este valor medio a la baja son sensibles. Para 2013 y años siguientes, se supone que dicha prima de riesgo se reduce progresivamente a causa de la minoración de los principales focos de riesgo-país percibidos por los mercados: un riesgo de origen fiscal y otro financiero. El primer componente del riesgo se espera que se reduzca a consecuencia de la mayor credibilidad que proporcionará tanto la correcta ejecución de la senda fiscal comprometida, como el funcionamiento de la LOEP. La determinación de la cuantía de descenso de los spreads siempre entraña cierta incertidumbre. Se considera que el recorte acumulado hasta 2015, unos 200 p.b., poco más de la mitad de la prima soportada en la actualidad, no parece un supuesto irrealista en un escenario central de funcionamiento razonable de las reformas fiscal y financiera.

La distribución de este descenso también implica introducir algunos supuestos adicionales. Dada la fuerte carga frontal del ajuste fiscal español y el impacto esperado de las reformas fiscales, financieras, del mercado de trabajo y estructurales a lo largo de 2012, se supone un descenso de 100 p.b. en 2013 y de otros 50 p.b. en 2014 y 2015. Dado que el tipo de interés libre de riesgo repunta levemente en 2013, en términos netos el tipo a largo plazo solamente se ve recortado 70 p.b. En los siguientes años, sin embargo, el descenso de 50 p.b. en la prima de riesgo se transmite íntegramente al tipo de interés de la deuda pública.

2.3. El escenario 2012-2015

Condicionantes. Efectos de las reformas estructurales

El crecimiento de la economía española entre los años 2012 y 2015 se verá condicionado por lo siguiente:

- a) **El proceso de reducción de endeudamiento de los agentes privados**, cuyo más claro reflejo fue el déficit por cuenta corriente de 10% del PIB registrado en 2007. En términos del PIB, este apalancamiento viene reduciéndose desde mediados de 2010.

Desde que comenzara esta tendencia de reducción de endeudamiento, los progresos en cuanto a la reconstitución de la riqueza financiera neta/PIB de los agentes privados han sido desiguales: mientras que las empresas han visto incrementarse la suya en torno a un 7% desde el cuarto trimestre de 2010 al cuarto de 2011, los hogares han visto retroceder ligeramente la suya en el mismo período.

Esta trayectoria está orientada hacia la corrección estructural de los desequilibrios en los balances de estos sectores de la economía tienen consecuencias inevitables sobre las decisiones de gasto de los agentes. El consumo y la adquisición de viviendas para los hogares y la inversión en equipo productivo para las empresas registrarán tasas de crecimiento necesariamente suaves.

- b) **La consolidación de las finanzas públicas.** En el marco del Procedimiento de Déficit Excesivo en que se encuentra incursa España desde 2009, la obligación de alcanzar en 2013 una necesidad conjunta de financiación de las AAPP de 3% del PIB es, además de un requisito imprescindible para lograr un entorno estable de crecimiento a medio plazo, una restricción vinculante sobre el crecimiento a corto plazo. Más aún, la desviación del objetivo presupuestario en que las AAPP incurrieron en 2011, registrando una necesidad de financiación 2,5 p.p. superior a la señalada en el Programa de Estabilidad 2011-2014, supone un factor de ajuste adicional en los años 2012 y 2013, que acentuará la orientación contractiva de la política fiscal en un momento en que la economía española ya muestra un brecha cíclica claramente negativa.

En este contexto, como se verá más adelante, el paso en 2012 de una necesidad de financiación de las AAPP del 8,5% a otra del 5,3% del PIB implicará un ajuste estructural cercano a 4 p.p., que a corto plazo producirá efectos netos negativos sobre el crecimiento. Efectos que se diluirán paulatinamente a medio plazo, a medida que vayan apareciendo efectos no-keynesianos compensatorios, en forma de una mayor confianza de los agentes, reducciones de la prima de riesgo soportada por los pasivos colocados internacionalmente, etc.

Lo mismo puede decirse del año 2013, aunque con una magnitud inferior, ya que en este año el ajuste estructural será aproximadamente la mitad que en 2012, unos 2 p.p. La brecha cíclica comenzará a cerrarse a lo largo del año y reducirá la necesidad de financiación. En 2014 y 2015, finalmente, el ajuste estructural será significativamente más modesto, de unos 0,4 p.p. acumulados durante estos dos años, lo que facilitará en mayor medida la recuperación de tasas de crecimiento comprendidas entre el 1% y el 2%.

De cualquier modo, hay que subrayar de nuevo que las repercusiones de esta consolidación fiscal son netamente positivas, aunque tengan un coste

en el corto plazo en términos de crecimiento. Así, este esfuerzo permitirá que la deuda pública inicie una trayectoria descendente a partir de 2014, contribuyendo positivamente a la disminución de deuda frente al resto del mundo a medida que la balanza por cuenta por corriente pasa a registrar un saldo positivo. Por otro lado, a medida que se afiance entre los agentes la percepción de una reducción duradera de los pasivos públicos, se generará un efecto renta agregado positivo, relanzando un crecimiento saneado. Si además estos resultados se consiguen en el marco de una regla fiscal simple y transparente como la contenida en la LOEP, mejorarán la predictibilidad de la política fiscal y la calidad de las decisiones de los agentes privados.

- c) El tránsito hacia el equilibrio en el mercado de la vivienda.** Con cerca de 90.000 viviendas iniciadas en 2011, el pasado año marcó el mínimo de esta serie desde el comienzo del ajuste del mercado en 2007. Sin embargo, 2011 ha sido también el primer año en que ha comenzado a reducirse el stock de viviendas nuevas sin vender, que, habiendo llegado a superar las 700.000 unidades, podría haberse rebajado en cerca de 55.000.

Sobre la base de la información disponible de demanda de vivienda, que mostraba a finales de 2011 caídas interanuales muy acusadas, el escenario contempla un ajuste lento del mercado. En este marco, el número de viviendas iniciadas se reactivará muy suavemente, sólo en respuesta a la profundización en la reducción del stock de las no vendidas. Así, se pasará de unas 90.000 viviendas iniciadas en 2011 a unas 105.000 en 2015, aunque el cambio implicará ya leves tasas de crecimiento interanuales positivas en formación bruta de capital en construcción residencial durante los dos últimos años del período de previsión. La gradual apertura de los canales crediticios a medio plazo y un ajuste adicional de los precios reales – vinculado en parte a la reforma financiera- los factores que posibiliten que una demanda “latente”, basada principalmente en crecimiento y cambios demográficos, vaya revelándose con mayor intensidad. Nótese, sin embargo, que el número de iniciaciones de vivienda que se prevé en 2015 sería todavía una séptima parte aproximadamente del registrado en 2006.

- d) La recuperación del entorno internacional.** Pese a la relativa mejora en la coyuntura economía internacional, persisten ciertos riesgos a la baja sobre el crecimiento mundial. El FMI analiza en su WEO de primavera los principales riesgos a la baja, que atañen tanto a zonas concretas como a la economía global en su conjunto. En la zona euro, podrían venir originados por una espiral combinada de problemas en los balances bancarios y una prolongación de la falta de confianza en la deuda soberana, que encarezca más de lo previsto los costes de financiación. En los mercados emergentes, los riesgos se derivan de un potencial deterioro de la calidad de los balances bancarios a causa de la baja rentabilidad de algunas inversiones acometidas durante la fase de expansión que genere una ralentización del crédito. En Estados Unidos y Japón, las dificultades para reducir los abultados déficits fiscales podrían traer como consecuencia fuertes caídas de los precios de sus pasivos, con las consiguientes repercusiones para los tenedores de éstos. Finalmente, un cese total de las exportaciones de petróleo de Irán, sin una sustitución fácil

a corto plazo por exportaciones procedentes de otros países, podría traer consigo una caída de hasta un punto en el crecimiento del PIB mundial respecto al escenario base.

Aun teniendo presentes estos riesgos, el escenario central contemplado en el WEO de primavera es, sin embargo de moderada recuperación en 2013, a medida que los principales desequilibrios vayan corrigiéndose en cada zona. Así, la mayor parte de las economías principales del planeta crecerán entre uno y dos puntos más en 2013 que en 2012: la zona euro mejoraría de -0,5% a 0,9%, pasando Alemania de 0,6 a 1,5%, Francia de 0,5 a 1% e Italia de -1,9% a -0,3%. Fuera de la zona euro, Reino Unido pasará de 0,8 a 2%, Estados Unidos prácticamente mantendría su tasa de avance del PIB en el 2,4% (tres décimas más que en 2012), los países emergentes acelerarían de 5,7% a 6% y, en conjunto, el PIB mundial saltaría de 3,5% a 4%.

Por tanto, se trata de un cuadro que, de materializarse, implicará en los años posteriores a 2012 una aportación claramente positiva del crecimiento de las exportaciones españolas. Además, se supone que la empresa española aprovechará esta oportunidad de expansión, tanto por la experiencia previa en los mercados de exportación acumulada durante los años más duros de la crisis, y demostrada en las cifras de exportación de los últimos años, en los que las sorpresas al alza han sido continuas, como por las ganancias de competitividad propiciadas, entre otros factores, por la reforma laboral.

- e) Las reformas estructurales.** En el PNR 2012 se justifica cómo tanto la reforma laboral como la financiera, la introducción de la LOEP y el resto de reformas estructurales en marcha representan un choque de oferta y generan efectos positivos a largo plazo sobre el PIB y el empleo de la economía española.

La reforma laboral lo hace a través de la alteración de distintos parámetros estructurales del mercado de trabajo, como la reducción del poder de mercado de ciertas instancias negociadoras en el mercado, la reducción del coste de contratación, el aumento de la eficiencia en el proceso de búsqueda de empleo, el descenso de la tasa de destrucción de empleo a causa de la menor temporalidad y la mayor flexibilidad de organización interna en la empresa, con las consiguientes ganancias en la productividad total de los factores. Estos cambios paramétricos se traducen en una menor caída del empleo, comparada con otras fases recesivas (y una mayor creación que en otras fases expansivas, a medida que comienza a cerrarse la brecha cíclica), un consumo superior, tanto a partir de efectos renta positivos como por una menor elasticidad de sustitución intertemporal que aporta la menor tasa de temporalidad y una inversión en capital productivo más dinámica, arrastrada por la mayor contratación que incrementa la productividad marginal del capital.

Complemento estrecho de la reforma laboral es la batería de reformas estructurales que piensa poner en marcha el Gobierno para seguir dinamizando la competencia en los mercados de bienes y servicios. Éstas

se describen pormenorizadamente, junto con su calendario de aprobación, en el Programa Nacional de Reformas 2012 que acompaña a este Programa de Estabilidad 2012-2015.

En cuanto a la reforma financiera, en el PNR se ha estimado principalmente un impacto vía precios, a través de una reducción del coste de financiación externo de los intermediarios financieros, repercutido en el coste de financiación doméstico. También se supuso que la introducción de la LOEP redundaría en una mayor probabilidad estimada de reacción del Gobierno ante desviaciones de la senda anunciada de stocks de deuda/PIB, con el consiguiente recorte adicional de la prima de riesgo. Esta suavización del coste de financiación externo incidiría sobre el pasivo, y se transmitiría, con intensidad gradualmente mayor, al coste de financiación doméstico soportado por familias y empresas, elevando el valor de su riqueza y estimulando la inversión y el empleo.

Finalmente, el PNR también evalúa los efectos del nuevo sistema de pago a proveedores de las Administraciones Territoriales, cifrándolos en unos 0,5 p.p. adicionales de crecimiento del PIB y unos 100.000 nuevos empleos entre 2012 y 2013.

Todas estas reformas se introducen simultáneamente en 2012, originando efectos crecientes a lo largo de todo el horizonte de previsión, excepto las referidas a los pagos a proveedores, que concentran los suyos en 2012 y 2013. Se introdujeron, sin embargo, algunas cautelas en cuanto a la distribución temporal de los efectos de la reforma laboral y financiera, a efectos de adaptar los resultados al entorno real en que se desenvuelven las reformas. En concreto, se supuso que los efectos acumulativos de la reforma laboral se ponían en marcha a un ritmo más lento que el revelado por el ejercicio de simulación, dado tanto el shock fiscal negativo que se superpone a la misma, como la existencia de un grado de utilización de la capacidad relativamente bajo en el sector productor, lo que retardará las decisiones de ampliación de planta y equipo productivo. En cuanto a la traslación del menor coste de financiación externo al coste del capital doméstico, se supuso que la tasa de pass-through era solo de un 40% anual, para dar cabida tanto a consideraciones de demanda, necesidad de reducción de las ratios de endeudamiento previa al abaratamiento del crédito como de oferta conveniencia de reestructuración de los balances bancarios gracias a los mayores márgenes que disfrutaban los intermediarios. En el actual escenario, para adoptar unas hipótesis todavía más conservadoras se supone que la traslación es todavía más lenta de modo que la repercusión se reduce al 20% anual entre 2012 y 2015.

Estas hipótesis de inserción en el escenario macroeconómico implicaban que, mientras la reforma laboral surtía plenos efectos en el período 2012-2020 (el analizado en el PNR), los descensos de la prima de riesgo no llegaban a ejercerlo completamente en el mismo intervalo, aunque sí proporcionaban la parte más sustancial de su impulso total. En dicho horizonte, la reforma laboral aporta 4,5 p.p. al nivel de output a largo plazo y reduce el número de desempleados en cerca de 800.000 personas. Por su parte, las reducciones de la prima de riesgo añaden otros 1,8 p.p. al nivel de PIB a largo plazo, mientras

que los efectos cuantitativos de la reforma financiera aportaban 0,8 p.p. al nivel del PIB. Por lo demás, otras reformas anteriores, como la transposición de la Directiva de Servicios en 2010 o la reforma de las pensiones de 2011 generarán conjuntamente otros 1,6 p.p. adicionales de PIB a largo plazo. En total, todas estas reformas contribuirían con unos 8,7 p.p. al PIB potencial de la economía.

El escenario donde idealmente pueden cuantificarse los efectos de estas reformas, y otras que no han podido incluirse este año en el PNR es uno de largo plazo, como el que brinda este documento. El desenvolvimiento de las mismas, como se ha dicho antes, no es inmediato y menos si se parte de un escenario en el que ya se arrastran desequilibrios relevantes en lugar de un equilibrio estacionario.

No obstante, es claro que incluso en el escenario 2012-2015 estas reformas ya están operativas, especialmente a partir de 2013. Una estimación rápida de sus efectos conjuntos sobre el crecimiento anual del PIB los situaría, aproximadamente, en unas 3-4 décimas de crecimiento anuales por término medio en este primer año. Sus principales vías de transmisión en el cuadro macroeconómico serían consumo privado, formación bruta de capital fijo privada e, indirectamente, exportaciones, a través del mayor crecimiento de la competitividad externa que propician. A su vez, repercuten en el crecimiento del PIB a través de todos sus componentes: productividad total de los factores, capital e input trabajo.

Por último, conviene hacer una reflexión que cobra especial sentido cuando se mezclan los efectos de las dos reformas simultáneamente en el cuadro macroeconómico. Si bien cada una de estas reformas por separado genera un efecto sustitución inequívoco, reducción a corto plazo de salarios reales y del coste real de utilización del capital, conjuntamente producen a priori un efecto ambiguo sobre el coste relativo de utilización de ambos factores productivos. Sin embargo, la aplicación de ambas reformas va acompañada de efectos riqueza positivos, tanto más importantes cuanto más se avanza en su aplicación, lo que permite compatibilizar aumentos en la cantidad demandada de ambos factores con una indeterminación sobre el movimiento de su precio relativo o sus proporciones dentro de los procesos productivos.

Descripción del escenario

El escenario contempla para España la prolongación de la tendencia contractiva observada desde mediados de 2011, unida a un fuerte ajuste fiscal en 2012, que da como resultado una caída del PIB de 1,7%. En los años posteriores, a medida que se va cerrando la brecha cíclica, se atenúa el tamaño de los esfuerzos fiscales, y van materializándose los efectos positivos de la reforma sobre la oferta, la tasa de crecimiento se va elevando hasta 0,2%, 1,4% y 1,8% respectivamente. Desde el ángulo de la aportación de las reformas estructurales al crecimiento del PIB, éstas explicarían en 2013 entre 0,5 y 0,6 p.p. de crecimiento, ampliándose su contribución durante los años siguientes.

Cuadro 2.3.1 PERSPECTIVAS MACROECONÓMICAS							
Índices de volumen encadenado. Año 2008=100, salvo indicación en contrario							
	Código SEC	2011 (A)	2011 (A)	2012 (F)	2013 (F)	2014 (F)	2015(F)
		Nivel	Variación anual en %				
1. PIB real	B1*g	96,9	0,7	-1,7	0,2	1,4	1,8
2. PIB nominal. Miles de millones de euros	B1*g	1073,4	2,1	-0,7	1,9	3,0	3,5
Componentes del PIB real							
3. Gasto en consumo final nacional privado (*)	P.3	96,3	-0,1	-1,4	-1,1	0,6	1,1
4. Gasto en consumo final de las AA.PP.	P.3	101,7	-2,2	-8,0	-4,6	-1,9	-2,8
5. Formación bruta de capital fijo	P.51	74,2	-5,1	-9,0	-0,5	2,4	3,0
6. Variación de existencias (% del PIB)	P.52 + P.53	88,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
7. Exportación de bienes y servicios	P.6	110,8	9,0	3,5	6,9	7,5	8,0
8. Importación de bienes y servicios	P.7	90,0	-0,1	-5,1	1,3	5,4	6,2
Contribuciones al crecimiento del PIB real							
9. Demanda nacional final		-	-1,7	-4,4	-1,6	0,4	0,8
10. Variación de existencias	P.52 + P.53	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
11. Saldo exterior	B.11	-	2,5	2,7	1,8	1,0	1,0
(*) Incluye a los hogares y a las ISFLSH (instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares)							
(A) Avance; (F) Previsión							
Fuentes: INE y Ministerio de Economía y Competitividad							

Durante este período, en relación con la composición del crecimiento, el común denominador es la debilidad de la demanda nacional, que solamente a partir de 2014 presenta aportaciones levemente positivas. Este fenómeno puede explicarse principalmente tanto a partir de los procesos de desapalancamiento en curso para el sector privado, como de las consecuencias del esfuerzo fiscal del Gobierno, que a corto plazo revierte sobre la renta disponible y el excedente bruto de explotación empresarial y, por tanto, limita las posibilidades de gasto en consumo e inversión. Igualmente, la evolución esperada del empleo influye negativamente sobre el consumo.

Por el contrario, la contribución del sector exterior será positiva y significativa durante estos cuatro años, aunque decreciente, de 2,7 en 2012 a 1 p.p. en 2015, de modo que a medida que avanza el tiempo la demanda nacional va tomando el relevo en el papel de motor del crecimiento. En 2015, sin embargo, todavía la contribución de la demanda externa será superior a la de la nacional. No obstante, debe entenderse que una parte sustancial de la mejora en la aportación de la demanda externa al crecimiento es estructural, en la medida en que viene dada por una recomposición de la oferta hacia sectores con mayor propensión exportadora que la construcción.

Dentro de la demanda nacional, las tasas de crecimiento del consumo privado serán compatibles con el mantenimiento de capacidades de financiación de los hogares, situadas entre el 1% y el 2% del PIB durante todos los años. Esta evolución del consumo también es compatible con la profundización en el proceso de reducción del endeudamiento. En concreto, durante los 4 años que cubre este Programa el sector hogares será capaz de generar unos 70.000 millones de euros en este concepto, que aplicados al stock de deuda subsistente podrían reducirla en alrededor de un 8%. Teniendo en cuenta también la variación del PIB nominal, manteniéndose constante el nivel de activos financieros, la ratio de deuda/PIB podría retroceder prácticamente hasta niveles de finales de 2003, lo que representaría un grado de avance del desapalancamiento importante.

Por lo demás, el principal determinante del consumo privado en un contexto de moderada evolución del crédito, la renta disponible real, evoluciona influida tanto por la senda del desempleo –más benigna que en el pasado, especialmente a partir de 2013- como por las políticas de consolidación fiscal, algunas de las cuales tienen incidencia negativa, recorte de subvenciones y otras, principalmente a partir de 2014, positiva, supresión del recargo especial

de IRPF a partir de dicho año. Sin embargo, a partir de 2014, comienzan a vislumbrarse algunas posibilidades de alisamiento temporal del perfil de consumo, tanto por una mayor fluidez del canal crediticio, como por unas expectativas de recuperación más firmes y un descenso esperado de la carga impositiva futura.

En cuanto al consumo público, éste registra una evolución a la baja de dimensiones históricas en 2012, al constituir su recorte algo más de un tercio del esfuerzo total a desarrollar por las AAPP en este año. De este modo, se convertirá durante el presente año en el componente de la demanda nacional que realice una contribución más negativa al crecimiento de la misma. Durante los próximos años, a medida que vaya disminuyendo la intensidad del esfuerzo estructural, experimentará tasas de caída progresivamente más suaves, aunque todavía de magnitud apreciable, que lastrarán la demanda nacional en media unos 0.7 p.p. anuales, tomando solo el efecto directo.

La formación bruta de capital fijo experimentará una fuerte caída en 2012 (-9%), debido principalmente a la inercia arrastrada en 2011 y a la continuidad del ajuste en el mercado residencial. A pesar de la incidencia de las reformas estructurales en 2013, presentará todavía una variación negativa en dicho año, por el peso del endeudamiento empresarial, pero a partir de ese año su evolución será mucho más positiva, al acumularse los shocks positivos de diversa índole y progresar el desapalancamiento. En cualquier caso, el peso de los fuertes recortes en inversión pública hasta 2015 influirá negativamente sobre la trayectoria de la formación bruta de capital fijo en construcción, cuyas tasas interanuales no entrarán en territorio positivo hasta 2014.

Pasando al ámbito de la demanda externa, las exportaciones de bienes y servicios seguirán en líneas generales el crecimiento de los mercados de exportación españoles, con una elasticidad respecto a los mismos que implica una ganancia de cuota acumulada a lo largo de los 4 años. Por otro lado, se beneficiarán también de las caídas en costes laborales unitarios nominales (en media de 1% anual a lo largo del horizonte de previsión), gran parte de los cuales se supone se transmitirán a ganancias de competitividad frente a nuestros principales socios comerciales –dada la contención de los precios de exportación-.¹ De nuevo en términos medios, las ganancias de competitividad real aportarían unos 0,5-0,6 p.p. al crecimiento de las exportaciones entre 2012 y 2015. En cuanto a su composición, las exportaciones de servicios mantendrán aproximadamente su peso de un tercio sobre las exportaciones totales de bienes y servicios, en línea con la tendencia de los últimos años.

Las importaciones de bienes y servicios evolucionarán en línea con la demanda final, experimentando una fuerte caída en 2012 y recuperándose durante los siguientes años. La elasticidad respecto a la demanda final se eleva respecto a la media de la última década, en línea con la sustitución parcial de la construcción por otras ramas productivas de mayor contenido importador. Por otro lado, se espera una contribución negativa (esto es,

¹ Se supone que durante 2012 y 2013 los ahorros de costes laborales unitarios podrían verse incluso amplificados por contracciones en los márgenes, dada la debilidad de la demanda interna.

contractiva sobre el crecimiento de las importaciones) del tipo de cambio efectivo real, principalmente debido a un crecimiento de los precios domésticos algo por debajo del de nuestros principales socios comerciales.

Desde el lado de la oferta, el patrón de comportamiento más novedoso que contiene este escenario es la mayor flexibilidad a la baja de la remuneración salarial por trabajador. Siguiendo la estela de la deriva salarial negativa, ya observada en 2011, y con el refuerzo proporcionado por la reforma laboral de los convenios empresariales, se espera un ligero crecimiento moderado de la remuneración por trabajador en 2012, e incluso una ligera disminución en 2013. Todo ello, contribuirá junto con las mayores oportunidades de flexibilizar la organización del trabajo en las empresas, a mitigar la destrucción de empleo.

Cuadro 2.3.2 MERCADO DE TRABAJO (*)							
	Código SEC	2011 (A)	2011 (A)	2012 (F)	2013 (F)	2014 (F)	2015(F)
		Nivel	Variación anual en %				
1. Población ocupada total (millones de personas)		18.412,9	-2,0	-3,6	-0,3	0,8	1,1
2. Empleo equivalente a tiempo completo (millones personas)		17.164,8	-2,0	-3,7	-0,4	0,7	1,0
3. Productividad por ocupado (miles euros)		57,2	2,8	1,9	0,5	0,6	0,7
4. Productividad por ocupado a tiempo completo (miles euros)		61,4	2,8	2,0	0,6	0,7	0,8
5. Remuneración por asalariado (**) (miles euros)	D.1	33,7	0,8	0,2	-0,4	0,2	0,3
6. Coste Laboral Unitario		-	-1,9	-1,7	-1,0	-0,5	-0,5
7. Remuneración de asalariados (miles de euros)		501.573	-1,0	-3,5	-0,7	0,9	1,2
8. Tasa de paro (% de población activa)		-	21,6	24,3	24,2	23,4	22,3
(*) Datos en términos de Contabilidad Nacional, salvo la tasa de paro							
(**) Remuneración por asalariado equivalente a tiempo completo							
(A) Avance; (F) Previsión							
Fuentes: INE y Ministerio de Economía y Competitividad							

Incluso en años de crecimiento del PIB más robusto, 2014 y 2015, se espera un crecimiento de la remuneración individual de pequeña entidad, sensiblemente por debajo del deflactor del consumo privado. Este cambio estructural, que permitirá conseguir a medio plazo una correlación mucho más ajustada entre salarios reales y productividad, posibilitará también una recomposición de los márgenes del sector empresarial (con una caída media anual de los costes laborales unitarios reales en torno al 2%, entre 2012 y 2015) y además permitirá compatibilizar varios años de cierre de la brecha cíclica con un crecimiento de los precios por debajo del 2%, al tiempo que retener buena parte del terreno avanzado en cuanto a la contribución de la demanda externa.

Cuadro 2.3.3 EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS							
	Código SEC	2011 (A)	2011 (A)	2012 (F)	2013 (F)	2014 (F)	2015(F)
		Nivel	Variación anual en %				
1. Deflactor del PIB		101,9	1,4	1,0	1,6	1,6	1,7
2. Deflactor del consumo privado (*)		104,4	3,2	1,6	2,2	1,7	1,9
3. IPC Armonizado		116,4	3,1	1,0	1,2	1,5	1,7
4. Deflactor del consumo público		101,0	0,4	0,4	0,6	0,7	0,7
5. Deflactor de la formación bruta de capital fijo		100,4	2,0	-0,1	0,4	1,6	2,2
6. Deflactor de las exportaciones (bienes y servicios)		101,2	4,5	2,6	2,6	3,0	3,0
7. Deflactor de las importaciones (bienes y servicios)		104,2	7,8	2,7	2,4	2,9	3,1
(*) Incluye hogares e instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares							
(A) Avance; (F) Previsión							
Fuentes: INE y Ministerio de Economía y Competitividad							

El conjunto de los efectos de la reforma laboral encuentran su síntesis más clara en la evolución del empleo, dado que la relación output-empleo se hace más favorable ya desde 2012, primer año de aplicación de la reforma laboral. De esta forma, la negociación de los salarios en condiciones más competitivas, la mitigación de los mecanismos de persistencia de los salarios nominales, así como unos costes de utilización de los servicios del trabajo menos onerosos para la empresa redundarán en una menor destrucción de empleo. Además, a pesar de la pérdida de peso de la inversión en construcción dentro de la demanda total, el umbral de creación de empleo se

rebajará, de modo que en un escenario central puede suponerse que con tasas de crecimiento del PIB algo superiores al 1% ya podrá crearse un pequeño volumen de empleo.

Profundizando algo más en el modo en que la reforma laboral contribuye a la creación de empleo, ésta actúa implícitamente sobre dos variables distintas. Por un lado, al reducir los costes de mantenimiento de vacantes por las empresas, disminuye las horas por trabajador. Por otro, en la medida que incentiva la contratación, al abaratar el coste total de los servicios del trabajo, su efecto será mayor cuando dejen sentirse los efectos positivos de demanda asociados a la reforma, vía expectativas de los consumidores e incentivos a la inversión en capital. En términos de Contabilidad Nacional –empleo equivalente a tiempo completo- el efecto neto es positivo, predominando un impulso al empleo. De cualquier modo, este impulso será tanto más perceptible conforme avancen los años, ya que el impacto negativo de los ajustes fiscales sobre la demanda se irá desvaneciendo y predominarán los efectos positivos de la reforma en sí misma. Este es precisamente el patrón que recoge el escenario macroeconómico plasmado en este Programa de Estabilidad.

Este comportamiento del empleo, unido a una población activa en leve declive, tanto por las perspectivas demográficas como por el efecto psicológico asociado al nivel alcanzado por la tasa de paro, traerá como resultado una inflexión de la tasa de desempleo a partir de 2013, año en que ya se rebajará una décima, para pasar a registrar descensos más significativos, en torno a 1 punto, tanto en 2014 como en 2015.

Por último, la reforma laboral rompe en alguna medida el patrón tradicionalmente contracíclico de la productividad aparente en España. Si bien en 2013, primer año en que esta genera unos efectos significativos, la productividad aparente se ralentiza, en los años posteriores, su tasa de crecimiento se eleva hasta el 0,8% en 2015. La razón de fondo habría que buscarla en la mejora de la productividad total de los factores (PTF) que induce la reforma, tanto por las mejores posibilidades de combinar eficientemente los factores productivos que brinda, como por la propia acumulación de capital humano que fomenta, a través de la disminución de la tasa de temporalidad. Este crecimiento más intenso de la PTF estaría también detrás de la mejora a medio plazo de los salarios reales, no recogida en el horizonte de previsión, por exceder este fenómeno este plazo. Las simulaciones llevadas a cabo en el modelo REMS revelan que el nivel de los salarios reales, en un horizonte suficientemente prolongado, se encontraría incluso por encima del alcanzado antes de la aplicación de la reforma.

En síntesis, las novedades que introduce la reforma laboral en cuanto al proceso de ajuste del mercado de trabajo en un marco de debilidad de la demanda son muy relevantes. Por un lado, es el salario real –gracias a la contención de los salarios nominales- el que lidera el ajuste, en lugar del empleo destruido. Además, gracias a la mayor productividad inducida por la propia reforma, el salario real acabará repuntando tras una primera fase de caída. Así, la mayor flexibilidad salarial propiciada por la reforma laboral tiene unos efectos globales claramente beneficiosos, tanto para la economía en su

conjunto como para el propio colectivo de trabajadores, en la medida en que se evita la eliminación de puestos de trabajo y, a medio plazo, se consiguen ganancias en su remuneración real respecto a la situación inicial.

Finalmente, la mejora significativa de la necesidad de financiación de la economía española entre 2012 y 2015 es el resultado tanto de las persistentes capacidades de financiación de hogares y sociedades, como de la reducción continua de la necesidad de financiación de las AAPP. Así, resulta especialmente notable el paso de una necesidad de financiación de 3,4% del PIB en 2011 a una capacidad de financiación de 1,8% en 2015, con las consecuencias lógicas de este proceso sobre la reducción del stock de deuda externa de la economía española. De esta manera, a partir de 2013 incluso la variable stock que más resistencia ha presentado a la mejora, el endeudamiento de la economía frente al resto del mundo, resultaría afectado positivamente por la acumulación de flujos correctores a lo largo del período transcurrido desde el comienzo de la fase contractiva del ciclo. Aunque por naturaleza la reducción del stock de deuda no puede ser abrupta, se considera que la aparición de este punto de inflexión generará nuevas reducciones en la prima de riesgo soportado por los pasivos españoles en el exterior, reforzando los efectos beneficiosos de las reformas que en principio han sido contemplados en el PNR y el presente escenario macroeconómico.

Cuadro 2.3.4 SALDOS SECTORIALES						
% del PIB	Código SEC	2011 (A)	2012 (F)	2013 (F)	2014 (F)	2015(F)
1. Cap.(+)/Nec.(-) de financiación frente al resto del mundo	B.9	-3,4	-0,9	0,8	1,4	1,8
- Saldo de intercambios exteriores de bienes y servicios		-0,6	2,1	4,0	5,0	5,9
- Saldo de rentas primarias y transferencias corrientes		-3,3	-3,5	-3,7	-4,0	-4,5
- Operaciones netas de capital		0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
2. Cap.(+)/Nec.(-) de financiación del sector privado	B.9	5,1	4,4	3,8	3,6	2,9
3. Cap.(+)/Nec.(-) de financiación del sector público	EDP B.9	-8,5	-5,3	-3,0	-2,2	-1,1
4. Discrepancia estadística		-	-	-	-	-
(A) Avance; (F) Previsión						
Fuente: INE y Ministerio de Economía y Competitividad						

Por otro lado, como se aprecia en la tabla que recoge los saldos sectoriales, la capacidad de financiación conjunta de todo el sector privado se mantiene robusta a lo largo de los 4 años analizados. En este sentido, pasaría de 4,4% del PIB en 2012 al 2,9% en 2015, lo que permite progresos sustanciales en el retroceso del endeudamiento. El nivel de la capacidad de financiación privada a lo largo del periodo es garantía de que este proceso corrector continuará durante algunos años más, posiblemente hasta cerca del final de la presente década. Este ajuste presenta una duración algo asimétrica entre la fase de acumulación de deuda y la de reducción, siendo algo más prolongada esta última. Como se verá más adelante, esta asimetría tiene efectos moderadores sobre el crecimiento potencial, que volverá a exceder una tasa del 2% solo al final de la década. Este cambio es consistente con un aspecto del crecimiento potencial a veces no suficientemente puesto de relieve en su definición estadística, como su necesaria compatibilidad con las restricciones financieras intertemporales de la economía en su conjunto.

3. DÉFICIT PÚBLICO Y DEUDA PÚBLICA

3.1. Las Administraciones Públicas en 2011

En 2011, las Administraciones Públicas españolas registraron un déficit del 8,5% del PIB, frente al déficit del 9,3% registrado en 2010. El déficit de 2011 supone una desviación negativa de 2,5 puntos porcentuales de PIB respecto al objetivo del 6%, marcado en la Actualización del Programa de Estabilidad 2011-2014.

Cuadro 3.1.1 LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN 2011 % del PIB									
	Administración Central		Comunidades Autónomas		Corporaciones Locales		Seguridad Social		Total AA.PP.
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010 2011
Total ingresos	14,0	13,4	13,6	12,5	6,5	5,8	14,8	14,7	36,3 35,1
Impuestos directos	6,0	5,5	2,7	3,2	0,8	0,8	0,0	0,0	9,5 9,5
Impuestos indirectos	5,3	3,9	3,0	3,9	2,1	2,0	0,0	0,0	10,3 9,8
Cotizaciones sociales	1,2	1,2	0,0	0,0	0,0	0,0	12,0	11,7	13,3 13,0
Otros ingresos	1,5	2,8	7,8	5,4	3,7	3,0	2,7	3,0	3,1 2,9
Total gastos (PDE)	19,0	16,4	17,1	17,2	7,2	6,6	15,0	14,8	45,6 43,6
Remuneración de asalariados	2,3	2,3	7,3	7,0	2,0	2,0	0,3	0,2	11,9 11,5
Consumos intermedios	1,0	1,0	2,6	2,6	1,9	1,8	0,1	0,1	5,6 5,4
Transferencias sociales en especie (vía mercado)	0,2	0,1	2,7	2,5	0,1	0,1	0,1	0,1	3,0 2,8
Prestaciones sociales	1,3	1,3	0,3	0,4	0,1	0,1	13,5	13,5	15,3 15,2
Intereses (PDE)	1,7	2,1	0,3	0,5	0,1	0,1	0,0	0,0	1,9 2,4
Subvenciones	0,2	0,2	0,4	0,3	0,2	0,2	0,4	0,3	1,2 1,1
Formación bruta de capital	1,0	0,9	1,3	1,0	1,5	0,9	0,0	0,0	3,8 2,8
Otros gastos	11,3	8,6	2,1	2,9	1,3	1,6	0,6	0,5	2,9 2,5
Capacidad (+) / Necesidad (-) de Financiación (1)	-5,0	-2,9	-3,5	-4,7	-0,6	-0,8	-0,2	-0,1	-9,3 -8,5
p.m.: Consumo público	3,9	3,8	12,8	12,3	4,0	3,8	0,5	0,4	21,1 20,3
Deuda pública (PDE)	46,4	52,1	11,4	13,1	3,4	3,3	0,0	0,0	61,2 68,5

(1) Incluye el efecto de las liquidaciones de las Administraciones Territoriales.

Fuentes: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Ministerio de Economía y Competitividad y Banco de España

Por componentes, el origen de la desviación se centró en los ingresos. Tomando conjuntamente los ingresos corrientes y de capital (en términos de Contabilidad Nacional) y considerando como referencia las previsiones del anterior Programa de Estabilidad, **22.900 millones de euros de una desviación de 26.200** se debieron a éstos. Dentro de ellos, destacó la desviación registrada en impuestos sobre la producción e importaciones (10.200 millones), impuestos directos sobre la renta y la riqueza (4.400 millones) y contribuciones sociales (3.100 millones). En el capítulo de gasto, se observó una desviación de unos 2.600 millones en consumos intermedios, de 1.000 en remuneración de asalariados públicos y de 2.000 en gastos por intereses.

Dicha desviación se produjo como consecuencia, en parte, del contexto económico nacional e internacional de menor crecimiento económico y de mayores tensiones financieras respecto a lo previsto en la elaboración del Programa de Estabilidad. Así, frente a una previsión del 1,3% en 2011, el PIB real creció en ese año un 0,7%, lo que condujo a un sensible deterioro del empleo que se redujo un 2%, frente a una previsión de aumento del 0,2%. Los efectos de esa situación sobre las cuentas públicas se han traducido, sobre todo, en unos ingresos por impuestos y cotizaciones sociales muy inferiores a los previstos.

En este sentido, medir la desviación presupuestaria con origen en factores cíclicos a través de la “sorpresa” en el saldo cíclico registrada en el año suele ser el procedimiento más convencional, aunque en este caso podría no resultar la medida más exacta, por ser una medida agregada. En efecto, además de estar afectada por variaciones en toda la senda de crecimiento potencial, no presta suficiente atención a la dificultad de calibrar la sensibilidad cíclica real de algunos impuestos, como el de Transmisiones

Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. Así, una aproximación a través de ecuaciones individuales de ingresos tributarios a partir de la variación de sus bases puede ser un método más certero para intentar acotar realmente el origen puramente cíclico de la desviación.

Cuadro 3.1.2 OPERACIONES ONE-OFF DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN 2011 Millones de euros			
	Administración Central	Comunidades Autónomas	TOTAL
Gastos	2.311	1.700	4.011
Deterioro acciones Unnim propiedad del FROB	594		594
Financiación inversiones locales a través del FEIL y FEES	799		799
Gasto en expropiaciones Ministerio de Fomento	600		600
Gasto a favor de empresas públicas (Financiación Servicio postal Universal)	318		318
Gastos de Comunidades Autónomas de sanidad y servicios sociales de años anteriores		1.354	1.354
Inversiones de Comunidades Autónomas (APP's e inversiones de empresas públicas)		346	346
Ingresos	2.001	-	2.001
Canon dominio público radioeléctrico	2.001	-	2.001

Por otro lado, se produjeron algunos impactos one-off que explican algo más de 4.000 millones de euros de la desviación por el lado del gasto, como se detalla en la siguiente tabla, si bien se vieron minorados por 2.000 millones de ingresos adicionales procedentes del canon del espacio radioeléctrico.

En el conjunto de las Administraciones Públicas se produjo una desviación presupuestaria, siendo las Comunidades Autónomas, el origen de más de dos tercios de la desviación total. El déficit en 2011 de este subsector supuso una desviación de 1,6 p.p. (el déficit depurado el efecto derivado de la liquidación negativa de 2009, fue de 2,9 p.p. frente al objetivo del -1,3% del PIB). La Administración Central sobrepasó su objetivo de déficit en 0,3 p.p. (-5,1% frente a un objetivo de déficit de -4,8% del PIB) mientras que la Administraciones de la Seguridad Social, en el contexto de deterioro del mercado laboral al que se ha hecho referencia, incurrieron en un déficit del 0,1% del PIB, cuando estaba previsto un superávit del 0,4%. Finalmente, las Corporaciones Locales se desviaron de su objetivo inicial menos de una décima porcentual, registrando un déficit del 0,4%.

La disminución del déficit en 2011, de 0,8 p.p. de PIB, recayó exclusivamente sobre la reducción del gasto público (en 2 p.p.), mientras que los ingresos experimentaron un descenso de 1,1 p.p. Este descenso se debió, sobre todo, a la caída de los impuestos indirectos, muy vinculados a la caída de la demanda interna, mientras que los directos, impulsados por las medidas de consolidación fiscal adoptadas por el Gobierno con efectos en 2011, crecieron moderadamente manteniendo su peso en el PIB.

Los impuestos cayeron el pasado año un 1,1%. Este descenso fue muy inferior al registrado por la base imponible agregada de los impuestos, gracias al impulso recaudatorio derivado de las medidas del Gobierno que, por lo que se refiere a los impuestos recaudados por el Estado en términos de caja (incluyendo la participación de las Administraciones Territoriales en IRPF, IVA e Impuestos Especiales), se estima en 7.853 millones de euros, sin los cuales los ingresos impositivos habrían registrado un descenso del 3,5%. Esta caída está más en consonancia con la registrada por la base imponible agregada de los impuestos, cuya evolución fue más negativa que la estimada por la Contabilidad Nacional para las principales macromagnitudes, especialmente

por lo que se refiere al IVA (demanda nacional) y al Impuesto de Sociedades (excedente de explotación bruto).

Cuadro 3.1.3 EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL ESTADO (*)						
Conceptos	Millones de euros				% Variación	
	2010 Liquidación	2011 Presupuesto inicial	2011 Liquidación	Desviación	(2)/(1)	(3)/(1)
	(1)	(2)	(3)	(3) - (2)		
1. Ingresos no financieros	127.337	106.020	104.145	-1.875	-16,7	-18,2
Impuestos	111.087	91.381	88.026	-3.355	-17,7	-20,8
Impuestos directos	59.262	55.239	53.382	-1.857	-6,8	-9,9
IRPF	39.326	35.494	33.544	-1.950	-9,7	-14,7
Sociedades	16.198	16.008	16.611	603	-1,2	2,5
Otros	3.738	3.737	3.227	-510	0,0	-13,7
Impuestos indirectos	51.825	36.142	34.644	-1.498	-30,3	-33,2
IVA	38.486	24.968	25.355	387	-35,1	-34,1
Especiales	10.338	8.179	6.325	-1.854	-20,9	-38,8
Otros	3.001	2.995	2.964	-31	-0,2	-1,2
Otros ingresos	16.251	14.639	16.119	1.480	-9,9	-0,8
2. Pagos no financieros	179.572	150.056	151.095	1.039	-16,4	-15,9
Personal	26.975	26.982	27.420	438	0,0	1,7
Compras	4.632	3.385	4.319	934	-26,9	-6,8
Intereses	19.638	27.421	22.204	-5.217	39,6	13,1
Transferencias corrientes	104.656	74.618	79.892	5.274	-28,7	-23,7
Fondo de contingencia		2.472		-	-	-
Inversiones reales	8.782	5.817	6.895	1.078	-33,8	-21,5
Transferencias de capital	14.890	9.362	10.365	1.003	-37,1	-30,4
3. Saldo de caja (1-2)	-52.235	-44.036	-46.950	-2.914	-15,7	-10,1
Pro-memoria: Contabilidad Nacional						
Recursos no financieros	141.061		137.056			-2,8
Empleos no financieros (PDE)	192.353		168.312			-12,5
Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación (PDE)	-51.292		-31.256			-39,1
En % del PIB	-4,88		-2,91			

*Los datos de liquidación contienen ingresos y pagos de operaciones presupuestarias y no presupuestarias por lo que difieren del cuadro 3.2.1
Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Entre las principales figuras tributarias recaudadas por el Estado, el IRPF –antes de descontar la participación de las restantes AATT- aumentó su recaudación un 4,2%, impulsado por las medidas normativas y el dinamismo de las retenciones de capital mobiliario y de la cuota diferencial neta. En efecto, la cuota diferencial de 2010, ingresada en 2011 aumentó en un 6,0%, como consecuencia del aumento del tipo de gravamen de la base liquidable especial del 18% al 19% o 21% y el descenso de la deducción por adquisición de vivienda. Las retenciones de trabajo aumentaron un 1,1% y las de capital un 7,4%, gracias al dinamismo de dividendos e intereses de depósitos bancarios. Por su parte, las devoluciones por IRPF disminuyeron un 12,6%, debido al menor importe solicitado y a la supresión de la deducción por nacimiento.

La recaudación por el Impuesto de Sociedades creció un 2,5%, frente a una caída próxima al 20% en 2010, debido a la disminución de las devoluciones realizadas y a los cambios normativos introducidos en el Real Decreto-Ley 9/2011, de 19 de agosto, que elevó los tipos impositivos de los pagos fraccionados para las sociedades con una facturación anual superior a 20 millones de euros y limitó la posibilidad de compensar bases imponibles negativas de ejercicios anteriores. Al igual que en el IRPF, las retenciones del capital mobiliario supusieron un elemento dinamizador del impuesto.

En la imposición indirecta, los **ingresos por IVA, también en términos de recaudación total, aumentaron en 2011 un 0,4%**, gracias, principalmente, al efecto positivo del aumento de tipos impositivos a partir de julio de 2010. Sin el efecto de este cambio normativo, la recaudación hubiera caído en torno a un 6,5%, en un contexto en el que todos los componentes del gasto final sujeto al

impuesto (consumo privado, gasto de las Administraciones Públicas y compra de vivienda) registraron un retroceso a lo largo del año.

Finalmente, los **ingresos por Impuestos Especiales descendieron el pasado año un 4,2% (una vez más, antes de descontar participaciones de AATT)**, en correspondencia con la evolución negativa de los principales consumos sujetos a impuestos, principalmente, carburantes y tabaco. Así, el impuesto sobre hidrocarburos redujo su recaudación un 6,3% y el impuesto sobre el tabaco un 2,3%. Sólo el impuesto sobre la electricidad registró un ligero avance recaudatorio, un 0,7% gracias al impulso de un moderado aumento de la tarifa eléctrica.

En cuanto al gasto público, cabe señalar que la mayor parte del ajuste recayó sobre la inversión pública, que redujo su participación en el PIB en 1,1 pp, hasta situarse en el 2,8%, siendo especialmente significativa la caída de la inversión en las Administraciones Locales, un 37%. Por su parte, las prestaciones sociales, que constituyen la partida de gasto más voluminosa, aumentaron moderadamente, un 1,6%, aunque su participación en el PIB se redujo 0,1 pp.

Finalmente, los intereses fueron el único concepto de gasto que aumentó su peso en el PIB, como consecuencia, fundamentalmente, del crecimiento registrado por la deuda y los tipos de interés en los últimos años. En 2011, la ratio deuda/PIB aumentó 7,3 pp, hasta situarse en el 68,5%, debido, casi exclusivamente, al déficit del periodo y al crecimiento del PIB, ya que la incidencia de otros factores (el ajuste stock-flujo) sobre el aumento de la ratio de deuda fue prácticamente nula el pasado año.

3.2. Los Presupuestos generales del Estado en 2012

3.2.1. El presupuesto del Estado en 2012

El Gobierno ha diseñado unos presupuestos para 2012 austeros, como corresponde a la delicada situación por la que atraviesan las finanzas públicas españolas, y rigurosos, en cuanto se basan en un cuadro macroeconómico realista. Estos presupuestos tienen como objetivo alcanzar un déficit público del 3% del PIB en 2013, de forma que los presupuestos de 2012, al situar el déficit en el 5,3% en ese año, tras el 8,5% en 2011, allanen el camino hacia aquel objetivo de estabilidad.

Cuadro 3.2.1 EL PRESUPUESTO DEL ESTADO PARA 2012					
	Millones de euros			Porcentajes de variación 2012/2011	
	Presupuesto inicial 2011	Liquidación 2011	Presupuesto inicial 2012	Presupuesto / Presupuesto	Presupuesto / Liquidación
1. Ingresos	106.020	104.331	119.233	12,5	14,3
Impuestos	91.381	88.035	75.941	-16,9	-13,7
Otros ingresos	14.639	16.296	43.292	195,7	165,7
2. Total Gastos	150.056	158.465	152.630	1,7	-3,7
Personal y compras	30.367	31.739	30.577	0,7	-3,7
Intereses	27.421	22.208	28.876	5,3	30,0
Inversiones reales	5.817	6.895	5.280	-9,2	-23,4
Transferencias (1)	83.980	97.623	85.520	1,8	-12,4
Fondo de contingencia	2.472		2.377	-3,8	
3. Operaciones no presupuestarias*		7.184			
3. Déficit de caja (1-2)	-44.036	-46.950	-33.397	-24,2	-28,9
Pro memoria:					
Impuestos AA.TT.	72.897	72.855	91.856	26,0	26,1
Total impuestos**	164.278	160.890	167.797	2,1	4,3
Tota ingresos**	178.917	177.186	211.089	18,0	19,1
Financiación AA.TT.	28.034	35.412	36.489	30,2	3,0
Obligaciones de ejercicios anteriores			2.270		
Gastos sin financiación AA.TT. y sin obligaciones de ejercicios anteriores	122.022	115.869	113.870	-6,7	-1,7
Intereses, UE, clases pasivas y otros gastos comprometidos	55.774		56.280	0,9	
Departamentos ministeriales	66.248		57.591	-13,1	
(1) Corrientes y de capital.					
* Estas operaciones no presupuestarias suponen en su mayoría unos menores gastos por la compensación en anticipos a las CCAA en 2009, en el marco del nuevo sistema de financiación. También en 2011 suponen una ligera minoración de los ingresos, debido a una partida pendiente de aplicar.					
** Ingresos presupuestarios.					
Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas					

Los Presupuestos permitirán reducir el déficit del Estado en más de 17.000 millones de euros, 1,6 puntos de PIB, pero el esfuerzo de austeridad que en ellos se contempla es muy superior. Dada la existencia de aumentos ineludibles de gastos, como los intereses, la financiación de las Administraciones Territoriales y las pensiones de clases pasivas, entre otros, el ajuste real que debe realizar el Estado se eleva a 2,5 puntos de PIB.

De acuerdo con el documento presupuestario que figura en el cuadro 3.2.1, los ingresos no financieros del Presupuesto del Estado en 2012 aumentarán un 14,3%, comparando el presupuesto de 2012 con la realización de 2011. Por su parte, los gastos presupuestarios decrecerán un 3,7% respecto a la liquidación de 2011, dando lugar a un déficit de caja de 33.397 millones de euros, 3,1% del PIB. Teniendo en cuenta los ajustes necesarios para pasar de caja a Contabilidad Nacional, el déficit del Estado en estos últimos términos sería de 36.976 millones de euros (3,5% del PIB), cumpliendo así con el objetivo de estabilidad presupuestaria para ese año.

No obstante, el documento presupuestario aludido refleja una imagen distorsionada de los ingresos y gastos del Estado para 2012 como consecuencia de la liquidación correspondiente a 2010 del sistema de financiación de las CCAA. Esta liquidación supone una significativa reducción de los ingresos impositivos del Estado, por importe de 24.854 millones de euros, y un extraordinario aumento de las transferencias corrientes recibidas, por importe de 22.420 millones de euros. Estas circunstancias determinan que los ingresos impositivos del Estado desciendan un 13,7%, incrementándose la participación de las Haciendas Territoriales en los mismos en un 26,1%, mientras que los ingresos no impositivos registran un incremento extraordinario, debido al saldo a favor del Estado del Fondo de Suficiencia Global. Este saldo se produce porque los rendimientos de la liquidación de 2010 de este recurso se determinan con arreglo al nuevo sistema de financiación, que prevé una mayor cesión tributaria y menores transferencias, mientras que las entregas a cuenta de 2010 se determinaron conforme al anterior sistema de financiación.

Por estos motivos, las cifras más representativas del presupuesto de ingresos del Estado son las de ingresos impositivos totales, antes de computar la cesión de impuestos a las Administraciones Territoriales. En ese sentido, en 2012 los impuestos totales crecerán un 4,3%, tras el aumento del 1,3% registrado en 2011.

El total de ingresos impositivos previsto para 2012 se eleva a 167.797 millones de euros, lo que representa un aumento de 6.907 millones, un 4,3% sobre la recaudación de 2011. Dicho crecimiento es consecuencia de las medidas tributarias adoptadas por el Gobierno en 2011 y 2012, cuyo impacto se estima en 12.300 millones de euros. Sin dichas medidas, la recaudación, en un entorno macroeconómico desfavorable, sufriría un descenso derivado de la reducción de las bases imponibles de los principales impuestos que, de acuerdo con las hipótesis del escenario macroeconómico y sin tener en cuenta los cambios normativos, caen a un ritmo cercano al 3%, con especial incidencia en el gasto sujeto a IVA y en la base imponible del Impuesto sobre Sociedades.

Las principales medidas tributarias adoptadas para el año 2012 inciden fundamentalmente en los impuestos directos. Su naturaleza y el impacto estimado sobre los ingresos se exponen en el cuadro 3.2.2. La primera medida, contemplada ya en el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, supone la aplicación de un gravamen complementario, temporal y progresivo, a la cuota íntegra del IRPF. Este gravamen se aplicará temporalmente, durante los ejercicios 2012 y 2013, con unos porcentajes que oscilan entre el 0,75% para las rentas más bajas, hasta el 7% para las rentas superiores a 300.000 euros. Asimismo, se establece el gravamen complementario para las rentas del ahorro en porcentajes que oscilan entre el 2% para los rendimientos de hasta 6.000 euros y el 6% para rendimientos superiores a 24.000 euros. Por este gravamen complementario, vigente desde principios de año, se estima un incremento de los ingresos de 4.100 millones de euros.

Cuadro 3.2.2 EFECTO DE LAS MEDIDAS TRIBUTARIAS EN 2012	
CONCEPTO	Millones de euros
A. IRPF	4.100
1. Gravamen complementario (inc. IS e IRNR)	4.100
B. IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES	5.350
1. Diferimiento de beneficios fiscales	210
2. Libertad de amortización	840
3. Gastos financieros	1.050
4. Pago fraccionado sobre el resultado contable	2.500
5. Gravamen sobre los dividendos de fuente extranjera	750
C. OTROS IMPUESTOS DIRECTOS	2.500
1. Gravamen especial	2.500
D. IMPUESTOS ESPECIALES	150
1. Tabaco	150
E. TASAS	214
1. Tasas jurisdiccionales	214
TOTAL IMPACTO MEDIDAS TRIBUTARIAS	12.314
Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas	

Un segundo grupo de medidas, contempladas en el Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo, van dirigidas a aumentar la tributación efectiva de las personas jurídicas y el afloramiento de rentas que permitan obtener de

manera transitoria recursos adicionales. Con las modificaciones en el Impuesto sobre Sociedades se recaba fundamentalmente un mayor esfuerzo recaudatorio de las grandes empresas y, en especial, de los grandes grupos poseedores de mayor capacidad contributiva. Los principales cambios que afectan al Impuesto sobre Sociedades son los siguientes:

Se difieren los beneficios fiscales del fondo de comercio. Concretamente, se limita la deducción del fondo de comercio, tanto generado en adquisiciones de negocios, como en operaciones de reestructuración empresarial, mediante el establecimiento de un límite anual máximo de la centésima parte de su importe. Esta medida, de carácter temporal, producirá unos ingresos de 210 millones de euros.

Se introduce un límite mínimo para el cálculo del pago fraccionado de entidades con importe neto de cifra de negocios superior a 20 millones de euros. Concretamente, se establece un importe mínimo a satisfacer en concepto de pago fraccionado, el cual no podrá ser inferior al 8% del resultado positivo de la cuenta de pérdidas y ganancias del ejercicio de los tres, nueve u once primeros meses del año natural, minorado en las bases imponibles negativas pendientes de compensar. Esta medida aportará unos ingresos de 2.500 millones de euros y también se establece temporalmente.

Se añaden límites para la deducción de los gastos financieros, con carácter indefinido. En concreto, se establece una limitación a la deducibilidad de los gastos financieros netos, lo cuales serán deducibles con el límite del 30% del beneficio operativo del ejercicio. Con esta medida se obtendrán unos ingresos de 1.050 millones de euros.

Se introduce un gravamen especial temporal para rentas procedentes del extranjero. Precisamente, se establece un gravamen especial, del 8% sobre las rentas de fuente extranjera que permite la repatriación de dividendos o la transmisión de la participación en entidades que, pese a realizar actividades empresariales en el extranjero, se localizan en territorios que impiden la aplicación del régimen de exención previsto en la norma. Esta medida generará unos ingresos de 750 millones de euros.

Se incorpora de modo indefinido de un límite para la libertad de amortización para empresas que no sean de reducida dimensión y se elimina la libertad de amortización no vinculada al mantenimiento de empleo. No obstante, para los sujetos pasivos que hayan realizado inversiones hasta la entrada en vigor del RDL12/12 y tengan cantidades pendientes se establece un límite a la misma del 20% de la base imponible previa a su aplicación y a la compensación de bases imponibles negativas. El límite será del 40% para aquellas inversiones realizadas con anterioridad que estuvieran vinculadas al mantenimiento del empleo. Esta medida producirá unos ingresos de 840 millones de euros.

Cuadro 3.2.3 INGRESOS IMPOSITIVOS DEL ESTADO (Incluida la participación de las Administraciones Territoriales)					
	Millones de euros			Variación en %	
	(1) Recaudación 2010	(2) Recaudación 2011	(3) Presupuesto 2012	(2) / (1)	(3) / (2)
Impuestos directos	86.913	89.640	98.720	3,1	10,1
IRPF	66.977	69.803	73.106	4,2	4,7
Sociedades	16.198	16.611	19.564	2,5	17,8
IRNR	2.564	2.040	2.411	-20,4	18,2
Otros	1.174	1.186	3.639	1,0	206,8
Impuestos indirectos	71.886	71.249	69.077	-0,9	-3,0
IVA	49.079	49.302	47.691	0,5	-3,3
Especiales	19.806	18.982	18.426	-4,2	-2,9
Hidrocarburos	9.913	9.289	9.094	-6,3	-2,1
Tabaco	7.423	7.253	6.884	-2,3	-5,1
Otros	2.470	2.440	2.448	-1,2	0,3
Otros	3.001	2.965	2.960	-1,2	-0,2
Total impuestos	158.799	160.889	167.797	1,3	4,3

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Por otro lado, se aprueba un programa extraordinario para incentivar que los contribuyentes del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, del Impuesto sobre Sociedades y del Impuesto sobre la Renta de No Residentes regularicen su situación tributaria, declarando aquellos bienes o derechos ocultos a la Hacienda Pública, en línea con las recomendaciones de la OCDE y en paralelo a un impulso de la lucha contra el fraude. Se estima que esta medida supondrá unos ingresos de unos 2.500 millones de euros en 2012, ensanchando las bases imponibles para el futuro. Asimismo, se han aprobado cambios que producirán un aumento de los ingresos en el Impuesto Especial sobre Labores del Tabaco.

Como ya se ha señalado, las mencionadas medidas tributarias repercutirán de forma apreciable en los ingresos impositivos de los impuestos directos, para los que se estima un crecimiento del 10,1% en 2012. La imposición indirecta, en un contexto de reducción del gasto en consumo y en vivienda, así como del gasto público, acentuará la caída que ya registró en 2011, hasta disminuir un 3% (cuadro 3.2.3).

La recaudación en el IRPF aumentará un 4,7% respecto a 2011, gracias al gravamen complementario vigente desde enero. No obstante, el incremento de ingresos previsto, 3.303 millones de euros, es inferior al impacto de las medidas discrecionales, 4.100 millones de euros debido a la evolución que se espera que mantenga el empleo y, por tanto, las rentas del trabajo.

En el Impuesto sobre Sociedades se prevé un crecimiento de la recaudación del 17,8%, gracias a las limitaciones en los ajustes a practicar en la base imponible de las personas jurídicas, así como a los cambios en la configuración del sistema de cálculo de los pagos fraccionados.

La recaudación por IVA descenderá un 3,3%, debido al empeoramiento de todos los componentes que forman la base del impuesto y, especialmente, el gasto de las Administraciones Públicas. Finalmente, los ingresos por Impuestos Especiales disminuirán un 2,9%, en un contexto de reducción del consumo de los bienes sujetos a estos gravámenes.

En suma, de todas las medidas tributarias adoptadas, se espera un aumento de recaudación durante el ejercicio 2012 por importe de unos 12.300 millones de euros, de los cuales alrededor de 10.000 corresponderían a medidas

temporales. En cuanto a las medidas extraordinarias para incentivar la declaración de bienes y derechos ocultos a la Hacienda Pública, si bien éstas en puridad son one-off, reintegrarán al circuito de la recaudación los rendimientos de los activos aflorados.

Por el lado del gasto, los presupuestos incluyen las medidas de austeridad necesarias que permitirán cumplir con el límite de déficit para el Estado en 2012 del 3,5% del PIB, esto es, 36.976 millones de euros. Así, teniendo en cuenta la previsión de ingresos no financieros del Estado, los ajustes de Contabilidad Nacional, que ascienden a 3.580 millones de euros, y el gasto correspondiente al sistema de financiación de las Administraciones Territoriales, el límite de gasto no financiero que se recoge en el Presupuesto se reduce a 116.140 millones de euros inferior, por tanto, al límite máximo aprobado por las Cortes, 118.565 millones de euros. Con éste deben atenderse obligaciones del Estado de ejercicios anteriores por importe de 2.270 millones de euros, lo que reduce el límite de gasto efectivo para 2012 a 113.870 millones de euros y supone una disminución, en términos homogéneos, del 6,7% con respecto al Presupuesto del Estado para 2011, cuadro 3.2.1. La disminución será aún mayor en los departamentos ministeriales que reducen su presupuesto no financiero un 13,1%. Si además tenemos en cuenta los gastos financieros, a excepción de la aportación al Mecanismo Europeo de Estabilidad, el gasto disponible para los Ministerios se reduce en un 16,9%.

Los Presupuestos para 2012 también contemplan las medidas adoptadas en el Real Decreto-ley 20/2011. Éste estableció una tasa de reposición del 0% con la excepción de determinados colectivos cuya tasa se sitúa en el 10%. Asimismo, se extiende la jornada laboral a 37,5 horas semanales para los empleados públicos de todas las Administraciones Públicas. En concreto, las retribuciones del personal al servicio del sector público estatal no experimentan incrementos respecto a las retribuciones de 2011. Este hecho, unido al efecto de las restricciones en las ofertas de empleo público, determina una disminución del gasto del personal activo del 2,6% respecto al Presupuesto para 2011. No obstante, el aumento previsto de los gastos correspondientes a pensiones de clases pasivas, en un 7,9%, produce un aumento de los gastos de personal del 1,3% respecto al Presupuesto de 2011.

Los gastos en bienes corrientes y servicios, se reducen, una vez descontadas las obligaciones de ejercicios anteriores, en un 10,7%, reflejo de la fuerte austeridad a la que deberán adaptarse todos los Ministerios. Los créditos para gastos financieros se incrementan en un 5,3%, como consecuencia del aumento del volumen de la deuda pública. Las transferencias corrientes, excluidas las correspondientes a los sistemas de financiación de las Administraciones Territoriales, se reducen en un 8,6%, una vez deducidas las obligaciones de ejercicios anteriores. La reducción afecta a la práctica totalidad de las mismas, salvo alguna excepción como las transferencias para atender el complemento de pensiones mínimas de la Seguridad Social. Por su parte, las transferencias de capital se reducen un 46,4%. Por último, las inversiones reales, descontadas las obligaciones de ejercicios anteriores, disminuyen un 19,6% respecto al Presupuesto de 2011.

La prórroga de los Presupuestos de 2011, motivada por las elecciones generales, no ha supuesto una merma del esfuerzo de consolidación fiscal exigido por los objetivos de estabilidad presupuestaria ya que, a efectos de garantizar un adecuado cumplimiento de estos objetivos de déficit, el Gobierno aprobó, el pasado 30 de diciembre, un acuerdo de no disponibilidad de créditos que permitiese contener el gasto en los primeros meses del ejercicio, hasta la efectiva entrada en vigor de los nuevos presupuestos para 2012.

3.2.2. El Presupuesto de la Seguridad Social en 2012

El Presupuesto del Sistema de la Seguridad Social (Entidades Gestoras, Tesorería General y Mutuas de Accidentes de Trabajo) para 2012 prevé unos ingresos de 119.884 millones de euros, lo que representa un aumento sobre la liquidación provisional de 2011 del 1,6%, mientras que los gastos alcanzarán la cifra de 119.883 millones, con un aumento, en esos mismos términos, del 1,2%, lo que supone cerrar el presupuesto con equilibrio, frente al déficit de 532 millones registrado en 2011 (cuadro 3.2.4).

En cuanto a los ingresos, las cotizaciones sociales, que constituyen el principal componente de aquellos, se incrementarán un 0,9%, pese al descenso esperado del número de cotizantes, como consecuencia, principalmente, del incremento de las bases de cotización y de la campaña de control del fraude anunciada por el Gobierno (Plan de Lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social). Cabe señalar que el descenso del número de cotizantes será inferior, en todo caso, al descenso del número de afiliados ya que los desempleados siguen cotizando mientras perciben prestaciones por desempleo y pueden voluntariamente seguir haciéndolo, aun cuando no cobren ninguna prestación, mediante la suscripción de convenios especiales con la Seguridad Social.

Cuadro 3.2.4 PRESUPUESTO DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN 2012					
	Millones de euros			Tasas de variación %	
	(1) Presupuesto inicial 2011	(2) Liquidación 2011 (P)	(3) Presupuesto inicial 2012	(3) / (1)	(3) / (2)
Ingresos	123.406	117.969	119.884	-2,9	1,6
Cotizaciones sociales	110.447	105.355	106.323	-3,7	0,9
De empresas y trabajadores ocupados	99.977	95.057	96.048	-3,9	1,0
De desempleados	10.384	10.190	10.154	-2,2	-0,4
Otras cotizaciones	86	108	121	41,1	12,2
Transferencias corrientes	8.154	8.337	8.930	9,5	7,1
de las que: del Estado	8.092	8.297	8.868	9,6	6,9
Otros ingresos	4.805	4.277	4.631	-3,6	8,3
Gastos	118.827	118.501	119.883	0,9	1,2
Personal y bienes y servicios	4.097	3.917	3.899	-4,8	-0,5
Transferencias corrientes	114.279	114.308	115.683	1,2	1,2
Pensiones contributivas	99.090	99.528	101.954	2,9	2,4
Incapacidad temporal	7.009	6.295	5.799	-17,3	-7,9
Otras transferencias corrientes	8.181	8.485	7.930	-3,1	-6,5
Otros gastos	450	276	301	-33,2	9,2
Saldo	4.579	-532	1		
(P) Provisional					
Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas					

El otro componente importante de los ingresos de la Seguridad Social son las transferencias recibidas del Estado, para las que se prevé un aumento del 6,9% sobre las cifras de liquidación de 2011. Dichas transferencias se destinan, principalmente, a los complementos para las pensiones mínimas, a un conjunto de prestaciones no contributivas y a gastos derivados de la dependencia.

En cuanto a los gastos, su principal componente, las pensiones contributivas, crecerá un 2,4%. Aumento estimado en función del incremento del número de pensionistas, del efecto sustitución y de la actualización en un 1% de las pensiones. Finalmente, siguiendo la tendencia de los últimos años, el resto de transferencias corrientes disminuirán un 7%, incapacidad temporal y otras transferencias corrientes.

3.3. Estrategia fiscal 2012-2015

La presente Actualización del Programa de Estabilidad extiende sus proyecciones presupuestarias hasta el año 2015. En un sentido plurianual, el cierre de la necesidad de financiación de las AAPP se produciría en 2016, año en el que alcanzarían su equilibrio presupuestario.

De modo más inmediato, la prioridad del Gobierno es alcanzar en 2013 un déficit público del 3% del PIB, tal como se ha comprometido en el seno del Eurogrupo, lo que significa una reducción en el saldo nominal de 5,5 p.p. de PIB a lo largo de 2012 y 2013. Para ello, el Gobierno ha diseñado unos Presupuestos del Estado para 2012 significativamente austeros, basados en un cuadro macroeconómico realista, con los que el déficit de la Administración Central se reducirá en ese año hasta el 3,5% del PIB desde el 5,1% registrado en 2011 (cuadro 3.3.1).

Cuadro 3.3.1 PROYECCIONES PRESUPUESTARIAS (Procedimiento de Déficit Excesivo)							
	Código SEC	2011 (A)	2011 (A)	2012 (F)	2013 (F)	2014 (F)	2015 (F)
		Nivel (mill. €)	% PIB				
Capacidad (+)/Necesidad (-) de Financiación (EDP. B9)							
1. Total Administraciones Públicas	S. 13	-91.344	-8,5	-5,3	-3,0	-2,2	-1,1
2. Administración Central	S. 1311	-54.739	-5,1	-3,5	-2,5	-1,9	-1,1
3. Comunidades Autónomas	S. 1312	-31.541	-2,9	-1,5	-0,5	-0,3	0,0
4. Corporaciones Locales	S. 1313	-4.069	-0,4	-0,3	0,0	0,0	0,0
5. Administraciones de Seguridad Social	S. 1314	-995	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Administraciones Públicas (S. 13)							
6. Total ingresos	TR	377.085	35,1	36,3	36,9	36,6	36,6
7. Total gastos	TE	468.429	43,6	41,6	39,9	38,8	37,7
8. Capacidad/Necesidad de Financiación	EDP. B9	-91.344	-8,5	-5,3	-3,0	-2,2	-1,1
9. Intereses pagados	EDP. D41	25.791	2,4	3,2	3,3	3,2	3,1
10. Saldo primario		-65.553	-6,1	-2,2	0,2	1,0	2,0
11. Medidas temporales			0,0	1,0	0,8	0,0	0,0
Componentes de los ingresos							
12. Total impuestos		210.111	19,6	20,4	21,2	20,9	21,3
12a. Impuestos indirectos	D.2	104.971	9,8	9,8	10,6	10,5	10,4
12b. Impuestos directos	D.5	101.610	9,5	10,3	10,3	10,1	10,5
12c. Impuestos sobre el capital	D.91	3.530	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
13. Cotizaciones sociales	D.61	139.868	13,0	13,2	12,7	12,4	12,2
14. Rentas de la propiedad	D.4	9.819	0,9	1,0	1,0	1,0	0,9
15. Otros ingresos		17.287	1,6	1,7	2,0	2,3	2,2
16. Total ingresos	TR	377.085	35,1	36,3	36,9	36,6	36,6
p.m.: Presión fiscal		333.623	31,1	32,1	32,4	31,9	32,0
Componentes de los gastos							
17. Remuneración de asalariados + consumos intermedios (17a+17b)	D.1+P.2	180.908	16,9	15,4	14,3	13,5	12,9
17a. Remuneración de asalariados	D.1	122.926	11,5	10,9	10,3	9,7	9,2
17b. Consumos intermedios	P.2	57.982	5,4	4,5	3,9	3,8	3,7
18. Transferencias sociales (18= 18a+18b) de las cuales prestaciones por desempleo		193.566	18,0	18,6	18,6	18,3	17,9
		30.772	2,9	2,9	2,8	2,5	2,3
18a. Transferencias sociales en especie vía mercado	D.63 (1)	30.080	2,8	2,8	2,6	2,6	2,5
18b. Prestaciones sociales (no en especie)	D.62	163.486	15,2	15,9	15,9	15,8	15,5
19. Intereses	EDP D.41	25.791	2,4	3,1	3,3	3,2	3,1
20 Subvenciones	D.3	11.325	1,1	0,9	0,7	0,7	0,7
21. Formación bruta de capital fijo	P.5	29.623	2,8	1,7	1,5	1,4	1,5
22. Transferencias de capital		10.589	1,0	0,6	0,6	0,6	0,6
23. Otros gastos		16.627	1,6	1,3	1,0	1,0	1,0
24. Total gastos	TE	468.429	43,6	41,6	39,9	38,8	37,7
p.m.: Consumo público	P.3	217.675	20,3	18,9	17,8	17,0	16,1

(1) D.63 = D.6311+D.63121+D.63131

(A) Avance; (F) Previsión

Fuentes: Ministerio de Economía y Competitividad y Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

(1) D.63 = D.6311+D.63121+D.63131

(A) Avance; (F) Previsión

Fuentes: Ministerio de Economía y Competitividad y Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Por otra parte, en el seno de sus respectivos órganos de representación, el Consejo de Política Fiscal y Financiera y la Comisión Nacional de Administración Local, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales acordaron reducir sus déficits en 2012 hasta el 1,5% y 0,3% del PIB, respectivamente, desde el 2,9% y 0,4% de 2011. Finalmente, se prevé un cierre de las cuentas de la Administraciones de la Seguridad Social, incluyendo el Sistema de Seguridad Social, el Servicio Público de Empleo Estatal y el Fondo de Garantía Salarial en equilibrio.

Para asegurar la senda de consolidación fiscal a la que se compromete el Reino de España en la presente Actualización del Programa de Estabilidad, el Gobierno ha tomado una serie de disposiciones legislativas con incidencia temporal, en algunos casos, y con efectos estructurales en otros. Es el caso del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, y el Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo, por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público, a los que se hizo alusión en el apartado anterior. Además, el Gobierno en abril de 2012 adoptó mediante sendos Reales Decretos-leyes medidas para reducir adicionalmente la parte más estructural del gasto público de las CCAA, principalmente asentada en sanidad y educación. Se trata de garantizar la sostenibilidad en la prestación de estos servicios, situándolos en unas bases financieras sólidas.

Dada la situación de las finanzas públicas españolas, cuya corrección se hace indispensable para reiniciar una etapa de crecimiento económico y de empleo, el Parlamento español aprobó, en septiembre de 2011, una reforma del Artículo 135 de la Constitución española, introduciendo al máximo nivel normativo de nuestro ordenamiento jurídico una regla fiscal que limita el déficit estructural y la deuda públicos al valor de referencia del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que se aprobó a finales de abril, recoge el mandato del citado Artículo 135 de la Constitución española, desarrollando el contenido del mismo en una Ley Orgánica, estimándose su aprobación antes del 30 de junio de 2012. España se convierte así en uno de los primeros países en incorporar el paquete de gobernanza económica europea a su ordenamiento jurídico interno.

La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que se explica más detalladamente en otro apartado de esta Actualización, al corregir las deficiencias de la anterior Ley de Estabilidad Presupuestaria y garantizar una adaptación continua y automática a la normativa europea, supone una potente herramienta jurídica de refuerzo de la disciplina fiscal en todos los niveles de las Administraciones Públicas.

Las proyecciones presupuestarias que aparecen en el cuadro 3.3.1 se han elaborado teniendo en cuenta las circunstancias normativas a las que se ha hecho referencia. Los esfuerzos de consolidación presupuestaria más intensos se producirán en los años 2012 y 2013, durante los que el déficit público deberá reducirse hasta situarse en el 3% del PIB. En el periodo 2012-2013, la Administración Central debe reducir 2,6 puntos, las Comunidades Autónomas

2,4 puntos, la Administración Central 2,6 puntos y las Corporaciones Locales y las Administraciones de Seguridad Social 0,4 y 0,1 puntos, respectivamente.

La estrategia de consolidación fiscal 2012-2015 se basa principalmente en una reducción del gasto público, complementada por algunas medidas tributarias que traerán consigo un incremento de la recaudación. De las reducciones en el gasto público, en torno a un 75% procederán del gasto corriente y alrededor del 25% de gastos de capital. El incremento de ingresos procederá en su mayor parte de acciones encaminadas a lograr ampliaciones de la base o incrementos de los tipos.

Este sesgo hacia el recorte del gasto busca principalmente lograr una mayor persistencia en la reducción del déficit estructural, eliminando las mayores ineficiencias subsistentes en las finanzas de las AAPP, sin imponer a la economía restricciones al crecimiento innecesarias, en forma de aumentos desproporcionados de la presión fiscal. Además, el diseño de esta senda fiscal se ha basado en la identificación y eliminación de los componentes más superfluos del gasto, procurando siempre conjugar una mejora del funcionamiento de los servicios de las AAPP y, al mismo tiempo, preservar todos aquellos componentes del gasto más importantes en la estabilización de la actividad y los elementos que garantizan la igualdad real de oportunidades a todos los miembros de la sociedad.

Medidas de ingresos. Algunas ya se han descrito al hablar de los PGE de 2012, como las relativas al Impuesto de Sociedades. En el cómputo anterior sólo se han incluido aquellas medidas que tienen un carácter permanente, eliminando, por tanto, aquellas en principio transitorias, como el gravamen especial sobre el IRPF o las medidas relativas al Impuesto sobre Sociedades identificadas anteriormente. Además, se ha primado entre las medidas permanentes aquellas concernientes a la tributación indirecta, dado el menor carácter distorsivo sobre el crecimiento de las mismas. Se volverá sobre esta cuestión en el apartado que aborda la calidad de las finanzas públicas. También habrá que sumar la reintroducción del Impuesto de Patrimonio, que aportaría unos 560 millones de euros.

En cuanto a los tributos de titularidad estatal, en 2013, una vez se consolide la recuperación económica, y en función de la evolución de la demanda interna, se considerará una reestructuración impositiva, primando algunas figuras indirectas en beneficio de la fiscalidad sobre el trabajo. Este cambio, en un escenario de recuperación de la actividad económica, contribuirá a impulsar la creación de empleo.

En cuanto a las cotizaciones a la SS, varios aspectos se han considerado. En primer lugar, para 2012 serán relevantes tanto el incremento de las bases máximas de cotización en un 1%, en función del IPC previsto, como el Anteproyecto de Ley de Lucha contra el Empleo Irregular y el fraude a la Seguridad Social.

Conforme a éste, se adoptarán acciones para luchar contra el fraude a la Seguridad Social, con las que se busca el afloramiento del empleo sumergido, evitar la obtención indebida de bonificaciones o reducciones de cotizaciones

empresariales a la seguridad Social, evitar el fraude de ley en la obtención de prestaciones e identificar situaciones fraudulentas en el acceso y percepción de otras prestaciones del sistema de la Seguridad Social.

Para ello, se reforzarán los medios, las acciones inspectoras y la colaboración con otros organismos y se presentarán dos anteproyectos de ley, el primero de Ley integral de lucha contra el empleo irregular y fraude a la seguridad social y el segundo de modificación del Código Penal que incluirá entre otras disposiciones el condicionar la exención de la responsabilidad penal al pago de las cuotas defraudadas y el aumento de las multas aplicables por defraudación de cuota. Adicionalmente, en 2013 y dentro del proceso de reevaluación conjunta de esta figura y la imposición indirecta, podría adoptarse alguna medida orientada a la reducción de los costes laborales para las empresas.

En lo relativo a las **Administraciones Territoriales**, las CCAA ya han anunciado en los Planes Económico-Financieros y de Reequilibrio para 2012 medidas orientadas al aumento de sus ingresos, la inmensa mayoría de ellas permanentes. Entre las planteadas tienen especial relevancia la reducción o eliminación de diversas deducciones autonómicas en el IRPF, como la deducción por vivienda habitual de jóvenes, el establecimiento de tributos propios, sobre instalaciones de producción de energía eléctrica que afecten al medio ambiente, sobre eliminación de residuos en los vertederos, el establecimiento o, en su caso, el incremento del Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos, incremento de tasas y precios públicos (de tratamiento de residuos sólidos urbanos, en materia de medio ambiente y conservación de la naturaleza, en el ámbito de la ordenación e inspección de actividades comerciales e industriales, sobre proyectos agrícolas cofinanciados con la Unión Europea, etc.), aumento de la cuantía de multas y sanciones y enajenación de inmuebles. El monto total de estas medidas rondaría los 3.500 millones de euros, netos de la contribución del Impuesto de Patrimonio.

Por su parte, en los Planes de Ajuste presentados por 2.700 Corporaciones Locales al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, las de mayor entidad, en el contexto del Plan de Pago a Proveedores de las Entidades Locales se contempla un aumento de los ingresos de 22.915 millones de euros en el período 2012-2022, de los cuales 1.585 millones se materializarán en 2012, básicamente a través de incrementos de los tipos en los tributos propios. Tomando un ritmo de ejecución de estas medidas aproximadamente uniforme, unos 6.758 millones más de ingresos podrían hacerse efectivos hasta el año 2015.

El cuadro 3.3.2 muestra las medidas de carácter discrecional que se prevé adoptar durante el período de vigencia de este Programa y que se han comentado para poner en perspectiva su incidencia en los cambios de recaudación que se apuntan. Las medidas de carácter discrecional de mayor importe se adoptarán en 2012 y se ha hecho referencia a ellas en esta sección.

Cuadro 3.3.2 Medidas discrecionales						
	2011	2011	2012	2013	2014	2015
	Valor	Porcentaje del PIB				
1. Total ingresos a políticas constantes	377.085	35,1	34,4	36,2	36,6	36,6
2. Ingresos fiscales discrecionales	-	-	1,9	0,7	0,0	0,0

Fuentes: INE y Ministerios de Economía y Competitividad y Hacienda y Administraciones Públicas

Las principales medidas de 2012 se refieren a las modificaciones de la imposición sobre IRPF, Sociedades, Patrimonio e IBI, mientras que en años sucesivos se observan los efectos de la desaparición de las medidas transitorias en el IRPF y en los cambios en la estructura de la fiscalidad indirecto y sobre el trabajo. El cuadro recoge el momento de introducción de dichas medidas.

El Código de Conducta para la elaboración del programa de Estabilidad establece que cuando el crecimiento del gasto excede del valor de referencia del crecimiento del PIB pueden deducirse ciertas partidas. Aunque éste, ciertamente, no es el caso del actual Programa pues el crecimiento del gasto al ser negativo, estaría claramente por debajo de ese valor. Sin embargo, para completar esta información se ha insertado el cuadro 3.3.3. para incluir la aportación de fondos de la UE que serían la única partida que en su caso podría computarse en una eventual minoración del gasto público.

Cuadro 3.3.3 Gasto cofinanciado por el Presupuesto de la Unión Europea						
	2011	2011	2012	2013	2014	2015
	Valor	Porcentaje del PIB				
1. Gasto en programas totalmente cofinanciados por el Presupuesto de la UE	12.697	1,2	1,3	1,2	1,2	1,1

Fuentes: INE y Ministerios de Economía y Competitividad y Hacienda y Administraciones Públicas

Medidas de reducción del gasto corriente. Las propuestas que en este campo están realizando los distintos Ministerios y Administraciones son muy numerosas. Algunas de ellas tienen ya una cuantificación de impacto presupuestario más preciso. Por otro lado, otras todavía no han tenido tiempo material de aprobarse, aunque lo serán en los próximos meses, dado su avanzado estado de elaboración, presentando un potencial de generación de ahorro sustancial. En atención a su potencial contribución a la reducción del déficit se destacan las que figuran a continuación, exponiéndose primero las elaboradas por la Administración Central y después las que tienen su origen en las Administraciones Territoriales.

- **Supresión de las competencias impropias de las Entidades Locales,** a aprobar en 2012, con un potencial ahorro de unos 3.500 millones de euros a obtener en 2013. El plan contempla líneas de trabajo como la agrupación de municipios, definidos por tramos de población, de modo que sólo tuvieran la consideración de municipios los que alcanzaran un determinado umbral de población. Además, podría convertirse a las Diputaciones Provinciales en el eje de prestación y planificación de los servicios públicos a los ciudadanos con independencia de su lugar de residencia, lo que permitiría eliminar duplicidades de gasto entre Ayuntamientos y planificaciones ineficientes. Complementariamente, mediante legislación básica se delimitarían las competencias de los municipios, fuera de las cuales éstos no podrían realizar más actividades; tampoco se admitiría la asunción de competencias delegadas por los Ayuntamientos a través de la mayor parte de convenios.

- **Plan de Racionalización del Patrimonio de la Administración General del Estado.** El objetivo de esta actuación es conseguir un mejor aprovechamiento del patrimonio inmobiliario de la AGE. Se persigue establecer unas pautas homogéneas para la gestión de los casi 55.000 edificios que forman parte del Inventario General de Bienes Inmuebles y que están atribuidos a la Administración General del Estado. El objetivo del Plan será definir criterios homogéneos de valoración de bienes, gestión de activos, ocupación de espacios y planificación de proyectos, de obras y de servicios generales de mantenimiento y conservación. El impacto presupuestario ascenderá al menos a unos 100 millones de euros en alquileres, en principio a partir de 2013 incluido.
- **Plan de Reestructuración y Racionalización del Sector Público Empresarial y Fundacional en las CCAA y Entidades Locales.** Persigue reducir el número de empresas públicas y fundaciones autonómicas durante 2012 y, por otro lado, promover el control, la eficiencia y la reducción del gasto público gestionado por el sector instrumental de las CCAA. En el marco de este plan podrían desaparecer en torno al 20% de este tipo de organismos y entidades.
- **Plan contra el absentismo de los empleados públicos y racionalización de la incapacidad temporal en el régimen de MUFACE (a aprobar en 2012).** Este incluiría: cambios en la plenitud retributiva de los primeros 90 días de incapacidad temporal del régimen de MUFACE; imposibilidad de pago del subsidio por incapacidad temporal y eliminación de la licencia por enfermedad a aquellos funcionarios sometidos a controles médicos con resultado de alta o incomparecencia injustificada a reconocimiento médico; acortamiento de los plazos de expedición y entrega a los órganos de personal de los partes de baja por incapacidad temporal en el régimen de MUFACE; cambio de cómputos por plazos en el mencionado régimen.

La medida tendrá un impacto presupuestario muy positivo, aunque a priori resulta difícil de cuantificar exactamente. Por una parte, aumentará la productividad de los funcionarios y, por otra, disminuirá las necesidades de contratación. También se producirá un impacto positivo sobre los gastos de MUFACE, que comienza a abonar el subsidio por enfermedad a partir del cuarto mes de inicio de la situación de enfermedad, al reformarse los requisitos para el pago de los subsidios y cambiar el cómputo del tiempo de meses a días.

- **Posibles medidas de limitación de las prejubilaciones en 2013,** que comportarían una elevación de la edad mínima para poder acceder a la prejubilación.
- **Supresión de órganos existentes en el Estado y duplicados por las CCAA.** Las Comunidades Autónomas han duplicado algunos de los organismos del Estado, como el Tribunal de Cuentas, el Tribunal de Defensa de la Competencia, el Defensor del Pueblo y el Consejo de Estado, generando duplicidades y costes innecesarios. Además, todas las CCAA cuentan con sus propios Institutos de Estadística, y algunas de ellas, con Consejos

Audiovisuales, o Agencias de Protección de datos, etc. El impacto estimado se situaría en torno a los 250 millones de euros, a partir de **2013** inclusive.

- **Medidas de racionalización del gasto sanitario y farmacéutico destinadas a garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud, contenidas en el RD-Ley 16/2012, de 20 de abril**, cuya capacidad de ahorro combinado estaría en el entorno de 7.200 millones de euros anuales, especialmente en el ámbito de las CCAA y tanto en los capítulos de remuneración de asalariados, consumos intermedios como transferencias en especie. Entre ellas destacarían: mayor participación de los usuarios en el sistema, diferenciando entre pensionistas y activos y con tasas diferentes para enfermos crónicos de ambos grupos; centralización de compras, con el siguiente ahorro por volúmenes de compra; realización de las compras directamente por el Estado a los proveedores de las CCAA, con el consiguiente ahorro por pronto pago; aplicación de precios de referencia a grupos terapéuticos equivalentes; fomento adicional de especialidades farmacéuticas genéricas; control del número de prescripciones por paciente; desvincular la aportación del usuario de su condición o no de pensionista y vincularla a su renta; limitar el acceso de los no residentes a ciertos servicios; retirar la financiación pública a medicamentos de valor terapéutico muy bajo o de precio de mercado muy reducido, excepto para las rentas más bajas. En cuanto a la periodificación del efecto, se estima que durante 2012 se consiga la mitad del potencial de ahorro total, mientras que en 2013 aquel ya es pleno.
- **Medidas dirigidas a garantizar la sostenibilidad del sistema de dependencia:** demorar la incorporación al sistema de los dependientes de grado I hasta al menos el año 2014; avanzar en la aplicación efectiva de la contribución económica del usuario del sistema mediante un desarrollo coordinado de la normativa de las CCAA; revisar el conjunto de subsidios y prestaciones monetarias de la Seguridad Social para hacerlas consistentes con el conjunto de prestaciones previstas en el sistema de dependencia. El ahorro estimado de, al menos, unos **1.000 millones de euros** anuales, de los cuales en torno a 600 se generarían ya en 2012.
- **Medidas de contención del gasto en el ámbito educativo, contenidas en el RD-Ley 14/2012, de 20 de abril, con un ahorro de unos 4.000 millones de euros anuales, que afectarían tanto a las partidas de personal, consumos intermedios como otros ingresos corrientes.** Entre las medidas en cuestión se incluyen el aumento de las horas lectivas del personal docente; la reducción de las ratios alumnos profesor en las enseñanzas primaria, secundaria y bachillerato; la revisión del régimen de dedicación del profesorado universitario; la congelación del desarrollo reglamentario del aumento de la edad de jubilación del personal docente e investigador universitario hasta los 75 años; aproximar los precios públicos de los servicios académicos a su coste, lo que implicaría introducir recargos en tasas y matrículas; incorporar el principio de estabilidad presupuestaria a las Universidades; limitación de la incorporación de personal de nuevo ingreso a las Universidades; eliminación de la posibilidad de crear nuevos complementos retributivos o retribuciones variables; racionalizar el número

de titulaciones de grado que pueden reconfigurarse mediante la cooperación universitaria y toma en consideración en la organización de la docencia de factores como el número mínimo de alumnos; modificar los criterios de nombramiento de sustitutos y cobertura de las bajas inferiores a 10 días con los recursos propios del centro; eliminar/suspender la obligatoriedad de ofrecer al menos dos módulos de Bachillerato en los términos previstos en la LOE y aplazar la implantación de los módulos de 2.000 horas previstos en la LOE para los ciclos formativos de Grado Medio y Grado Superior. Se considera que alrededor de un tercio de los efectos de este plan serán ya visibles en 2012, mientras que en 2013 entrará en pleno funcionamiento.

También en la esfera de las CCAA están surgiendo propuestas importantes de consolidación del gasto que sustentan esta envolvente fiscal a medio plazo propuesta por el Gobierno. En concreto, las contenidas en los planes de reequilibrio presentados al CPFF posibilitarían una reducción del gasto conjunto de 5.700 millones de euros solamente en el ejercicio 2012 y servirían de base para reducciones adicionales en próximos ejercicios. Las principales medidas de este grupo serán:

- **En materia de gastos de personal.** Desde el punto de vista de las retribuciones, reducción del número y de las retribuciones de los altos cargos y asimilados de la Administración y de los entes que integran el sector público autonómico, limitación del número de efectivos, salvo en servicios públicos esenciales, control de horas extraordinarias, medidas de control del empleo público, no reposición, no convocatoria y amortización de plazas, informe obligatorio de las Consejerías de Hacienda para modificaciones en las relaciones de puestos de trabajo o en las condiciones de los mismos que conlleven mayor gasto público jubilación forzosa a los 65 años con tasa de reposición nula, aumento de la jornada máxima anual ordinaria, reducción del número de liberados sindicales y la eliminación de días adicionales de vacaciones por antigüedad y de días adicionales por fallecimiento, por intervenciones, etc.
- **Medidas de control del gasto sanitario,** como reducción de la cartera de servicios prestados, paralización de la carrera profesional, reducción de las sustituciones, incremento de la jornada laboral de los interinos, eliminación de los períodos adicionales de descanso, reorganizaciones del personal en atención continuada en primaria, eliminación de complementos por tardes fijas en atención primaria y por tareas especiales, disminución de las guardias médicas, modificación de las condiciones de los conciertos sanitarios, cierre parcial de hospitales, reducción de planes bucodentales infantiles, rigor en la aplicación de instrucción de productos dietéticos, etc. Además, merecen ser destacados los planes de colaboración público-privada en la gestión de servicios sanitarios, para permitir ganancias de gestión y progresar en su eficiencia organizativa.
- **Medidas de control en el ámbito educativo,** algunas de las cuales irían anticipando las medidas más amplias que se contemplan desde el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte antes descritas. En concreto, se procederá a la eliminación de los complementos de ampliación de

jornada y atención continuada, eliminación de actividades extraescolares, reducción de las sustituciones, al incremento de la jornada laboral de los interinos, al aumento del número de alumnos por clase, la optimización del ahorro lectivo, desdobles de unidades en centros educativos docentes, reducciones de las plantillas, supresión de la paga extraordinaria de antigüedad y supresión de programas y aulas de convivencia.

- **Medidas relativas a compras de bienes y servicios no incluidas en los epígrafes anteriores.** Éstas incluyen mejoras en la contratación de servicios y suministros, establecimiento de plataformas centralizadas de compras, renegociación de los contratos de suministros y servicios, renegociación de contratos de alquiler y licitación electrónica; racionalización de los consumos, de energía y teléfono, en el uso de los edificios a través de la agrupación y reordenación de los espacios administrativos para optimizar su utilización, búsqueda de la eficiencia energética, reducción de los horarios de apertura de los edificios públicos, reducción de los gastos en material de oficina; centralización de servicios de mantenimiento de equipos sanitarios, especialmente en lo que se refiere a equipos de alta tecnología; ajustes en el parque móvil (mantenimiento de vehículos, gastos de combustible...); limitación de las actuaciones de reparación, mantenimiento y conservación en inmuebles y equipos al servicio de la Administración; no reposición de material inventariable, mobiliario, equipos electrónicos o informáticos, salvo que su deterioro imposibilite su utilización; integración de los teléfonos de información a los ciudadanos y centralización de las Oficinas de Atención al Ciudadano; reducción de gastos por edición y publicaciones; reducción de las partidas destinadas a gastos de atenciones protocolarias y representativas, a campañas y actos institucionales; restricciones a la realización de estudios, trabajos técnicos y consultorías realizados por empresas externas, así como al transporte por mensajería urgente.
- En el capítulo de **transferencias corrientes y de capital**, se avanzará en la racionalización de las subvenciones, con medidas como las reducciones en las transferencias a las Universidades o recortes selectivos en determinadas prestaciones sociales, como acceso de los jóvenes a vivienda, ayudas a la infancia, centros de mayores, etc. Además, se recortarán las aportaciones a las entidades que componen el sector público de las CCAA, en el marco de los distintos planes de reordenación y reestructuración de los sectores público autonómico empresarial y fundacional y se modificarán los sistemas de gestión de las televisiones autonómicas.
- **Otras medidas** incluirán la enajenación de inversiones reales, como vehículos o participaciones en empresas privadas o el diseño de planes de optimización de activos inmobiliarios, con concesiones de explotación de puertos de titularidad autonómica y enajenación de ciertos inmuebles.

En sus recientes Planes de Ajuste, las **Corporaciones Locales** también han puesto de manifiesto una amplia gama de medidas correctoras del gasto, que totalizarían unos 16.331 millones en el período 2012-2022. Las medidas propuestas pasarían principalmente por limitar los salarios en los contratos

mercantiles o de alta dirección, con limitaciones claras de las retribuciones básicas y vinculación de las variables a criterios de competitividad y desempeño; la reducción del personal de confianza y su adecuación al tamaño de la Entidad Local; la reconsideración del número de contratos externalizados, de acuerdo con aquellas actividades que puedan ser prestadas por el personal municipal actual; fuerte reducción en la prestación de servicios no obligatorios; reducción de cargas administrativas a ciudadanos y empresas; la reducción en el número de contratos menores celebrados, primando en un mayor número de casos el criterio del menor precio de licitación, y la disolución de aquellas empresas públicas que presenten pérdidas sustanciales en relación con el tamaño de su capital social, no admitiéndose aportaciones compensatorias al capital por parte de las Corporaciones Locales.

Una última estrategia transversal a todos los actores de las AAPP es la enajenación de activos, tanto reales como financieros, con efectos diversos sobre los presupuestos (los primeros reduciendo directamente déficit, mientras que los segundos afectarían indirectamente al mismo, recortando el stock de deuda). Las CCAA y Ayuntamientos ya han anunciado en sus planes económicos y financieros y de ajuste la enajenación de algunos activos reales, si bien todavía es demasiado pronto para hacer una cuantificación siquiera aproximada de la importancia de las mismas. Por su parte, también el Estado podría vender algunos elementos saneados de su patrimonio durante el período 2012-2015, una vez que las condiciones de mercado lo aconsejen y, en su caso, se finalice un diseño de las operaciones que permita garantizar una correcta provisión privada de los eventuales servicios de interés general derivados de la gestión de dichos activos.

En síntesis y para evitar posibles problemas de periodificación entre 2012 y 2013, analizaremos el ahorro agregado de todas estas medidas a lo largo de estos dos años, tanto por el lado de los ingresos como de los gastos, dado que es en este período donde se concentra el grueso del esfuerzo fiscal descrito en este PE. Desde la óptica de los ingresos, se contaría con unas medidas discrecionales cuyo importe oscilaría en torno a los 28.000 millones de euros. Se compondrían de las previstas en los PGE 2012 excepto medidas excepcionales dirigidas al afloramiento de activos no declarados, por su naturaleza transitoria, aumento del IBI, medidas de aumento de ingresos de CCAA anunciadas en los planes económico-financieros (en torno a 3.500 millones) y eventuales acciones dirigidas a la recomposición de la tributación indirecta y cotizaciones sociales. En cuanto a los gastos, las principales contribuciones provendrían de las reformas sanitaria y educativa (en torno a 11.000 millones), la de supresión de competencias impropias de Ayuntamientos, reducción de gasto de capital, y la suma de los ahorros procedentes de otras reformas a (reestructuración del sector empresarial de las CCAA, eliminación de duplicidades, medidas sobre prejubilaciones, medidas de ahorro en el sistema de dependencia, reorganización de la red de oficinas comerciales de las CCAA, etc.) descritas anteriormente. Estas medidas resultan suficientes para hacer frente no solo al ajuste estructural requerido

durante estos dos años, sino también al incremento del pago de intereses acumulado entre los mismos y al aumento de las pensiones contributivas.²

Cuadro 3.3.4 Relación de medidas de ingresos y gastos		
Ingresos	2012	2013
IRPF	4.100	1.000
Imp. Sociedades	5.300	
Regularización fiscal	2.500	
Impuesto Patrimonio	560	
Tabaco y tasas	360	
Fraude SS	1.900	
IBI	900	
Ingresos CCAA	3.500	
Otros ingresos		8.000
Total	19.120	9.000

Gastos	2012	2013
Educación	1.333	2.667
Sanidad	3.600	3.600
Justicia	128	
Servicios sociales	613	387
Duplicidades	100	150
Competencias impropias		3.500
Reestructuración S.pb.empresarial CCAA *		
Aportaciones del Estado a capital	5.070	
Prejubilaciones		300
Compras corrientes Estado	300	
Total	11.144	10.604

* Pendiente de cuantificar

	2012	2013
Ahorro total (mayores ingresos y menores gastos)	30.264	19.604

Desde un punto de vista funcional, los ajustes incluidos en el Programa de Estabilidad afectan tanto al peso del gasto público en el PIB como a su composición. Como puede verse en el cuadro 3.3.4, entre 2010 y 2015 el gasto en el conjunto de funciones del Gobierno reduce su peso en el PIB en 8,6 puntos, pasando de una participación del 45,6% en 2010 al 37% en 2015.

La única función con un aumento de su peso en el PIB son los Servicios públicos generales. La razón es que incluye el pago de intereses de la deuda que es una de las escasas partidas con crecimiento nominal para financiar los déficits del período. De hecho, entre 2010 y 2015 el peso del pago de intereses de la deuda gana 1,2 puntos de peso en el PIB. Eliminando el efecto del aumento

² Se incluyen sólo las medidas de mayor dimensión. No incluye el Plan de Racionalización del Patrimonio del Estado, que podría aportar 100 millones de euros a partir de 2013.

de los pagos por intereses, la caída del peso en el PIB del gasto en los demás servicios públicos generales sería ligeramente superior a la del gasto público total (19%).

Protección social registra el menor porcentaje de reducción (-5%) de todas las funciones, excluidos los servicios públicos generales, por el esfuerzo que se realiza en mantener los pagos por pensiones que reciben los jubilados.

Las siguientes funciones con menores porcentajes de reducción de su participación en el PIB son Educación y Salud donde se ha procurado limitar los efectos del ajuste fiscal sobre el gasto en estas funciones. Las demás funciones absorben una parte proporcionalmente mayor de la reducción.

En el otro extremo, la mayor reducción porcentual corresponde a la vivienda y servicios comunitarios y a la función de asuntos económicos cuya evolución refleja en gran medida la mayor reducción relativa del gasto de inversión.

Cuadro 3.3.5 Cambio en la estructura del gasto por funciones			
	Peso gasto 2010 PIB	Peso gasto 2015 PIB	Variación %
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (S.13)			
01 Servicios públicos generales	5,2	5,4	3,9
02 Defensa	1,1	0,8	-30,4
03 Orden público y seguridad	2,1	1,5	-28,9
04 Asuntos económicos	5,2	2,4	-53,0
05 Protección del medio ambiente	0,9	0,5	-43,9
06 Vivienda y servicios comunitarios	1,2	0,5	-61,0
07 Salud	6,5	5,1	-21,5
08 Actividades recreativas, cultura y religión	1,6	0,8	-48,3
09 Educación	4,9	3,9	-21,3
10 Protección social	16,9	16,1	-5,0
Gasto total	45,6	37,0	-19,0
Fuentes: INE y Ministerios de Economía y Competitividad y Hacienda y AAPP			

3.4. Deuda pública

El stock de deuda pública sobre PIB en 2012 será 11,3 p.p. sobre PIB superior al de 2011. En este sensible aumento respecto a 2011 influiría sobre todo un ajuste stock-flujo de 5,5 puntos de PIB, en el que se incluirían: 3,9 p.p. debidos a operaciones pendientes de pago que pasan a deuda en la contabilización del Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE), 2,2 por facturas de proveedores, 0,9 por factoring sin recurso y 0,8 procedentes de la línea ICO para proveedores, 1,0 por adquisición de derechos del FADE y 0,5 por adquisición de otros activos netos.

Más allá del año actual, la dinámica de la deuda pública que resulta de este escenario fiscal puede observarse en el cuadro 3.4.1. Se tendría un stock débilmente creciente hasta 2013, para más tarde invertirse esta tendencia a partir de 2014. Es importante señalar que tanto la contribución del déficit primario como la del crecimiento del PIB nominal a la acumulación de deuda serían negativas desde 2013.

Hay que entender esta estimación como conservadora, debido tanto al ajuste stock-flujo empleado (1% del PIB entre 2013 y 2015), como a la propia carga por intereses considerada, que lleva incorporado un margen por encima de la estimación central, ante la posibilidad de contar con intereses de la deuda pública algo superiores a los tomados en las hipótesis centrales. Estos dos supuestos, especialmente el del ajuste stock-flujo, tienen relevancia en algunos años críticos, como 2014, en el que, con un ajuste stock-flujo negativo, que resulta de los ingresos que previsiblemente generen determinadas privatizaciones, la trayectoria de la deuda es ya decreciente desde dicho año.

Cuadro 3.4.1 DINÁMICA DE LA DEUDA PÚBLICA						
% de PIB						
	2011	2012	2013	2014	2015	Variación 2011-2015
1. Nivel de deuda bruta	68,5	79,8	82,3	81,5	80,8	12,3
2. Variación en el nivel de deuda	7,3	11,3	2,6	-0,9	-0,7	12,3
Contribuciones a la variación en el nivel de deuda						
3. Déficit presupuestario primario	6,1	2,2	-0,2	-1,0	-2,0	-1,1
4. Intereses pagados	2,4	3,1	3,3	3,2	3,1	12,7
5. Efecto del crecimiento nominal del PIB	-1,3	0,5	-1,5	-2,4	-2,8	-6,1
6. Otros factores (ajuste deuda-déficit)	0,0	5,5	1,0	-0,6	1,0	6,9
p.m.: Tipo de interés implícito	4,02	4,58	4,17	4,01	3,97	

Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad

3.5. Saldo estructural y carácter de la política fiscal

Con objeto de analizar la orientación de la política fiscal, la presente Actualización estima el producto potencial de la economía española siguiendo la metodología de la función de producción utilizada por la Comisión Europea y acordada en el seno del Grupo de Trabajo del *Output Gap*. No obstante, se han incorporado algunos cambios, tanto metodológicos como estadísticos, con el fin de obtener estimaciones más precisas y consistentes con la situación cíclica que atraviesa la economía española. Cambios que en las cifras que figuran en el cuadro 3.5.1. Sin embargo, ninguno de ellos, pueden considerarse desviaciones sustanciales de la metodología propuesta por la CE.

En concreto, se han sido utilizado las proyecciones de población de corto plazo publicadas por el INE en octubre de 2011 (y que cubren hasta 2021) y se ha estimado el componente potencial de la Productividad Total de los Factores (PTF) aplicando un filtro de Hodrick-Prescott, frente a las proyecciones de población de Eurostat y al filtro de Kalman que figuran en la metodología de la Comisión Europea. Las proyecciones de población del INE se han utilizado por ser más recientes que las que publica EUROSTAT y, en este sentido, incorporan la información disponible más reciente. Respecto a la extracción del componente cíclico de la productividad total de los factores con filtro de Kalman, España ya ha expresado en el Grupo de Trabajo del Output Gap sus dudas sobre la idoneidad del método para captar la tendencia de esta variable en el caso español. De cualquier forma, en el anexo 1 se reproducen los resultados obtenidos mediante la aplicación del filtro de Kalman a la PTF.

El método de la función de producción, basado en un enfoque teórico, permite evaluar la contribución de los diversos factores productivos al crecimiento potencial, si bien es preciso destacar el grado de incertidumbre al que están sometidas las estimaciones, como consecuencia del amplio conjunto de información requerida y de los supuestos simplificadores

realizados. A estos factores se une la dificultad para medir el impacto que los efectos de la crisis económica tendrán sobre el producto potencial.

Cuadro 3.5.1 EVOLUCIÓN CÍCLICA(1) % del PIB, salvo indicación en contrario					
	2011	2012	2013	2014	2015
1. Crecimiento real del PIB (% variación)	0,7	-1,7	0,2	1,4	1,8
2. Capacidad(+) o necesidad(-) de financiación	-8,5	-5,3	-3,0	-2,2	-1,1
3. Intereses	2,4	3,1	3,3	3,2	3,1
4. Medidas temporales	0,0	1,0	0,8	0,0	0,0
5. Crecimiento del PIB potencial (% variación)	0,4	-0,3	-0,4	-0,3	-0,2
Contribuciones:					
- trabajo	-0,4	-0,9	-1,1	-1,0	-1,1
- capital	0,5	0,3	0,2	0,3	0,3
- productividad total de los factores	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5
6. Output gap	-4,2	-5,6	-5,0	-3,4	-1,5
7. Saldo cíclico	-1,8	-2,4	-2,1	-1,5	-0,6
8. Saldo estructural (2-7)	-6,7	-2,9	-0,9	-0,7	-0,5
9. Saldo estructural primario (8+3)	-4,3	0,2	2,4	2,5	2,7

(1) Utilizando PIB Potencial (función de producción). PTF potencial estimada con Filtro de Hodrick-Prescott.
Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad

Como se aprecia en el Cuadro 3.5.1., el PIB potencial disminuirá levemente en 2012, 0,3% en términos interanuales, evolución que se explica por la mayor detracción al crecimiento del factor trabajo y la menor aportación del factor capital, parcialmente compensadas por una contribución más positiva de la PTF. A su vez, el comportamiento más contractivo del factor trabajo refleja el fuerte incremento de la tasa de paro estructural (NAIRU) y la reducción de la población en edad de trabajar, derivada del descenso de los flujos netos migratorios. En concreto, es preciso subrayar el papel de la NAIRU en el mantenimiento de tasas de crecimiento potencial negativas incluso hasta 2015, debido a las elevadas tasas de paro previstas, que actúan presionando al alza sobre la tasa de paro de equilibrio estimada a partir de la curva de Phillips.

En lo concerniente al signo negativo del crecimiento potencial entre 2012 y 2015, es posible que algunos aspectos de la metodología de la CE estén contribuyendo a la infraestimación del crecimiento potencial a través de la contribución del factor trabajo, al obviar los efectos de la reforma laboral sobre la NAIRU. En efecto, la reforma debería incidir –siquiera en forma de shock- sobre la curva de Phillips empleada, a través de parámetros como la reducción del poder de negociación sindical o la persistencia en la fijación de los salarios nominales. Todos son elementos característicos de cualquier modelo clásico de determinación endógena de la NAIRU en un mercado de trabajo en régimen de competencia imperfecta. Si se tuvieran en cuenta dichos efectos, la NAIRU debería presentar una evolución más favorable y la contribución del trabajo, ser menos negativa, elevando con ello la tasa de crecimiento potencial.

Aparte de este problema con la NAIRU, otros aspectos, como la revisión a la baja de la serie de población de las proyecciones del INE 2011, y el efecto de reducción de horas por trabajador que resultarían de la aplicación de la reforma laboral, también contribuirían a hacer más negativa la aportación del factor trabajo al crecimiento potencial. Procede aplicar las últimas proyecciones del INE, al constituir una base de datos más actualizada y cercana la realidad que las series con que cuenta actualmente EUROSTAT. Respecto a la serie de horas/trabajador, su desaceleración resulta del abaratamiento de las vacantes conforme a la reforma laboral.

No obstante, debe tenerse en cuenta que este crecimiento potencial negativo no se mantendría más allá de 2015. La extrapolación de las series que intervienen en la función de producción a partir de ese año daría como resultado la consecución de un crecimiento potencial de 1,2% en 2018 y más allá esta tendencia a la recuperación se consolidaría.

En cualquier caso, dadas las estimaciones de PIB potencial y las previsiones de PIB real en 2012 se observa una brecha de producción o output gap más negativa que la del pasado año, si bien a partir de 2013 dicha brecha se cerraría progresivamente hasta situarse en -1,5% al final del horizonte de previsión.

La descomposición del déficit en los componentes cíclico y estructural implica un esfuerzo estructural muy sustancial en 2012, de 3,8 p.p., seguido de otro de 2 p.p. en 2013, para alcanzar el objetivo de 3% de necesidad de financiación en 2013. Este esfuerzo de 3,8 p.p., sumado al realizado en 2011 (0,7 p.p.), es superior a los 4,3 p.p. de esfuerzo estructural comprometido en el Programa de Estabilidad 2011 para el conjunto de los años 2011 y 2012. Si se midiera el esfuerzo fiscal por la reducción del déficit estructural primario acometida, éste sería algo menor (de 5,3 p.p.), dado el incremento de gastos por intereses registrado durante este período, pero aun así resulta muy significativo.

La orientación de la política fiscal durante los años 2012 y 2013 que determina esta senda fiscal es fuertemente contractiva, teniendo en cuenta especialmente el signo negativo de la brecha cíclica que se registra durante esos dos años. Durante 2014 y 2015, dada la proximidad del saldo estructural al objetivo a medio plazo (MTO) fijado actualmente para España, equilibrio estructural, la orientación se hace prácticamente neutral, detrayendo solamente cuatro décimas de déficit estructural a lo largo de estos años para ir alcanzando suavemente dicho objetivo sin generar tensiones adicionales sobre el crecimiento de la economía. Además, hay que señalar que el efecto de las medidas tributarias one-off introducidas en 2012 se habrá desvanecido, por lo que el saldo estructural obtenido en dicho año es plenamente relevante a efectos de su comparación con el MTO.

Hay que señalar que cuando el cálculo se realiza por el método alternativo de tratamiento de la PTF, con filtro de Kalman, los resultados no difieren cualitativamente, siendo la diferencia cuantitativa de menor entidad respecto a la magnitud del esfuerzo estructural realizado. Más concretamente, el esfuerzo en 2012 sería de 3,8 p.p., igual que con el anterior método, que sumado al esfuerzo de 0,8 p.p. de 2011 produciría un esfuerzo total una décima superior, de 4,6 p.p. El ajuste estructural también se hace mucho más suave en 2014 y 2015, como sucedía antes. Sin embargo, la productividad total de los factores, tiene un crecimiento mucho más moderado en los años posteriores debido, a la gran pérdida de peso de la construcción en el PIB, ya que el componente cíclico de dicha variable está asociado a un índice de utilización de la capacidad que no incluye el sector de la construcción. La consecuencia es un crecimiento potencial más negativo y mayores output gaps acumulados en los años previos al período de previsión, por lo que los saldos cíclicos son más negativos y los déficits estructurales, menores. De

hecho, ya en 2013 se alcanzaría según este método un superávit estructural, que se profundizaría ligeramente durante los años posteriores.

3.6. Efectos presupuestarios de las reformas estructurales

Anteriormente se han descrito los impactos positivos sobre la actividad y el empleo de las reformas comprometidas en este Programa. Las reformas más significativas son llevadas a cabo con cargo a las dotaciones ordinarias de los programas de gasto, sin que quepa reseñar la existencia de costes presupuestarios ligados a su puesta en marcha. Las medidas de carácter fiscal ya han quedado adecuadamente cuantificadas e incluidos sus efectos en las previsiones económicas y presupuestarias consignadas en el Programa.

No obstante, los efectos positivos sobre las variables presupuestarias trascienden el periodo de duración del Programa, por cuanto algunas reformas seguirán generando efectos positivos más allá de este periodo. Para la reforma con mayor impacto previsible sobre la actividad, la del mercado laboral, los mismos ejercicios de simulación que permiten calcular ese impacto arrojan un efecto positivo sobre los ingresos tributarios a largo plazo del 4,7%. Este efecto, muy ligeramente superior al calculado para la actividad, es compatible con otras estimaciones que reflejan una elasticidad para el conjunto de ingresos tributarios ligeramente superior a la unidad.

Si se agrega el impacto de todas las reformas estructurales, el efecto de la ampliación de las bases fiscales en el largo plazo traerá consigo unos ingresos tributarios en 2020 superiores en un 9,5% a los que se recaudarían en un escenario sin reformas.

3.7. Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales

3.7.1. Comunidades Autónomas

En los últimos años las Comunidades Autónomas han incurrido en déficits superiores a los objetivos pactados. En concreto, en 2011 el déficit agregado de las CCAA fue un 2,94% del PIB (depurado el efecto derivado de la liquidación negativa de 2009) más del doble del objetivo del 1,3%. Esta desviación explica gran parte de la desviación total de las Administraciones Públicas y ha generado dudas sobre la capacidad para controlar el déficit autonómico. Por otro lado, ha evidenciado la débil transparencia de sus cuentas. Por lo tanto, éste es uno de los problemas esenciales que deben resolverse para poder cumplir con la nueva senda de consolidación comprometida.

Los obstáculos que dificultan el control del déficit y que están siendo abordados son:

1. Transparencia, capacidad de control y de corrección por parte de la Administración General del Estado.
2. Las importantes rigideces a la baja de los gastos de las CCAA.

3. Los ingresos han sufrido caídas muy sensibles.

En el marco de transparencia y control ya se ha mencionado el papel clave de la **Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera recientemente aprobada**. Esta Ley modifica la anterior Ley de estabilidad presupuestaria en el sentido de obligar a todas las Administraciones Públicas al cumplimiento de los objetivos de déficit y deuda (equilibrio estructural y un máximo del 60% de deuda para el conjunto de las Administraciones Públicas).

La nueva Ley refuerza la disciplina fiscal y contempla como gran novedad un sistema de alertas tempranas y procedimientos de cumplimiento forzoso y sancionador. Con el establecimiento de un sistema de reporting de periodicidad mensual, además del trimestral anterior, de las Comunidades al Estado e incluso, la obligatoriedad de remitir las líneas directrices de los presupuestos antes de su aprobación, facilita el seguimiento y la corrección, en su caso, de las desviaciones en relación a los objetivos de déficit.

La introducción de medidas coercitivas como las fianzas y multas, del 0,2% del PIB y el cumplimiento forzoso por la aplicación del Artículo 155 de la Constitución, que supone la intervención de una Comunidad por parte del Estado, sin duda eliminan la incertidumbre acerca de la capacidad de garantizar el cumplimiento por parte de las Comunidades Autónomas. Si el riesgo de intervención es evidente y se dispone de un sistema de alarmas tempranas para poder verificar con antelación si se cumplirá o no con los objetivos, el incumplimiento es improbable.

En particular, el procedimiento, de control de la Administración Central sobre los objetivos de déficit, deuda y regla del gasto, se inicia de forma muy temprana. Antes de la aprobación de los Presupuestos de las Comunidades, octubre del año anterior, éstas deben enviar al Estado las líneas fundamentales de sus presupuestos, para que éste pueda valorar a priori si es previsible que vayan a cumplir los objetivos. Si el Estado observase que no lo fuera, bien antes de la aprobación de los presupuestos de las Comunidades por su cámara legislativa, o bien por el ritmo de ejecución de los mismos, lanzará una advertencia a la Comunidad potencialmente incumplidora para que aplique medidas correctoras suficientes para corregir las desviaciones sobre los objetivos. Si éstas fueren consideradas insuficientes por la Administración Central, todas las operaciones de endeudamiento de esa Comunidad y los convenios y subvenciones a percibir del Estado estarán condicionadas a la adopción de estas medidas.

En el caso de que hubiera incumplimiento de los objetivos, la Comunidad deberá presentar un plan de reequilibrio y/o económico-financiero, en función de los objetivos incumplidos. Si se incumplieran los objetivos del plan/es o no se presentaran o no fueran idóneos, la Comunidad incumplidora deberá aprobar un acuerdo de no disponibilidad de créditos presupuestarios por el lado del gasto y constituir un depósito retribuido por un importe del 0.2% del PIB. En caso de persistencia en la no adopción de medidas, el depósito no tendría retribución y finalmente sería considerado como multa coercitiva.

Además la Comunidad no podría endeudarse, al no recibir autorización del Estado. Asimismo, se enviaría por parte de la Administración del Estado, una comisión de expertos a la Comunidad a efecto de valorar y remitir una propuesta de medidas de obligado cumplimiento. Si finalmente la Comunidad no adoptara las medidas propuestas por esa delegación de expertos, la Administración Central aplicaría el Artículo 155 de la Constitución Española, que permite que el Estado adopte las medidas necesarias para obligar a la Comunidad Autónoma a su ejecución forzosa, dando instrucciones a todas las Autoridades de la Comunidad Autónoma.

La ley también introduce nuevas reglas fiscales mucho más restrictivas que ayudan a la consolidación fiscal, a la prevención y a la sostenibilidad de las finanzas públicas de las Comunidades Autónomas. Estas reglas son el establecimiento de un techo de gasto, un límite máximo de deuda/PIB para cada Comunidad del 13% del PIB, la eliminación de déficit estructural, salvo en las circunstancias excepcionales contempladas, e incluso, el destino obligatorio de los superávits a reducir la deuda neta. Además, establece la imposibilidad de realizar operaciones de deuda que puedan hacer incrementar el stock cuando se alcance el umbral del 95% del límite de deuda/PIB.

En resumen, esta Ley previene de los incumplimientos potenciales de los objetivos de estabilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas y puede llegar a forzar de forma coercitiva a su cumplimiento, que en última instancia, podría llegarse a la intervención de esa Comunidad, de acuerdo al artículo 155 de la Constitución Española.

Junto a la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera el control se verá también facilitado por las medidas previstas en el **anteproyecto de ley de transparencia**.

Este anteproyecto pretende por una parte, como “**publicidad activa**” suministrar la máxima información a los ciudadanos sobre contratos adjudicados, con modificaciones, prórrogas, precios; subvenciones y ayudas públicas concedidas con importes y beneficiarios; o retribuciones percibidas por directivos.

También contiene **un código de buen gobierno**, donde, por primera vez con rango legal para todas las administraciones públicas, se establecen principios éticos de actuación, que en caso de no ser respetados darán lugar a la correspondiente sanción. Por ejemplo, se considera sanción muy grave el incumplimiento de disposiciones que regulan la liquidación, recaudación e ingreso en el Tesoro; la autorización de compromisos de gasto sin tener crédito suficiente o en contra de la legislación aplicable; la ausencia de justificación de la inversión de los fondos con arreglo a la Ley de Subvenciones, o el incumplimiento deliberado de la obligación de reducir el nivel de deuda pública en los términos previstos en la ley.

También se considera infracción grave no formular los planes de ajuste o los planes económicos financieros en los supuestos que prevé la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Los cargos públicos que cometan infracciones muy graves podrán ser destituidos y no podrán ocupar determinados cargos durante un periodo de entre cinco y diez años.

Con la Ley de transparencia se refuerza la sostenibilidad de las finanzas públicas de las Comunidades Autónomas al elevarse los niveles de transparencia hacia la ciudadanía y sancionar de forma individual a los empleados públicos o altos cargos que no gestionen adecuadamente los recursos públicos o no cumpla las normas.

Por otro lado, el **Mecanismo de Pago a Proveedores** diseñado por parte del Gobierno Central a través de la creación de un Fondo supone para las Corporaciones Locales y Comunidades Autónomas la posibilidad de pagar el 100% de las deudas comerciales contraídas antes de final de 2011 que cumplan los requisitos establecidos en los marcos reguladores del mecanismo en el ámbito local y autonómico. Esta financiación supondrá una importante inyección de liquidez en la economía productiva de hasta 35.000 millones de euros, que beneficiarán de forma directa a 177.000 proveedores. Este mecanismo de financiación se basa en un estricto condicionado económico, que garantiza el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. Condicionado que también aplica a líneas de crédito del ICO a favor de las Comunidades para atender los vencimientos de operaciones financieras durante el primer semestre de 2012.

El segundo frente de acción en relación a las CCAA es la eliminación de las rigideces que dificultan el control de su gasto, y la necesidad de redimensionar el tamaño de la Administración Pública para hacerla a su vez más eficiente. En este sentido, el Gobierno Central también ha ido tomando medidas para ayudar a las Comunidades a reducir sus déficits en el terreno educativo y sanitario para lo cual éstas necesitaban cambios en la legislación estatal. Asimismo, el Gobierno Central, en virtud del acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 17 de enero de este año, también hará una valoración y seguimiento de los Planes de Reestructuración del sector público autonómico aprobados por las Comunidades Autónomas, formulando recomendaciones sobre su tamaño y composición y rindiendo al Consejo de Política Fiscal y Financiera una informe trimestral sobre el avance de los trabajos.

a) Medidas de ajuste decididas por el Gobierno Central que afectan a las Comunidades Autónomas:

En el **ámbito educativo no universitario**, se establecen una serie de medidas de ahorro de costes y racionalización como el aumento de horas lectivas de los profesores, reducción el número de sustituciones de profesores permitiéndose solamente cuando la ausencia es superior a diez días lectivos, elevación del número de alumnos por aula, eliminación de la posibilidad de diseñar nuevos complementos retributivos o retribuciones variables, eliminación de la obligatoriedad de los centros de impartir al menos dos módulos de bachillerato, o la de aplazar la implantación de los módulos de 2.000 horas previstos en la LOE para los ciclos formativos de Grado medio y Grado superior.

De forma complementaria, hay un plan de reducción del absentismo de los empleados públicos que tiene un impacto directo en el sector educativo español. Se trata de una iniciativa relevante, teniendo en cuenta que el colectivo de MUFACE en el sector educativo, destinado en las Consejerías de Educación de las Comunidades Autónomas y Universidades, se cifra aproximadamente en casi 480.000 personas, de un colectivo total de 1.540.000 personas atendidas por MUFACE.

En el **ámbito de la educación universitaria**, se han establecido medidas que inciden en la racionalización y reducción del gasto en las Universidades, y otras en el aumento de los propios ingresos. Por el lado del gasto, la eliminación del número de titulaciones ofertadas que no alcancen un mínimo de alumnos, la limitación de incorporación de nuevos profesores, la revisión del régimen de dedicación del profesorado con el fin de que tengan que impartir más créditos, la congelación del desarrollo reglamentario del aumento de la edad de jubilación hasta los 75 años, o la incorporación de los principios de estabilidad presupuestaria a las Universidades, permitiendo a las Comunidades la potestad de poder intervenir cuando una Universidad tiene una desviación de los objetivos de estabilidad; y la financiación de las becas. Por el lado de los ingresos, el aumento de los precios públicos de los servicios académicos de las Universidades para aproximarlos en cierta media al coste efectivo de los mismos, aumentar el coste de la matrícula a los alumnos repetidores, y determinar que los ciudadanos no comunitarios paguen la totalidad del coste.

El impacto económico de estas medidas en el ámbito educativo se estima en 3.987,5 millones de euros.

Cuadro 3.7.1.1 AHORROS ESTIMADOS EN EDUCACION en base anual en millones de euros	
Medidas	Ahorros estimados
Aumento horas lectivas	840
Aumento ratios alumno/clase	615
Régimen dedicación profesores	280
Aproximar los precios a los costes del servicio en Universidades	1.760
Racionalización número Universidades, número de titulaciones y alumnos mínimos	71
Incorporación del principio de estabilidad presupuestaria en las Universidades	150
Limitación incorporación nuevo profesorado en Universidades	72
Resto de medidas Educación y Universidades	200
TOTAL	3.988

En el **ámbito sanitario**, el Gobierno Central también ha tomado ciertas medidas recientemente que inciden sobre la sostenibilidad de la sanidad pública gestionada por las Comunidades Autónomas **cuyo ahorro podría alcanzar los 7.267 millones de euros anuales.**

Entre ellas destacan la racionalización de la demanda de productos farmacéuticos, a través del aumento generalizado del porcentaje de copago en la adquisición de productos farmacéuticos en función del nivel de renta, el control del número de prescripciones por paciente, y la introducción del copago por primera vez a los pensionistas también en función de la renta y con un límite de pago mensual determinado, excluidos parados de larga duración y los que reciben pensiones no contributivas. Igualmente, se establece una plataforma de compras centralizadas, lo que implica la

realización de las compras directamente por el Estado a los proveedores de las CCAA, con el consiguiente ahorro por pronto pago. También son destacables los planes de eficiencia energética y la aplicación de las nuevas tecnologías de información y comunicación; el limitar el acceso a ciertos servicios a no residentes y evitar la obtención fraudulenta de la tarjeta sanitaria, para evitar lo que se denomina “turismo sanitario”; la puesta en marcha de una tarjeta sanitaria única en todo el territorio nacional. Finalmente, la ordenación de la cartera de servicios, estableciendo una de carácter básica común y gratuita, junto a una común de servicios suplementarios y accesoria en que los usuarios pagarían parte del coste, y una de servicios complementarios a decidir por las Comunidades, en este último caso a cargo de ellas mismas.

Cuadro 3.7.1.2 AHORROS ESTIMADOS EN SANIDAD en base anual en millones de euros	
Medidas	Ahorros estimados
Reforma aseguramiento del SNS, ciudadanos otros países	917
Ordenación de la cartera de servicios del SNS	700
Mejora de la eficiencia oferta sanitaria	1.500
Racionalización demanda productos farma: prescripción genericos, modif precios referencia	3.550
Ordenación recursos humanos en Sanidad	500
Resto de medidas	100
TOTAL	7.267

Además, se crea el Fondo de Garantía Asistencial como una caja de compensación para que las Comunidades que hagan un gasto superior al que tienen estimado en relación a la atención a extranjeros desplazados con derecho a asistencia en su país de origen, enfermos derivados entre Comunidades y atención a enfermos en sus desplazamientos por el territorio del Sistema Nacional de la Salud (SNS). Se trata mecanismos para que las Sanidad y los Servicios Sociales funcionen de la manera más coordinada posible.

Otras medidas en materia sanitaria son la racionalización de la oferta farmacéutica, como la aplicación de precios de referencia a grupos terapéuticos equivalentes, el fomento adicional de especialidades farmacéuticas genéricas, o el retirar de la financiación pública los medicamentos de valor terapéutico muy bajo o de precio de mercado muy reducido, excepto para las rentas más bajas; y la ordenación de los recursos humanos en el área sanitaria, mejorando la movilidad y estableciendo un catálogo de equivalencias en categorías profesionales.

En el **ámbito de Servicios Sociales**, el Programa Nacional de Reformas de 2012, contempla la reforma del sistema de dependencia para garantizar su sostenibilidad de largo plazo, mediante la contribución económica del usuario del Sistema, la demora en la incorporación al Sistema y la revisión de las altas de Seguridad Social de los cuidadores no profesionales (familiares). **Los ahorros estimados son de 283 millones en 2012.**

En el **ámbito de la Justicia**, la mejora de la eficiencia mediante la reforma de la legislación procesal básica, desincentivo del uso indebido del sistema judicial con la reforma del sistema de tasas judiciales, y la potenciación de las soluciones extrajudiciales de conflictos con una nueva ley de mediación y una ley de jurisdicción voluntaria.

Por el lado del redimensionamiento del tamaño del sector público, el Programa Nacional de Reformas de 2012, contempla medidas que afecta tanto a las Comunidades Autónomas como a las Corporaciones Locales que van a ayudar a tal fin y que se irán implementando de forma progresiva.

Un elemento clave en el redimensionamiento es el compromiso de racionalización del sector público autonómico, tal y como ha sido aprobado en el mes de enero por el Estado para su sector público. Se reducen el número de entes, invirtiendo la tendencia hacia la huida del Derecho Administrativo que limitaba los controles presupuestarios, del gasto, del régimen patrimonial y de contratación y, especialmente, del régimen retributivo funcional, procediéndose a la regulación del régimen retributivo de los máximos responsables y directivos en el sector público empresarial, con una reducción significativa de las retribuciones e indemnizaciones.

Este plan se ha ido extendiendo al ámbito de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales. En este sentido, hay un Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera del pasado 17 de enero para mejorar la eficiencia de los servicios públicos, reduciendo el número de entidades, simplificando la estructura y funcionamiento, buscando una reordenación y racionalización del sector público autonómico, y acciones que eviten las duplicidades.

Según la información suministrada por las Comunidades Autónomas, la reducción prevista de entes es de 514 y hasta finales de febrero, la reducción efectiva ha sido de 126.

Cuadro 3.7.1.3 PLANES DE REORDENACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO AUTONÓMICO		
	Reducción prevista (número de entes)	Reducción efectuada a finales de febrero (número de entes)
Andalucía	111	8
Aragón	16	-2
Principado de Asturias	1	0
Illes Balears	93	7
Canarias	6	-1
Cantabria	-1	-1
Castilla y León	2	-2
Castilla-La Mancha	48	33
Cataluña	67	7
Extremadura	12	7
Galicia	46	8
Comunidad de Madrid	25	12
Región de Murcia	49	14
Comunidad Foral de Navarra	26	25
La Rioja	0	0
Comunitat Valenciana	13	11
TOTAL	514	126

Dentro de esta racionalización y eliminación de duplicidades, se pretenden **eliminar las duplicidades existentes entre el Estado y las Comunidades Autónomas**, como el Tribunal de Cuentas, el Tribunal de Defensa de la Competencia, el Defensor del Pueblo y el Consejo de Estado, que generan duplicidades y costes innecesarios, además de los Institutos de Estadística, Consejos Audiovisuales y Agencias de Protección de datos. **La eliminación de estas duplicidades supone un ahorro global de 250 millones de euros.**

Asimismo, con el fin de **dar más flexibilidad en la forma de gestión a las Comunidades Autónomas en sus televisiones públicas**, el Gobierno ha aprobado un Proyecto de Ley de modificación de la Ley General de Comunicación Audiovisual. En este sentido, las Comunidades Autónomas podrán decidir si prestan o no el servicio público de televisión en sus respectivos territorios, pudiendo sacar a concurso las correspondientes licencias audiovisuales si lo decidieran. También podrán prestarlo mediante la gestión directa u optar por fórmulas de gestión indirecta como la colaboración público-privada. Esto último permitiría a las Comunidades con su propia televisión, transformar la gestión directa por indirecta mediante la enajenación de la titularidad de la entidad prestadora del servicio. En cualquier caso, se deberá cumplir los principios de estabilidad presupuestaria. **El ahorro estimado son 130 millones de euros.**

El resumen del ahorro anual estimado de estas medidas una vez que estén plenamente operativas se resume en este cuadro.

Cuadro 3.7.1.4 RESUMEN DE AHORROS ESTIMADOS POR SECTORES en base anual en millones de euros	
Áreas	Ahorros estimados
Sanidad	7.267
Educación	3.988
Justicia	128
Servicios sociales	613
Eliminación duplicidades Organismos Comunidades Autónomas	245
Eliminación de oficinas de promoción exterior Comunidades Autónomas	150
Racionalización número entidades locales y competencias impropias*	10.500
TOTAL	22.891
* Rango entre 8.900 y 12.000	

Finalmente, dadas las actuales dificultades de las CCAA para acceder a los mercados de capitales, se habrán de analizar alternativas para su financiación. Cualquiera que sea la que finalmente se implemente, si cuenta con la garantía del Estado habrá de estar acompañada de un estricto condicionado económico, al igual a como se ha hecho con las líneas ICO-CCAA

b) Medidas de ajuste decididas por las Comunidades Autónomas:

También las Comunidades Autónomas han ido tomando medidas propias de consolidación fiscal a medio plazo tanto en el Presupuesto 2012 como en los planes económico-financieros de reequilibrio y presentados. Todos los Presupuestos para 2012 de las Comunidades Autónomas, salvo Asturias, Castilla La Mancha y Castilla-León, han sido aprobados.

Asimismo, todas las CCAA han presentado sus planes económico-financieros de reequilibrio al CPFF en los que resumen su programa de gastos e ingresos para el periodo 2012-2014.

En los planes presentados a principios de este año al CPFF, se observa de forma globalizada una reducción del gasto de unos 5.700 millones de euros solamente en el ejercicio 2012 y servirán de base para reducciones en ejercicios posteriores. Igualmente, se observan unas medidas orientadas al aumento de los ingresos por unos 4.050 millones de euros, la mayor parte permanentes.

Cuadro 3.7.1.5 MEDIDAS DE LOS PLANES ECONÓMICO-FINANCIEROS DE REEQUILIBRIO 2012-2014																	
Millones de euros																	
PEFs 2012-2014: CUANTIFICACIÓN DE LAS MEDIDAS DE REDUCCIÓN DEL GASTO EN EL EJERCICIO 2012																	
	AST	ARA	CTB	CAN	CLM	BAL	VAL	PV	AND	CAT	MAD	LRJ	EXT	CYL	MUR	NAV	GAL
CAP 1		44	26	97	657		247	103			123	11	65	122	25	100	
CAP 2	8		5	29	251		102				53	8	81	35	31		17
CAP 3																	
CAP 4	32	87	57	13	440		114	46			31	20	76	24	167		99
CAP 5																	
GASTOS NO FROS	40	130	88	139	1.348	-	463	148	-	729	207	39	157	124	320	25	216
CAP 6	224	133	10		206		50	25			24		138		48		40
CAP 7	85	52	36		243		50	97			7			1	29		30
GASTOS DE CAP	309	185	46	-	449	-	100	122	-	-	31	-	138	1	77		70
TOTAL	349	315	134	139	1.797	-	563	271	-	729	238	39	295	125	397	25	5.701
PEFs 2012-2014: CUANTIFICACIÓN DE LAS MEDIDAS DE INCREMENTO DE INGRESOS EN EL EJERCICIO 2012																	
	AST	ARA	CTB	CAN	CLM	BAL	VAL	PV	AND	CAT	MAD	LRJ	EXT	CYL	MUR	NAV	GAL
CAP 1		30															
CAP 2				140	17		160			314			9		37		45
CAP 3			3		5		30			303			1	159	33		15
CAP 4										104			1	19	6		8
CAP 5					89				32				69				
INGR NO FROS		30	23	140	112	-	190	-		720	-	71	10	178	167	95	68
CAP 6					21				350	888	8				60		
CAP 7					44				945								
INGR DE CAP		-	-	-	65	-	-	-	1.195	888	8	-	-	-	60		
TOTAL	30	23	140	177	177	-	190	-	1.227	1.609	8	71	10	178	227	95	4.052

b1) Medidas sobre el gasto

Del lado del gasto, destacan las actuaciones en los **gastos de personal**, que supone de facto un porcentaje muy elevado de los Presupuestos autonómicos superior al 50%, incluido los gastos de funcionamiento. Las medidas más comunes contempladas son las congelaciones o reducciones salariales de los empleados públicos y altos cargos; la introducción de medidas de flexibilización horaria, (acompañadas de una reducción proporcional de retribuciones); amortización de puestos de trabajo y no convocatoria de nuevas plazas, al establecer una tasa de reposición entre el cero y el diez por ciento, además de las ocupadas por personal temporal o interino, o por reducción del número de entidades y empresas públicas del sector público autonómico; reducción del número de altos cargos y personal eventual por una disminución del número de Consejerías y centros directivos; reducción de días adicionales de vacaciones o por antigüedad; aumento de las horas de trabajo hasta la máxima permitida; medidas de control del empleo público; eliminación del número de liberados sindicales; control del absentismo laboral; reducción de ayudas sociales y aportaciones a planes de pensiones para los empleados públicos; la prohibición de cláusulas indemnizatorias; y la reducción de las prestaciones complementarias por incapacidad temporal.

Medidas específicas de control en el ámbito de personal sanitario: reducción de la cartera de servicios prestados, paralización de la carrera profesional, reducción de las sustituciones, incremento de la jornada laboral de los interinos, eliminación de los períodos adicionales de descanso, actuaciones reorganizativas del personal en atención continuada en primaria, eliminación de complementos por tardes fijas en atención primaria y por tareas especiales, disminución de las guardias médicas, modificación de las condiciones de los conciertos sanitarios, cierre parcial de hospitales, reducción

de planes bucodentales infantiles, rigor en la aplicación de instrucción de productos dietético.

Medidas específicas de control en el ámbito de personal educativo: eliminación de complementos, ampliación de jornada y atención continuada, reducción de las sustituciones, incremento de la jornada laboral de los interinos, aumento del número de alumnos por clase, eliminación de actividades extraescolares, optimización del ahorro lectivo, desdobles de unidades en centros educativos docentes, reducciones de las plantillas, supresión paga extraordinaria antigüedad y supresión programas y aulas de convivencia.

En el caso de los gastos de funcionamiento, se incluyen ahorros derivados de la puesta en marcha de sistemas de compras centralizadas, renegociación de precios o reducción del número de contratos y conciertos, gastos de viaje, reducción de consumibles gracias al uso de las nuevas tecnologías o por la extensión de la administración electrónica; racionalización de los consumos de energía y teléfono, en el uso de los edificios, búsqueda de la eficiencia energética, reducción de los horarios de apertura de los edificios públicos y reducción de los gastos en material de oficina; ajustes en el precio de la farmacia hospitalaria; centralización de servicios de mantenimiento de equipos sanitarios, especialmente en lo que se refiere a equipos de alta tecnología; ajustes en el parque móvil; limitación del mantenimiento de edificios y equipos; integración de los servicios de información al ciudadano; simplificación administrativa; reducción de gastos de edición y publicaciones; reducción de trabajos de consultoría por empresas externas y reducción de gastos de protocolo y de representación.

Además, se contemplan ahorros en el consumo de fármacos por prescripción del principio activo; reducción del número y del volumen de subvenciones públicas, como en vivienda, transporte o libros de texto; reducción de subvenciones al respectivo sector público y a Universidades; o modificación del sistema de gestión de las televisiones públicas.

También se incluyen **reducciones en el gasto de inversión,** y la disminución tanto de las inversiones reales como transferencias de capital, por reprogramaciones de la inversión y reducción de la dotación de asistencias técnicas.

b2) Medidas sobre los ingresos

Del lado de los ingresos, tiene especial relevancia el aumento de los tipos impositivos en el IRPF junto a la reducción o eliminación de diversas deducciones en el mismo impuesto; la recuperación del impuesto del patrimonio; el aumento del tipo impositivo del impuesto de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados o eliminación del tipo reducido; la aplicación del tramo autonómico de las ventas minoristas de determinados hidrocarburos; el aumento del canon de saneamiento; la subida del tipo impositivo especial de determinados medios de transporte; o el aumento en algún caso del impuesto de sucesiones y donaciones en determinados casos.

Además, aprovechando su capacidad tributaria, las Comunidades han creado nuevos tributos y modificado algunos de los que habían puesto en marcha en el pasado: Impuesto sobre depósitos bancarios, sobre bolsas de plástico, sobre residuos radiactivos, sobre instalaciones que afectan al medio ambiente, sobre alojamientos turísticos, y sobre producción y transporte de energía.

Las Comunidades han incrementado también tasas y precios públicos, en general, un 1%, aunque en algunas Comunidades han sido más elevados. Como es el caso de Cataluña 14%, Murcia 2,5%, Andalucía 1,8% o Aragón 3%. El aumento de Cataluña se debe a la creación de la tasa por expedición de receta farmacéutica. Las tasas y precios públicos van dirigidos a servicios públicos en el ámbito de la política social, para el tratamiento de residuos sólidos urbanos, el abastecimiento de aguas, en materia de medio ambiente y conservación de la naturaleza, para la ordenación e inspección de actividades comerciales e industriales, y sobre proyectos agrícolas cofinanciados con la Unión Europea, etc.). También hay un aumento de la cuantía de multas y sanciones.

De forma complementaria y de manera excepcional, algunas Comunidades tienen previsto la enajenación de activos inmobiliarios, bien sean edificios, suelo o viviendas sociales, y la venta de participaciones en empresas privadas. También se contempla la concesión de puertos de titularidad autonómica.

En definitiva, el Gobierno ha adoptado medidas para garantizar que existen mecanismos eficaces de seguimiento y control de las Comunidades Autónomas y para eliminar las rigideces que dificultan la reducción del déficit autonómico. Las Comunidades, por su parte, han estado adoptando medidas tanto de ingresos como de gastos para asegurar el cumplimiento de su objetivo de déficit.

3.7.2. Corporaciones locales

De las más de 8.000 Corporaciones Locales en España, en torno a 2.700 han presentado planes de ajuste a un plazo de 10 años, debido a la condicionalidad para acogerse al Plan de Pago a Proveedores impulsado por el Gobierno Central.

El conjunto de los 2.700 planes de ajuste genera un **ahorro global** en el periodo 2012-2020 de **39.245,66 millones** de euros, gracias a un aumento de los ingresos de 22.915 millones de euros, y un descenso del gasto de 16.331 millones de euros. **Para 2012 el ahorro previsto es de 3.059,74 millones y 3.361,40 millones de euros en 2013.** El origen del ahorro en 2012 se corresponde con un incremento de 1.584,77 millones de ingresos, mediante aumento de los gravámenes, y una disminución de los gastos por 1.474,96 millones de euros. La senda de los ahorros en el periodo 2012-2022 de los 2.700 planes de ajuste se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro 3.7.2.1 PLANES DE AJUSTE DE LAS ENTIDADES LOCALES												
Millones de euros												
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL
Incremento de ingresos	1.584,8	1.700,7	1.650,4	1.822,2	1.950,7	2.070,6	2.165,9	2.299,3	2.346,4	2.721,6	2.602,1	22.914,6
Reducción de gastos	1.475,0	1.660,7	1.473,0	1.457,8	1.416,7	1.425,7	1.435,9	1.462,5	1.488,3	1.505,5	1.530,0	16.331,0
Ahorro total	3.059,7	3.361,4	3.123,3	3.280,0	3.367,4	3.496,2	3.601,8	3.761,7	3.834,7	4.227,1	4.132,2	39.245,7

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

El incremento de los ingresos de las Corporaciones Locales proviene de aumento de cuotas tributarias y gravámenes y supresión de beneficios fiscales de los tributos locales, por 12.314 millones de euros; y por tasas y precios públicos para la financiación de servicios públicos por 4.449 millones de euros.

Tomando en consideración exclusivamente los 15 ayuntamientos de mayor población que según las liquidaciones de los presupuestos de 2010, tenían globalmente unos ingresos de 10.748 millones de euros y unos 11.032 millones de euros de gastos, en los planes de ajuste 2012-2022 supone la adopción de medidas que generan un ahorro de 7.452 millones de euros, gracias a un aumento de los ingresos de 3.809 millones de euros y un descenso del gasto de 3.643 millones de euros. En términos anuales, el ingreso se incrementaría en un 3,2% y el gasto disminuiría en un 3,0%, teniendo en cuenta los datos de liquidaciones de presupuestos antes citados. Durante 2012, estos ayuntamientos prevén un aumento de ingresos de 254 millones de euros (2,4%), mediante aumento de los gravámenes; y una disminución de gastos de 376 millones de euros (3,4%), por reducción de costes de personal, no realización de inversiones y una reducción de contratos menores. **Hay un compromiso de generar un ahorro de 630 millones de euros.**

En los planes de ajuste presentados por las 15 Corporaciones Locales de mayor población, el aumento de los ingresos se debe a los incrementos de cuotas tributarias y tipos de gravamen, y la supresión de beneficios fiscales en tributos locales, que totalizan en el período **un incremento de ingresos de 1.937 millones de euros.**

Además, **se incrementarán las tasas y precios públicos en estas Corporaciones Locales para la financiación de los servicios públicos en 1.118 millones de euros.** El resto de medidas se centran fundamentalmente en el refuerzo de la eficacia recaudatoria y en la potenciación de la inspección tributaria local para descubrir nuevos hechos imponible.

Por el lado del gasto, el cuadro siguiente proporciona la información detallada del origen de los ahorros totales para el periodo 2012-2022, tanto para el caso de los 2.700 planes de ajuste como en el caso particular de los 15 mayores ayuntamientos, por tamaño de la población:

Cuadro 3.7.2.2 REDUCCIÓN DEL GASTO DE CORPORACIONES LOCALES EN LOS PLANES 2012-2022		
Medidas	Ahorro 15 ayuntamientos	Ahorro 2.700 ayuntamientos
Reducción de costes en gastos de personal	753,1	5.059,7
Reducción personal eventual	45,8	201,5
Reducción de contratos de externalización	66,3	1.154,4
Disminución del gasto en inversión	72,7	972,8
Disolución empresas en crisis	79,9	199,5
Reestructuración Corporación Local	47,5	444,0
Resto de medidas de reducción del gasto	2.578,3	8.299,1
TOTAL	3.643,6	16.331,0

Por el lado del gasto, las Entidades Locales obtendrán también ahorros por recortes de vehículos del parque móvil, disminución del gasto en servicios informáticos y de telecomunicaciones, disminución de gastos en alquileres de inmuebles, en suministros de agua y energía, revisión de los procedimientos de contratación y reducción de los gastos en subvenciones.

Además de las medidas comprendidas en los planes mencionadas, el plan de **supresión de competencias impropias en el ámbito local** va a suponer un ahorro de unos 3.500 millones de euros, por reducción de competencias y agrupación de municipios.

Finalmente, el incremento de los ingresos y reducción de gastos por impulso del Gobierno Central, gracias al incremento de la participación de los tributos del Estado o al incremento del impuesto de bienes inmuebles (IBI) junto a la ampliación del periodo de reintegro de las liquidaciones definitivas negativas correspondiente al sistema de financiación y la congelación del gasto no financiero de las Corporaciones Locales, tendrá un impacto adicional en el ahorro en los años 2012 y 2013, según el cuadro siguiente.

Cuadro 3.7.2.3 MEDIDAS		
	Ahorro 2012	Ahorro 2013
Aumento del IBI y de la participación de los tributos del Estado	1.998	
Ampliación periodo de reintegro liquidaciones negativas	620	620
TOTAL	2.618	620

4. COMPARACIÓN CON EL PROGRAMA ANTERIOR. EJERCICIOS DE SENSIBILIDAD

4.1. Comparación de las previsiones con el anterior Programa de Estabilidad

4.1.1. Comparación de la senda fiscal

La corrección del déficit excesivo en el Programa de Estabilidad 2011 se basaba en una senda de necesidad de financiación de las AAPP que alcanzaba el 3% del PIB en 2013. Sus hitos intermedios eran la consecución de un 6% del PIB en 2011 y un 4,4% en 2012. En términos de déficit estructural, implicaba un ajuste entre 2011 y 2013 (ambos años incluidos) de 5,4 p.p. y, medido por la reducción del déficit estructural primario, la consolidación se cifraba en el mismo período en 5,6 p.p.

El diseño del actual Programa de Estabilidad 2012 parte de una desviación presupuestaria de 2,5 puntos de PIB en 2011, que amplía considerablemente el esfuerzo estructural a realizar para alcanzar la meta de 3% de necesidad de financiación en 2013. De este modo, la contracción del déficit estructural entre 2011 y 2013 se amplía a unos 5,8 p.p. Más concretamente, el esfuerzo estructural a desarrollar sólo en 2012 ascenderá a unos 3,8 p.p., que, unidos a los 0,7 p.p. que se hicieron en 2011, supone ya un esfuerzo superior al comprometido entre los dos años en el Programa de Estabilidad 2011 (4,5 p.p. frente a 4,3 p.p.). El esfuerzo estructural medio entre 2012 y 2013 sería, en el caso actual, bien superior a los 1,5 p.p. que exige como mínimo el Pacto de Estabilidad (de unos 2 p.p), mientras que el desarrollado a lo largo de los años 2012-2015 ascendería, aproximadamente, a 2,4 p.p, también netamente por encima de los 0,8 p.p. exigidos por la Disposición Transitoria de la LOEP.

Respecto a las sendas de la deuda pública, la de esta Actualización refleja una mayor acumulación en todos los años. La diferencia más sustancial se concreta en los dos primeros y, en particular, en 2012, cuando el incremento del stock será de 11,3 p.p. Este incremento se explica por varios factores: una necesidad de financiación ciertamente mayor que la prevista, menor crecimiento nominal del PIB, una resistencia a la baja del tipo de interés aplicado a la deuda y un voluminoso ajuste stock-flujo. El punto de flexión se produce en el Programa de Estabilidad 2012 en 2014, al igual que en el Programa de Estabilidad del pasado año.

Valgan estas reflexiones como preámbulo para justificar el intenso esfuerzo a desarrollar durante los próximos años en comparación con el Programa de Estabilidad 2011 y su incidencia sobre el crecimiento.

4.1.2. Comparación del escenario macroeconómico

Mientras la media de crecimiento en los años 2012-2014 en el Programa de Estabilidad 2011 ascendía a 2,4%, en el actual Programa de Estabilidad los mismos años arrojan un promedio de 0%. La diferencia es bien patente y no sólo es producto del mayor esfuerzo fiscal.

Cuadro 4.1.2.1 DIFERENCIAS CON LA ACTUALIZACIÓN PREVIA DEL PROGRAMA DE ESTABILIDAD					
	2011	2012	2013	2014	2015
PIB (% crecimiento en volumen)					
Actualización previa	1,3	2,3	2,4	2,6	
Presente actualización	0,7	-1,7	0,2	1,4	1,8
Diferencia	-0,6	-4,0	-2,2	-1,2	
Saldo presupuestario (% PIB)					
Actualización previa	-6,0	-4,4	-3,0	-2,1	
Presente actualización	-8,5	-5,3	-3,0	-2,2	-1,1
Diferencia	-2,5	-0,9	0,0	-0,1	
Deuda bruta (% PIB)					
Actualización previa	67,3	68,5	69,3	68,9	
Presente actualización	68,5	79,8	82,3	81,5	80,8
Diferencia	1,2	11,3	13,0	12,6	

Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad

A pesar de que la diferencia en el crecimiento del PIB previsto en 2011 (1,3%) y el observado (0,7%) no ha sido demasiado notable y se ha debido principalmente a la inflexión cíclica del último semestre del año, el diagnóstico de los principales acontecimientos económicos de 2011 conduce a una conclusión que va más allá de dichas diferencias cuantitativas. El proceso de corrección de los principales desequilibrios de la economía española está siendo más prolongado de lo que en los primeros compases de la crisis se pensó, en buena medida por el insuficiente reconocimiento de la magnitud de los desequilibrios económicos que había que afrontar. Todo ello, a pesar de la baja inyección de flujos netos de crédito hacia el sector privado, el ajuste importante de precios reales y nominales de la vivienda en curso, superior al de otros episodios de sobreoferta en el mercado inmobiliario, y el comportamiento del sector exportador sensiblemente mejor que en crisis anteriores.

Razones de fondo para esta lentitud han sido el rápido deterioro de las cuentas públicas que ha suscitado dudas sobre su sostenibilidad, la persistente debilidad institucional del mercado de trabajo, que ha continuado produciendo una fuerte destrucción de puestos de trabajo incluso en períodos de relativa recuperación como 2011, la inconclusa reestructuración del sector financiero, con sus consiguientes ineficiencias en la asignación de recursos, o la insuficiente credibilidad doméstica e internacional del proceso de reformas emprendido en España, con la consiguiente crisis de confianza reflejada a todos los niveles.

Por otro lado, a estos factores se ha unido un entorno internacional más adverso de lo previsto en 2011, y especialmente en lo que a la zona euro hace referencia y que, incluso con buenas perspectivas de recuperación en un escenario central, presenta todavía, incertidumbres.

Por tanto, debe internalizarse la inercia sobre el comportamiento de los agentes que produce la confluencia de todos estos factores, junto con los retardos típicos en los efectos de ganancia de credibilidad y dinamización de la economía que una ambiciosa batería de reformas estructurales como la que está poniendo en marcha el Gobierno lleva consigo. El resultado es un escenario macroeconómico que presenta una persistencia de las tendencias recesivas durante el año 2012, agravadas por el mayor ajuste fiscal a desarrollar, para posteriormente ir ganando posiciones paulatinamente en la zona positiva de crecimiento.

En cuanto a la composición del crecimiento, la diferencia es especialmente patente en la contribución de la demanda nacional, que en el Programa de Estabilidad 2011 era continuamente positiva en 2012-14, mientras que ahora es fuertemente negativa hasta 2013 inclusive. Pero al mismo tiempo, sobre la base de la sorpresa positiva proporcionada por el sector exterior en 2011, la contribución del mismo al crecimiento es mayor en esta actualización y, aunque decreciente en intensidad, en buena medida por las mayores ganancias de competitividad que las reformas estructurales propician. Así, mientras el crecimiento medio de los costes laborales unitarios nominales entre 2012 y 2014 se encontraba cercano al punto en el anterior programa, en éste su caída media se encuentra por encima del punto. Este mismo fenómeno se refleja también en una corrección más completa del saldo comercial y por cuenta corriente, incluso en presencia de una balanza de rentas más deficitaria.

Las capacidades de financiación de los agentes privados son también mayores en este Programa de Estabilidad, como corresponde al ritmo observado en la trayectoria del desapalancamiento de estos sectores desde 2010. De este modo, si en el Programa de Estabilidad 2011 los años 2013 y 2014 prácticamente recogían el final de este proceso, ahora este estadio se retrasa un mínimo de 2 ó 3 años, con lo que se generan capacidades de financiación más sustanciales durante todo el período de previsión. Si bien esta diferencia implica sendas más planas del gasto en consumo e inversión, al mismo tiempo tiene lugar una corrección más profunda de la necesidad de financiación externa de la economía, que en 2014 alcanza una capacidad del 1,4% del PIB, frente a una necesidad del 2% del PIB en el Programa de Estabilidad 2011.

Finalmente, las diferencias entre ambos Programa de Estabilidad en materia de tasa de paro son especialmente marcadas. La anterior actualización preveía un descenso de esta tasa ya durante 2011, mientras que la realidad ha sido muy distinta, llevando la tasa media del pasado año hasta 21,6%, 1,5 p.p. por encima de la de 2010. Además, teniendo en cuenta la tendencia del empleo observada durante el primer trimestre de 2012, parece inevitable el aumento de la tasa de paro media del presente año hasta un 24,3%, partiendo de un 23% desestacionalizado en el cuarto trimestre de 2011. La inversión de la tendencia creciente del paro no se logrará hasta 2013, dos años más tarde que en el Programa de Estabilidad 2011. Incluso con unos efectos de la reforma laboral ya perceptibles a partir de 2013, al final de 2015 la tasa todavía rozará el 22%, debiéndose la reducción desde el máximo de 2012 en gran medida a la propia reforma, a diferencia del Programa de Estabilidad 2011 donde la reducción se debía sobre todo en los dos últimos años al crecimiento esperado, por encima del 2%.

4.2. Escenarios de riesgo y análisis de sensibilidad

La incertidumbre sobre algunos parámetros clave del entorno internacional está provocando en este momento una fuerte dispersión de las previsiones por parte de organismos internacionales y servicios de estudios. Quizá las principales fuentes de esta incertidumbre provengan del comportamiento de los mercados financieros, que podrían reaccionar frente a acontecimientos imprevistos mediante variaciones de las primas de riesgo –siquiera temporales–

y de los precios del petróleo, que podrían verse afectados por consideraciones geoestratégicas.

Sin embargo, con ello no debe interpretarse que los riesgos en el escenario macroeconómico que se presenta están sesgados a la baja. Los tipos de interés en los mercados internacionales han estado afectados por una notable volatilidad durante el último año y la llegada de noticias favorables sobre la evolución de las economías sistémicamente más relevantes podría producir el efecto contrario.

Por otro lado, los precios del petróleo se encuentran actualmente en un nivel superior a las previsiones a comienzos de este año de la Agencia Internacional de la Energía y de la OPEP. Por tanto, un deslizamiento a la baja no sería en absoluto descartable, máxime teniendo en cuenta el compromiso de países como Arabia Saudí de compensar posibles escaseces de oferta de crudo que surgieran a consecuencia de la situación de Irán.

Desde una perspectiva doméstica, una reacción más favorable de la demanda a las reformas en curso es un escenario factible, máxime teniendo en cuenta que el escenario central no incluye la cuantificación de todas ellas, y para algunas se ha dado más bien una cota inferior de efectos, sería especialmente el caso de la reforma financiera.

A continuación se analizan las consecuencias de modificaciones transitorias en los tipos de interés de 1 p.p. sobre el escenario base, así como de una elevación progresiva del precio del petróleo hasta 2015.

4.2.1. Cambio en los tipos de interés

Se analiza el impacto sobre los agregados macroeconómicos de las variaciones en +/- 1 pp del tipo de interés. En concreto, el tipo sube de tal modo que se mantiene el punto de diferencia durante cuatro años (2012-2015), para después volver gradualmente hacia su valor de referencia en los dos años siguientes (2016 y 2017). Los agentes conocen, en un marco de expectativas racionales, la evolución de esta senda. Por ello, y por el carácter forward-looking del modelo utilizado, la mayor parte de los efectos esperados se acumulan en los primeros trimestres.

Se simulan estos efectos en el modelo REMS2, un modelo de equilibrio general que intenta adaptarse a la actual situación de la economía española de restricciones financieras, al considerar tres tipos distintos de consumidores: deudores, prestamistas y afectados por las restricciones de liquidez, que no pueden consumir más allá de su renta corriente.

El aumento en el tipo de interés provoca una fuerte caída de la inversión y del empleo, que induce una rebaja también en el consumo de las familias, lo que ejerce una presión a la baja sobre los precios. El efecto sobre la tasa de crecimiento del PIB, alisada a lo largo de los 4 años de previsión, se sitúa en el entorno de 0,25 puntos anuales y una reducción media anual de la inflación de 0,15 puntos. Por lo que respecta a la deuda, su impacto sería progresivo, acumulando la ratio deuda/PIB un deterioro de 3 pp en el periodo del

Programa. El saldo por cuenta corriente mejoraría 0,3 puntos del PIB. Ante una bajada de los tipos de interés de igual magnitud, los efectos son cuasi simétricos.

4.2.2. Cambios en el crecimiento económico

Se analiza ahora la sensibilidad a cambios en la senda de crecimiento, en concreto mediante un escenario en el que el crecimiento sea cada año medio punto menor, acumulativo. Para realizar este ejercicio con el modelo de equilibrio general, es necesario caracterizar el shock exógeno que de lugar a este escenario de menor crecimiento, habiéndose utilizado en este caso un impacto fuerte y sostenido del precio del petróleo. Para generar un impacto negativo en el PIB de la magnitud citada se ha simulado una elevación progresiva del precio del petróleo, que alcanzaría en 2015 un valor que duplique al actual.

El aumento del precio del petróleo eleva el coste marginal de producción, a la vez que reduce la demanda del input energético por efecto sustitución, ante su encarecimiento relativo. Esto provoca un aumento de la productividad del input energético y una disminución de la productividad del resto de factores, ahora relativamente más abundantes. Dado que el aumento es permanente y que existe cierta complementariedad entre inputs, el aumento del coste marginal genera una disminución de la demanda de los mismos: del stock de capital ante la reducción de la inversión, disminuye la q de Tobin y por tanto su rentabilidad relativa, y del empleo, debido a la caída de su productividad. En definitiva, se produce una cesión de factores de producción de la economía española hacia el exterior, con lo que se reduce la capacidad productiva de la economía.

La elevación de la inflación inicial derivada del aumento del precio de la energía se mitigaría paulatinamente ante la caída de la demanda. La caída de los ingresos tributarios sería algo inferior a la del PIB, pero no obstante el deterioro de la ratio deuda/PIB en el periodo del programa sería significativo, casi de 4 puntos. En cuanto al saldo por cuenta corriente, sufriría una caída inicial derivada de la elevación de la factura energética, que sería de una décima en el primer año, pero la caída de la demanda generaría que prevalecieran después los efectos derivados de la caída de las importaciones, por lo que en los tres años siguientes habría mejoras medias de una décima en el saldo.

5. SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

5.1. Proyecciones presupuestarias a largo plazo

Respondiendo al mandato del Consejo Ecofin, cada tres años, el Grupo de Trabajo de Envejecimiento del Comité de Política Económica y la Comisión Europea elaboran unas proyecciones de gasto público asociado al envejecimiento de la población. El punto de partida de estos ejercicios son las proyecciones demográficas actualizadas de Eurostat, y un escenario macroeconómico elaborado con una metodología común.

Una característica esencial de esta metodología es la hipótesis de que no hay cambios en la política económica, más allá de los que ya tengan respaldo legal en el momento de cierre del ejercicio de proyección. En dichas proyecciones, se analizan cinco categorías de gasto público: pensiones, sanidad, cuidados de larga duración, educación y desempleo. Las últimas proyecciones se publicaron en 2009 y las próximas están previstas para mayo de este año.

En el cuadro 5.1.1. se recogen las proyecciones nacionales, basadas en el ejercicio europeo que concluirá en el próximo mes de mayo, tomándose como referencia las nuevas proyecciones demográficas de Eurostat, publicadas en mayo de 2011.

Estas proyecciones presentan dos cambios significativos respecto de las recogidas en el Programa anterior. Por una parte, el escenario macroeconómico tiene variaciones como consecuencia de la profundidad de la crisis económica. Las nuevas proyecciones macroeconómicas suponen que la tasa de productividad del trabajo converge al 1,5% frente al supuesto de un crecimiento del 1,7% del anterior ejercicio, más que compensando el leve crecimiento del empleo a lo largo del periodo. El crecimiento potencial anual promedio 2010-2060 es ahora de un 1,6%, frente al 1,8% proyectado en 2009.

Por otra parte, se incorpora el efecto de la reforma del sistema de pensiones. El escenario base de las proyecciones no tiene en cuenta el ahorro que produciría el factor de sostenibilidad, cuyos efectos, por el contrario, se consideran de manera independiente como un escenario de sensibilidad. Los principales elementos de la reforma de pensiones se comentan en la siguiente sección.

Como se puede ver en el Cuadro 5.1.1, entre 2010 y 2060, el aumento total de las cinco partidas de gasto es de 4 puntos porcentuales de PIB. Esto supone una reducción significativa con respecto al aumento proyectado en la anterior actualización, que era de 8,2 puntos porcentuales de PIB. Así, pese al menor crecimiento contemplado en el periodo de proyección, la ratio gasto/PIB al final del periodo es inferior a la proyectada en el anterior ejercicio de 2009.

Cuadro 5.1.1. PROYECCIONES 2010-2060 DEL GASTO ASOCIADO AL ENVEJECIMIENTO (% PIB)									
	Incr. 2010- 2060	2007	2009 o último dato ^b	2010	2020	2030	2040	2050	2060
GASTO TOTAL (1-2+3+4+5):	4,0	19,3	22,3	23,6	24,5	23,6	25,3	27,6	27,6
1. Gasto en pensiones	3,6	8,5	9,5	10,1	10,6	10,6	12,3	14,0	13,7
Pensiones de jubilación y jubilación anticipada ^a	4,1	5,6	6,4	6,8	7,5	7,8	9,5	11,1	10,9
Pensiones de incapacidad	-0,1	1,0	1,1	1,2	1,1	1,1	1,2	1,0	1,1
Otras Pensiones (viudedad y a favor de familiares)	-0,3	1,8	2,0	2,1	1,9	1,7	1,7	1,8	1,8
2. Gasto en sanidad	1,3	5,5	6,4	6,5	6,5	7,0	7,4	7,7	7,8
3. Gasto en cuidados de larga duración	0,7	0,5	0,8	0,8	0,9	0,9	1,0	1,3	1,5
4. Gasto en educación	-0,5	3,5	3,9	4,2	4,0	3,4	3,4	3,6	3,7
5. Gasto en desempleo	-1,1	1,3	1,6	2,0	2,5	1,7	1,2	1,0	0,9
Promemoria: Impacto reforma de pensiones									
Gasto en pensiones pre-reforma	6,6	8,5	9,5	10,1	10,9	11,8	14,5	16,8	16,7
Gasto pensiones con factor de sostenibilidad	2,9	8,5	9,5	10,1	10,6	10,6	12,1	13,4	13,0
Promemoria: Hipótesis del ejercicio									
Crecimiento real PIB potencial	1,6*			-0,1	2,4	2,2	1,1	1,2	1,6
Crecimiento de la productividad del trabajo	1,4*			1,6	0,7	1,6	1,6	1,6	1,5
Tasa de actividad hombres (20-64)	-0,9			85,5	85,2	84,7	84,2	84,8	84,6
Tasa de actividad mujeres (20-64)	11,8			69,7	77,4	80,3	81,2	81,5	81,5
Tasa de actividad total (20-64)	5,3			77,7	81,4	82,6	82,7	83,2	83,0
Tasa de paro (20-64)	-12,5			19,5	16,5	8,5	7,4	7,1	7,0
Población mayor de 65/población en edad de trabajar	34,6			26,8	31,5	39,1	50,8	62,0	61,5
Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad, OCDE, UOE, ESSPROS. * Media periodo 2010-2060.									
^a Incluye pensiones mínimas y pensiones no contributivas									
^b Para gasto en educación, media 2007-08; para gasto en desempleo, media 2007-09									

Por partidas de gasto, este aumento responde, fundamentalmente, a la dinámica del gasto en pensiones, que aumenta 3,6 puntos de PIB en el periodo. La segunda partida de gasto que más aumenta es el gasto sanitario, cuyo ascenso proyectado es de 1,3 puntos de PIB, sensiblemente inferior al proyectado en 2009 de 1,6 puntos, gracias a las medidas de control de gasto recientemente aprobadas. El avance es más moderado en cuidados de larga duración, de 0,7 puntos. En cambio, el gasto en educación y en desempleo experimentará una reducción a lo largo del periodo, de 0,5 y 1,1 puntos del PIB, respectivamente.

Profundizando algo más en el gasto en pensiones, como se puede apreciar en el cuadro 5.1.1, el aumento entre 2010 y 2060 se reduce a la mitad, con respecto al que se obtendría con el mismo escenario demográfico y macroeconómico pero sin reforma. El gasto en pensiones aumenta 3,6 puntos de PIB, frente a los 6,6 puntos en un escenario sin reforma, por lo que el ahorro estimado de la reforma, excluido el factor de sostenibilidad, asciende a 3 puntos de PIB.

Este ahorro se explica fundamentalmente por el alargamiento de la vida laboral. El aumento de la edad legal de jubilación se traduce en un aumento

de la edad media de salida del mercado del trabajo respecto a las proyecciones de 2009 entre 1,5 y 2 años, superando los 65 años en 2027. Este retraso permite compensar, parcialmente, el envejecimiento de la población que subyace en el escenario demográfico, en el que la tasa de dependencia se dobla en el período hasta situarse en el 56% en 2060. Esta mayor dependencia por sí sola, y manteniendo todos los demás supuestos constantes, generaría un aumento del gasto sobre PIB de 9,5 puntos. La ampliación de la edad de jubilación tiene un doble efecto positivo. Reduce la ratio de pensionistas sobre la población de más de 65 años, y aumenta la tasa de empleo de los trabajadores de mayor edad.

Como se ha indicado, las proyecciones del escenario base no incorporan explícitamente el impacto del factor de sostenibilidad que, sin embargo, es un elemento adicional para contribuir a la sostenibilidad del sistema en el largo plazo. Bajo unos supuestos prudentes, el factor de sostenibilidad supondría un ahorro adicional de alrededor de 7 décimas de PIB en 2060, por lo que el ahorro total se elevaría a 3,7 puntos de PIB frente a los 3 antes citados.

En esta estimación se ha supuesto que sólo se actualizarían dos parámetros del sistema, en función de la esperanza de vida: edad de jubilación y número de años necesarios para lograr una pensión completa. Se ha supuesto que cada 10 años la esperanza de vida aumenta algo menos de un año a partir de 2027. Como resultado, la edad de salida del mercado de trabajo aumenta 1,3 años de 2032 a 2060.

Además, el papel del factor de sostenibilidad ha quedado confirmado con la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera en la que se prevé que, en caso de proyectar un déficit de largo plazo del sistema de pensiones, se revisará el sistema aplicando de forma automática el factor de sostenibilidad en los términos y condiciones previstos en la Ley 27/2011, de 1 de agosto.

5.2. Estrategia

La reforma del sistema de pensiones

La reforma del sistema público de pensiones aprobada el pasado 1 de agosto³, tras la adopción del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo⁴, junto con otras medidas adoptadas más recientemente, supone un paso más en el refuerzo de la sostenibilidad del Estado del Bienestar. La reforma se introduce de manera gradual desde 2013, con periodos transitorios hasta 2027, para permitir que los ciudadanos se vayan adaptando paulatinamente a la nueva regulación. De esta forma, se consiguen sus efectos cuando el incremento del gasto asociado al envejecimiento se manifiesta con mayor intensidad.

La reforma pretende garantizar la sostenibilidad del sistema y la equidad intergeneracional, actuando por el lado de los gastos y de los ingresos, tratando de mantener a los trabajadores de más edad en el empleo,

³ Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.

⁴ Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo, aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados el 25 de enero de 2011.

mejorando la contributividad a lo largo de la vida laboral y la proporcionalidad entre contribución y prestación. Todo ello se traducirá en un aumento de la oferta de trabajo y de los ingresos del sistema. Al mismo tiempo, refuerza un sistema cohesionado, que tiene en cuenta situaciones especiales, carreras largas y a la mujer trabajadora.

Entre las medidas, destaca la elevación en dos años de la edad legal de jubilación, hasta los 67. El aumento se consigue gradualmente entre 2013 y 2027. Igualmente, se reconocen las carreras de cotización largas, de forma que la jubilación a los 65 años es posible con el 100% de la pensión, cuando se acredite un periodo de cotización de 38 años y medio. Aumenta en dos años, hasta los 63, la edad para acceder a la jubilación anticipada, de forma inmediata y siempre que se acredite un mínimo de cotización de 33 años y que la pensión resultante supere la pensión mínima. Se incrementan los incentivos para la prolongación voluntaria de la vida laboral más allá de la edad legal de jubilación; y la utilización para el cálculo de la base reguladora de las bases de cotización de los últimos 25 años previos a la jubilación, frente a los 15 anteriores a la reforma.

El objetivo clave de la reforma es salvaguardar el sistema de los aumentos futuros de la esperanza de vida y lograr un reparto intergeneracional de su coste. Para ello, un elemento novedoso en la legislación sobre pensiones en España es la introducción de un factor de sostenibilidad ligado a la esperanza de vida. A partir de 2027, con revisiones cada 5 años, los parámetros del sistema se actualizarán con el aumento de la esperanza de vida a los 67 años entre el año de revisión y 2027.

Finalmente, se recuerda que, en el contexto de la reforma integral de las pensiones, desde enero de 2011, todos los funcionarios de nuevo ingreso de las Administraciones Públicas españolas se integran en el Régimen General de la Seguridad Social, por lo que el sistema de clases pasivas que rige las pensiones de una parte importante de los empleados públicos irá desapareciendo progresivamente.

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

La sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas se refuerza tanto por el ajuste del gasto en pensiones, como por la estrategia de consolidación fiscal. En consecuencia, los dos elementos básicos del indicador de sostenibilidad se reducirán, acotando el riesgo de las finanzas públicas.

En la evaluación del Programa de 2011, el indicador S2 de sostenibilidad alcanzaba un valor de 12% del PIB, consecuencia del deterioro del saldo estructural primario estimado para España en 2010 y del aumento del gasto relacionado con el envejecimiento proyectado en aquel momento. Este resultado hacía que para que los ingresos acumulados de las Administraciones Públicas se igualasen a largo plazo a sus gastos acumulados, hubiera que acometer, de forma permanente, un aumento de la presión fiscal, una reducción de otros gastos públicos, o una combinación de ambos en dicha magnitud. Sin embargo, al reducir el incremento del gasto público a largo plazo, la reforma de pensiones hará disminuir el indicador de sostenibilidad S2 en más de 2 puntos, según cálculos preliminares.

Además, hay que tener en cuenta los activos de reserva con los que ya cuenta el sistema de pensiones, obtenidos con los superávits acumulados de la Seguridad Social. Desde su creación en 2000, las sucesivas dotaciones al Fondo de Reserva de la Seguridad Social, junto con la rentabilidad financiera obtenida de dichas dotaciones, han permitido alcanzar, en diciembre de 2011, un saldo de 66.815 millones de euros (6,22% del PIB) para atender necesidades futuras en materia de prestaciones contributivas. La política de inversión, mantenida en 2011, se ha basado en los principios de seguridad, rentabilidad, diversificación de riesgos y adecuación al horizonte temporal del Fondo.

Control del gasto sanitario y farmacéutico

Las medidas de consolidación fiscal adoptadas en 2010 y 2011 han tenido y seguirán teniendo un impacto permanente en el gasto público sanitario, principalmente debido a la disminución de los gastos de personal y a las reformas introducidas en el gasto en farmacia. Ambos representaron el 62,4% del gasto público sanitario en el ejercicio 2009.

La reducción de los costes de personal se ha debido al recorte medio del 5% de los salarios de los empleados públicos, en el segundo semestre de 2010, y a su congelación en 2011. Además, en los datos publicados de la EPA del cuarto trimestre de 2011 se observa una caída en la ocupación del personal sanitario. Para 2012, se añade el efecto de la congelación salarial de los funcionarios y la limitación de la reposición de efectivos sanitarios a situaciones de estricta necesidad. Finalmente, en el Real Decreto-ley 20/2011 se incrementa el horario laboral de los funcionarios, que pasa a 37,5 horas semanales, a partir del 1 de enero 2012.

Por su parte, el gasto farmacéutico realizado a través de receta oficial del sistema nacional de salud registró una notable desaceleración en los últimos años, pasando de un crecimiento del 6,9% en 2008 a una reducción del 8,8% en 2011. Son dos los factores que explican este ajuste. Por un lado, el incremento de utilización de medicamentos genéricos. La incorporación de los medicamentos genéricos en el consumo ha sido creciente año a año. En 2010, se ha triplicado el porcentaje de consumo en envases de genéricos, frente al total de medicamentos de 2003, pasando del 9 al 27%. En el importe facturado, se ha pasado de un 6% en 2003 a un 11% en 2010.

Por otro lado, se ha producido una reducción de precios y márgenes de distribución de los medicamentos, tras la reforma del sistema de precios de referencia. En concreto, el Real Decreto 4/2010 estableció la rebaja puntual en los precios de los medicamentos genéricos hasta el 30%, y el Real Decreto 8/2010, la rebaja en el gasto del resto de los medicamentos del 7,5%. A partir del 1 de marzo de 2011 hay que añadir el efecto de la reducción de los precios de referencia que afecta a más de 7.000 productos (Orden de SPI 3052/2010, de 26 de noviembre).

Por último, el Real Decreto-ley 9/2011, de 19 de agosto, de medidas para la mejora de la calidad y la cohesión del sistema nacional de la salud, de contribución a la consolidación fiscal y de elevación del importe máximo de los avales del Estado para 2011, aporta nuevas medidas en el ámbito de la

prestación farmacéutica. Entre otras, la prescripción por principio activo, que conlleva la dispensación del medicamento o producto sanitario de precio menor.

Entre las medidas previstas en este apartado, habría que añadir las comentadas en el epígrafe 3.3. sobre racionalización del gasto en sanidad y recetas farmacéuticas. Una vez aprobadas y cuantificadas exactamente se incorporarán a futuros ejercicios de evaluación del gasto en envejecimiento.

En línea con la reducción del gasto farmacéutico, se produce una desaceleración en el número de recetas dispensadas, con una tasa de crecimiento del 1,6% en 2011, frente al 4,9% del año 2009. Paralelamente, el gasto medio por receta cae en 2011 un 10,23% y el gasto por persona decrece un 9% (segundo año de caída, después de disminuir por primera vez en 2010 en torno a un 3%).

5.3. Pasivos contingentes

En esta sección se desglosa la información relativa a avales emitidos por el Estado, con la última información disponible del 31 de diciembre de 2011, de acuerdo con las siguientes categorías:

- i) **Avales de cuantía regulada dentro del Artículo 49 de la Ley 39/2010**, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2011. Dentro de ella, habría que distinguir avales a entidades no clasificadas, con un saldo de 740,40 millones de euros. Avales a emisiones del Fondo de Titulización del Déficit del Sistema Eléctrico, concedidos en virtud del Real Decreto ley 6/2010, de 9 de abril, de medidas de impulso de la recuperación económica y el empleo, con un importe vivo de 9.906 millones de euros. Por último, los avales a emisiones de la Facilidad Europea de Estabilización Financiera, Real Decreto ley 9/2010, de 28 de mayo, con un saldo vivo de 2.992,89 millones de euros.
- ii) **Avales de cuantía regulada dentro del Artículo 50 de la Ley 39/2010, relativo a los Fondos de Titulización para Financiación PYME**: su saldo vivo asciende a 7.502,13 millones de euros.
- iii) **Avales con origen en el Real Decreto ley 7/2008, de Medidas Urgentes en Materia Económico-Financiera del Plan de Acción Concertada de los Países de la Zona Euro**. En su Artículo 1, la mencionada norma autorizó el otorgamiento de avales del Estado a las operaciones de financiación nuevas que realicen las entidades de crédito a partir de su entrada en vigor. El saldo vivo por este concepto en euros es de 62.736,05 millones y, en yenes, el equivalente a 523,33 millones de euros.
- iv) **Avales relativos al Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB)**, creado en virtud del Real Decreto ley 9/2009, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito, presentan un saldo vivo de 13.945 millones de euros.

En total, a 31 de diciembre de 2011, el riesgo total asumido por el Estado en concepto de principal era, de 98.345,80 millones de euros y 523,33 millones de euros en emisiones en yenes.

6. CALIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Una condición previa para asegurar la calidad de las finanzas públicas es garantizar la sostenibilidad de la posición fiscal. Unas finanzas públicas sólidas y predecibles son condiciones necesarias para el crecimiento sostenible en el medio y largo plazo. Con ello se evita un endeudamiento más allá de lo sostenible que ponga en riesgo la solvencia y que provoque crowding out del sector privado, para financiar los déficits actuales.

La urgencia de restablecer una senda presupuestaria equilibrada y sostenible condiciona la confección de los presupuestos y las medidas presentadas en este Programa. Se diseña un ambicioso proceso de consolidación, centrado en la disminución y racionalización del gasto, que implica esfuerzos excepcionales, cuyo efecto esperado es la recuperación de la confianza en nuestra economía y sentar las bases para un nuevo periodo de crecimiento equilibrado. Así, las actuaciones están condicionadas por un marco de severa austeridad, con medidas y políticas que responden a los principios de control del gasto, reparto equitativo y solidario del ajuste y maximización de la eficiencia en la asignación de los recursos.

Pese a la exigencia del proceso de consolidación, en él no se han descuidado las consideraciones relativas a la calidad de las finanzas. La consolidación se realiza priorizando la reducción del peso del gasto público con relación al PIB, rasgo que distingue a los procesos de consolidación más exitosos y más respetuosos con el crecimiento.

Estos esfuerzos se han orientado hacia:

- i) la racionalización del gasto, primando criterios de eficiencia,
- ii) la ampliación de bases y eliminación de distorsiones en los sistemas impositivos, y
- iii) la reforma del gobierno fiscal

6.1. Racionalización del gasto

En enero de 2012 el Gobierno aprobó el Plan de reestructuración y racionalización del sector público empresarial y fundacional estatal, a fin de configurar un sector más racional y eficiente. Se reduce el número de entes, invirtiendo la huida del Derecho Administrativo y sus consecuentes controles y limitaciones que permitía limitar los controles presupuestarios, del gasto, del régimen patrimonial de contratación y, especialmente, del régimen retributivo funcional. Se procede a la regulación del régimen retributivo de los máximos responsables y directivos en el sector público empresarial, con una reducción significativa de las retribuciones e indemnizaciones.

Este plan se está extendiendo al ámbito de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, con acuerdos concretos para llevar adelante la reducción del sector público empresarial en todos los niveles de la Administración.

Asimismo, se reformarán los Organismos Reguladores y se reducirá su número, con el objetivo de clarificar competencias, evitar solapamientos y conflictos competenciales, y simplificar su estructura y funcionamiento. De este modo, la reforma de los organismos reguladores, implica la integración de siete organismos que venían supervisando diferentes sectores en uno solo, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, cuya misión será garantizar el correcto funcionamiento de la competencia en los diferentes mercados y sectores productivos.

En esta misma línea, como ya se anticipó en el apartado sobre estrategia de la política fiscal, abundarán las acciones encaminadas a hacer más eficiente el reparto de funciones entre y dentro de todos los niveles de la Administración, evitando duplicidades, centrando las actividades de cada agente en las tareas que realmente le son propias y sobre las que posee ventajas informativas y/u operativas y asignando recursos en cada ámbito a las funciones verdaderamente prioritarias. Dentro de las mismas políticas podría mencionarse también la optimización en el uso de los recursos humanos en cada Administración, con revisiones de sus horarios de dedicación, asunción de un mayor número de tareas anteriormente externalizadas y ponderación en mayor medida de los complementos ligados a su desempeño dentro de su estructura salarial.

En esta búsqueda de una mayor eficiencia, cabe mencionar también el Anteproyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno que incorpora una importante contribución a la calidad del marco institucional. Este Anteproyecto de Ley constituye un ambicioso refuerzo de los derechos de los ciudadanos y de las obligaciones de los gestores públicos. Por un lado, se somete toda la información relativa a la actividad administrativa al escrutinio del ciudadano. Por otro, se impone una mayor responsabilidad a los gestores públicos, articulando, con rango legal, una serie de exigencias éticas generales y también de obligaciones de actuación concretas para todos los altos cargos de la Administración General del Estado y de las entidades del sector público estatal. Entre otros, se prevé un “portal de la transparencia” sobre el uso del dinero público, un código de “buen gobierno” para los responsables públicos cuyo incumplimiento conlleve infracciones y sanciones y que los Presupuestos Generales del Estado fijen el baremo de retribuciones de los miembros de las Corporaciones Locales. Igualmente, se establece un régimen sancionador para los responsables de la gestión pública que hagan un mal uso de los fondos públicos.

En cuanto a la composición del gasto, la política de inversiones públicas siguen siendo prioritarias, dada su especial incidencia sobre el crecimiento por una u otra vía (capital productivo, capital humano, eficiencia de los factores...). No obstante, en el marco actual de restricción presupuestaria se ha optado por una revisión y evaluación de la eficiencia de estas políticas.

- Es cierto que la inversión pública es una de las partidas donde los recortes son más sensibles dentro de la senda de ajuste fiscal contemplada por el Gobierno. No obstante, su recorte era inevitable en un “mix” de actuaciones donde las correcciones en el volumen de gasto eran amplias y a realizar en un período de tiempo muy reducido. El recurso a los recortes

en los capítulos de inversión pública, especialmente intensos durante 2012 y 2013, se han hecho desde una doble consideración: i) los gastos en inversión pública durante los años previos a la crisis habían sido muy cuantiosos, con un crecimiento muy importante del stock de capital público en términos del PIB, que situaba a España por encima del nivel de muchos países europeos. Dado el ritmo relativamente lento de depreciación de este stock, las acciones se dirigirán principalmente a su conservación; ii) esta no es una situación definitiva, ya que en los años posteriores a 2015, podrá reactivarse en alguna medida y de modo muy selectivo el gasto en inversión pública; iii) la política de gasto no es la única relevante en el campo de la inversión pública. También las políticas de oferta –de tipo regulatorio, principalmente- orientadas a la optimización del uso de las infraestructuras o a la consecución de la viabilidad financiera de ciertos modelos de uso de las mismas pueden rendir excelentes resultados y de hecho esta es la línea que se pretende seguir primordialmente.

- Dentro de esta perspectiva de transitoriedad de los recortes en inversión pública, se ha reprogramado la política de infraestructuras, priorizando obras con muy avanzado grado de ejecución, los corredores con mayor volumen de tráfico y se ha potenciado el transporte en ferrocarril en su triple vertiente: alta velocidad, red convencional y cercanías. El Plan Estratégico de Infraestructuras, Transporte y Vivienda (PITVI), basándose en una valoración rigurosa de las necesidades de la sociedad, establecerá las prioridades y programas hasta el año 2024. Las actuaciones más relevantes de nueva infraestructura se centrarán en la Red de Gran Capacidad, en la Red de Carreteras Convencionales y en los entornos urbanos, en los que se potenciarán las conexiones con los puertos y aeropuertos, piezas clave para la industria y el turismo.

Entrando en el conjunto de actuaciones a realizar por el lado de la oferta, habría que destacar la finalización, en torno a finales de junio, de la nueva normativa en materia de gestión aeroportuaria. El objetivo del nuevo modelo es mejorar la calidad y accesibilidad de los aeropuertos así como el aprovechamiento de la capacidad de navegación aérea. Incluye mejoras en la puntualidad, optimización de las actividades comerciales, racionalización de las inversiones y la reestructuración económico-financiera de los aeropuertos en funcionamiento. Se apoyará, asimismo, la internacionalización de los servicios de AENA y venta de su conocimiento del sector.

También dentro de este enfoque se promoverá la modificación de la legislación vigente para conseguir la viabilidad financiera del sistema de autopistas de peaje, regulando los supuestos en los que procede reequilibrar financieramente las concesiones, las expropiaciones de terrenos o el rescate de las concesiones. Esta actuación formará parte del mencionado Plan Estratégico de Infraestructuras, Transporte y Vivienda.

- El Estado sigue aportando importantes recursos en materia de educación. Se impulsa el desarrollo de los programas de cualificación profesional inicial con el objetivo de que todos los alumnos alcancen competencias profesionales propias de una cualificación de nivel uno de la estructura actual del Catálogo Nacional de Cualificaciones y de la Formación

Profesional, que tengan la posibilidad de una inserción sociolaboral satisfactoria y amplíen sus competencias básicas para proseguir estudios en las diferentes enseñanzas. Se da prioridad presupuestaria al programa de Educación compensatoria, que favorece la reducción de las desigualdades.

- En el ámbito sanitario, y aun teniendo en cuenta la puesta en práctica de estrategias de racionalización con impacto presupuestario –como las concernientes a la demanda de servicios sanitarios, el gasto en farmacia o el Sistema de Dependencia-, también se apuesta por nuevas acciones de mejora de la calidad que puedan acometerse a partir de los recursos ya disponibles. En este marco habría que citar el Proyecto de Ley de Servicios Básicos, cuyos objetivos principales son la puesta en marcha de un sistema de financiación viable, así como la garantía de la cohesión territorial del Sistema Nacional de Salud. Por su parte, el Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia 2012-2015, a desarrollar en colaboración con el Ministerio de Educación, perseguirá el triple objetivo de lograr una educación de calidad, una formación profesional que facilite la inserción laboral y la oferta de alternativas de ocio responsable.
- En lo relativo a la política de Investigación, desarrollo e innovación (I+D+i), en 2012 se va a reforzar la integración del binomio innovación-internacionalización, facilitado al haberse integrado las Secretarías de Estado de Comercio y de Investigación, Desarrollo e Innovación en el Ministerio de Economía y Competitividad, incentivando la presencia de los investigadores y empresas en los programas internacionales. En el actual marco presupuestario se concentran los recursos del sistema en dos direcciones: primero, mantener en la medida de lo posible las cotas de excelencia científica alcanzadas en los últimos años. Segundo, conseguir que los recursos y capacidades con los que hoy cuenta la ciencia española contribuyan de una manera más eficiente a la recuperación económica y al desarrollo social de nuestro país a través de las políticas de innovación y de transferencia de tecnología en las que España arrastra un déficit histórico.

A estos efectos, destaca la reciente entrada en vigor de la Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, a partir de la que se racionalizarán y reorganizarán los recursos disponibles para el fomento de la I+D+i, eliminando duplicidades. Se utilizarán criterios transparentes y objetivos basados en la excelencia para la concesión de las subvenciones, reduciendo al máximo las ayudas nominativas y fomentando las competitivas. Asimismo, y puesto que es prioritario consolidar una comunidad científica y técnica profesionalizada, competitiva y abierta al mundo, se mejorarán durante este año las condiciones del contrato predoctoral y, se pondrá en marcha el contrato de investigador distinguido para científicos de reconocido prestigio.

Igualmente en relación con este punto y dentro del abanico de actuaciones futuras se contempla que antes de junio se aprueben los Estatutos de la Agencia Española de Innovación, que mejoren el modelo organizativo para la evaluación y la financiación de los proyectos

científicos y doten a la Agencia de más autonomía, más agilidad, más flexibilidad y garanticen un mayor control sobre el uso de los fondos públicos. Algo más tarde, en septiembre, se espera se aprueben la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y la Estrategia Española de Innovación, dos nuevos instrumentos que dotarán de mayor estabilidad y coherencia los planes de las distintas administraciones en materia de I+D+i.

6.2. Ampliación de bases imponibles y reducción de distorsiones en el sistema tributario

Como se ha señalado, la magnitud y urgencia del ajuste fiscal en España ha hecho necesario adoptar en este año algunas medidas también por el lado de los ingresos, que han ido dirigidas a aumentar las bases imponibles, a través de la eliminación de distorsiones, del perfeccionamiento de las estructuras tributarias, de la introducción de mecanismos progresivos complementarios y de la lucha contra el fraude fiscal.

La fiscalidad directa personal se ha aumentado a comienzos de 2012, pero a través de un ajuste temporal, progresivo y complementario. Al ser el aumento temporal, se prevé que su impacto sobre el crecimiento sea limitado, por considerar las familias que solo afecta a su elemento transitorio de la renta. Además, se ha reforzado la progresividad, por lo que el impacto será mayor entre contribuyentes de rentas altas, que tienen una propensión al consumo menor. Asimismo se ha procedido a aumentar el Impuesto sobre Bienes Inmuebles durante los ejercicios 2012 y 2013. Este incremento se ha establecido de una manera progresiva atendiendo a la antigüedad de la revisión catastral.

Para corregir distorsiones en el Impuesto de Sociedades, las modificaciones introducidas en el Real Decreto-ley 12/2012 de 30 de marzo han ido dirigidas a la ampliación de las bases imponibles de las grandes empresas, mediante la simplificación y transparencia de su estructura, sin incrementar el tipo de gravamen, tal y como muestra el consenso en torno a la teoría económica sobre la calidad de las finanzas públicas. Concretamente, se introducen limitaciones en los ajustes a practicar en la base imponible y en la aplicación de deducciones, así como cambios en la configuración del sistema de cálculo de los pagos fraccionados.

Con ellas, se fija un límite anual a la deducción del fondo de comercio, se reduce el límite de deducciones aplicables en el periodo impositivo, se establece un importe mínimo a satisfacer en concepto de pago fraccionado para aquellas entidades con un importe neto de cifra de negocios superior a 20 millones de euros, se elimina la deducibilidad de los gastos financieros, se establece, sólo en 2012 un gravamen especial sobre las rentas de fuente extranjera y se elimina la libertad de amortización no condicionada a la creación de empleo y se establecen límites a la deducibilidad de las cantidades pendientes de aplicar.

De modo secundario, se ha incrementado la imposición indirecta, aunque sobre productos de demanda más inelástica, como recomienda la teoría de la imposición óptima. En cumplimiento de la normativa comunitaria, con

efectos desde el uno de enero, se incrementa la fiscalidad del gasóleo profesional, reduciendo el importe de la devolución parcial. En el Impuesto sobre las Labores del Tabaco se modifica la estructura, incrementando el tipo específico, vinculado con el número de unidades, al mismo tiempo que se reduce en dos puntos el tipo proporcional, que depende del precio de venta.

Estas decisiones, adoptadas en unas circunstancias muy concretas, no entrañan ningún juicio de valor sobre cuál debe ser la estructura impositiva más adecuada a medio plazo. De hecho, a partir de 2013 el Gobierno propondrá algunos cambios en la composición de la estructura de la fiscalidad, primando algunas figuras indirectas en beneficio de la fiscalidad sobre el trabajo. Así, se combina el aprovechamiento del potencial recaudatorio de determinadas figuras tributarias indirectas con una reducción del coste de utilización del factor trabajo, neutralizando al menos parcialmente los efectos contractivos de la primera sobre la creación de empleo.

6.3. La reforma del gobierno fiscal

En este sentido la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que se detalla en el capítulo siguiente, fortalecerá la confianza en la estabilidad de la economía española. Esta mejora de la gobernanza fiscal habrá de tener un efecto positivo sobre el potencial de crecimiento de la economía española, como ya se ha mencionado, por su impacto positivo en la confianza sobre las finanzas públicas.

Por otro lado, en los últimos años se había producido un progresivo agravamiento del problema de los impagos de Administraciones Territoriales a sus proveedores de bienes y servicios, con especial impacto en las pequeñas y medianas empresas. Esta situación, que afecta tanto a las Entidades Locales como a las Comunidades Autónomas, debía ser abordada en toda su dimensión y, por tanto, requería de una aproximación global a través de instrumentos a la medida de su magnitud que contribuyera a devolver credibilidad a las administraciones, estimulando la actividad económica e impulsando la creación de empleo. El Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las Entidades Locales, constituye el punto de partida de esta actuación, junto al Real Decreto-ley 7/2012, de 9 de marzo, por el que se crea el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores que regula su instrumentación. Estos pagos están condicionados a estrictos cumplimientos de planes de consolidación por las Entidades Territoriales.

Esta operación supone la mayor operación de refinanciación realizada en España para la regularización del plan de pago a los proveedores, en su mayoría PYMES y autónomos, que permitirá refinanciar las deudas comerciales de las Corporaciones Locales y de las Comunidades Autónomas. Supone asimismo una importante inyección de liquidez a la economía productiva, en torno a 30.000 millones de euros. Un total de 177.000 proveedores se beneficiarán en toda España del pago de facturas pendientes, de los cuales dos tercios son pymes y autónomos. El impacto macroeconómico estimado de

esta inyección de liquidez sería de mantenimiento o creación de entre 80 y 110 mil empleos y entre 0,4 y 0,6 puntos de aumento del PIB respecto al escenario base. Finalmente, refuerza la disciplina presupuestaria de las Administraciones Territoriales ya que la financiación que reciben está condicionada a la presentación y aprobación de planes de ajuste. La devolución de esa financiación está garantizada por su participación en los ingresos del Estado.

7. MARCO INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA FISCAL

7.1. Reglas fiscales y credibilidad

La gobernanza fiscal se suele definir como el conjunto de normas y procedimientos que dan forma a la planificación, ejecución y seguimiento de las políticas presupuestarias. En la UE, España ocupa un lugar destacado en este ámbito, a tenor de su elevada puntuación en el Índice de Reglas Fiscales (Fiscal Rules Index) elaborado por la Comisión Europea. No obstante, España mantiene un objetivo continuado de refuerzo de su gobernanza fiscal, como muestra la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que implica una mejora de las reglas fiscales vigentes anteriormente.

Existe una creciente investigación empírica sobre los efectos de las mejoras de la gobernanza fiscal. Se constata que una gobernanza fiscal bien diseñada disminuye la probabilidad del déficit y evita una evolución insostenible de la deuda, impulsando además la credibilidad sobre los objetivos de la política fiscal. Además, un sólido marco de gobernanza fiscal tiene un efecto directo de reducción de probabilidad estimada de default, lo cual se materializa también en una prima de riesgo menor, mejorando las posibilidades de crecimiento de la economía.

Por ejemplo, Lara y Wolff (2011)⁵ proponen un modelo estructural de primas de riesgo soberanas en presencia de diferentes niveles/actitudes de aversión al riesgo. Concluyen que el marco fiscal es una de las variables explicativas de los diferenciales de tipos de interés. Concretamente, según este análisis el efecto sobre la prima de una mejora de la gobernanza fiscal a través de reglas es comparable al de la mejora del saldo presupuestario. Una mejora de un punto en el índice de calidad de la gobernanza resultaría en una reducción de la prima de riesgo de alrededor del 22%.

El FMI (2009)⁶ también obtiene unos resultados similares en cuanto a que las reglas fiscales reducen el diferencial en la deuda soberana. Para ello es clave que las reglas tengan en cuenta consideraciones cíclicas, fijando objetivos en términos de saldos presupuestarios ajustados por el ciclo.

Hasta este momento, España venía rigiéndose por la regla fiscal introducida por La Ley General de Estabilidad Presupuestaria contenida en el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, que modificaba las reglas existentes previamente, en línea con las transformaciones experimentadas por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento Europeo en 2006. Esta norma básica se complementaba, con la regla de gasto introducida por el Real Decreto ley 8/2011, de 1 de julio, en su Artículo 8 bis. En términos generales, Esta regla se establecía utilizando como referencia principal las necesidades de financiación de las AAPP en términos nominales, cuyo límite máximo se graduaba según las circunstancias cíclicas de la economía. La principal limitación de una regla de este tipo es que, al no establecer objetivos

⁵ Reproducido en la publicación de *Public Finances in EMU-2011* (Comisión Europea, 2011).

⁶ *Fiscal Rules-Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances* (FMI, 2009).

estructurales, aumenta enormemente la sensibilidad del déficit ante oscilaciones cíclicas, haciendo después difícil y poco creíble la reversión de la desviación registrada. Un ejemplo claro es la situación de la propia economía española a partir de 2007, cuando disfrutaba de un superávit presupuestario basado principalmente en circunstancias cíclicas. La abrupta concurrencia de distintos shocks de demanda y oferta a finales de 2007, unida a un ajuste en el sector inmobiliario que se aceleró a partir de ese momento, propició el rápido deterioro de las cuentas públicas por importe de más 13 puntos de PIB en apenas 2 años.

La evidencia de la insuficiencia de una regla como esta ha sido uno de los detonantes de la falta de confianza de los mercados financieros internacionales hacia la capacidad de nuestro país de invertir la trayectoria fuertemente creciente de la deuda pública en un plazo razonable. Conscientes de este hecho, las principales fuerzas políticas españolas acordaron el 27 de septiembre de 2011 una modificación del Artículo 135 de la Constitución, en virtud de la cual todas las Administraciones Públicas deberían adecuar sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria, sin que ninguna de ellas pueda incurrir en déficit estructural. La Disposición Adicional única de la referida reforma constitucional establecía que la Ley Orgánica reguladora de este principio debería aprobarse antes del 30 de junio de 2012.

Una regla fiscal como la contenida en la LOEP está orientada al desarrollo de una política fiscal verdaderamente anticíclica, sin las interferencias propias que la corrección de los desequilibrios estructurales puede ocasionar en la fase más contractiva del ciclo. De este modo, la regla exige un equilibrio (o superávit estructural) –una vez superado el período transitorio-, permitiendo que el saldo presupuestario fluctúe según las circunstancias cíclicas y que la deuda pública no se acumule tendencialmente. Así, una regla de este tipo es capaz de concitar una mayor credibilidad en los mercados, al combinar de un modo eficiente y transparente los objetivos de estabilización de la actividad y solvencia fiscal. Sin embargo, para que pueda ser plenamente efectiva implica al mismo tiempo varias exigencias:

- Un período de tránsito hasta el cumplimiento del objetivo de equilibrio presupuestario para todas las Administraciones Públicas, dado el abultado desequilibrio estructural de que se parte en el momento de su aprobación. Este período debe ser suficientemente amplio para que la consolidación resulte factible y, al mismo tiempo, estar caracterizado por un esfuerzo mínimo anual que garantice la consecución de la meta en el plazo fijado.
- La instauración de mecanismos de control sobre el cumplimiento de los objetivos lo suficientemente amplios y sistemáticos como para poder corregir rápidamente cualquier desviación, sea cual sea el ámbito de la Administración del que proceda, así como de sanciones que penalicen las desviaciones injustificadas no atajadas. Dicho sistema implica un conjunto de incentivos para los responsables de la planificación y gestión presupuestaria en todas las áreas de la Administración conducentes a actuar en la dirección marcada por la Ley.

Paralelamente, en el ámbito de la Unión Europea la grave situación económica y financiera impulsó la aprobación de un paquete de medidas de refuerzo de la gobernanza económica, denominado “Six-pack” que incluye entre otras medidas, la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y la Directiva 2011/85 de marcos presupuestarios nacionales, que han culminado con la firma del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, que se firmó el pasado 2 de marzo. Así pues, necesariamente la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera contempla parte de las exigencias derivadas de la nueva normativa de la Unión Europea y hace referencia constante a lo dispuesto en la normativa comunitaria permitiendo una adaptación continua y automática a la misma.

7.2. Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera

La Ley fue aprobada el 27 de abril de 2012, para entrar en vigor inmediatamente. La Ley se articula principalmente en torno a los siguientes puntos:

- Las Administraciones Públicas mantendrán una situación de equilibrio o superávit estructural. Excepcionalmente las Comunidades Autónomas y el Estado podrán presentar déficit cuando se den circunstancias excepcionales (catástrofe natural, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado). Estas circunstancias excepcionales deberán ser apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados. Las Corporaciones Locales deberán mantener una posición de equilibrio o superávit presupuestario y la Seguridad Social podrá presentar déficit exclusivamente en los casos y en las condiciones previstas para la aplicación del Fondo de Reserva de Pensiones.
- Se precisa que las recesiones que pueden dar lugar a un déficit estructural deben ser graves y constituir, junto con las catástrofes naturales o situaciones de emergencia extraordinaria, circunstancias que escapen al control de las AAPP. De cualquier modo, la desviación resultante sólo podrá ser temporal y en ningún caso poner en peligro la sostenibilidad fiscal a medio plazo. La gravedad de la recesión se calibrará además por los mismos baremos que el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la normativa europea.
- Se permite un déficit estructural de hasta el 0,4% del PIB cuando se lleven a cabo reformas estructurales que a corto plazo presenten un coste pero que a medio plazo tengan impacto presupuestario positivo.
- Se limita al 60% del PIB el volumen de deuda pública o al valor que en el futuro pudiera establecer la normativa comunitaria. Se distribuye entre administraciones en los siguientes porcentajes: 44% para la Administración Central, 13% para el conjunto de Comunidades Autónomas y 3% para las Corporaciones Locales. La administración que supere estos límites no podrá realizar operaciones de endeudamiento neto.

- Se aplica la regla de gasto comunitaria, es decir, la variación del gasto de las Administraciones Públicas no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del PIB de medio plazo de la economía española. En el gasto en cuestión no se incluyen los intereses, el gasto no discrecional de prestaciones por desempleo y el gasto financiado con transferencias finalistas procedentes de la UE). La tasa de crecimiento del PIB de referencia se calculará aplicando la metodología de la Comisión Europea y se publicará en el Informe de Situación de la Economía Española.
- En el primer semestre de cada año, el Gobierno fijará los objetivos de estabilidad presupuestaria y el objetivo de deuda pública referido a los tres ejercicios siguientes, tanto el conjunto de las Administraciones Públicas como para cada uno de sus subsectores, y remitirá las perspectivas propuestas de objetivos antes del 1 de abril al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y a la Comisión Nacional de Administración Local (CNAL) que deberán emitir sus informes en un plazo máximo de quince días.

El Acuerdo del Consejo de Ministros contendrá, además, el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado, para cuya determinación se tendrá en cuenta la regla de gasto, y se remitirá a las Cortes Generales, acompañado de las recomendaciones de las instituciones europeas y del informe que evalúa la situación de la economía.

- El Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales aprobarán, en sus respectivos ámbitos, un límite máximo de gasto no financiero, coherente con el objetivo de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto, que marcará el techo de asignación de recursos de sus Presupuestos. Antes del 1 de agosto de cada año el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas informará al Consejo de Política Fiscal y Financiera sobre el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado. Igualmente, antes del 1 de agosto de cada año las Comunidades Autónomas remitirán al Consejo de Política Fiscal y Financiera información sobre el límite de gasto no financiero que cada una de ellas haya aprobado.
- El seguimiento del cumplimiento de los objetivos y de la regla de gasto comienza ya a priori. En concreto, antes del 1 de octubre tanto las CCAA como las Corporaciones Locales remitirán las líneas fundamentales de sus presupuestos al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Antes del 15 de octubre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas verificará que los proyectos presupuestarios de las distintas AAPP son coherentes y cumplen los objetivos de estabilidad, de deuda y la regla de gasto, pudiendo establecer recomendaciones y ordenará su publicación. Entre octubre y diciembre se procederá a la aprobación de todos los presupuestos.
- Antes del 1 de abril, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas vuelve a verificar que los presupuestos aprobados para el ejercicio en curso cumplen con los objetivos y la regla de gasto. Antes del 1 de octubre, dicho

Ministerio elevará informe sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad, de deuda pública y regla de gasto del año anterior al CPFF y al CNAL.

- La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera incluye medidas automáticas de prevención, inexistentes en la anterior legislación. La más importante de las cuales es que las Administraciones Públicas que alcancen un volumen de deuda pública equivalente al 95% de los límites establecidos, solo podrá realizar operaciones de endeudamiento de tesorería. En caso de que se aprecie un riesgo de incumplimiento; el Gobierno formulará una advertencia previa, que se hará pública y tras la cual la administración advertida tendrá un mes para adoptar medidas. En caso de no adoptarlas o estimarse insuficientes se aplicarán medidas correctivas (que incluyen no autorización de endeudamiento, concesión de subvenciones y suscripción de convenios, a lo que se añade la no disponibilidad de créditos y posibilidad de medidas por el lado de ingresos que garanticen el cumplimiento del objetivo establecido).
- Sin perjuicio de las medidas automáticas anteriores, en caso de incumplimiento de los objetivos de déficit, de deuda o de la regla de gasto se presentará un plan económico-financiero que detallará las medidas a adoptar para lograr en un año el cumplimiento de los objetivos. Se hace una distinción en caso de que el incumplimiento se deba a las circunstancias excepcionales previstas por la Ley y apreciadas por la mayoría absoluta del Congreso, en este caso, se presentará un plan de reequilibrio cuya duración dependerá de la gravedad e intensidad de las causas que lo motivaron. Con el fin de acelerar la corrección de los desequilibrios, la aprobación de los planes económico-financieros y de reequilibrio deberá producirse en dos meses de modo que no podrán pasar más de tres meses desde la constatación del incumplimiento hasta la puesta en marcha del plan. De ellos, uno mediará entre la constatación y la presentación del plan y otros dos, como máximo, entre la presentación y la puesta en marcha.

El seguimiento de los planes también es más intenso, se realizará trimestralmente y en caso de verificarse una desviación de las medidas previstas en dos revisiones consecutivas en el plan se aplicarán las medidas coercitivas (tras haberse pedido en la primera revisión la adopción de medidas correctivas). La excepción serán las Corporaciones Locales, para las que se mantiene la frecuencia semestral. Si tras la primera revisión trimestral se constata que existe incumplimiento, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas solicitará modificaciones en el plan a la administración correspondiente para subsanar la desviación. Las medidas coercitivas se aplicarán si en la segunda revisión trimestral de cumplimiento se constata que las medidas siguen sin aplicarse y esta es la causa de incumplimiento del objetivo de estabilidad.

- Las medidas coercitivas exigen la aprobación de una no disponibilidad de crédito que garantice el cumplimiento del objetivo y la constitución de un depósito en el Banco de España por importe de un 0,2% del PIB nominal de

la Administración responsable, que sólo se cancelará cuando se apliquen las medidas correctoras necesarias. Si transcurrido un plazo de 3 meses desde la constitución del depósito no se hubieran adoptado las medidas oportunas, devengará intereses y a los 3 meses se transformará en una multa. De no adoptarse estas medidas el Gobierno podrá acordar en envío de una delegación de expertos para valorar la situación económico-financiera de la administración afectada y propondrá una serie de medidas de obligado cumplimiento. No se permite ninguna operación de endeudamiento hasta que dichas medidas hayan sido implementadas.

- Estas medidas coercitivas podrán aplicarse también en los casos de falta de remisión, incumplimiento o valoración desfavorable de los planes de ajuste que deben presentar las CCAA o Corporaciones Locales que hayan solicitado las medidas de acceso extraordinario a la liquidez.
- En caso de no adoptarse las medidas anteriores (y/o de no adopción del acuerdo de no disponibilidad de crédito y/o constitución del depósito en el Banco de España), el Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 155 de la Constitución, podrá obligar a la Comunidad Autónoma o la Corporación Local a su ejecución forzosa. En el caso de las Corporaciones Locales, si se produjesen ulteriores incumplimientos de esta orden de ejecución forzosa en virtud del Artículo 61 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, el Gobierno podrá acordar su disolución. En relación a la legislación anterior, estas medidas coercitivas son uno de los elementos diferenciales más importantes. Las consecuencias del incumplimiento son ahora mucho más graves y la posibilidad de control del Gobierno, mayor.
- Con independencia de lo anterior, el principio de responsabilidad consagrado en el Artículo 8.1. estipula que, en caso de incumplimiento por España de sus obligaciones en materia fiscal hacia la Unión Europea, cada Administración que haya cometido desviaciones asumirá las penalizaciones consiguientes en la proporción en que dicha desviación le haya sido imputable. Por otro lado, el principio de no bail-out del Artículo 8.2., que implica la no asunción de compromisos de unidades “inferiores” de la Administración por las “superiores” (por ejemplo, la deuda de un Ayuntamiento por una Comunidad Autónoma) proporciona un incentivo adicional al cumplimiento de las obligaciones derivadas de la LOEP.
- Finalmente la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera intensifica los requerimientos de información a todas las administraciones. Como novedades importantes destaca la obligación de remisión mensual de la liquidación de las Comunidades Autónomas y trimestral de las Corporaciones Locales y la información en términos de Contabilidad Nacional que se exige a los presupuestos iniciales.
- Se regula un periodo transitorio, tal como estaba previsto en la Constitución, hasta 2020 para la entrada en vigor de los límites de déficit y deuda. Durante el mismo, la tasa de crecimiento del gasto no financiero de cada Administración no podrá superar la tasa de crecimiento real del PIB de la economía española.

No obstante, un crecimiento real de al menos el 2% anual o la generación de empleo neto en términos anuales durante el período transitorio, son condiciones que desencadenarán la obligación de reducir el nivel de deuda pública en al menos dos puntos de PIB al año.

Además, durante este período la reducción del déficit estructural del conjunto de las AAPP deberá ser, como mínimo, de 0,8 p.p. en media anual, distribuyéndose entre CCAA y Estado en atención a su participación en el déficit estructural a 1 de enero de 2012. En 2015 y 2018 volverán a revisarse las sendas de reducción de déficit y deuda durante este período transitorio, al objeto de alcanzar en 2020 el régimen general de equilibrio presupuestario estructural.

Por último, para garantizar la coherencia de todos los planes fiscales en curso y las proyecciones fiscales y macroeconómicas, se hace explícito que los presupuestos de las distintas Administraciones, así como los planes de reequilibrio se tendrán en cuenta en la elaboración de las actualizaciones anuales del Programa de Estabilidad y Crecimiento.

Para garantizar la aplicación sustancial de la Ley durante el ejercicio de 2012, se estipula que los planes económico-financieros y de reequilibrio que hayan sido presentados durante el ejercicio 2012, así como los objetivos para 2012 fijados con arreglo a la anterior Ley, se regirán, en cuanto a su seguimiento y aplicación, por las disposiciones contenidas en la presente Ley. De este modo se evita la aparición de una laguna de un año en la validez de la Ley, situación que hubiera podido conducir a nuevas desviaciones presupuestarias. Una vez aprobada, la aplicación de la LOEP se reforzará mediante las siguientes medidas:

- Desde la entrada en vigor de la Ley, se comenzará a exigir a las CCAA la remisión mensual de información sobre ejecución presupuestaria.
- Se harán públicos los planes económicos-financieros de reequilibrio de las CCAA tan pronto se aprueben por el Consejo de Política Fiscal y Financiera a mediados de mayo. Esta publicación permitirá reconstruir un inventario completo de medidas discrecionales a adoptar por las CCAA, que permitirá realizar un seguimiento minucioso del cumplimiento de sus objetivos presupuestarios.

7.3. Algunos apuntes metodológicos sobre la aplicación de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera

En general, las nuevas reglas fiscales conceden un papel importante a variables no directamente observables, como el producto potencial de la economía o el saldo estructural, lo que añade una cierta complejidad técnica al diseño y aplicación de las mismas. Estos criterios técnicos resultan particularmente complejos a la hora de aplicarlos a un estado fuertemente descentralizado como el español.

La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera otorga al Ministerio de Economía y Competitividad la facultad de calcular el producto potencial y, a partir de este, la tasa de referencia de crecimiento a utilizar para limitar el crecimiento del gasto público de las distintas administraciones. El cálculo de esta tasa de crecimiento se realizará siguiendo las especificaciones técnicas que derivan de la normativa europea, (como de hecho ya establece la propia Ley). La tasa resultante a nivel nacional se aplicará a la Administración Central y a cada una de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, que deberán tenerla en cuenta en la elaboración de sus respectivos presupuestos.

La utilización de una única tasa de crecimiento potencial y una única brecha cíclica para cada una de las Administraciones se apoya en la evidencia empírica de una fuerte y creciente correlación cíclica entre todas las CCAA y con la economía nacional. A su vez, hace más operativa la aplicación de la LOEP, ya que de lo contrario el método de función de producción empleado por la CE para la estimación del crecimiento potencial exigiría contar con previsiones detalladas para cada una de las CCAA, así como con estimaciones detalladas y fiables del conjunto de variables que definen su stock de capital y su nivel de input trabajo.

Las nuevas reglas también establecen que ninguna Administración Pública podrá incurrir en déficit estructural, salvo en algunos casos tasados, lo que implica tener un método para medir esta variable no observable para los distintos tipos de Administración. La práctica habitual, que se mantendrá también en la aplicación concreta de estas reglas, consiste en calcular el componente cíclico del saldo y, por diferencia respecto al saldo observado, obtener el componente estructural. Dado que la referencia de crecimiento potencial es única, y con ello la medida concreta del ciclo económico, la descomposición del mismo por subsectores dependerá de la distinta sensibilidad al ciclo que se asigne. El cálculo de ésta se apoyará en la hipótesis plausible de que la sensibilidad de una partida cualquiera de ingreso o gasto depende de la naturaleza de la operación y no de la Administración que ingrese o gaste. En consecuencia, el rango de sensibilidad de los distintos niveles de la Administración dependerá de las diferencias en las estructuras de sus ingresos y gastos.

De este modo, el procedimiento de determinación del componente estructural del déficit para una Administración se realizará de acuerdo con los siguientes pasos: i) a partir del cuadro macroeconómico, se estima el crecimiento potencial y la brecha cíclica para la economía nacional; ii) se aplica a la brecha cíclica estimada a esa clase de Administración; iii) a partir de ahí se deriva el componente de saldo cíclico y de saldo ajustado cíclicamente.

ANEXO 1

Cálculo del crecimiento potencial y déficit estructural mediante la PTF filtrada con el filtro de Kalman.

Cuadro 3.5.1. bis EVOLUCIÓN CÍCLICA(1) % de PIB, salvo indicación en contrario					
	2011	2012	2013	2014	2015
1. Crecimiento real del PIB (% variación)	0,7	-1,7	0,2	1,4	1,8
2. Capacidad(+) o necesidad(-) de financiación	-8,5	-5,3	-3,0	-2,2	-1,1
3. Intereses	2,4	3,1	3,3	3,2	3,1
4. Medidas temporales	0,0	1,0	0,8	0,0	0,0
5. Crecimiento del PIB potencial (% variación)	0,6	-0,3	-0,5	-0,4	-0,4
Contribuciones:					
- <i>trabajo</i>	-0,4	-0,9	-1,1	-1,0	-1,1
- <i>capital</i>	0,5	0,3	0,2	0,3	0,3
- <i>productividad total de los factores</i>	0,6	0,4	0,3	0,3	0,4
6. Output gap	-6,9	-8,3	-7,6	-5,9	-3,8
7. Saldo cíclico	-3,0	-3,6	-3,3	-2,5	-1,6
8. Saldo estructural (2-7)	-5,6	-1,8	0,2	0,3	0,6
9. Saldo estructural primario (8+3)	-3,2	1,4	3,5	3,5	3,7

(1) Utilizando PIB Potencial (función de producción). PTF potencial estimada con Filtro de Kalman.

Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad

