



ACTUALIZACIÓN DEL PROGRAMA DE ESTABILIDAD

ESPAÑA

2008 - 2011

ÍNDICE

1. RESUMEN	4
2. INTRODUCCIÓN.....	5
3. MARCO GENERAL Y OBJETIVOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA	6
4. SITUACIÓN ECONÓMICA Y PERSPECTIVAS	13
4.1 Supuestos internacionales	13
4.2 Evolución cíclica y perspectivas	14
4.3 Previsiones 2008–2011: escenario base.....	17
4.4 Saldos sectoriales	21
5. RESULTADOS Y PROYECCIONES PRESUPUESTARIAS	22
5.1 Estrategia de la política fiscal.....	22
5.2 Objetivo presupuestario a medio plazo	25
5.3 Situación presupuestaria actual e implicaciones para el próximo año	27
5.4 Saldo estructural y carácter de la política fiscal	31
5.5 Evolución de la deuda pública.....	32
6. ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD Y COMPARACIÓN CON LA ANTERIOR ACTUALIZACIÓN	34
6.1 Análisis de sensibilidad: escenarios alternativos de crecimiento	34
6.2 Análisis de sensibilidad: tipos de interés	34
6.3 Comparación con las previsiones de la anterior Actualización del Programa de Estabilidad	35
7. CALIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS	36
7.1 Estrategia.....	36
7.2 Evolución del gasto	37
7.3 Evolución de los ingresos.....	38
8. LA SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS	41
8.1 Proyecciones presupuestarias a largo plazo	41
8.2 Estrategia.....	43
9. ASPECTOS INSTITUCIONALES DE LAS FINANZAS PÚBLICAS	45
9.1 Aplicación de las reglas fiscales nacionales	45
9.2 La Reforma de los Sistemas de Financiación Territorial.....	46
9.3 Otras reformas con impacto sobre el escenario presupuestario.....	47

CUADROS

1. Reformas estructurales
2. Supuestos internacionales
3. Perspectivas macroeconómicas
4. Mercado de Trabajo
5. Evolución de los Precios
6. Salos sectoriales
7. Medidas fiscales de corto plazo con impacto presupuestario directo.
8. Proyecciones presupuestarias
9. Evolución cíclica
10. Dinámica de la deuda pública

11. Análisis de sensibilidad: escenarios alternativos de crecimiento
12. Análisis de sensibilidad: tipos de interés
13. Diferencias con la actualización previa del Programa de Estabilidad
14. Medidas de medio plazo para mejorar la calidad de las finanzas y la sostenibilidad a largo plazo
15. Proyecciones de gasto asociado al envejecimiento

GRÁFICOS

1. Crecimiento y convergencia real de la economía española
2. Composición del crecimiento del PIB
3. Inflación general y subyacente y diferencial con la UEM

RECUADROS

1. Impacto Macroeconómico de la Directiva de Servicios

1. RESUMEN

- *Esta Actualización se presenta en un contexto radicalmente distinto del vigente en ocasiones anteriores. El agravamiento de la crisis financiera internacional desde septiembre de 2008 ha requerido una respuesta coordinada, rápida y global por parte de todas las economías. En nuestro país, además, se está haciendo notar con fuerza el impacto del ajuste en el sector de la vivienda, que se ha visto acelerado por la propia crisis internacional.*
- *La posición fiscal de partida para afrontar esta difícil situación ha sido relativamente holgada en España, como consecuencia de la consolidación fiscal de años anteriores y la importante reducción de la deuda pública.*
- *Este margen presupuestario permite que la economía española pueda contribuir de forma decidida al Plan de Recuperación Económica acordado por el Consejo europeo de diciembre de 2008, a través del Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo. En concreto, el conjunto de medidas temporales con impacto fiscal directo en 2009 se estima en un punto de PIB. Si a ello se suman las medidas permanentes que suponen tanto una rebaja fiscal como una mejora de la liquidez de empresas y familias, mediante cambios en el sistema de pagos a cuenta, el estímulo fiscal estimado para 2009 se eleva a 2,3 puntos de PIB.*
- *Este estímulo es plenamente consistente con los criterios comunitarios:*
 - *La vocación temporal de buena parte de sus medidas asegura la transitoriedad del deterioro fiscal.*
 - *Además, la Actualización contempla un ajuste fiscal ambicioso a partir de 2010, con mejoras en el saldo estructural que claramente van más allá de lo exigido por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Una buena parte del esfuerzo de consolidación se basará en la contención del gasto público.*
 - *Dentro de las medidas fiscales a corto plazo, se priorizan las dirigidas a aumentar las inversiones productivas, lo que no sólo redundará en beneficio de la recuperación y el empleo en el corto plazo sino también en mayor crecimiento a largo plazo y en mayor sostenibilidad, por tanto, de las propias cuentas públicas.*
 - *Se mantiene el firme compromiso con la sostenibilidad de las finanzas públicas. Aunque las nuevas proyecciones de gasto asociado al envejecimiento apuntan a un retraso del problema en el tiempo, se encuentra en fase de discusión la renovación del Pacto de Toledo. El objetivo es asegurar la fortaleza a largo plazo del sistema español de pensiones.*
 - *El Plan Español de Estímulo de la Economía y el Empleo contempla una aceleración de las reformas estructurales. El objetivo básico es fomentar la productividad, y por tanto, el crecimiento potencial de la economía española. El esfuerzo de reforma estructural contribuirá también a que el proceso de ganancia de competitividad precio que tiene que lograr la economía española pueda producirse con los mínimos costes posibles en términos de producción y empleo.*

- *La calidad de las finanzas sigue ocupando lugar prioritario mediante reformas del sistema impositivo que mejoran su eficiencia y equidad y mediante una reorientación del gasto hacia aquellas partidas que contribuyen a mejorar la capacidad de crecimiento de la economía.*

2. INTRODUCCIÓN

Se presenta la décima Actualización del Programa de Estabilidad que abarca el período 2008-2011 y que, junto con el Programa Nacional de Reformas (PNR), es uno de los principales instrumentos de la supervisión multilateral a nivel comunitario.

Ante las especiales circunstancias financieras y económicas en el plano internacional, esta Actualización es plenamente consistente con las decisiones adoptadas por la Unión Europea. Estas decisiones buscan dar una respuesta a la crisis internacional que sea adecuada, coordinada, integral y coherente con la estrategia de largo plazo. En particular, la presente Actualización se ha elaborado teniendo en cuenta tanto el Plan de Recuperación Económica presentado por la Comisión europea el 26 de noviembre como las decisiones adoptadas por el Consejo de Ministros de Economía y Finanzas (ECOFIN) del 2 de diciembre y el Consejo Europeo del 11 y 12 de diciembre de 2008, que en nuestro país se han materializado en el Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo.

Como en anteriores ocasiones, también se toman en consideración la Opinión del Consejo de la Unión Europea sobre la Actualización anterior, las Directrices Integradas 2008-2011 y las Orientaciones horizontales y específicas que elabora, a nivel informal, el Eurogrupo en el mes de junio. Por otra parte, la Actualización es consistente con el PNR, cuyo nuevo informe de progreso fue presentado a las instituciones comunitarias en octubre de este año. La directa participación del Ministerio de Economía y Hacienda en la preparación de ambos documentos (Programa de Estabilidad y PNR) facilita la coherencia y reforzamiento mutuo entre las reformas estructurales y la política fiscal.

Se ajusta también esta Actualización al Código de Conducta, en el que se especifica la información que se ha de presentar en los Programas de Estabilidad así como la estructura de éstos. Además, en consonancia con las decisiones del ECOFIN del 2 de diciembre, se incluye en la presente Actualización la información adicional propuesta por la Comisión sobre medidas fiscales de corto plazo (nuevo Cuadro 7), sobre medidas de medio plazo que mejoran la calidad y sostenibilidad de las finanzas públicas (Cuadro 14) así como sobre reformas estructurales en apoyo de la demanda y para mejorar la capacidad de adaptación de la economía (nuevo Cuadro 1).

La remisión de esta Actualización a las Instituciones Comunitarias ha sido aprobada por el Consejo de Ministros de 16 de enero de 2009.

3. MARCO GENERAL Y OBJETIVOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

Esta Actualización se presenta en un contexto radicalmente distinto del vigente en ocasiones anteriores. La crisis financiera internacional, agravada desde septiembre de 2008, ha generado fuertes tensiones en los mercados financieros, que han requerido una actuación coordinada a nivel internacional. La restricción del crédito y el deterioro de las perspectivas económicas se han dejado sentir con fuerza sobre la economía real, afectando negativamente a las expectativas económicas de medio plazo de las economías mundial y española.

En este contexto, la estrategia de política económica del Gobierno sigue manteniendo, como no puede ser de otra manera, el objetivo fundamental de mejorar el bienestar de los ciudadanos. En particular, elevar su prosperidad material y aumentar las oportunidades de empleo. No obstante, el nuevo escenario ha hecho necesario incorporar nuevos elementos para dar una respuesta adecuada a los retos más inmediatos que se plantean.

Así, y en consonancia con los ejes fundamentales del Plan Español de Estímulo de la Economía y el Empleo, la presente Actualización se articula en torno a tres ejes básicos: robustecer la confianza en el sistema financiero y favorecer una adecuada financiación de empresas y familias; adoptar medidas dirigidas a impulsar la actividad y a mitigar las consecuencias negativas de la evolución económica sobre familias y empresas; y acelerar las reformas estructurales que contribuyan a mejorar la capacidad de recuperación de la economía de nuestro país y su crecimiento económico de largo plazo. Todo lo anterior, por supuesto, en el marco de un firme compromiso con la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas.

Robustecer la confianza en el sistema financiero y favorecer una adecuada financiación de la actividad económica

En coherencia con el Ecofin del 7 de octubre, el Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo incluye, entre otras, medidas temporales y coordinadas con los otros Estados Miembros, cuyo objetivo esencial es preservar la estabilidad del sistema financiero y facilitar el flujo de financiación a familias y empresas:

- Aumento¹ del límite de cobertura del Fondo de Garantía de Depósitos y de Inversiones desde 20.000 a 100.000 euros por titular y entidad.
- Autorización² al Ministerio de Economía y Hacienda, con carácter excepcional y hasta el 31 de diciembre de 2009, para adquirir títulos emitidos por entidades de crédito residentes en España cuando sea necesario para reforzar los recursos propios. Hasta el momento no se ha hecho uso de esta habilitación.

¹ Real Decreto 1642/2008, de 10 de octubre.

² Real Decreto- Ley 7/2008, de 10 de octubre.

- Autorización³ a otorgar avales del Estado hasta el 31 de diciembre 2009 a operaciones de financiación nuevas realizadas por entidades de crédito residentes en España con vencimiento entre tres meses y tres años, si bien excepcionalmente se pueden garantizar operaciones de hasta cinco años. A tales efectos, se ha elevado el límite de concesión de avales para 2008 en 100.000 millones de euros, habiéndose otorgado 89.794 millones de euros. Las emisiones cubiertas por estos avales deben realizarse antes del 15 de diciembre de 2009. Los avales otorgados devengan una comisión anual que debe pagarse por adelantado y por toda la vida de la emisión.
- Creación⁴ de un Fondo para la Adquisición de Activos Financieros de las entidades de crédito con el objetivo de fomentar la financiación de empresas y particulares. Para ello, se prima la adquisición de activos respaldados por nuevo crédito, entendiendo como tal el otorgado con posterioridad al 7 de octubre de 2008. El Fondo tiene carácter temporal, produciéndose su extinción a medida que se normalicen los mercados y no pudiéndose convocar subastas más allá del 31 de diciembre de 2009. Ha sido adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda y cuenta con una dotación de 30.000 millones de euros, ampliable a 50.000 millones, que se financia mediante deuda pública. El Fondo invierte en activos de máxima calidad y con una rentabilidad superior al coste de financiación del Estado, generando así un ingreso neto positivo. En 2008 han tenido lugar dos subastas en las que se han adquirido 9.339 millones de euros, de los que 2.115 se han instrumentando mediante operaciones simultáneas con plazo de dos años y los 7.224 millones restantes mediante adquisiciones en firme de cédulas hipotecarias y bonos de titulización de activos respaldados por cédulas hipotecarias de nueva emisión con una vida estimada media de tres años. En enero de 2009 están previstas dos subastas adicionales por un importe total de 10.000 millones de euros.

Además, durante 2008, y muy especialmente en el año 2009, se refuerza la actividad del Instituto de Crédito Oficial (ICO) para facilitar la financiación empresarial. Por una parte, en el año 2008 se ampliaron de mil a 3 mil millones de euros los avales del Estado para la titulización de créditos de las PYMEs. También aumentaron los avales del ICO para la titulización de préstamos hipotecarios dirigidos a la adquisición de viviendas protegidas de 3 mil a 5 mil millones de euros. En 2009, se han aumentado las dotaciones para las líneas de financiación del ICO ya existentes y se han creado dos nuevas líneas adicionales:

- Las cuatro líneas de financiación empresarial existentes se dotan en 2009 con 10.900 millones, casi un 50% más que en 2008. En concreto, se amplía la dotación para la línea de financiación ICO-PYME hasta 10 mil millones de euros y, además, se flexibilizan sus condiciones, de manera que esta línea puede pasar a financiar el 100% del proyecto de inversión, permitiéndose además financiar hasta un 40% de gastos complementarios asociados a la inversión. Tras su éxito en 2008, la línea ICO-crecimiento empresarial cuenta también con 600 millones de euros para 2009 y se

³ Real Decreto-Ley 7/2008, de 13 de octubre.

⁴ Real-Decreto Ley 6/2008, de 10 de octubre y Orden EHA/3118/2008, de 31 de octubre.

eleva la financiación máxima del 70% al 80% del proyecto de inversión. La línea destinada a la internacionalización de la economía incrementa en 50 millones en 2009, alcanzando un volumen de 200 millones de euros. Y la línea ICO-emprendedores mantiene su dotación en el mismo nivel de 2008, 100 millones de euros.

- Se ha creado una línea para la financiación de capital circulante de 10 mil millones de euros, de los que el 50% será financiado por las entidades de crédito. La línea se destina a empresas solventes y viables pero afectadas por la situación de restricción de crédito. Para su puesta en marcha, se ha concedido al ICO un crédito de 5 mil millones de euros financiado mediante deuda pública con cargo a los Presupuestos Generales del Estado de 2008.
- Y, finalmente, se ha instruido al ICO para otorgar una moratoria de un año de las cuotas de amortización de las empresas beneficiarias de créditos ICO-PYME suscritos a partir de enero de 2006. Se estima que esta moratoria podría liberar unos 5 mil millones de euros en 2009.

Por otra parte, en apoyo de las familias, el ICO avala los pagos asociados a la moratoria temporal y parcial del pago de la cuota hipotecaria, medida ésta aprobada en noviembre⁵. Este aplazamiento de las cuotas tiene una vigencia temporal entre enero de 2009 y diciembre de 2010. Pueden solicitarlo los desempleados, los autónomos con cese de negocio con ingresos inferiores a 3 veces el IPREM y los pensionistas de viudedad. Requiere que las hipotecas cuyas cuotas se aplazan (con un máximo de 500 euros) recaigan sobre la vivienda habitual, hayan sido suscritas antes de 1.9.08 y tengan un importe no superior a 170.000 euros. La cantidad aplazada se empieza a devolver a partir de los 2 años del aplazamiento, prorrateando por un periodo máximo de hasta 10 años. Se estima que la medida beneficiará a 500 mil familias, ascendiendo el importe del aplazamiento a 3 mil millones de euros anuales (6.000 millones en 2009-2010).

Con el objeto de atender este esfuerzo financiero adicional del ICO, su límite de endeudamiento para 2009 se ha elevado hasta 27.500 millones de euros frente a los 12.500 millones previstos inicialmente.

Mitigar los efectos de la crisis y estimular la economía, con especial protagonismo de la política fiscal pero preservando la sostenibilidad de las finanzas públicas y mejorando la calidad de éstas

El Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo incluye, además, las medidas que se han adoptado para paliar los efectos de la crisis internacional sobre los sectores más vulnerables y a estimular la actividad económica. Estas medidas se han reforzado tras la aprobación del Plan Europeo de Recuperación Económica en diciembre de 2008.

En consonancia con dichas conclusiones del Consejo Europeo de diciembre del pasado ejercicio, la presente Actualización hace uso del margen de política

⁵ RD 1975/2008, 28 noviembre.

fiscal disponible para impulsar la actividad económica con medidas de corto plazo, contribuyendo así de forma importante a la recuperación de la economía europea. Estas medidas fiscales de corto plazo, cuyo detalle figura en el Cuadro 7 del apartado 5.1 dedicado a la estrategia de política fiscal, se acomodan a los criterios comunitarios, siendo medidas temporales y selectivas. El conjunto de estas medidas fiscales estrictamente temporales y con impacto presupuestario directo viene a suponer un impulso fiscal adicional en 2009 de 11.200 millones de euros o un punto de PIB.

Por otra parte, se ha profundizado en reformas del sistema impositivo dirigidas a mejorar su eficiencia y a simplificar su gestión. Estas medidas resultan especialmente adecuadas en los momentos actuales, por su impacto positivo en la renta y liquidez de familias y empresas. El detalle de estas medidas de naturaleza permanente se puede ver en el apartado 7.3, sobre calidad de las finanzas públicas, y en el Cuadro 14 correspondiente. Entre ellas cabe destacar la reducción de la fiscalidad que recae sobre las rentas del trabajo, mediante una nueva deducción en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas; la eliminación del gravamen Impuesto sobre el Patrimonio; la instrumentación de la segunda reducción en el tipo general del Impuesto de Sociedades para alinearlos a los existentes a nivel internacional; así como las medidas dirigidas a mejorar la eficiencia del sistema de liquidación de los impuestos, como es el caso de la posibilidad de devolución mensual del IVA o, por último, del anticipo de la deducción por inversión en vivienda habitual a través de una minoración de la retención aplicable a los contribuyentes que tengan derecho a dicha deducción y que recurran a financiación ajena para la adquisición de rehabilitación de la vivienda habitual. Por el lado del gasto público, se está dando prioridad a aquellas partidas que contribuyen a mejorar la capacidad de crecimiento de la economía española. Al mismo tiempo, el énfasis en el gasto productivo se acompaña de esfuerzos de austeridad en el gasto de funcionamiento de las administraciones públicas, como se detalla en el apartado 7.2 y en el citado Cuadro 14.

El importe de medidas permanentes que suponen una reducción de impuestos alcanza 6.800 millones de euros en 2009, lo que equivale a 0,7 puntos de PIB. Las medidas tendentes a mejorar el sistema de pagos a cuenta, y a aumentar por tanto la liquidez de familias y empresas en 2009 alcanzan 7.700 millones. El volumen total de todas estas medidas permanentes, junto con las adoptadas de carácter temporal, eleva así el impulso fiscal 2009 alrededor de 25.700 millones de euros lo que equivale al 2,3% del PIB.

Como se verá a continuación, las actuaciones en el campo presupuestario se acompañan de nuevas reformas estructurales y se enmarcan dentro de un compromiso firme con la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas, teniendo en cuenta la posición de partida de la economía española. El escenario presupuestario planteado contempla un esfuerzo muy notable de consolidación presupuestaria a partir de 2010, con mejoras anuales en el saldo estructural que van más allá de la regla del 0,5% contemplada en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. El esfuerzo de consolidación se basará además esencialmente en medidas de control del gasto público.

Acelerar las reformas estructurales

El Gobierno es consciente de que la economía española debe acometer un proceso ambicioso de recuperación de competitividad-precio y de que, para conseguirlo, resulta esencial contar con mercados de productos y factores que funcionen eficientemente y que permitan una adecuada flexibilidad de precios y salarios. El funcionamiento eficiente y competitivo de los mercados es, además, un factor determinante para generar ganancias de productividad y sostener el crecimiento potencial de la economía. En efecto, unos mercados más competitivos y flexibles facilitan la innovación y su difusión y son por tanto un complemento esencial de la política de refuerzo de infraestructuras y de fomento de la I+D+i y del capital humano que desde hace tiempo viene haciendo el Gobierno.

Por estas razones, las medidas fiscales de impulso económico se van a acompañar de un esfuerzo importante en el campo de las reformas estructurales, en conformidad con las conclusiones del Consejo europeo de diciembre y en el marco de la Estrategia de Lisboa. En el caso español, el PNR presentado en octubre de 2008 evidencia no sólo el avance en la agenda de reformas prevista en 2005 sino también la ambición por acelerar el proceso reformador. Aunque el detalle de las reformas en marcha se puede consultar en el PNR, en el Cuadro 1 se resaltan algunas de las más relevantes por su impacto en la economía.

Cuadro 1- Reformas Estructurales

MEDIDAS Y ESTADO DE SITUACIÓN	FECHA ADOPCIÓN	DESCRIPCIÓN
Transposición de la Directiva de servicios.	En proceso	Va a suponer una reforma en profundidad de este sector. La reducción de trabas y la supresión de obstáculos que restrinjan injustificadamente la actividad, la simplificación de trámites y procedimientos para el acceso y ejercicio de las actividades de servicios y la agilización de los mismos a través de una ventanilla única que permitirá su tramitación electrónica, impulsarán la competencia e incentivarán la productividad. En el recuadro 1 se puede ver el efecto estimado sobre el PIB potencial. Además, se espera una contribución positiva para reducir el diferencial de inflación de la economía española, por lo que también sustentará la actividad económica en el corto plazo al mejorar la capacidad de compra de los ciudadanos.
Reforma de los servicios profesionales.	En proceso	El objetivo es fortalecer el principio de libre acceso y limitar las restricciones a situaciones estrictamente justificadas por razones de interés general. La nueva ley revisará las reservas de actividad existentes y otras restricciones a la competencia (colegiación obligatoria, ejercicio en sociedad, ejercicio conjunto de varias actividades...) en actividades como servicios jurídicos, sanitarios, económicos o de ingeniería.
Reforma de la Ley del comercio minorista	En proceso	Su objetivo es reducir las trabas a la apertura de establecimientos y minorar las distorsiones en la actividad.
Aceleración de reformas en sectores estratégicos.	En proceso	Se impulsarán reformas en determinados sectores estratégicos como el transporte, las telecomunicaciones o la energía.
Reforma de organismos reguladores sectoriales.	En proceso	En el ámbito de las industrias de red, está previsto abordar una reforma de los organismos reguladores sectoriales, que potencie su independencia, mejore su gobernanza y revise sus funciones. El objetivo final es favorecer una aplicación eficaz de los principios de buena regulación.
Aumento capitalización al 60%. Adoptado	RD 1975/2008, 28 Nov	Aumento del porcentaje de capitalización de la prestación por desempleo en caso de conversión en trabajador autónomo. Coste de 81,2 millones de euros anuales
Plan de Acción de Reducción de cargas administrativas.	En proceso	Se encuentra en fase de implementación el Plan de Acción para la Reducción de las Cargas Administrativas, con el que se pretende ir más allá de los objetivos comunitarios y lograr una reducción en un 30% de esas cargas para 2012. De acuerdo con un estudio del Banco de España ⁶ , el impacto en el PIB de esta medida puede cifrarse en un posible aumento de su tasa de crecimiento del 0,2%, vía incremento de productividad. Entre junio y agosto de 2008, el Consejo de Ministros ya ha acordado 81 medidas.
Otras reformas horizontales	En proceso	Otras actuaciones también relevantes serán la reforma del modelo de seguridad jurídica preventiva, de la Ley Concursal, la aplicación de herramientas de evaluación que prevengan la imposición de costes evitables a las empresas en los nuevos desarrollos normativos o el desarrollo de la Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos.
Diálogo Social	En proceso	En relación con el mercado de trabajo, el diálogo social se ha revelado como una herramienta útil, que asegura la correcta aplicación de las reformas una vez se acuerdan y facilita un ambiente de paz social que reduce la conflictividad. A corto plazo, los objetivos deben ser la moderación salarial, para evitar que todo el ajuste ante la nueva situación económica se produzca por la vía de los despidos, y el impulso a la recolocación de los trabajadores que pierdan su empleo, mejorando la intermediación laboral.

La importancia de avanzar en el campo de las reformas estructurales queda claramente de manifiesto en el siguiente recuadro, donde se puede encontrar una estimación de los efectos beneficiosos que sobre la economía española va a tener la transposición efectiva y ambiciosa de la Directiva de Servicios.

⁶ Paloma López, Ángel Estrada y Carlos Thomas “Una primera estimación del impacto económico de una reducción de las cargas administrativas en España”, Boletín Económico del Banco de España de julio-agosto 2008.

Recuadro 1- Impacto Macroeconómico de la Directiva de Servicios

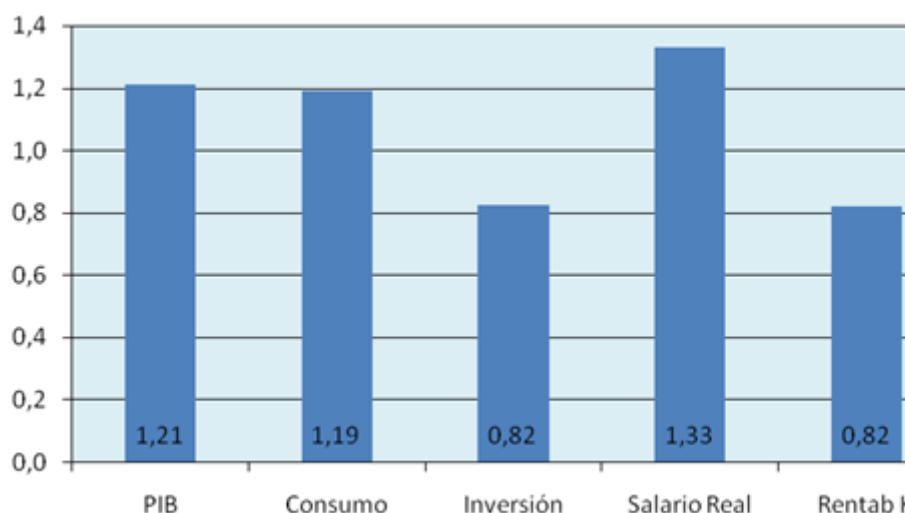
En diciembre de 2006 se aprobó la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior que responde a la necesidad de acabar con la fragmentación de facto en el mercado interior de servicios, a través de dos ejes esenciales: libertad de prestación y libertad de establecimiento. En octubre de 2008 el Consejo de Ministros español aprobó el Anteproyecto de Ley sobre el libre acceso y sobre ejercicio de las actividades de servicios con el que se pretende una transposición ambiciosa de la Directiva europea, que profundice en aspectos tales como la simplificación administrativa y la responsabilidad institucional.

La creación de un mercado interior de servicios en el que desaparezcan las barreras todavía existentes debe generar un incremento significativo del comercio intracomunitario. La mayor competencia que ello conlleva se traducirá en un abaratamiento del precio de los servicios y en un aumento de la calidad y de la diferenciación de los mismos. A nivel empresarial, el acceso a mercados más amplios permitirá un mejor aprovechamiento de las economías de escala y de alcance, así como la incorporación de know-how gracias a una difusión más rápida del conocimiento. Todo ello redundaría en una mejora de la competitividad tanto a corto plazo vía precios como a largo plazo vía productividad.

No es sencillo llevar a cabo una medición ex-ante de los efectos macroeconómicos de esta reforma estructural. A nivel internacional han sido varios los intentos de llevar a cabo tal medición. En una primera etapa, algunos estudios intentan estimar la elevación del comercio internacional de servicios. Kox et al (2004), partiendo de estudios empíricos de la OCDE, calculan un aumento del comercio intracomunitario de servicios en un rango que oscila entre el 30 y el 60%. En una segunda etapa, Breuss y Badinger (2005) tratan de medir los efectos de la Directiva a través del aumento de la competencia en los mercados afectados por la misma. Así, explican la competencia en base a un modelo que tiene en cuenta el tamaño del mercado doméstico y la importancia del comercio (peso de las importaciones en el PIB). A mayor comercio, mayor competencia en el sector servicios y, a mayor competencia, menores márgenes y menores precios para los consumidores. A partir del aumento de comercio que generará la Directiva de servicios, Breuss y Badinger realizan, en base a los cálculos de Kox et al, una estimación de disminución de márgenes para cada país. En el caso español, se obtiene una caída estimada del 3,8% en dicho margen.

Partiendo de estos resultados sobre márgenes, junto con la estimación del tamaño de los sectores afectados en la economía española, se ha realizado un ejercicio de simulación para España del impacto previsto de la transposición sobre las principales variables macroeconómicas. Este ejercicio se ha realizado con el modelo REMS¹ que es un modelo especialmente adecuado para realizar esta simulación, por cuanto capta las rigideces de la economía española y permite analizar la evolución dinámica en presencia o en ausencia de un cambio estructural como el descrito. En el gráfico adjunto figuran los resultados de largo plazo sobre las principales variables macroeconómicas. Como se puede observar, los resultados son cuantitativamente muy relevantes y ponen de manifiesto la importancia de acelerar el proceso de reforma estructural con el que está comprometido el Gobierno. El principal resultado es que el PIB potencial se elevaría un 1,2% una vez que ya hubiera tenido su pleno efecto la citada transposición. Cabe esperar que muchas de las demás medidas contempladas en la agenda de reformas estructurales del Gobierno, como la reforma de los servicios profesionales o el aumento de la competencia en sectores tan vitales como el transporte o el energético, puedan tener efectos cualitativamente similares.

Efectos macroeconómicos de la transposición de la Directiva.
Desviaciones porcentuales respecto a sus niveles en el escenario base.



¹ Modelo de equilibrio general para la economía española, con un sistema de ecuaciones con fundamentación microeconómica, especialmente adecuado para la evaluación y simulación del impacto de los shocks y las actuaciones de política económica que afectan a una economía abierta. En el modelo se detallan las decisiones de las familias, de las empresas y del sector público. Permite simular el comportamiento de un amplio conjunto de variables macroeconómicas ante determinadas perturbaciones de carácter exógeno.

4. SITUACIÓN ECONÓMICA Y PERSPECTIVAS

4.1 Supuestos internacionales

El crecimiento de las economías avanzadas se mantuvo relativamente fuerte en el primer trimestre de 2008, a pesar del aumento de los precios de materias primas, la continuidad de las turbulencias financieras iniciadas en el verano de 2007 y la crisis inmobiliaria en diversos países. No obstante, en el segundo trimestre la actividad prácticamente se estancó y en el tercero sufrió un ligero retroceso, produciéndose desde septiembre una agudización de la crisis financiera.

En la actualidad, la mayor parte de las economías avanzadas se encuentra en una situación recesiva. En Estados Unidos, el PIB del tercer trimestre descendió, presentando retrocesos el consumo privado, la inversión en maquinaria y la construcción, sector éste último que acumula once meses de caídas. En la zona del euro, el PIB retrocedió un 0,2% en el tercer trimestre, al igual que en el periodo previo, ya que el moderado avance de la demanda interna, con una inversión en descenso, no consiguió compensar la detracción de seis décimas de la demanda exterior.

Las perspectivas de crecimiento en el mundo desarrollado han experimentado un notable deterioro, en una situación caracterizada por una incertidumbre excepcionalmente alta. A su vez, la notable reducción de las presiones inflacionistas ha ampliado de forma considerable el margen de maniobra para la actuación expansiva de la política monetaria.

Las economías emergentes, que habían resistido de forma satisfactoria la crisis, han comenzado a mostrar señales de pérdida de ritmo en la actividad, afectadas por el declive de la demanda externa, el retroceso de los precios de materias primas y las dificultades de financiación inherentes a la crisis financiera global.

Según la Comisión Europea, el comercio mundial de bienes y servicios tocará fondo en el cuarto trimestre de 2008, y emprenderá después una trayectoria de suave aceleración, siempre que la duración y la intensidad de la crisis financiera internacional no se agudicen.

En el ámbito de los bienes, el Banco Mundial, en su Informe de Perspectivas Globales, no descarta incluso una contracción del comercio en 2009, que sería la primera desde 1982, ya que, por una parte, la demanda de importaciones de las economías desarrolladas está descendiendo de forma abrupta y, a su vez, las restricciones de liquidez han comenzado a afectar a la actividad exportadora de los países en desarrollo, limitando los créditos comerciales y dificultando el seguro a la exportación.

Cuadro 2				
SUPUESTOS INTERNACIONALES				
	2008	2009	2010	2011
	(F)	(F)	(F)	(F)
<u>Tipos de interés</u>				
Tipos de interés a corto plazo	4,5	2,1	2,8	3,3
Tipos de interés a largo plazo	4,0	3,1	3,3	3,6
<u>Tipos de cambio</u>				
Dólares por euro	1,47	1,38	1,38	1,38
Tipo de cambio efectivo nominal de la zona del euro (% variación)	4,4	-3,2	0,0	0,0
Tipo de cambio efectivo nominal de la UE-25 (% variación)	2,6	-5,4	0,0	0,0
<u>PIB y comercio mundial</u>				
Crecimiento del PIB mundial excluida la UE-25 (*)	3,9	1,2	2,9	3,8
Crecimiento del PIB de la UE-25 (*)	1,0	-1,9	0,9	2,1
Crecimiento de los mercados exteriores de la UE-25 (**)	3,3	-1,7	3,0	4,4
Volumen de importaciones mundiales excluida la UE-25	4,1	-1,3	3,9	5,2
<u>Precios de materias primas</u>				
Precio del petróleo (Brent, dólares/barril)	98,5	52,1	61,7	61,7
(*) Porcentaje de variación real.				
(**) Comercio intra y extra comunitario.				
(F) Previsión				
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.				

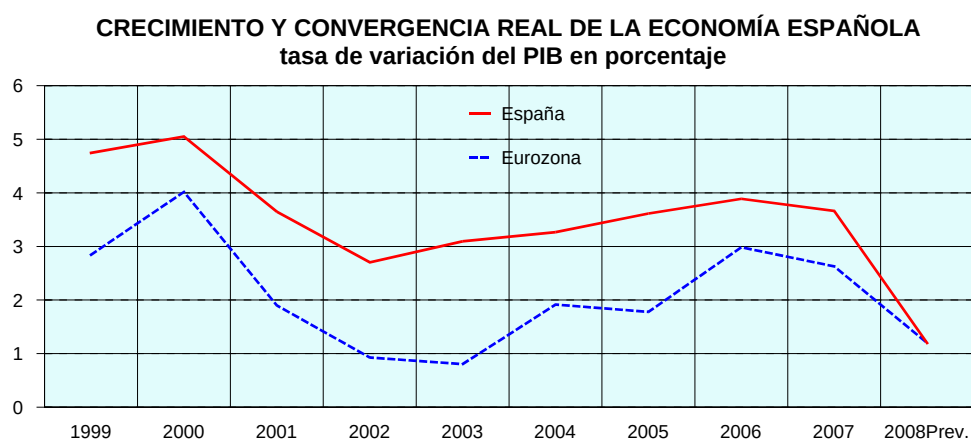
El Cuadro 2 detalla los principales supuestos comunes externos en que se ha basado esta Actualización que no coinciden con los últimos publicados por la Comisión en otoño de 2008, dado que, ante la rápida evolución de la coyuntura económica mundial, han quedado desfasados. La propia Comisión tiene previsto actualizar sus previsiones económicas en fechas próximas.

4.2 Evolución cíclica y perspectivas

La economía española prolongó en 2007 la tendencia de fuerte dinamismo de años previos, registrando el PIB en el conjunto del año un crecimiento del 3,7%, sólo dos décimas por debajo del anotado en el ejercicio anterior. A lo largo de ese ejercicio, sin embargo, comenzaron ya a hacerse visibles ciertos signos de desaceleración.

En 2008 la economía española intensificó el proceso de ajuste acusando, en gran medida, el agravamiento de las convulsiones en los mercados financieros internacionales.

Gráfico 1



Fuente: INE, Comisión Europea y MEH.

La pérdida de vigor experimentada por la actividad económica desde mediados del pasado año responde al debilitamiento de la demanda nacional, reflejo del cambio de tendencia sufrido por el empleo, del deterioro de las perspectivas económicas y del endurecimiento de las condiciones de financiación. A su vez, la desaceleración del gasto interno se ha visto parcialmente compensada por un mejor comportamiento de la demanda externa neta.

El debilitamiento de la demanda nacional se ha reflejado en casi todos sus componentes, en especial en el gasto en consumo privado y en la inversión en capital fijo. En concreto, es la inversión en construcción el componente de la demanda nacional que ha experimentado la mayor contención. La corrección inicialmente gradual del sector inmobiliario español se ha visto acentuada por los efectos de la crisis financiera internacional, acusando la inversión en vivienda una fuerte contracción que no ha podido ser compensada por el avance del segmento no residencial.

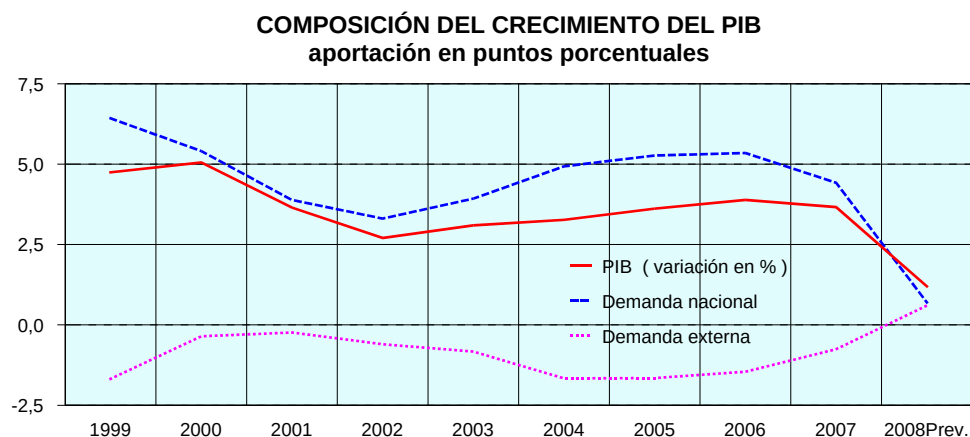
La demanda externa neta aportó ocho décimas al crecimiento del PIB en el tercer trimestre, como resultado de un moderado aumento de las exportaciones de bienes y servicios y de un retroceso de las importaciones.

Tras haber mantenido un crecimiento sostenido del 4% en los tres trimestres previos, las exportaciones de bienes y servicios aumentaron un 1,5% interanual en el tercer trimestre de 2008, debido al impacto de la crisis financiera internacional en el comercio mundial. La desaceleración de los flujos comerciales afectó en mayor medida a las exportaciones de servicios, reflejando el turismo una caída y el resto de los servicios un estancamiento. El comportamiento de las exportaciones de bienes fue relativamente favorable, al registrar un crecimiento similar al del comercio mundial de bienes.

Por su parte, las importaciones de bienes y servicios retrocedieron un 1,1% en el tercer trimestre. Como consecuencia de su sensibilidad a las condiciones financieras, entre los bienes, se intensificaron las caídas de las importaciones

de automóviles y bienes de capital, en consonancia con la atonía del consumo privado y de la inversión en equipo. Las importaciones de servicios retrocedieron (tanto el consumo final de los residentes en el exterior como las importaciones de otros servicios), después del notable dinamismo de los dos últimos años.

Gráfico 2



Fuente: INE y MEH.

El mercado de trabajo ha intensificado en 2008 el deterioro, siendo el sector de la construcción el principal causante de este cambio de ciclo. El empleo ha mostrado ya retrocesos interanuales en el tercer trimestre (-0,8%) y el crecimiento de la población activa que apenas ha comenzado a perder fuerza durante la segunda mitad de 2008. Este comportamiento de la oferta y de la demanda de trabajo ha derivado en una evolución alcista de la tasa de paro, que ha situado dicha variable en el 11,3% en el tercer trimestre de 2008. En cuanto a los costes laborales, se ha registrado una aceleración en 2008 que no ha sido compensada en su totalidad por la mejora de la productividad.

Los precios siguieron una senda alcista en los primeros siete meses de 2008, debido a la continuación del encarecimiento de los precios del petróleo y de los alimentos. No obstante, una vez que los precios del crudo comenzaron a ceder a partir de julio y que los precios de los alimentos dejaron de presionar al alza, la inflación se ha moderado con intensidad, alcanzando en diciembre el 1,4%. Esta moderación no sólo ha afectado a la inflación general sino también a la inflación subyacente que se ha reducido desde el 3,5% de agosto hasta el 2,4% en diciembre. Las expectativas apuntan a que este perfil de desaceleración se prolongará durante gran parte de 2009, apoyado por la debilidad de la demanda y por la previsible moderación de los CLU. La moderación de la inflación ha revestido más intensidad en España que en la eurozona, lo que ha permitido una reducción significativa del diferencial español frente a ese área a lo largo de 2008, descendiendo desde 1,2 puntos porcentuales (pp) en diciembre de 2007 hasta -0,1 pp en diciembre de 2008, diferencial favorable que es incluso superior frente al conjunto de países de la UE (0,7pp).

Gráfico 3

**INFLACIÓN GENERAL Y SUBYACENTE Y DIFERENCIAL CON LA UEM
variación interanual en porcentaje**



Hay una ruptura de la serie del diferencial español en el 2001 por cambio metodológico.
Fuente: INE y Eurostat.

4.3 Previsiones 2008–2011: escenario base

El escenario central (Cuadro 3) prevé que la economía española, tras crecer el 3,7% en 2007, reducirá significativamente su ritmo de avance en 2008, hasta registrar el PIB real una tasa interanual del 1,2%. En 2009 se proyecta una intensificación de la pauta de ajuste de la actividad, estimándose un retroceso anual del producto del 1,6%. La recuperación económica se iniciaría en la segunda mitad del citado ejercicio y, en 2010, el ritmo de variación del PIB español aumentaría, hasta situarse en el 1,2%; en 2011 el crecimiento económico se elevaría casi punto y medio hasta alcanzar el 2,6%.

La ralentización del producto responde a la significativa reducción del ritmo de avance de la demanda nacional, cuya aportación al crecimiento del PIB se estima en 0,7 pp en 2008 y en -3,2 pp en 2009. Este deterioro de la demanda nacional será parcialmente compensado por la mejora de la demanda externa neta, que contribuirá positivamente al avance del PIB en 2008 y 2009, 0,6 pp y 1,6 pp, respectivamente. En 2010 y 2011 la demanda nacional recuperará parte del peso perdido en el PIB, mientras que el sector exterior moderará su contribución positiva al crecimiento.

La ralentización prevista para la demanda nacional en 2008 y 2009 deriva fundamentalmente de la fuerte contención de la inversión. También caerá el gasto en consumo de los hogares, en un marco de significativa recuperación de la tasa de ahorro y de corrección del nivel de endeudamiento.

Cuadro 3							
PERSPECTIVAS MACROECONÓMICAS							
Índices de volumen encadenados, Año 2000=100, salvo indicación en contrario							
	ESA Code	2007(A)	2008 (F)	2009 (F)	2010 (F)	2011 (F)	
		Nivel	Variación anual en %				
1. PIB real	B1*g	126,5	3,7	1,2	-1,6	1,2	2,6
2. PIB nominal. Miles de millones de euros	B1*g	1050,6	7,0	4,7	0,0	3,3	5,0
	Componentes del PIB real						
3. Gasto en consumo final nacional privado (*)	P.3	127,8	3,5	0,5	-1,5	0,7	1,3
4. Gasto en consumo final de las AA.PP.	P.3	139,9	4,9	5,1	2,1	1,5	1,7
5. Formación bruta de capital fijo	P.51	145,6	5,3	-1,8	-9,3	-1,2	4,4
6. Variación de existencias (% del PIB)	P.52+P.53	49,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
7. Exportación de bienes y servicios	P.6	131,7	4,9	2,9	0,3	3,6	4,6
8. Importación de bienes y servicios	P.7	159,3	6,2	0,6	-4,6	0,4	3,0
	Contribuciones al crecimiento del PIB real						
9. Demanda nacional final		134,4	4,5	0,7	-3,2	0,4	2,2
10. Variación de existencias	P.52+P.53	49,2	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
11. Saldo exterior	B.11	615,7	-0,8	0,6	1,6	0,9	0,4
(*) Incluye a los hogares y a las ISFLSH (instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares)							
(A) Avance. (F) Previsión.							
Fuente: INE y Ministerio de Economía y Hacienda (MEH).							

Por componentes de la inversión, se estima una continuidad en la tendencia contractiva de la inversión en construcción debida, esencialmente, al segmento residencial. Aunque la fase más acusada del ajuste en este sector tendrá lugar hasta mediados de 2009, la inversión en vivienda continuaría anotando tasas de crecimiento negativas hasta el año 2011 incluido.

La inversión en bienes de equipo presentará en 2008 y 2009 signos de debilidad. El endurecimiento de las condiciones de financiación, el clima de incertidumbre y la ralentización de la actividad económica afectarán negativamente a la inversión empresarial y, en particular, a la inversión en equipo.

En cuanto al consumo privado, se prevé una pérdida de vigor, hasta anotar tasas interanuales del 0,5% y -1,5% en 2008 y 2009, respectivamente. El negativo comportamiento del empleo, el endurecimiento de las condiciones de financiación y los efectos que la bajada en los precios de la vivienda está teniendo sobre la riqueza de las familias explican el perfil de comportamiento previsto para el consumo de los hogares. En 2010 y 2011 se espera una

recuperación del agregado, registrando avances anuales respectivos del 0,7% y 1,3%.

De acuerdo con las hipótesis sobre el entorno exterior, las exportaciones de bienes y servicios se ralentizarán progresivamente hasta 2009, para recobrar después una cierta fortaleza en el resto del período de proyección, una vez resuelta la crisis financiera internacional. Por su parte, las importaciones de bienes y servicios no despegarán hasta 2010, en línea con el mejor comportamiento esperado para entonces por parte de la demanda nacional. De este modo, la aportación del sector exterior al crecimiento del PIB se mantendrá positiva en todo el período, alcanzando el máximo en 2009, con una contribución de 1,6 puntos porcentuales, para irse moderando después, a medida que el crecimiento de la economía española se aproxime a su potencial.

El ajuste de la economía española se pondrá también de manifiesto en el comportamiento del mercado laboral, en términos de una reducción del empleo y de un repunte del paro. Así, se espera en 2008 un retroceso del empleo (medido en términos equivalentes a tiempo completo, según CN) del 0,4%. Para 2009 es previsible que dicho deterioro continúe y que la economía española pierda empleo a un ritmo medio anual del -3,6%. No obstante, esa evolución negativa empezará a mejorar en la segunda mitad de dicho ejercicio, en paralelo con la evolución comentada del PIB, de forma que en 2010 la caída del empleo se detendrá. Para 2011 el crecimiento de la economía se encontrará ligeramente por encima de su potencial, lo que permitirá volver a un ritmo creciente de creación de empleo, alcanzando en ese ejercicio una tasa media anual del 1,4%.

Cuadro 4 MERCADO DE TRABAJO (*)							
	ESA Code	2007 (A)		2008 (F)	2009 (F)	2010 (F)	2011 (F)
		Nivel	Variación anual en %				
1. Población ocupada total (millones de personas)		20,6	3,0	-0,5	-3,7	0,1	1,3
2. Empleo equivalente a tiempo completo (millones personas)		19,1	2,9	-0,4	-3,6	0,2	1,4
3. Productividad por ocupado (PIB/1) (miles euros)		38,6	0,6	1,7	2,1	1,2	1,2
4. Productividad por ocupado a tiempo completo (PIB/2) (miles euros)		41,8	0,8	1,6	2,0	1,1	1,1
5. Remuneración por asalariado (**) (miles euros)	D1	30,1	3,7	5,2	2,9	3,1	3,5
6. Tasa de paro (% de población activa)		8,3		11,1	15,9	15,7	14,9
(*) Datos en términos de Contabilidad Nacional, salvo la tasa de paro.							
(**) Remuneración por asalariado equivalente a tiempo completo.							
(A) Avance.							
(F) Previsión.							
Fuente: INE y Ministerio de Economía y Hacienda (MEH).							

Por su parte, la moderación prevista en el crecimiento de la población activa permitirá limitar el efecto sobre la tasa de paro de la pérdida de empleo. En los años 2008 y 2009, la tasa de paro media se situará en el 11,1% y el 15,9%, respectivamente, para comenzar a descender en 2010 hasta un 15,7% en dicho año y situarse por debajo del 15% en 2011.

Para los próximos ejercicios es de esperar un comportamiento relativamente dinámico de la productividad. En 2008, se espera una tasa de crecimiento de la productividad de 1,6%, tasa que se elevaría al 2,0% en 2009 y que se moderará al 1,1%, en los dos próximos ejercicios. En parte, el mayor crecimiento de esta variable vendrá explicado por la pérdida de peso de sectores, como el de la construcción, con menor productividad que el promedio de la economía. Pero a esta evolución positiva también contribuirá la progresiva mejora tendencial de la productividad que se venía observando ya en la última fase del período de expansión cíclica.

Como consecuencia del repunte inflacionista de finales de 2007 y de gran parte de 2008, el crecimiento de la remuneración por asalariado alcanzará en 2008 una tasa media anual del 5,2%. El comportamiento del coste laboral en 2008 habría producido a su vez una cierta aceleración del CLU. Sin embargo, la esperada contención de la remuneración por asalariado en los años siguientes, unida al avance de la productividad, posibilitará que los CLU se moderen a partir de 2009 y que alcancen crecimientos medios anuales del 0,9% en dicho año, del 2,0% en 2010 y 2,4% en 2011. Tras reducirse un 0,7% en 2009, los CLU reales se mantendrán estables en los dos años siguientes.

Tras la aceleración del tramo final de 2007 y durante gran parte de 2008, se espera que, en promedio anual, el deflactor del PIB crezca un 3,4%, dos décimas por encima del año anterior (Cuadro 5). No obstante, para 2009 se estima una significativa desaceleración, hasta el 1,6%. Para los dos años posteriores se espera que el deflactor del PIB muestre tasas de crecimiento cercanas a la estabilidad de precios (2%).

El deflactor del consumo privado reducirá su ritmo de crecimiento casi a la mitad entre 2008 y 2011, situándose la tasa de 2011 en el 2,3%, igual que la del deflactor del PIB. Se espera, asimismo, un menor avance de los precios de las exportaciones y de las importaciones a partir de 2009. En el caso de las importaciones, la desaceleración podría ser especialmente significativa, en línea con la previsible evolución de los precios de las materias primas.

Cuadro 5 EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS Índices de volumen encadenados, Año 2000=100							
	ESA Code	2007 (A)		2008 (F)	2009 (F)	2010 (F)	2011 (F)
		Índices	Variación anual en %				
1. Deflactor del PIB		131,8	3,2	3,4	1,6	2,0	2,3
2. Deflactor del consumo privado (*)		125,4	3,2	4,1	1,0	2,2	2,3
3. Deflactor del consumo público		126,7	3,2	3,8	2,3	2,5	2,5
4. Deflactor de la formación bruta de capital fijo		137,5	2,7	2,1	-0,6	0,9	2,0
5. Deflactor de las exportaciones (bienes y servicios)		115,5	2,4	3,0	1,7	2,1	2,5
6. Deflactor de las importaciones (bienes y servicios)		108,2	2,1	3,2	-0,8	1,7	2,2
(*) Incluye hogares e instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares							
(A) Avance							
(F) Previsión							
Fuente: INE y Ministerio de Economía y Hacienda (MEH).							

4.4 Saldos sectoriales

La necesidad de financiación de la economía española frente al exterior se reducirá notablemente en los próximos años, tras haber alcanzado un máximo histórico en 2007, casi un 10% del PIB. Se espera que esta variable se sitúe en el 5,4% al final del período de proyección (Cuadro 6). La corrección del desequilibrio exterior durante 2009 se producirá, principalmente, por la caída de las importaciones de bienes y servicios, ya que las exportaciones sufrirán una desaceleración paralela a la del comercio mundial. Sin embargo, a partir de 2010 las exportaciones de bienes y servicios recobrarán un buen tono y contribuirán también a dicha mejora.

Entre los componentes de la balanza de pagos, la rúbrica que registrará la corrección de mayor entidad, por la debilidad de la demanda nacional y por el descenso de los precios del petróleo y de otras materias primas, será el déficit de bienes y servicios, que se reducirá hasta el 2,3% del PIB en 2011 (6,8% del PIB en 2007). El déficit de las rentas primarias netas y transferencias corrientes también disminuirá hasta un 3,3% del PIB en 2009. La mayor moderación en la caída de este déficit se debería al efecto de la deuda acumulada en ejercicios anteriores sobre los intereses netos, mientras que los pagos por remesas continuarán descendiendo hasta 2010, interrumpiéndose la orientación al alza que había mostrado esta partida desde que se produjo el shock migratorio.

Por sectores institucionales, las Administraciones Públicas reflejarán una necesidad de financiación equivalente al 3,4% del PIB en 2008, tras haber registrado superávit en los tres años anteriores. Esta necesidad de financiación

será el resultado de tres factores: las medidas de impulso adoptadas, el juego de los estabilizadores automáticos y el cambio que está teniendo lugar en la economía española, hacia un patrón de crecimiento con menor ritmo recaudatorio. La necesidad de financiación de las Administraciones Públicas se ampliará hasta el 5,8% del PIB en 2009 y, a partir de entonces, se irá reduciendo paulatinamente a medida que se vaya recuperando la actividad económica y vayan siendo perceptibles los efectos de la consolidación presupuestaria prevista a partir de 2010. Por su parte, el sector privado irá recomponiendo su tasa de ahorro, invirtiendo la tendencia descendente de los últimos años. Ello permitirá a los hogares generar una amplia capacidad de financiación y al sector empresarial disminuir sustancialmente sus necesidades de financiación.

Cuadro 6 SALDOS SECTORIALES (Contabilidad Nacional)						
	2007 (A)	2008 (F)	2009 (F)	2010 (F)	2011 (F)	
	Nivel (*)	% del PIB				
1. Cap.(+) / Nec.(-) financiación frente al resto del mundo	-101,4	-9,7	-9,2	-6,6	-5,8	-5,4
- Saldo de intercambios exteriores de bienes y servicios	-71,2	-6,8	-6,2	-3,9	-2,8	-2,3
- Saldo de rentas primarias y transf. corrientes	-34,9	-3,3	-3,6	-3,3	-3,4	-3,5
- Operaciones netas de capital	4,7	0,5	0,5	0,6	0,4	0,4
2. Cap.(+) / Nec.(-) financiación del sector privado	-124,7	-11,9	-5,8	-0,8	-1,0	-1,5
3. Cap.(+) / Nec.(-) financiación del sector público	23,3	2,2	-3,4	-5,8	-4,8	-3,9
4. Discrepancia estadística						

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

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

5. RESULTADOS Y PROYECCIONES PRESUPUESTARIAS

5.1 Estrategia de la política fiscal

En consonancia con el contexto económico esperado y el marco general de política económica definido en el Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo descritos en las secciones anteriores, la estrategia de política fiscal incorporada en esta Actualización tiene una doble vertiente, de corto plazo, por un lado, y de medio y largo plazo, por otro.

Contribución de la política fiscal a la superación de la crisis y sus consecuencias sociales desfavorables mediante medidas temporales

La política fiscal, tras la saneada posición presupuestaria alcanzada en años anteriores, se orienta a permitir el libre juego de los estabilizadores automáticos y añade además medidas de naturaleza discrecional que, en

consonancia con las decisiones comunitarias, son de naturaleza temporal y de carácter selectivo. En el Cuadro 7 figura el detalle de estas medidas de carácter temporal y que ascienden, como se ha adelantado, a alrededor de 11.200 millones de euros en 2009, equivalentes al 1% del PIB.

Como se puede ver, en el caso español, las medidas de impulso a corto plazo se instrumentan, fundamentalmente, a través de la canalización de recursos públicos a favor del empleo y la inversión pública. En este capítulo puede destacarse el Fondo Estatal de Inversión Pública Local, dotado con 8.000 millones de euros y destinado a inversiones productivas. Se destinarán también recursos significativos a la dinamización de sectores estratégicos a través del Fondo Especial del Estado de 3.000 millones. Además, para fomentar el empleo, se ha introducido una bonificación en las cuotas a la seguridad social en el caso de contratación de trabajadores desempleados y en abril de 2008 se ha aprobado el plan extraordinario de medidas de orientación, formación profesional e inserción laboral, con una dotación de 201,32 millones de euros para 2008-2009, con el objetivo de aumentar las oportunidades de empleo, en particular de los desempleados procedentes del sector de la construcción.

Por otra parte, ante las especiales dificultades del sector inmobiliario español, se ha adoptado un conjunto de medidas extraordinarias para modificar la aplicación de los beneficios fiscales asociados a la financiación de la vivienda habitual. Así mismo, y aún cuando no tiene impacto presupuestario directo, no se puede dejar de mencionar la moratoria temporal y parcial en el pago de las cuotas hipotecarias comentada en el apartado 3.

Finalmente, aunque no quedan reflejadas en el citado Cuadro debido a las dificultades para ofrecer una cuantificación, se han tomado otras medidas de apoyo a la actividad económica y financiera que tendrán impacto presupuestario directo. En primer lugar, se establece la libertad de amortización⁷ de inversiones en elementos nuevos del inmovilizado material e inversiones inmobiliarias afectas a actividades económicas durante los años 2009 y 2010 condicionada a que en los dos años siguientes la plantilla de la empresa se mantenga respecto de la plantilla media de los doce meses anteriores. En segundo lugar, dos de las medidas temporales y extraordinarias dirigidas a robustecer la confianza en el sistema financiero tendrán un impacto presupuestario directo positivo. Por una parte, los ingresos generados por las comisiones devengadas por los avales otorgados. Y, por otra, la rentabilidad neta positiva generada por los activos financieros adquiridos por el Fondo de Adquisición de Activos con una rentabilidad superior al coste de la deuda del Estado emitida para su financiación.

⁷ Ley 4/2008 de 23 de diciembre.

Cuadro 7- Medidas Fiscales de Corto Plazo con Impacto Presupuestario Directo

			2008	2009	2010
MEDIDAS Y ESTADO DE SITUACIÓN	FECHA ADOPCIÓN	DESCRIPCIÓN		11.228	227,5
Fomento de Empleo				11.083	82,5
Fondo Estatal de Inversión Pública Local. Adoptada	RD-L 9/2008, 28 noviembre	Adscrito al MAP. Financiado a través de un crédito extraordinario de 8.000 millones en el presupuesto del MAP de 2008. Los remanentes pueden incorporarse al ejercicio siguiente. Su objetivo es financiar actuaciones urgentes en el ámbito municipal en materia de inversiones especialmente generadoras de empleo. Sólo se pueden financiar obras de nueva planificación (no previstas en los presupuestos de 2009) y de ejecución inmediata, dando prioridad a inversiones generadoras de empleo y debiéndose contratar a desempleados. Los ayuntamientos deben presentar las solicitudes de financiación entre el 10.12.08 y el 24.01.09 y se distribuirá teniendo en cuenta la población municipal. Como norma general las obras deben estar finalizadas en el primer trimestre del 2010. Los Ayuntamientos se obligan a abonar a los contratistas dentro de los 30 días naturales siguientes a la expedición de las certificaciones. El crédito extraordinario se financiará con deuda pública.		8.000	
Fondo especial del Estado para la dinamización de la economía y el empleo. Adoptada	RD-L 9/2008, 28 noviembre	Financiado con un crédito extraordinario al fondo de contingencia de 3.000 millones en 2008. Se destina a actuaciones de inmediata ejecución y amplio ámbito geográfico para mejorar la situación de determinados sectores económicos estratégicos y acometer proyectos con alto impacto en la creación de empleo. Los remanentes pueden incorporarse al ejercicio siguiente. El crédito extraordinario se financiará con deuda pública. El CM de 5 de diciembre aprobó la siguiente distribución: 490 millones para actuaciones de I+D+i en sector de salud, energía y excelencia internacional; 800 millones para mantenimiento y mejora de la competitividad en el sector de automoción; 575 millones en actuaciones medioambientales dirigidas a reforzar los programas de aguas, actuaciones en el litoral, medio rural, y política forestal; 380 millones para la construcción, adecuación y rehabilitación de casas cuartel, comisarías y centros penitenciarios; 110 millones para rehabilitación de viviendas y espacios urbanos; 140 millones para pequeñas infraestructuras de transporte; 430 millones en actuaciones vinculadas con la prestación de servicios sociales, turismo social y atención a la dependencia; y 75 millones para mejorar las instalaciones militares.		3.000	
Bonificación cuotas Adoptada	RD 1975/2008, 28 Nov	Empleadores que contraten indefinidamente a desempleados con hijos a cargo pueden beneficiarse de una bonificación de hasta 1.500 euros anuales, durante dos años. Aplicable a contrataciones realizadas hasta diciembre de 2010.		82,5	82,5
Plan extraordinario medidas de orientación, formación profesional e inserción laboral. Adoptada	RD-L 2/2008 21 abr	Refuerza las acciones de inserción laboral y formación mediante la contratación de 1.500 orientadores en las oficinas de empleo. Se ofrece una ayuda extraordinaria de 350 € al mes durante un máximo de tres meses para los desempleados objeto del plan así como también subvenciones a su movilidad. Es gestionado por el Servicio Público de Empleo Estatal y las comunidades autónomas que tengan asumidas las competencias en este ámbito.	201		
Vivienda				145	145
Ampliación del plazo para materializar la cuenta de ahorro vivienda. Adoptada	RD 1975/2008, 28 noviembre	Titulares cuyo plazo para materializar la compra se cumpla entre 1.1.08 y 31.12.10 disponen de un plazo adicional hasta 31.12.10. Las aportaciones adicionales no tienen derecho a desgravación. Coste recaudatorio total 09-10 de 64,2 millones euros.		32	32
Ampliación del plazo de 2 años para transmitir la vivienda habitual a efectos de la exención por reinversión. Adoptada	RD 1975/2008, 28 noviembre	Las personas que han adquirido su vivienda habitual en 2006, 2007 y 2008 pueden vender la antigua hasta 31.12.10 manteniendo la exención fiscal. Coste estimado total 09-10 de 226 millones de euros.		113	113

Todas estas medidas tienen carácter reversible. Facilitan, por tanto, la transitoriedad del deterioro de las cuentas públicas que se presenta en esta Actualización y preservan la sostenibilidad de las finanzas españolas. Son consistentes con la flexibilidad otorgada por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento en momentos excepcionales de crecimiento negativo. Ponen el

énfasis en el gasto productivo; y se acompañan de reformas estructurales que, en la medida en que mejoran la capacidad de crecimiento de la economía, contribuyen a la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas.

Junto con estas medidas temporales, para determinar el impulso fiscal total a la economía durante 2009, hay que tener en cuenta también las medidas de naturaleza permanente adoptadas desde 2008. Aunque el objetivo último de estas medidas permanentes sea mejorar la estructura y calidad de los ingresos públicos, también constituyen un impulso fiscal discrecional por la vía de aumentar la renta disponible o mejorar la liquidez de empresas y familias en 2009. Como se puede ver en el apartado 7.1, el conjunto de estas medidas adicionales permanentes suma 14.500 millones de euros en 2009. Entre ellas, cabe destacar la nueva deducción en la cuota del IRPF para los perceptores de rendimientos del trabajo, que ha supuesto un aumento en la renta disponible de las familias con efectos ya desde junio de 2008.

Mantener la sostenibilidad presupuestaria asegurando el ajuste hacia el objetivo presupuestario de medio plazo y la propia sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas

Además del carácter esencialmente reversible de las medidas de impulso que se han venido adoptando, la Actualización prevé, como se ve en el siguiente apartado, una senda ambiciosa de ajuste hacia el Objetivo Presupuestario a Medio Plazo definido en anteriores Actualizaciones, más allá incluso de los requerimientos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Por otra parte, se persevera en la estrategia para hacer frente al aumento esperado del gasto asociado al envejecimiento. Las dotaciones al Fondo de Reserva de la Seguridad Social acumuladas alcanzan ya el 5,4% del PIB. La Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social ha reforzado el carácter contributivo del sistema y ha estimulado la prolongación voluntaria de la vida laboral a partir de los 65 años. Pero, además, la renovación en marcha del Pacto de Toledo pretende profundizar en esas medidas para garantizar la sostenibilidad a largo plazo del sistema español de pensiones públicas, incluso aún cuando las nuevas previsiones apuntan a un cierto retraso en el tiempo, aunque no a una disminución, en lo que supone el reto del envejecimiento de la población para las cuentas públicas españolas.

5.2 Objetivo presupuestario a medio plazo

La reforma de las Leyes de Estabilidad Presupuestaria instauró el principio de estabilidad a lo largo del ciclo, permitiendo que los objetivos presupuestarios se fijaran teniendo en cuenta la situación cíclica prevaleciente en cada momento. Se optimiza así la contribución de la política fiscal a la actividad económica, garantizando siempre la consistencia con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

En este segundo año de aplicación del nuevo marco presupuestario, la constatación del deterioro de la situación económica y las decisiones comunitarias de impulso económico han llevado a hacer uso del margen de flexibilidad previsto en la legislación, permitiendo que los presupuestos de los agentes sujetos al principio de estabilidad a lo largo del ciclo presenten déficits en 2009. Aunque el informe sobre posición cíclica de la economía española, elaborado⁸ en abril por el Ministerio de Economía y Hacienda, y el cuadro macroeconómico de julio de 2008 contemplaban ya un escenario macroeconómico menos favorable que el de la Actualización de diciembre 2007, la información posterior y los acuerdos adoptados a nivel comunitario han obligado a modificar de forma muy sustantiva las previsiones macroeconómicas y presupuestarias. En particular, la excepcionalidad del año 2009 lleva a estimar un déficit para el conjunto de las Administraciones Públicas del 5,8% el PIB (ver Cuadro 8):

- En el caso de las Comunidades Autónomas, ante la revisión a la baja de las previsiones, el Consejo de Política Fiscal y Financiera acordó que, en virtud de lo previsto en el artículo 8 de la Ley Orgánica 5/2001, las Comunidades Autónomas que aprobaran sus presupuestos para 2009 en déficit, respetando el límite máximo del 0,75% del PIB regional, quedarán eximidas en su momento de la obligación de presentar un plan económico-financiero de reequilibrio que incluya las políticas de ingresos y de gastos para corregir la situación de incumplimiento del objetivo de estabilidad en el plazo máximo de los tres ejercicios presupuestarios siguientes. Asimismo, disponen de la posibilidad de incurrir en un déficit adicional para inversiones productivas del hasta un máximo del 0,25% del PIB regional. En coherencia con ello, el endeudamiento podrá incrementarse en la cantidad necesaria para financiar ambos déficits.
- En las Corporaciones Locales, se espera un déficit del 0,4% del PIB para 2009. A estas entidades se les ha eximido de la elaboración de planes de reequilibrio siempre que no se supere el límite global de déficit del 0,2% del PIB.
- Para la Administración Central, el cambio de previsiones lleva una revisión del objetivo de estabilidad presupuestaria hasta un déficit del -4,7% del PIB. Esta cifra supone incumplir el límite máximo de déficit establecido para el Estado (0,4%) en caso de que las previsiones de crecimiento se sitúen por debajo del 2%. Por ello, en virtud del artículo 14.1 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, el Gobierno remitirá a las Cortes Generales un plan económico-financiero de reequilibrio, que detallará las políticas de ingresos y gastos que sea preciso aplicar para corregir dicha situación.
- El superávit de la Seguridad social se reduce al 0,2% de PIB.

A partir de 2010, la estrategia fiscal contempla una reducción del déficit hasta el 3,9% del PIB en 2011. Todos los agentes, sujetos al principio de estabilidad

⁸ Previa consulta al Instituto Nacional de Estadística y al Banco de España y teniendo en cuenta las previsiones del Banco Central Europeo y de la Comisión Europea. Se utilizaron las previsiones interinas de la Comisión de febrero de 2008.

presupuestaria, y muy especialmente la Administración Central, contribuirán a su corrección. Como se podrá ver en el apartado 5.4, esta reducción del déficit implica un ajuste fiscal muy ambicioso a partir de 2010, con mejoras anuales del saldo estructural que se situarán por encima de un punto de PIB (en el saldo estructural primario, la mejora anual será de 1,7% del PIB en 2010 y un punto en el año siguiente). La restricción de gasto protagonizará el esfuerzo de consolidación de las cuentas públicas.

En resumen, las excepcionales circunstancias económicas y las medidas adoptadas para combatirla explican la desviación temporal del saldo estructural español respecto del Objetivo a Medio Plazo, “equilibrio presupuestario ajustado por el ciclo”, definido en la Actualización de 2005 y que se caracteriza por ser más exigente que el que se derivaría de la mera aplicación del Pacto, que permite un déficit ajustado por el ciclo de hasta un 1% del PIB.

5.3 Situación presupuestaria actual e implicaciones para el próximo año

En consonancia con la situación coyuntural de la economía española y las medidas de impulso adoptadas, las Administraciones Públicas españolas habrán obtenido en 2008 un saldo presupuestario negativo del 3,4% del PIB, tras haber registrado un superávit del 2,2% en 2007. Este deterioro de las cuentas públicas cabe atribuirlo, por el lado de los ingresos, a la negativa incidencia del ciclo económico sobre el empleo y las bases imponibles (especialmente sobre los beneficios empresariales, el gasto agregado nominal y los incrementos patrimoniales) y a las medidas y cambios normativos con incidencia sobre la recaudación de los principales impuestos. Por otro lado, el fuerte aumento de los gastos de cobertura del desempleo y la mejora progresiva de ciertos servicios públicos básicos habrán sido los principales impulsores de la expansión del gasto público en 2008.

Los ingresos públicos registrarán en 2008 un sensible descenso de su participación en el PIB, estimado en unos 4 puntos porcentuales, hasta situarse en torno al 37%. Los impuestos directos e indirectos contribuirían a dicho descenso con una magnitud semejante cada uno. En el caso de los impuestos directos, la menor participación en el PIB deriva esencialmente de las medidas discrecionales adoptadas. Por su parte, la moderación de los impuestos indirectos será consecuencia sobre todo de la acción del ciclo económico.

En efecto, la reforma de los impuestos directos, en vigor desde enero de 2007, y las medidas destinadas a paliar los adversos efectos de la desaceleración económica sobre la renta disponible de empresas y familias, podrían suponer una pérdida de ingresos del orden del 1,5% del PIB en 2008⁹. La sensible

⁹ La incidencia de la reforma del IRPF y del Impuesto de Sociedades sobre los pagos a cuenta y las cuotas diferenciales a ingresar en 2008 sería del orden del 0,7% del PIB; la deducción anticipada de hasta 400 euros en retenciones de trabajo y pagos fraccionados del IRPF, un 0,5%; y, finalmente, la opción dada a los sujetos pasivos del Impuesto de Sociedades de elegir cualquiera de los dos posibles sistemas de cálculo de los pagos

desaceleración del consumo privado y el retroceso experimentado por las actividades ligadas al sector inmobiliario y de la vivienda, que había sido uno de los principales motores de la fase alcista de la economía española y un importante generador de ingresos públicos en los años previos, han inducido una caída igualmente muy importante de la imposición indirecta en ese año¹⁰.

En cuanto al gasto público, éste habrá experimentado en 2008 una aceleración respecto al año anterior como consecuencia, principalmente, de la fuerte expansión de las transferencias sociales, derivada del pronunciado aumento de las prestaciones por desempleo y otras prestaciones¹¹, y, en menor medida, de los gastos vinculados a la mejora de los servicios públicos básicos y que, en su mayoría, se incluyen en la rúbrica de consumo público. El crecimiento del gasto se situará por encima del estimado para el PIB, de forma que su avance en 2008 podría ser de alrededor de 1,5 pp y situarse en el 40,4% del PIB¹².

La continuidad en los primeros trimestres de 2009 de las actuales condiciones económicas, las medidas de impulso económico y los cambios normativos con incidencia en 2009 propiciarán que el déficit público se eleve en ese año hasta el 5,8% del PIB, 2,4 puntos porcentuales más que en 2008. Este aumento del déficit público se producirá como resultado de que los gastos, pese a la desaceleración que registrarán respecto al año anterior, avanzarán unos 2,9 puntos porcentuales de PIB, hasta situarse en torno al 43,3%, mientras que los ingresos sólo aumentarán su participación en el PIB en unos 0,5 puntos porcentuales, hasta alcanzar el 37,5%.

fraccionados, independientemente de la opción que previamente vinieran ejercitando, y la eliminación de los efectos fiscales de la nueva normativa contable en el cálculo del pago fraccionado, supondría alrededor del 0,3% del PIB

¹⁰ Adicionalmente, como efecto normativo, habría que tener en cuenta que el nuevo régimen especial de declaración del IVA para grupos consolidados, aplicado a partir de enero de 2008, y creado por la Ley 36/2006, de 29 de noviembre, permite compensar los saldos de diferente signo resultantes de las autoliquidaciones de las entidades del grupo. Se estima que este cambio normativo puede tener un impacto sobre los ingresos por IVA del 0,3% del PIB.

¹¹ Entre ellas, cabe destacar el impacto de la nueva prestación de 2.500 euros por nacimiento o adopción de hijos (sin correspondencia en el año anterior) que se estima en un 0,1% del PIB.

¹² Cabe señalar que las previsiones presupuestarias para 2008, elaboradas meses antes de iniciarse el rápido y profundo deterioro de la actividad económica nacional e internacional, contemplaban un crecimiento nominal del PIB del 6,7%, mientras que actualmente se estima que dicho crecimiento estará en torno al 4,8% en 2008.

Cuadro 8
PROYECCIONES PRESUPUESTARIAS
(Procedimiento de Déficit Excesivo)

	Código SEC	2007	2007	2008	2009	2010	2011
		Nivel (mill. €)	% del PIB				
Capacidad (+) / Necesidad (-) de Financiación (EDP. B9)							
1. Total Administraciones Públicas	S. 13	23.259	2,2	-3,4	-5,8	-4,8	-3,9
2. Administración Central	S. 1311	13.675	1,3	-2,7	-4,7	-4,1	-3,7
3. Comunidades Autónomas	S. 1312	-1.695	-0,2	-1,0	-0,9	-0,8	-0,5
4. Corporaciones Locales	S. 1313	-2.438	-0,2	-0,5	-0,4	-0,3	-0,2
5. Administraciones de Seguridad Social	S. 1314	13.717	1,3	0,8	0,2	0,4	0,5
Administraciones Públicas (S. 13)							
6. Total ingresos	TR	431.121	41,0	37,0	37,5	38,3	38,7
7. Total gastos	TE	407.862	38,8	40,4	43,3	43,1	42,6
8. Capacidad/Necesidad de Financiación	EDP. B9	23.259	2,2	-3,4	-5,8	-4,8	-3,9
9. Intereses pagados	EDP. D41	16.862	1,6	1,5	1,7	1,9	2,0
10. Saldo primario		40.121	3,8	-1,9	-4,1	-2,9	-1,9
Componentes de los ingresos							
11. Total impuestos		263.373	25,1	21,1	21,1	21,6	21,9
11a. Impuestos indirectos	D.2	122.779	11,7	9,8	10,0	10,3	10,3
11b. Impuestos directos	D.5	135.773	12,9	10,8	10,6	10,9	11,1
11c. Impuestos sobre el capital	D.91	4.821	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
12. Cotizaciones sociales	D.61	136.640	13,0	13,1	13,3	13,5	13,6
13. Rentas de la propiedad	D.4	10.715	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
14. Otros ingresos		20.393	1,9	1,8	2,1	2,1	2,2
15. Total ingresos	TR	431.121	41,0	37,0	37,5	38,3	38,7
p.m.: Presión fiscal		389.711	37,1	33,2	33,2	34,0	34,5
Componentes de los gastos							
16. Remuneración de asalariados + consumos intermedios (16a+16b)	D.1+P.2	161.058	15,3	15,8	16,4	16,4	16,2
16a. Remuneración de asalariados	D.1	107.093	10,2	10,5	10,9	10,9	10,8
16b. Consumo intermedios	P.2	53.965	5,1	5,3	5,5	5,5	5,4
17. Transferencias sociales (17a+17b)		148.272	14,1	15,2	16,6	16,7	16,5
17a. Transferencias sociales en especie vía mercado	D.63 (1)	26.146	2,5	2,6	2,8	2,9	2,9
17b. Prestaciones sociales (no en especie)	D.62	122.126	11,6	12,5	13,8	13,9	13,6
18. Intereses	EDP D.41	16.862	1,6	1,5	1,7	1,9	2,0
19. Subvenciones	D.3	11.099	1,1	1,1	1,1	1,1	1,0
20. Formación bruta de capital fijo	P.51	40.362	3,8	3,9	4,4	4,0	4,0
21. Otros gastos		30.209	2,9	2,9	3,0	2,9	2,8
22. Total gastos	TE	407.862	38,8	40,4	43,3	43,1	42,6
p.m.: Consumo público	P.3	192.025	18,3	19,0	19,9	20,0	19,9
(1) D.63 = D.6311 + D.63121 + D.63131							
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda							

La recuperación de un mayor dinamismo de los ingresos públicos en 2009, en un contexto de pronunciado debilitamiento económico, responde, en parte, a que las medidas normativas que han repercutido en la evolución de los ingresos en 2008, al mantenerse, ya no tendrán efecto negativo sobre las tasas de crecimiento en 2009. Además, los ingresos de capital crecerán de forma importante debido al aumento esperado en las transferencias recibidas de la UE a través del FEDER y del Fondo de Cohesión. Sin embargo, dichos impulsos alcistas serán contrarrestados por el efecto negativo del ciclo sobre las bases impositivas, por la repercusión de las nuevas medidas y por la prolongación de los efectos de la reforma fiscal de 2007 sobre los ingresos de 2009¹³.

El estancamiento del PIB nominal estimado para 2009 determinará que la mayoría de los componentes del gasto público aumenten su participación en dicho agregado en ese año, destacando, a este respecto, el aumento de las prestaciones sociales y la formación bruta de capital fijo. Las primeras serán impulsadas principalmente por el incremento, todavía elevado pero en desaceleración, del nivel medio de desempleados previsto para 2009. Por su parte, el conjunto de actuaciones previstas en el plan diseñado por el Gobierno para estimular la economía y el empleo, siguiendo las orientaciones del Plan de Recuperación Económica de la Unión Europea aprobado el pasado mes de diciembre, darán lugar a un notable incremento de la inversión pública¹⁴.

Un entorno económico más favorable y una política fiscal orientada a la consolidación de las finanzas públicas españolas, permitirán una mejora progresiva de los saldos presupuestarios. En este sentido, la presente Actualización contempla para el bienio 2010-2011 una reducción del déficit público en ese periodo de 1,9 puntos porcentuales de PIB, hasta situarse en 2011 en el 3,9% del PIB. Aunque dicha reducción pudiera parecer, en principio, modesta, cabe señalar que se deberá totalmente a la acción discrecional de la política fiscal ya que la contribución del ciclo económico y de los gastos de intereses a la mejora del saldo presupuestario será negativa.

La consolidación presupuestaria prevista se basará de forma importante en el control del gasto público. Este tono restrictivo, junto con la mejora de la situación económica, permitirá que el gasto público reduzca su peso en el PIB en 2010 y, sobre todo, en 2011.

A su vez, el control del gasto se fundamentará en los gastos de funcionamiento de las administraciones públicas y otros gastos corrientes. Por

¹³ Con respecto a los impuestos directos, la supresión, con efectos a partir del 1 de enero de 2008, del gravamen del Impuesto sobre el Patrimonio supondrá un impacto del 0,2% del PIB; el anticipo de parte de la deducción en IRPF por pago de hipoteca, un 0,2% y el efecto de la rebaja del tipo impositivo de Sociedades sobre la cuota diferencial, otro 0,2%. En la imposición indirecta, se estima que el sistema de devolución mensual del IVA tendrá un efecto del 0,5% del PIB. El impacto total sobre los ingresos impositivos de 2009 será, por tanto, del orden del 1,1% del PIB.

¹⁴ Como se puede ver en el Cuadro 7, el Fondo de inversión municipal (8.000 millones de euros) y el Fondo especial del Estado (3.000 millones de euros) vienen a suponer en conjunto un 1% del PIB de 2009.

el contrario, los intereses tendrán una aportación significativa a la expansión del gasto público, motivada por los incrementos de deuda pública derivados de los déficits públicos y de los planes de fortalecimiento de la liquidez y solvencia del sistema financiero de los años previos.

Por su parte, la inversión pública mantendrá el dinamismo que exige el continuar con el proceso de acumulación y modernización del stock de capital público de la economía española, de forma que, tras el extraordinario crecimiento registrado por dicha inversión en 2009, como consecuencia del impulso dado a ésta por las medidas del Gobierno, la inversión pública mantendrá niveles elevados con relación al patrón histórico español y europeo.

A la mejora del saldo público en el periodo 2010-2011 contribuirá también un mayor dinamismo de los impuestos directos y cotizaciones sociales, conforme la actividad económica recupere ritmo y los efectos de los cambios normativos dejen de tener influencia sobre las tasas de variación de los ingresos públicos.

La recuperación algo más lenta del gasto en consumo final privado y público y de la inversión en vivienda dará lugar a una evolución más pausada de los impuestos indirectos, aunque la reversión de los efectos de ciertos cambios normativos con incidencia en 2009 (devolución mensual del IVA) producirá un efecto alcista sobre la tasa de variación de este último impuesto en 2010. Los ingresos públicos, en definitiva, al crecer ligeramente por encima del PIB, ganarán peso en este agregado, aunque permaneciendo todavía claramente por debajo del que tenían en 2007.

5.4 Saldo estructural y carácter de la política fiscal

Con objeto de analizar la orientación de la política fiscal, la presente Actualización, como la del año anterior, estima el producto potencial de la economía española de acuerdo con la metodología de la función de producción utilizada por la Comisión Europea y acordada en el seno del Grupo de Trabajo del *Output Gap*¹⁵.

Como se puede ver en el Cuadro 9, ante la pronunciada desaceleración de la economía española en 2008-2009, en un contexto de profunda crisis financiera internacional, la política fiscal se torna expansiva en 2008 y 2009, tras haber mantenido una orientación prácticamente neutral en los años anteriores. España contribuye así de manera decidida al Plan Europeo de Recuperación Económica acordado por el Consejo europeo de diciembre.

¹⁵ Utilizando PIB Potencial según la metodología de la función de producción de la UE y filtrando la serie de población. Conforme a lo acordado en la última reunión del Grupo de Trabajo de Output Gap de la CE, celebrada en Bruselas el 17 de noviembre de 2008, España hace uso de la posibilidad de estimar el output gap filtrando la serie de la población (con un parámetro lambda estándar de 100), al considerar que la interpretación de la serie de crecimiento potencial así obtenida es más coherente con el concepto económico de crecimiento potencial.

En todo caso, la orientación expansiva de la política fiscal se toma en el convencimiento de que la situación económica es excepcional y de que, una vez recuperada la normalidad, la temporalidad de muchas de las medidas adoptadas, junto con el ajuste fiscal previsto, permitirán retornar a los objetivos de medio plazo, sin menoscabo de la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas.

Así, a partir de 2010, la política fiscal adquirirá un tono restrictivo, con mejoras anuales del saldo estructural de 1,4 puntos porcentuales en 2010 y cerca de un punto en 2011, lo que se sitúa claramente por encima de la referencia de 0,5 puntos prevista en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Además, la estrategia de política fiscal se acompaña, como se ha indicado, de una decidida aceleración de la agenda de reformas estructurales. Se apoya así el crecimiento potencial de la economía española y se contribuye con ello, también, a aumentar la fortaleza presupuestaria del país.

Cuadro 9 EVOLUCIÓN CÍCLICA ⁽¹⁾ % de PIB, salvo indicación en contrario					
	2007	2008	2009	2010	2011
1. Crecimiento real del PIB (% variación)	3,7	1,2	-1,6	1,2	2,6
2. Capacidad(+) o necesidad(-) de financiación	2,2	-3,4	-5,8	-4,8	-3,9
3. Intereses (incluidos SIFMI)	1,6	1,5	1,7	1,9	2,0
4. Crecimiento del PIB tendencial (% variación)	3,2	2,4	1,4	2,3	2,4
Contribuciones:					
- trabajo	1,1	0,5	-0,1	0,8	0,7
- capital	1,7	1,5	1,1	1,0	1,0
- productividad total de los factores	0,3	0,4	0,5	0,5	0,6
5. Output gap	1,4	0,3	-2,7	-3,7	-3,6
6. Saldo cíclico	0,7	0,1	-1,2	-1,6	-1,6
7. Saldo estructural (2-6)	1,6	-3,5	-4,6	-3,2	-2,3
8. Saldo estructural primario (7+3)	3,2	-2,0	-3,0	-1,3	-0,3
(1) Utilizando PIB Potencial (función de producción). Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda (MEH).					

5.5 Evolución de la deuda pública

La estimación de la evolución de la deuda en la presente Actualización se hace más compleja que en ocasiones anteriores debido a que a las incertidumbres que rodean a la propia estimación de la evolución del déficit, en un entorno internacional complicado, se suma la incidencia que las medidas destinadas a reforzar la liquidez y solvencia del sistema financiero pudieran tener sobre el aumento de la deuda (a través de las operaciones financieras incluidas en el

ajuste deuda-déficit de los determinantes de la variación de deuda y que han sido detalladas en el apartado 3).

En 2008, se estima que la deuda ha aumentado en unos 3,3 puntos hasta alcanzar el 39,5% del PIB. Dicho aumento, como se puede observar en el Cuadro 10, vendría determinado, en primer lugar, por el déficit primario, que contribuiría con casi 2 puntos. Y, en segundo lugar, por los intereses y por el ajuste stock-flujo con una contribución semejante en cada caso de unos 1,5 puntos¹⁶. Finalmente, la variación del PIB nominal, denominador de la ratio de deuda, habría reducido dicha ratio en 1,6 puntos, contribución muy inferior a la que venía aportando desde hace muchos años debido a la fuerte desaceleración registrada por el propio PIB nominal en 2008.

Cuadro 10 DINÁMICA DE LA DEUDA PÚBLICA % de PIB						
	2007	2008	2009	2010	2011	Variación 2009-2011
1. Nivel de deuda bruta	36,2	39,5	47,3	51,6	53,7	14,2
2. Variación en el nivel de deuda	-3,5	3,3	7,8	4,3	2,1	14,2
Contribuciones a la variación en el nivel de deuda						
3. Saldo presupuestario primario	-3,8	1,9	4,1	2,9	1,9	8,9
4. Intereses pagados	1,6	1,5	1,7	1,9	2,0	5,5
5. Efecto del crecimiento nominal del PIB	-2,6	-1,6	0,0	-1,5	-2,4	-3,9
6. Otros factores (ajuste deuda-déficit)	1,3	1,5	2,0	1,0	0,7	3,7
p.m.: Tipo de interés implícito	4,33	4,49	4,25	4,10	4,00	
Fuente. Ministerio de Economía y Hacienda.						

Para el periodo 2009-2011 se estima un crecimiento de la ratio de deuda de unos 14,2 puntos, lo que la situaría en el 53,7% del PIB al final del período de proyección. El factor más determinante de esta evolución será, lógicamente, la acumulación de déficits primarios durante ese periodo, estimada en unos 8,9 puntos. Los intereses pagados, como consecuencia del aumento de deuda (ya que se supone una trayectoria a la baja del tipo de interés implícito), elevarán la ratio de deuda en 5,5 puntos. El efecto del crecimiento nominal del PIB le restará unos 4 puntos a la ratio. Y, finalmente, el conjunto de factores integrantes del ajuste stock-deuda (de los que la adquisición neta de activos financieros viene siendo recientemente el más importante) aportará 3,7 puntos positivos a la variación de la deuda pública en el periodo¹⁷.

¹⁶ El aumento del ajuste stock-flujo en 2008 se debe a las operaciones por 9.339 millones de euros del Fondo para la Adquisición de Activos Financieros detalladas en apartado 3.

¹⁷ En 2009 se ha estimado que el ajuste stock-flujo tendrá el mayor valor de todo el periodo de proyección, dado que en ese año está previsto que el Fondo de Adquisición de Activos Financieros adjudique la mayor parte de los 20.000 millones (ampliables hasta 40.000 millones) de que está dotado el Fondo para ese año. Como se ha indicado en el apartado 3, las dos subastas programadas para enero ascienden ya a 10.000 millones de euros.

6. ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD Y COMPARACIÓN CON LA ANTERIOR ACTUALIZACIÓN

6.1 Análisis de sensibilidad: escenarios alternativos de crecimiento

Con el fin de analizar la sensibilidad del déficit y de la deuda públicos a variaciones del crecimiento económico, se procede a realizar un ejercicio de estimación de las variables fiscales citadas en el supuesto de que el crecimiento económico de cada año de la proyección fuera medio punto porcentual inferior al utilizado en el escenario de crecimiento central. Se supone, además, que la única variable que cambia es el crecimiento real del PIB.

Cuadro 11 ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD Escenarios alternativos de crecimiento económico					
	2007	2008	2009	2010	2011
Escenario base					
PIB (% crecimiento real)	3,7	1,2	-1,6	1,2	2,6
Saldo presupuestario (% PIB)	2,2	-3,4	-5,8	-4,8	-3,9
Deuda bruta (% PIB)	36,2	39,5	47,3	51,6	53,7
Escenario alternativo: tasa de variación del PIB medio punto inferior					
PIB (% crecimiento real)	3,7	1,2	-2,1	0,7	2,1
Saldo presupuestario (% PIB)	2,2	-3,4	-6,0	-5,2	-4,5
Deuda bruta (% PIB)	36,2	39,5	47,7	52,6	55,6
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.					

En el Cuadro 11 figuran los resultados de dicho ejercicio, pudiéndose observar que una reducción de medio punto en el crecimiento del PIB en todos los años del periodo de proyección 2009-2011 aumentaría el déficit público (respecto a los valores del escenario central) en 0,2, 0,4 y 0,6 puntos porcentuales de PIB, respectivamente, hasta quedar situado al final del periodo en el 4,5%, frente al 3,9% estimado en el escenario base de la presente Actualización.

En cuanto a la deuda, la hipótesis de menor crecimiento económico arroja unos aumentos de su ratio en el periodo 2009-2011 respecto al escenario central de 0,4, 1,0 y 1,9 puntos porcentuales, respectivamente, alcanzando al final del periodo el nivel de 55,6% del PIB, frente al 53,7% en el escenario central.

6.2 Análisis de sensibilidad: tipos de interés

El análisis de sensibilidad de las variables fiscales a las variaciones de los tipos de interés se realiza estimando el efecto sobre dichas variables de un

desplazamiento de 1 punto porcentual (hacia arriba y hacia abajo) de la curva de rendimientos implícita en los cálculos de dichas variables de la presente Actualización (escenario base). Como es habitual, se supone que dichos desplazamientos sólo inciden en las variables fiscales (sin afectar al resto de variables macroeconómicas) y que las autoridades no reaccionan a la variación de los tipos de interés con variaciones de otros gastos o ingresos públicos. Además, se supone que los nuevos tipos de interés sólo se aplican a la nueva deuda emitida para cubrir la necesidad de endeudamiento y las amortizaciones del periodo.

Cuadro 12 ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD: Tipos de interés % de PIB					
	2007	2008	2009	2010	2011
Escenario alternativo: + 1 punto porcentual					
Saldo presupuestario	2,2	-3,4	-5,9	-4,9	-4,1
Deuda bruta	36,2	39,5	47,3	51,8	54,1
Escenario base					
Saldo presupuestario	2,2	-3,4	-5,8	-4,8	-3,9
Deuda bruta	36,2	39,5	47,3	51,6	53,7
Escenario alternativo: - 1 punto porcentual					
Saldo presupuestario	2,2	-3,4	-5,7	-4,7	-3,6
Deuda bruta	36,2	39,5	47,2	51,3	53,3
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.					

Los resultados obtenidos del análisis de sensibilidad a los tipos de interés, bajo los supuestos mencionados, figuran en el Cuadro 12. La respuesta de las variables fiscales a la variación de los tipos de interés es relativamente lenta, dada la vida media actual de la deuda pública española (unos 7 años). La variación de 1 punto de los tipos de interés produce, al cabo de tres años, una variación (respecto al escenario base) de una 2 a 3 décimas de PIB en el saldo presupuestario y de unas 4 décimas en la ratio de deuda.

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

Las abultadas diferencias que se observan entre las previsiones actuales y las del año anterior, tanto en el saldo presupuestario como en la deuda pública, obedecen, principalmente, a las profundas diferencias existentes entre los ciclos económicos trazados en cada una de esas dos previsiones. En el caso de la deuda pública, hay que tener en cuenta además las medidas de apoyo al sistema financiero que la crisis financiera internacional ha obligado a adoptar.

Cuadro 13 DIFERENCIAS CON LA ACTUALIZACIÓN PREVIA DEL PROGRAMA DE ESTABILIDAD					
	2007	2008	2009	2010	2011
PIB (% crecimiento en volumen)					
Actualización previa	3,8	3,1	3,0	3,2	
Presente actualización	3,7	1,2	-1,6	1,2	2,6
Diferencia	-0,1	-1,9	-4,6	-2,0	
Saldo presupuestario (% PIB)					
Actualización previa	1,8	1,2	1,2	1,2	
Presente actualización	2,2	-3,4	-5,8	-4,8	-3,9
Diferencia	0,4	-4,6	-7,0	-6,0	
Deuda bruta (% PIB)					
Actualización previa	36,2	34,0	32,0	30,0	
Presente actualización	36,2	39,5	47,3	51,6	53,7
Diferencia	0,0	5,5	15,3	21,6	
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.					

7. CALIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

7.1 Estrategia

La calidad de las finanzas públicas es uno de los ejes centrales en la estrategia fiscal iniciada con los Presupuestos de 2005 y que se viene abordando de una forma integral, incidiendo tanto en la estructura y eficiencia de los gastos y de los ingresos públicos como en el diseño de un marco institucional adecuado. Ello es plenamente consistente con la prioridad otorgada a la calidad de las finanzas públicas en las Directrices Integradas y en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, así como en distintas Conclusiones adoptadas por el ECOFIN.

Como se ha indicado en el apartado 3, el significativo deterioro del contexto económico y de las perspectivas futuras no resta un ápice a la importancia que se otorga desde el Gobierno a la calidad de las finanzas públicas. Consecuentemente, en el lado del gasto se mantiene la prioridad otorgada a aquellas partidas con mayor capacidad de estimular el potencial de crecimiento de la economía, esto es, capital tecnológico, humano y físico. Por el lado de los ingresos, se adoptan nuevas medidas que, además de reducir la carga fiscal de empresas y familias y por tanto apoyar a la demanda, dan continuidad a las reformas normativas de años anteriores y contribuyen a seguir modernizando el sistema impositivo. En este sentido, las medidas no sólo inciden en la eficiencia y equidad sino que prestan especial atención

también a las formas de pagos a cuenta y retenciones, con el objetivo de mejorar la liquidez de los contribuyentes. En este nuevo escenario, la prevención y lucha contra el fraude fiscal siguen ocupando un papel destacado, con el objetivo de aumentar la equidad del sistema fiscal a largo plazo y de evitar un reparto insolidario de la carga fiscal en momentos de dificultades económicas.

7.2 Evolución del gasto

Además de ayudar a consolidar la recuperación ya observada en la productividad, objetivo expreso del PNR, el refuerzo del gasto productivo supone un impulso directo a la actividad económica, necesario para superar la crisis económica. Se trata de políticas que aumentan la resistencia de la economía y que, al incidir en la productividad, mejoran también la sostenibilidad a largo plazo de las cuentas públicas.

Es importante destacar que la coordinación realizada por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos facilita la consistencia entre el PNR y la Actualización del programa. El PNR se elabora bajo la dirección y coordinación de la Oficina Económica de Presidencia, si bien es objeto de examen por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos antes de su remisión al Consejo de Ministros. Dicha Comisión, presidida por el Ministro de Economía y Hacienda y de la que forman parte los Ministros con competencias en áreas económicas, es a su vez la responsable de coordinar las sucesivas actualizaciones del Programa de Estabilidad.

La priorización del gasto público a favor de las partidas con un mayor impacto en la productividad y capacidad de crecimiento de la economía, I+D+i civil, educación e infraestructuras, ha supuesto un aumento acumulado 2004-2008 en estas tres políticas del 168%, 92% y 33%, respectivamente. Como consecuencia, el peso conjunto de estos gastos productivos en el presupuesto general del Estado se ha incrementado alrededor de un punto de PIB desde 2004 hasta alcanzar el 8,2% en 2008. Ello, junto con la aceleración prevista en el campo de las reformas de mercados, está dotando a la economía de las bases para el cambio hacia un modelo de crecimiento más equilibrado y más capaz de hacer frente a situaciones adversas.

Los Presupuestos Generales del Estado para 2009 siguen prestando una especial atención a estas políticas, primando el gasto en inversión productiva, fundamentalmente en I+D+i e infraestructuras, al tiempo que mantienen las dotaciones necesarias para atender el desarrollo de las reformas educativas. El detalle se puede ver en el Cuadro 14.

Teniendo en cuenta los estrechos márgenes de actuación presupuestaria existentes y la priorización de las partidas antes mencionadas, esta estrategia también contempla una mayor austeridad y eficiencia del gasto público. Para ello, resulta esencial racionalizar la política de recursos humanos y revisar las políticas de gestión bajo criterios de eficiencia.

La calidad de las políticas públicas también está siendo apoyada mediante la mejora del entorno institucional y regulatorio:

- En 2008, la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios ha continuado ejerciendo su labor de evaluación de las actuaciones de la administración pública. Los Presupuestos Generales del Estado para 2009 prevén un crédito de 5,47 millones de euros, un 6,2% más que en 2008, para dicha Agencia.
- La Ley de Agencias Estatales permite dotar a la administración de un modelo organizativo que facilita una gestión más flexible y autónoma, refuerza los mecanismos de control de eficacia y promueve la responsabilización por resultados.

7.3 Evolución de los ingresos

Tras la importante reforma de la imposición directa, aprobada en 2006 y con efectos desde 2007, y las medidas adoptadas tanto en 2007 como en los Presupuestos Generales del Estado de 2008, ambas detalladas en anteriores actualizaciones, a lo largo de 2008 se han adoptado medidas tributarias adicionales que complementan y profundizan dicha reforma. El detalle de estas medidas figura en el Cuadro 14:

- En materia del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, se ha ampliado la reducción de la carga fiscal de los perceptores de rentas del trabajo y de rendimientos de actividades económicas mediante una nueva deducción.
- Con respecto al Impuesto sobre Sociedades, en 2008 se ha completado la implementación del descenso del tipo de gravamen general y se ha ampliado el ámbito de aplicación de las deducciones por I+D+i.
- Se ha eliminado el gravamen del Impuesto sobre el Patrimonio.

Las medidas no se han limitado a la imposición directa. En agosto de 2008 se ha impulsado una nueva reforma para profundizar en la utilización de la fiscalidad con objetivos medioambientales. En materia de IVA, se ha modificado el concepto de rehabilitación de edificios para mejorar el tratamiento fiscal de esta actividad.

Finalmente, con el objetivo de lograr una tributación más eficiente, se han impulsado modificaciones en los sistemas de pagos a cuenta y liquidación, así como de retenciones, que resultan especialmente oportunas en un momento como el actual, en el que es fundamental promover la liquidez de las empresas y familias:

- Generalización a todas las empresas sin excepción de la posibilidad de solicitar la devolución mensual del IVA a partir de 2009.
- Anticipo de la deducción¹⁸ por pago de hipoteca sobre la vivienda habitual.

La lucha contra el fraude fiscal se ha visto renovada a partir de 2008 con la presentación del segundo Plan de Prevención del Fraude Fiscal, para los años 2008-2012. La actualización insiste en la búsqueda de nuevas fuentes de

¹⁸ Real Decreto 1975/2008, de 28 de noviembre.

información y en centrar los esfuerzos en la investigación del fraude más complejo. Además, se pone especial énfasis en la mejora del cumplimiento voluntario y en fortalecer la colaboración nacional e internacional. La valoración de los cuatro ejercicios de aplicación del primer plan (2005-2008) es claramente positiva. Se han ingresado más de 27.000 millones de euros por actuaciones relacionadas con el control del fraude. Sólo en 2008 se prevé que se ingresen alrededor de 8.000 millones de euros, el doble de lo que se ingresó en el ejercicio 2004.

Además, se han aprobado tres Reales Decretos que desarrollan la Ley de Medidas para la Prevención del Fraude, aprobada en 2006, modifican el Reglamento del Impuesto sobre Sociedades y aprueban el Reglamento de Procedimientos Amistosos en Materia de Imposición Directa. Con ello, se mejoran los mecanismos de lucha contra el fraude y se refuerza la seguridad jurídica en las relaciones entre los contribuyentes y la Administración, como medida para facilitar el cumplimiento tributario y la prevención del fraude.

Cuadro 14- Medidas de Medio Plazo que Mejoran la Calidad y Sostenibilidad de las Finanzas Públicas

MEDIDAS Y ESTADO DE SITUACIÓN	FECHA ADOPCIÓN	DESCRIPCIÓN
MEJORA DE LA CALIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS		
IRPF: Deducción de hasta 400€. Adoptada	RD-L 2/2008, 21 abr RD 861/2008, 23 may	Deducción en cuota líquida de hasta 400 euros para los perceptores de rendimientos del trabajo o de actividad económica. Además, se ha modificado el sistema de cálculo de retenciones de manera que esta deducción ha tenido efectos desde junio de 2008, con un impacto estimado para en 2008 y 2009 de unos 5.000 millones de euros anuales.
IRPF: Reforma de 2007. Adoptada	Ley 35/2006, 28 nov	Entrada en vigor reforma en enero de 2007 pero con efectos todavía en 2008 por un importe estimado de 2.400 millones de euros.
IRPF: Deflactación tarifa y actualización de mínimos 2008. Adoptada	Ley Presupuestos Generales 2008	El efecto ese estima en 940 millones de euros en 2008.
<u>Impuesto Patrimonio:</u> supresión gravamen. Adoptada	Ley 4/2008, 23 dic	Su supresión, que significará una reducción de las distorsiones al ahorro generadas por el sistema impositivo, se producirá con efectos desde 2008, por lo que afectará a los ingresos de 2009 por un importe estimado de 1.800 millones de euros.
<u>Impuesto sobre Sociedades.</u> Rebaja del tipo. Adoptada	Ley 35/2006 28 nov y RD-L 2/2008	La segunda rebaja del tipo general instrumentada en enero 2008, pasando en dicho año del 32,5% al 30%.
<u>Impuesto sobre Sociedades.</u> Ampliación de deducción por I+D.	Ley 4/2008, 23 dic	A partir de 2008, estas deducciones podrán aplicarse a las empresas que realizan más del 25% de su actividad investigadora en otro país de la UE o del Espacio Económico Europeo.
<u>IVA e IRPF.</u> Mejora tratamiento fiscal rehabilitación edificios. Adoptada	RD 861/2008, 23 may	Rehabilitación cuando coste superior en más de 25% al precio de adquisición sin incluir el suelo. Efectos desde enero 2008. Tiene por objetivo que un mayor número de obras se puedan acoger a una fiscalidad más neutral y beneficiosa, mejorando la recuperación del IVA soportado y estimulando así la actividad en el sector de la construcción. Este mismo concepto se aplica también la rehabilitación a efectos de la deducción por inversión en vivienda habitual en el IRPF
<u>Impuesto matriculación motocicletas.</u> Adoptada	Ley 4/2008, 23 dic	Se redefine el tipo impositivo del Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte para las motocicletas en función de sus emisiones de CO ₂ , algo que se había aprobado para el caso de los automóviles ya en 2007. La modificación será neutral desde el punto de vista de la recaudación, favoreciendo a los vehículos menos contaminantes.
<u>Mejoras de los sistemas de pagos con efectos positivos en la liquidez en 2009:</u> IRPF: Anticipo de la deducción por pago hipoteca de vivienda habitual. Adoptada	RD 1975/2008, 28 noviembre	Posibilidad de recibir mensualmente la deducción en IRPF por pago de hipoteca. Aplicable a trabajadores por cuenta ajena y autónomos con ingresos inferiores a 33.000 € anuales. Se articula mediante reducción del 2% en las retenciones IRPF (trabajadores cuenta ajena) y una reducción en 2% en pagos fraccionados (autónomos). La solicitud del anticipo es voluntaria. Se estima un efecto de 1.700 millones de euros en 2009, que se compensará en 2010 al ingresar el resultado de las declaraciones anuales del impuesto, beneficiando a 3,5 millones de personas.
<u>IVA.</u> Devolución mensual. Presentada	Ley 4/2008, 23 dic	Posibilidad desde enero 2009 de solicitar la devolución mensual del IVA. Se estima un adelanto de devoluciones por 6.000 millones de euros en 2009 Favorecerá especialmente a emprendedores y empresas que realicen inversiones.
Priorización del gasto en I+D	Ley Presupuestos Generales 2009	Nuevo impulso a la política de I+D+i en 2008 con la creación del Ministerio de Ciencia e Innovación y la aprobación del estatuto que convierte al Consejo Superior de Investigaciones Científicas en agencia estatal. En 2009 se profundizará en la actuación normativa mediante una nueva Ley de Ciencia y Tecnología. Los Presupuestos Generales del Estado para 2009 contemplan un incremento del gasto del 6,9%, mayor que la del conjunto del presupuesto y que la prevista para el crecimiento del PIB nominal. Todo ello permitirá avanzar en los resultados obtenidos por el Programa Ingenio 2010, que han posibilitado el continuo aumento del gasto en I+D hasta el 1,22% del PIB en 2007. Además, habrá que tener en cuenta las inversiones adicionales en I+D+i derivadas del Fondo Especial del Estado para la dinamización de la economía y el empleo, comentado en el Cuadro 7.
Priorización del gasto en infraestructuras	Ley Presupuestos Generales 2009	El gasto se centra en las infraestructuras de transporte, en torno al Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte 2005-2020 (PEIT) y en las infraestructuras hidráulicas, en torno al Programa AGUA, si bien también se realizan inversiones en otro tipo de infraestructuras, como las medioambientales. Estas inversiones se financian tanto vía presupuestaria como a través de entes públicos y sociedades anónimas mercantiles tuteladas por los Ministerios de Fomento (Sociedad Estatal de Infraestructuras de Transporte Terrestre SA, ADIF, AENA, Puertos del Estado) y Medio

		Ambiente (Sociedades de Aguas). La creación del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, en sustitución de los Ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación, y de Medio Ambiente, permitirá una gestión más integral de las inversiones hidráulicas y medioambientales. Si bien los Presupuestos Generales del Estado para 2009 prevén una disminución del gasto total en infraestructuras, ello se debe, en gran medida, a un cambio en la financiación de las infraestructuras gestionadas por empresas públicas estatales. Así, si se considera la inversión en infraestructuras de Estado, sus organismos y empresas públicas estatales, la inversión aumenta un 4,4%. También hay que tener en cuenta las inversiones derivadas del Fondo Especial del Estado para la dinamización de la economía y el empleo.
Priorización del gasto en educación y formación	Ley Presupuestos Generales 2009	Los Presupuestos Generales del Estado para 2009 aumentan la dotación un 1,9%. Gran parte de este gasto se destina a becas y ayudas a estudiantes, destacando también los gastos derivados de la aplicación de la nueva Ley Orgánica de Educación. El programa de becas y ayudas se mejora con la finalidad de aumentar el número de beneficiarios y la cuantía individualizada, en aras a la consecución de la igualdad de oportunidades. Destaca el aumento del 10% previsto para 2009 de los créditos para atender las Becas Erasmus. Los créditos para formación de desempleados aumentarán en 2009 un 7,5%, mientras que los créditos dotados para formación de ocupados lo harán un 7,4%.
Mejora del entorno institucional y regulatorio		Conversión de 4 entes públicos en agencias (Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Agencia Estatal de Seguridad Aérea, Agencia Estatal Antidopaje y Agencia Estatal de Meteorología). En funcionamiento la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.
SOSTENIBILIDAD A LARGO PLAZO		
Margen del Fondo de Reserva de la Seguridad Social		Los superávits de la Seguridad Social han permitido elevar el fondo para atender necesidades futuras en materia de prestaciones contributivas hasta el 5,4% del PIB o lo que equivale a 9 mensualidades de pensiones.
Implementación de ley de reforma de la Seguridad Social	Ley 40/2007, de 4 de diciembre	Refuerza el carácter contributivo del sistema e incentiva la prolongación de la vida laboral a partir de los 65. En el marco del ejercicio de proyecciones del gasto asociado al envejecimiento realizado en el CPE se estima que el impacto de las reformas de 2002 y 2007 sobre el aumento de la actividad de los mayores eleva la edad media de salida del mercado de trabajo 1,3 años entre 2006 y 2025.
Renovación del Pacto de Toledo	En proceso	El objetivo es reforzar la sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones.

8. LA SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

8.1 Proyecciones presupuestarias a largo plazo

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

El Cuadro 15 recoge los resultados de las proyecciones de 2006 para pensiones y del resto de partidas de gasto bajo supuestos homogéneos. Como se puede ver en el mencionado cuadro, el gasto total alcanzaría en el año 2050 el 28,6% del PIB, frente a un gasto proyectado para 2005 del 20% del PIB. Las pensiones públicas serían el principal origen del incremento del gasto (con un aumento de 7 p.p. en el periodo 2005-2050), seguido del gasto sanitario (aumento de 2,2 p.p.).

Sobre la base de estas proyecciones de 2006 y la posición presupuestaria, en su evaluación anual de la sostenibilidad a partir de los Programas de Estabilidad y Convergencia en 2008, el Consejo ECOFIN situó a España entre los países con un nivel de riesgo medio para la sostenibilidad. Debido al elevado impacto del envejecimiento sobre las finanzas públicas, principalmente a consecuencia de las pensiones, se recomendaba mantener elevados superávits primarios a medio plazo e implementar más medidas para frenar el crecimiento del gasto.

Cuadro 15 PROYECCIONES DEL GASTO ASOCIADO AL ENVEJECIMIENTO DEL COMITÉ DE POLÍTICA ECONÓMICA DE LA UE (2006) (% PIB)							
	2005	2007	2010	2020	2030	2040	2050
Total Gasto en pensiones Contributivas (1+2)	8,7	8,8	8,9	9,3	11,8	15,2	15,7
Gasto en pensiones de la S.S. contributivas* (1)	7,8	8,0	8,1	8,5	11,0	14,4	15,2
Pensiones jubilación y Jubilación anticipada	5,2	5,2	5,2	5,5	7,7	10,9	11,8
Incapacidad	0,9	1,0	1,0	1,1	1,2	1,2	1,1
Supervivencia	1,7	1,8	1,8	1,9	2,1	2,3	2,3
Clases Pasivas (CPE) (2)	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7	0,5
Gasto en sanidad	6,1	6,1	6,3	6,7	7,3	7,9	8,3
Gasto en cuidados de la dependencia	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,8
Gasto en educación	3,6	3,6	3,2	3,2	3,0	2,9	3,1
Gasto en desempleo	1,1	1,1	0,9	0,7	0,7	0,7	0,7
Total gasto asociado a envejecimiento	20,0	19,9	19,7	20,4	23,4	27,3	28,6
SUPUESTOS							
Crecimiento real PIB potencial	3,1	3,5	2,8	2,0	1,0	0,4	1,0
Crecimiento de la productividad del trabajo	0,8	0,9	1,6	2,0	1,7	1,7	1,7
Tasa de actividad hombres (15 a 64)	80,8	81,5	82,4	82,9	82,0	81,8	82,9
Tasa de actividad-mujeres (15 a 64)	58,0	60,1	62,9	67,9	69,0	69,4	70,4
Total tasa de actividad (15 a 64)	69,5	70,9	72,7	75,5	75,6	75,7	76,8
Tasa de paro (15-64)	10,4	9,4	8,7	7,0	7,0	7,0	7,0
Población mayor de 65 años respecto a la población en edad de trabajar (15-64)	24,5	24,4	25,3	29,8	38,2	52,5	65,6

* Incluye pensiones mínimas

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

Actualmente se está ultimando el nuevo ejercicio de proyecciones que se publicará en este ejercicio 2009 (2007-2060) y que será la base para la evaluación de sostenibilidad que se realice en este año. Los supuestos demográficos y macroeconómicos han sido ya acordados, en tanto que las proyecciones de gasto en pensiones han sido presentadas por cada país y examinadas en el Grupo de Trabajo citado, estando pendientes de aprobación por el CPE. Las proyecciones del resto de partidas de gasto no han sido finalizadas¹⁹.

Las nuevas proyecciones de gasto en pensiones, aunque parten de un escenario demográfico algo más positivo que el de 2006, no evitan un importante impacto del envejecimiento sobre el PIB potencial y las finanzas públicas. La tasa de crecimiento medio anual del PIB potencial se divide por dos en el horizonte de proyección, desde el 3,7% en 2007 a 1,6% en 2060, en línea con lo que ocurre también en la mayoría de países europeos. El gasto en pensiones aumenta en 6,7 p.p. de PIB entre 2007 y 2060 aunque, ciertamente, el pico de gasto se retrasa unos años con respecto a las proyecciones anteriores (de 2046 a 2053). Ello se debe a que el impacto negativo de la caída de la población en edad de trabajar sobre el empleo se produce a partir de 2030, 8 años más tarde que en la proyección anterior, como consecuencia de la mayor inmigración. No obstante, la mayor inmigración proyectada a corto plazo, concentrada en edades jóvenes, engrosa a largo plazo la población mayor y el número de pensiones. La esperanza de vida también ha aumentado en la nueva proyección, contribuyendo al incremento de gasto.

8.2 Estrategia

La estrategia para hacer frente al incremento del gasto se basa en tres pilares:

- La estabilidad presupuestaria a lo largo del ciclo y las dotaciones al Fondo de Reserva de la Seguridad Social.
- El aumento del empleo, el alargamiento de la vida laboral y el incremento de la productividad.
- La revisión de los sistemas de pensiones, sanidad y cuidados de la dependencia.

Fondo Reserva de la Seguridad Social

El superávit de la Seguridad Social ha permitido continuas dotaciones al Fondo de Reserva de la Seguridad Social desde la creación de éste en el año 2000 con el fin de atender necesidades futuras en materia de prestaciones contributivas. En diciembre de 2008, el volumen del Fondo de Reserva alcanzaba los 57.221 millones de euros, lo que equivale a 9 mensualidades de

¹⁹ El nuevo Informe de Envejecimiento del Comité de Política Económica se publicará a principios de 2009 en dos partes, supuestos y resultados de las proyecciones.

nómina de pensiones y al 5,4% del PIB. La distribución de activos de la cartera por país emisor según precio de adquisición es 56,04% en Deuda Pública española y el resto en deuda pública alemana, francesa y de los Países Bajos con una distribución cada uno de ellos sobre la deuda extranjera del 26,83%, 41,22% y 31,95%, respectivamente. En 2008 se ha mantenido una política de inversión que respete los principios de seguridad, rentabilidad, diversificación de riesgos y adecuación del horizonte temporal del Fondo.

En 2009, el Fondo de Reserva podría alcanzar los 65.000 millones de euros de materializarse la dotación de 8.023 millones de euros prevista para ese año.

Reforma del sistema de pensiones

La ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social, entró en vigor el 1 de enero de 2008, introduciendo importantes reformas. Los principales objetivos de la ley, detallados en la Actualización de 2007, son reforzar el carácter contributivo del sistema, incluidas las pensiones de incapacidad permanente, estimular la prolongación voluntaria de la vida laboral a partir de los 65 años, racionalizar la jubilación parcial, reformar las pensiones de supervivencia, para que coexistan en su reconocimiento criterios de convivencia y de dependencia económica. Se han adoptado otras medidas para mejorar las pensiones más bajas, aumentar el control del gasto en incapacidad y reforzar la contributividad de los regímenes especiales.

En el marco de las proyecciones del Comité de Política Económica, la Comisión ha estimado el impacto de las reformas de pensiones de 2002 y 2007 sobre el aumento de actividad de los trabajadores mayores; este impacto ha sido incorporado en el ejercicio de proyección de 2008 del PIB potencial. El resultado sería un aumento de la edad media de salida del mercado de trabajo de 1,3 años entre 2006 y 2025.

Está prevista la renovación del Pacto de Toledo, con vistas a alcanzar un nuevo acuerdo político sobre las medidas necesarias para lograr el objetivo de garantizar la sostenibilidad a largo plazo para las cuentas de la Seguridad Social.

Control del gasto sanitario

Las medidas de control del gasto farmacéutico han producido un efecto positivo de moderación en los últimos años, pasando de una tasa de crecimiento medio anual del 12% antes de 2004 a cerca del 6% desde ese año. A lo largo de 2008 se han seguido desarrollando las medidas de las distintas Administraciones para racionalizar el gasto farmacéutico, contenidas en la Ley 29/2006 de Garantías y Uso Racional de los Medicamentos y Productos Sanitarios y el Plan Estratégico de Política Farmacéutica, incluidos el Sistema de Precios de Referencia, los planes autonómicos para la utilización de medicamentos genéricos y los programas para fomentar el uso racional de los medicamentos. Asimismo se ha avanzado en las medidas de modernización incluidas en el Plan de Calidad y en la Sanidad electrónica dentro del Plan

AVANZA (Real Decreto previsto en 2009 para regular la receta electrónica y puesta en marcha de la historia clínica digital con interoperabilidad territorial).

La Agencia de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios ha realizado una evaluación positiva de la implementación del Plan Estratégico de Política Farmacéutica, sobre todo en relación a la efectividad de las medidas coyunturales de reducción de precios. Entre las recomendaciones para superar algunas carencias del Plan destaca prestar mayor atención al lado de la oferta y la prescripción, incorporar medicamentos hospitalarios, realizar evaluaciones del plan y mayor compromiso de las CCAA. Muchas de las recomendaciones forman parte de las medidas del nuevo Plan Estratégico de Política Farmacéutica, en fase de elaboración.

En cuanto a la aplicación del sistema de precios de referencia de medicamentos (SPR), la Orden Ministerial que entrará en vigor en 2009, por la que se determinan los nuevos conjuntos de medicamentos (genéricos y originales), sus precios de referencia y se revisan los precios de referencia de los dos años anteriores, prevé generar un ahorro de gasto público de 343 millones de euros en 2009 frente a los 109 millones de euros de 2007.

El grado de ejecución del Plan Estratégico de Política Farmacéutica 2004-2008 es del 80%. El nuevo Plan Estratégico 2008-2011 en elaboración tendrá como objetivos profundizar en una financiación selectiva con criterios de transparencia y asegurar la incorporación de las innovaciones terapéuticas a la financiación pública.

Finalmente, dado el carácter descentralizado del gasto sanitario, el Ministerio de Sanidad y Consumo ha ofrecido a las Comunidades Autónomas un Pacto por la Sanidad, que busca garantizar la equidad, la calidad, la innovación, la cohesión y la sostenibilidad del sistema sanitario español. Este pacto incluye la puesta en marcha de estrategias para la racionalización del gasto sanitario.

9. ASPECTOS INSTITUCIONALES DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

9.1 Aplicación de las reglas fiscales nacionales

En coherencia con las conclusiones del ECOFIN²⁰ en materia de información sobre las reglas fiscales nacionales en los Programas de Estabilidad, la octava Actualización, remitida en 2006, ofreció una descripción muy detallada sobre la reforma²¹ de las reglas de estabilidad presupuestaria, en vigor desde enero de 2007, y con plena aplicación, por primera vez, a los Presupuestos para

²⁰ ECOFIN de 10 de octubre de 2006: conclusiones sobre calidad de las finanzas públicas y ECOFIN de 9 de octubre de 2007 sobre mejora de la parte preventiva del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

²¹ El marco normativo quedó formalmente finalizado con la aprobación el 2 de noviembre de 2007 del Reglamento de aplicación de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria a las Entidades Locales, cuya aplicación se inició en los presupuestos del ejercicio 2008. Las principales características quedaron recogidas en la anterior Actualización.

2008. Dicha Actualización también explicaba las reglas que limitan el endeudamiento de las administraciones territoriales. Ambos marcos normativos siguen plenamente en vigor, sin haber sufrido cambio alguno.

9.2 La Reforma de los Sistemas de Financiación Territorial

Se encuentra próxima a su conclusión la reforma del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas vigente desde 2001. Tras una intensa ronda negociadora con las Comunidades Autónomas en la recta final del año, el 30 de diciembre de 2008 el Gobierno ha hecho una propuesta que se espera cuente con amplio respaldo, permitiendo su pronta entrada en vigor. Esta nueva propuesta respeta los principios básicos de la realizada en julio: corresponsabilidad fiscal; autonomía financiera; incremento de la capacidad normativa; suficiencia financiera de todas las competencias transferidas; garantía de financiación de servicios públicos básicos con independencia del lugar de residencia; reducción de las diferencias de financiación per cápita entre Comunidades Autónomas y mejora de la financiación de los servicios del Estado de Bienestar que reciben los ciudadanos.

Con esta nueva propuesta, el porcentaje de recursos de las Comunidades Autónomas procedentes de impuestos cedidos, total o parcialmente, se eleva del 70% al 90%. Se cede el 50% del IRPF y el IVA y el 58% de los Impuestos Especiales. Además, se elevará la capacidad normativa de las CCAA, ampliando la competencias en el IRPF (modificación de mínimos personales y familiares; aprobación de la escala autonómica; y deducciones en cuota, como las de adquisición y alquiler de vivienda); se continuará así mismo con el esfuerzo para que las Comunidades cuenten con competencias en IVA e IIEE respetando la normativa comunitaria; y se ampliará la participación y colaboración recíproca entre administraciones tributarias.

La financiación se completa con varios fondos. Un Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales que garantiza una financiación de servicios públicos fundamentales igual por habitante ajustado²² y que será revisado anualmente. Un Fondo de Suficiencia Global que financia el resto de competencias transferidas, que asegura se mantiene el statu quo y que incorpora los recursos adicionales que aporta el Estado. Y los Fondos de Convergencia, que se componen de uno destinado a reducir las diferencias en la financiación per cápita (Fondo de competitividad destinado a Comunidades con financiación per cápita por debajo de la media o de su capacidad fiscal). Y de otro para complementar al sistema de financiación en el fortalecimiento del Estado de Bienestar y la convergencia en niveles de vida (Fondo de cooperación destinado a la comunidades de menor riqueza relativa).

El sistema se revisará cada 5 años.

²² Los criterios de ajuste de la población son: territorio, dispersión, insularidad, población mayor de 65, población sanitaria protegida equivalente y población menor de 18 años.

9.3 Otras reformas con impacto sobre el escenario presupuestario: atención a la dependencia

Desde su aprobación²³ en diciembre de 2006, se está procediendo a la puesta en marcha gradual del nuevo sistema de atención a la dependencia. Se espera completar el proceso en el año 2015, lo que requiere la colaboración de todas las Administraciones para poder garantizar la atención y protección en todo el territorio nacional. De acuerdo con los datos de julio 2008, el sistema atiende ya a 387 mil personas.

Dicha aplicación gradual y progresiva supone un nuevo aumento en la dotación anual prevista en los Presupuestos Generales del Estado que para 2009 asciende a 1.175,69 millones de euros, un 35% más que el año anterior y casi 6 veces más que la dotación de 2006. Esta dotación atiende la financiación del mínimo garantizado por el Estado, del nivel convenido, la cobertura de ciertos gastos del sistema y las cuotas sociales de los cuidadores no profesionales sanitarios. Además, el Fondo Especial del Estado para la dinamización de la economía prevé 400 millones adicionales para atención a la dependencia.

²³ Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia.