

ACTUALIZACIÓN DEL PROGRAMA DE ESTABILIDAD

2004-2008

ESPAÑA

23 DE DICIEMBRE DE 2004

INDICE

1. INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS DE POLÍTICA ECONÓMICA	4
2. SITUACIÓN ECONÓMICA Y PERSPECTIVAS	5
2.1. Evolución de la economía española 2003–2004	5
2.2. Perspectivas 2005–2008: escenario base	9
3. PROYECCIONES PRESUPUESTARIAS	14
3.1. Orientaciones de política fiscal	14
3.2. Proyecciones presupuestarias (2004-2008)	15
4. ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD Y COMPARACIÓN CON LA ACTUALIZACIÓN ANTERIOR	18
4.1. Escenario alternativo de crecimiento	19
4.2. Análisis de sensibilidad de tipos de interés	20
4.3. Comparación con las previsiones de la anterior Actualización del Programa de Estabilidad	21
5. CALIDAD Y SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS	22
5.1. Calidad en el Presupuesto 2005	22
5.2. Sostenibilidad a largo plazo	24
6. CUESTIONES HORIZONTALES RELATIVAS A LAS FINANZAS PÚBLICAS	26
6.1. La reforma de la Ley de Estabilidad Presupuestaria	26
6.2. Otras Medidas	27
7. CONCLUSIÓN	28

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

CUADROS

1. Supuestos básicos	9
2. Escenario macroeconómico	11
3. Objetivos presupuestarios aprobados por el Parlamento	14
4. Variación de Ingresos y gastos públicos	15
5. Administraciones Públicas	16
6. Cambios en el nivel de Deuda Pública	17
7. Evolución cíclica	18
8. Análisis de sensibilidad: Variables macroeconómicas	19
9. Análisis de sensibilidad: Resultados presupuestarios	19
10. Análisis de sensibilidad: Tipos de interés	20
11. Diferencias con la Actualización previa del Programa de Estabilidad	21
12. Fondo de Reserva de la Seguridad Social	26

GRÁFICOS

1. Convergencia real de la economía española	6
2. Composición del crecimiento	7
3. Diferencial de precios España-UEM	8
4. Políticas de gasto: Presupuestos Generales del Estado 2005	23

1. INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS DE POLÍTICA ECONÓMICA

Se presenta **la sexta Actualización del Programa de Estabilidad de España**, que se elabora anualmente en el marco del proceso comunitario de supervisión y coordinación de las políticas económicas. Describe las líneas principales de la política fiscal y presupuestaria que llevará a cabo el Gobierno español en los próximos ejercicios.

Su contenido se ajusta a lo dispuesto por el Código de Conducta sobre el contenido y formato de los Programas de Estabilidad o de Convergencia, aprobado por el Consejo ECOFIN en julio de 2001 y responde a las Recomendaciones específicas para España recogidas en las Orientaciones Generales de Política Económica 2003-2005. Las proyecciones presupuestarias de la Actualización son plenamente compatibles con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y con los objetivos presupuestarios aprobados por el Parlamento.

Los objetivos de la política económica española

El principal objetivo de la política económica española es aumentar el bienestar de los ciudadanos. Para ello es necesario crear un entorno de crecimiento sostenido que permita atender las necesidades colectivas y promover una mayor cohesión social, al tiempo que se responde a los retos derivados de la cada vez mayor integración económica, en un marco de sostenibilidad social y medioambiental.

Este objetivo sólo se logrará a partir de un patrón de crecimiento equilibrado y duradero, fundamentado en el avance de la productividad y de la ocupación, que mejore la competitividad de la economía española. Con este fin, la política económica española se articula en torno a tres ejes fundamentales: la estabilidad presupuestaria, el impulso a la productividad y la transparencia y calidad del marco regulatorio.

La **estabilidad presupuestaria** es una pieza clave para generar un entorno de crecimiento sostenido que propicie inversión y la innovación, contribuyendo a aumentar el crecimiento potencial. Además, a corto plazo contribuye a reforzar el papel estabilizador del presupuesto a lo largo del ciclo económico, creando excedentes suficientes en épocas de bonanza económica para hacer frente a las fases de menor crecimiento.

En el medio plazo, la estabilidad presupuestaria contribuye a mejorar la calidad y la sostenibilidad de las finanzas públicas. Se estimula la racionalización del gasto y su asignación eficiente, liberando recursos hacia aquellas partidas con mayor incidencia en la productividad y en la cohesión social y generando márgenes de maniobra para afrontar las consecuencias presupuestarias del cambio demográfico.

Por último, la estabilidad presupuestaria es un factor clave para la equidad intergeneracional, ya que no traslada la carga del esfuerzo de las políticas actuales a las generaciones futuras y permite que en el futuro se mantenga la capacidad de prestar servicios públicos y de ejecutar las políticas de redistribución de renta.

El impulso a la **productividad** se va a instrumentar a través de una estrategia multidimensional por el lado de la oferta que va a aprovechar las ganancias dinámicas, técnicas y de asignación derivadas de una mayor competencia en los mercados de productos y de una mayor eficiencia de los mercados de factores. La innovación, la mejora de la educación y de las infraestructuras y un clima favorable a la actividad empresarial y el espíritu emprendedor, serán elementos fundamentales en la nueva orientación del modelo de crecimiento económico. Con las medidas adoptadas o en curso, se tratará de invertir la fuerte desaceleración de la productividad española que se produjo en la segunda mitad de los noventa y que ha limitado los avances en la convergencia real de la economía española.

Finalmente, una mayor **transparencia** mejora el funcionamiento del sistema económico y la competitividad y, en el caso del Sector Público, contribuye a su eficiencia. Este principio se aplica en primer lugar en el ámbito presupuestario, lo que facilita la predictibilidad del entorno para los agentes privados, y supone informar de forma amplia sobre las cuentas públicas, más allá de aquellas partidas que afectan directamente al saldo presupuestario en términos de contabilidad nacional. Esta práctica se mantendrá en el futuro a través de la nueva Ley de Estabilidad y Transparencia presupuestaria.

Además, el sector público genera una gran cantidad de información económica cuya difusión y calidad se están reforzando. La transparencia se aplica también a los procedimientos normativos, en los que además de una evaluación del impacto presupuestario se incluirá una justificación económica de las medidas a adoptar. Su aplicación supone asimismo trasladar a los organismos públicos los principios de buen gobierno que se aplican al sector privado en cuanto a la toma de decisiones y así se refleja en la reciente presentación del Código de Buen Gobierno.

2. SITUACIÓN ECONÓMICA Y PERSPECTIVAS

2.1. Evolución de la economía española 2003-2004

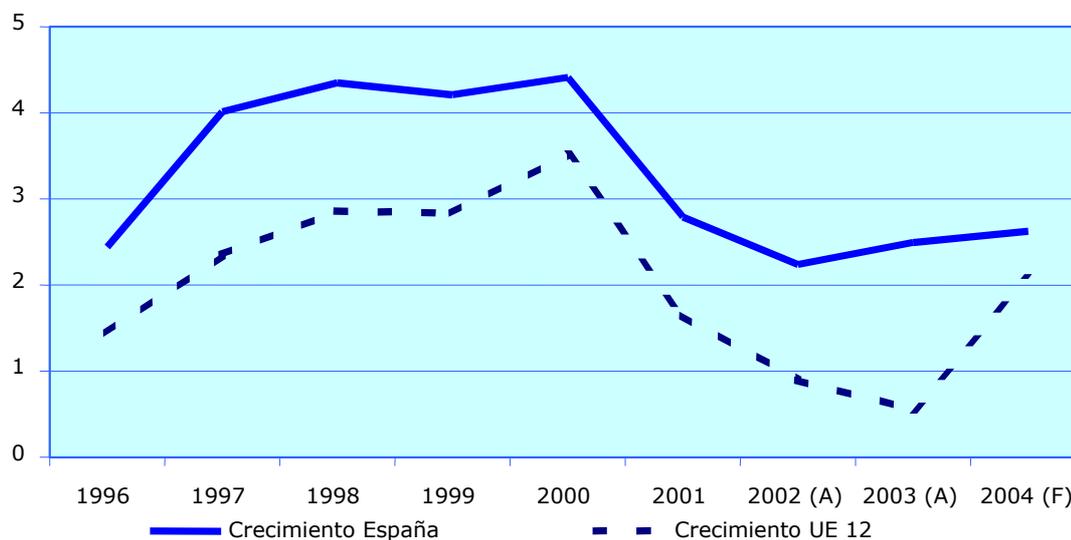
La economía española cerró **2003 con un crecimiento del 2,5%**, tres décimas más que en 2002. Se puso fin así a la fase de desaceleración bajista iniciada en 2000. Esta evolución se explica por el mejor comportamiento de la demanda interna, que compensó la detracción neta del sector exterior.

En 2004, ha aumentado ligeramente el ritmo de crecimiento del PIB y se prevé en **un 2,6%**, cifra en todo caso algo inferior a las previsiones que se

manejaban en la primera mitad del año debido a los efectos de la fuerte subida de los precios del petróleo y el deterioro del sector exterior.

Gráfico 1
Convergencia real de la economía española

Tasas anuales de crecimiento real del PIB



Fuente INE, Comisión Europea y Ministerio de Economía y Hacienda

(A) Avance (F) Previsión

El motor de crecimiento en 2003 y 2004 siguió siendo la **demanda interna**, fundamentalmente el consumo de los hogares y la inversión residencial. Los buenos resultados del mercado de trabajo, con un fuerte avance en el ritmo de creación de empleo, y el entorno de bajos tipos de interés debido a la orientación expansiva de la política monetaria, son factores clave para esta evolución.

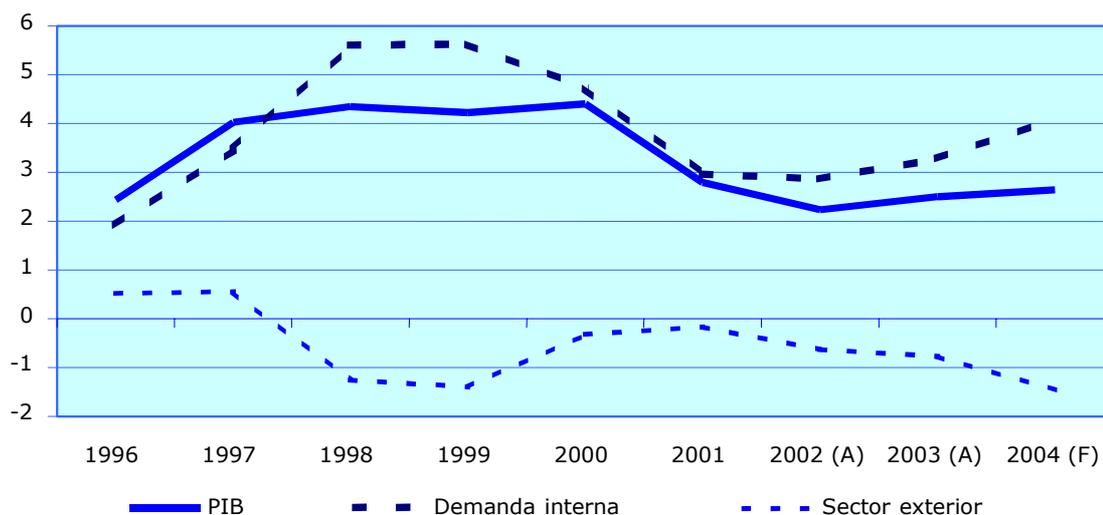
La novedad más importante durante el ejercicio 2004 ha sido la intensa aceleración de la inversión en bienes de equipo hasta alcanzar tasas cercanas al 10% en el tercer trimestre. La recuperación financiera de las empresas, unas expectativas optimistas sobre la evolución económica y unas condiciones crediticias favorables, unidas a la necesidad de mejorar la competitividad, explican esta aceleración de la demanda de bienes de equipo por parte de las empresas españolas y su previsible continuidad.

El otro gran componente de la formación bruta de capital fijo, la inversión en construcción, ha mantenido tasas muy elevadas de crecimiento, gracias en gran medida al empuje del sector residencial. Es posible que este ritmo de crecimiento se modere en cierta medida en el futuro, lo que contribuiría a un mayor equilibrio en el patrón de crecimiento de la economía española.

Se estima que en 2004 la demanda interna explicará más de cuatro puntos porcentuales del crecimiento del PIB, mientras que el saldo exterior neto detraerá casi punto y medio.

Gráfico 2
Composición del crecimiento

Aportación al crecimiento del PIB

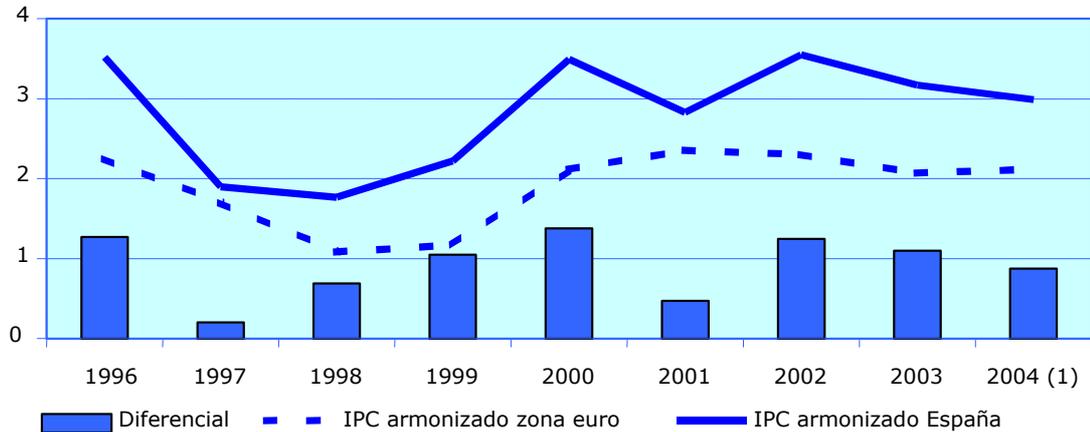


Fuente INE y Ministerio de Economía y Hacienda

(A) Avance (F) Previsión

La aportación neta del sector exterior ha registrado un cierto deterioro en 2003 y 2004, debido por un lado al vigor de las importaciones, que refleja en parte la fortaleza de la demanda interna y, por otro, a la lenta recuperación de nuestros principales mercados externos, fundamentalmente la Eurozona a la que se dirige el 60% de nuestras exportaciones de bienes. Por otra parte, el diferencial de inflación con esta área podría estar también afectando a la competitividad de la economía española. Más recientemente las exportaciones fuera de la Unión Monetaria han evolucionado de forma favorable como consecuencia del dinamismo de algunos de estos mercados, lo que ha compensado el efecto de la apreciación del tipo de cambio efectivo real frente a esos países. Esta recuperación, sin embargo, no ha sido suficiente para compensar el efecto de la demanda interna sobre las importaciones.

Gráfico 3
Diferencial de Precios España UEM
 Porcentaje de crecimiento anual y puntos porcentuales



Fuente INE y Eurostat
 (1) Previsión

En lo que concierne a la **evolución de los precios**, desde 2002 la tasa de inflación viene registrando, en media anual, una tendencia decreciente, que se ha visto limitada por ciertos factores coyunturales adversos, entre los que cabe destacar en 2004 la fuerte subida de los precios del petróleo. En todo caso se espera que la tasa de inflación –medida por el IPC armonizado- y la tasa de inflación subyacente sean inferiores en media a los valores de 2003. El diferencial de inflación con la eurozona se ha mantenido en torno a un punto porcentual en 2003 y 2004, aunque con una tendencia decreciente en media anual. El deflactor del PIB también se ha desacelerado gracias, en parte, a la evolución de los deflatores del sector exterior.

El **mercado de trabajo** registró una evolución favorable en 2003 en términos de creación de empleo, que ascendió según la contabilidad nacional y medido en empleos equivalentes a tiempo completo a un 1,7%. En 2004 se prevé que se acelere hasta un 2,1%. La tasa de paro se redujo ligeramente en 2003, situándose en un 11,3% de la población activa, según datos de la Encuesta de Población Activa (EPA). En 2004 se ha intensificado esta tendencia, lo que permitirá cerrar el año con una tasa de paro inferior al 11% en media anual. En este sentido, cabe señalar que en el tercer trimestre la tasa de paro fue del 10,5%, su nivel más bajo desde el primer trimestre de 2002.

Las **necesidades de financiación** de la economía española aumentaron en términos de PIB en 2003, y se espera que lo hagan también en 2004 como consecuencia, entre otros factores, de los efectos del alza del crudo.

2.2. Perspectivas 2005-2008: escenario base

Supuestos internacionales

De acuerdo con el Código de Conducta para la elaboración de los Programas de Estabilidad, deben utilizarse, por razones de comparabilidad, los supuestos internacionales básicos elaborados por la Comisión Europea.

Cuadro 1 SUPUESTOS BÁSICOS			
	2004	2005	2006
Crecimiento			
Crecimiento del PIB mundial excluida la UE (a)	5,7	4,8	4,6
- EEUU	4,4	3,0	2,9
- Japón	4,2	2,1	2,3
- UE	2,5	2,3	2,4
Volumen de importaciones mundiales excluida la UE (a)	11,6	8,8	8,3
Variación del tipo de cambio efectivo nominal del euro (% variación)	2,8	0,6	0,3
Tipo de cambio \$/€ media anual	1,23	1,24	1,24
Tipos de interés zona euro (media anual)			
Tipos a corto plazo	2,1	2,6	3,5
Tipos a largo plazo	4,2	4,6	4,8
Precios de materias primas			
Precio del petróleo (\$USA/barril)	39,3	45,1	40,1
Precio del resto de materias primas en \$ (% variación)	12,9	-2,9	-0,5
(a) Porcentaje de variación real. FUENTE: Comisión Europea.			

Como puntos más destacados, cabe señalar que la Comisión espera que en 2005 y 2006 el crecimiento mundial, excluida la UE, se desacelere, de forma más intensa en Estados Unidos y Japón. En el caso de la UE, la ralentización prevista para 2005 será transitoria y de escasa magnitud. Este menor crecimiento se reflejará también en el comercio mundial, que se ralentizará en 2005 y 2006.

Un factor de cierta relevancia para estas previsiones es el **precio del petróleo**. La Comisión Europea prevé un precio medio de 39,3 dólares/barril en 2004, que aumentaría hasta más de 45 dólares en 2005, para reducirse en 2006 a un precio medio de 40 dólares. Dada la reciente caída del precio de esta materia prima y la fuerte volatilidad que viene registrando, es posible que esta variable acabe comportándose mejor de lo estimado inicialmente, con los consiguientes efectos positivos sobre el escenario macroeconómico en el que se apoya esta actualización.

Por lo que se refiere a los tipos de cambio, la Comisión prevé, tras la apreciación del tipo de cambio efectivo del euro en 2004, que se establezca

en 2005 y 2006. Respecto a los tipos de interés, la Comisión espera que los tipos, tanto a corto como a largo plazo, empiecen a subir en 2005.

Previsiones macroeconómicas: escenario base

Previsiones para 2005

En el escenario base recogido en el Cuadro 2 se parte de las hipótesis del Cuadro 1 propuestas por la Comisión y de un crecimiento del PIB del 2,6% en 2004. Este escenario arroja **un crecimiento del 2,9% en 2005**, previsión inferior en una décima a la incluida en el cuadro macroeconómico de los Presupuestos para ese año y en la anterior Actualización del Programa de Estabilidad, pero, al mismo tiempo, superior en tres décimas al crecimiento previsto para 2004. Además, se sitúa nueve décimas por encima del crecimiento esperado para la Eurozona en 2005 y supera en más de medio punto al previsto para el total de la UE. Por otra parte, una evolución más favorable del precio del petróleo que la prevista por la Comisión podría elevar el crecimiento de la economía española por encima del 3% en 2005

Se espera que la **demanda interna** modere ligeramente su ritmo de avance, hasta un 3,8%, y que el sector exterior reduzca su contribución negativa, hasta -1,0 punto porcentual. La ligera desaceleración de la demanda interna desde el 4% previsto en 2004 es resultado de unos menores crecimientos del consumo privado y público y de la inversión en construcción, parcialmente compensados por una aceleración de la inversión en equipo y otros productos.

El crecimiento del **consumo privado**, superará al del PIB, debido, entre otras causas, a la continuidad en la favorable evolución del empleo. En todo caso, se espera una ligera desaceleración de esta variable debido a un menor ritmo de reducción de la tasa de ahorro de las familias. El consumo final de las Administraciones Públicas mantendrá una senda de desaceleración desde las elevadas tasas registradas en los últimos años.

Se espera una aceleración de la **inversión en capital fijo** como resultado de un mayor dinamismo de la inversión en equipo y otros bienes, compensada parcialmente por la moderación del crecimiento de la construcción. La positiva evolución de la inversión en equipo obedecería a la prolongación de la expansión de la demanda interna a tasas elevadas, la aceleración de las exportaciones, consistente con las previsiones de la Comisión para el total de la Unión Europea, la saneada situación financiera de las empresas, la orientación todavía favorable de la política monetaria única y la necesidad de introducir mejoras tecnológicas e incrementar la productividad en un entorno internacional cada vez más competitivo.

Cuadro 2						
ESCENARIO MACROECONOMICO						
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
PIB por componentes de demanda (% variación real)						
Gasto consumo final nacional	3,1	3,5	3,2	3,1	3,0	3,0
- Gasto consumo final nacional de hogares (a)	2,9	3,3	3,1	3,0	2,9	2,9
- Gasto en consumo final de las AA.PP.	3,9	4,2	3,5	3,3	3,3	3,3
Formación Bruta de Capital	3,4	5,3	5,5	4,7	4,2	4,0
- Formación bruta de capital fijo	3,2	4,5	5,7	4,8	4,3	4,1
- Bienes de equipo y otros productos	1,7	4,6	8,0	6,7	6,2	6,0
- Construcción	4,3	4,3	3,9	3,3	2,7	2,4
- Variación de existencias (contribución al crecimiento del PIB)	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Demanda interna	3,2	4,0	3,8	3,5	3,3	3,3
Contribución al crecimiento PIB de la demanda interna	3,3	4,1	4,0	3,7	3,5	3,5
Exportación de bienes y servicios	2,6	5,1	6,4	6,8	6,9	6,9
Importación de bienes y servicios	4,8	8,9	8,5	7,5	7,0	6,9
Saldo exterior (contribución crecimiento PIB)	-0,8	-1,5	-1,0	-0,7	-0,5	-0,4
PIB	2,5	2,6	2,9	3,0	3,0	3,0
- PIB a precios corrientes mm. €	744,8	793,2	846,3	902,5	959,3	1.016,1
- PIB a precios corrientes % variación	6,6	6,5	6,7	6,6	6,3	5,9
Output gap	0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1	0,0
PRECIOS (% variación)						
Deflactor del PIB	4,0	3,8	3,7	3,5	3,2	2,8
Deflactor gasto en consumo final de los hogares	3,1	3,0	3,1	2,9	2,7	2,4
COSTES LABORALES Y EMPLEO EQUIVALENTE A TIEMPO COMPLETO VARIACIÓN EN %						
Remuneración (coste laboral) por asalariado	4,2	3,8	4,1	3,7	3,4	3,1
Empleo total	1,7	2,1	2,1	2,2	2,1	2,0
Empleo asalariado	2,3	2,1	2,2	2,5	2,3	2,2
Empleo: variación en miles	274,5	342,3	342,9	368,8	367,9	353,9
Productividad por ocupado	0,7	0,5	0,8	0,8	0,9	1,0
Coste laboral unitario	3,5	3,3	3,2	2,9	2,5	2,1
Coste laboral unitario real	-0,5	-0,5	-0,4	-0,6	-0,6	-0,7
Pro memoria						
Tasa de paro (% de la población activa)	11,3	10,9	10,4	10,1	9,8	9,6
Parados (miles)	2.127,4	2.085,8	2.040,6	2.012,7	1.990,0	1.984,2
OTRAS VARIABLES						
Tasa de ahorro familias e ISFLSH (%RBD)	10,6	10,4	10,3	10,3	10,2	10,1
SALDO EXTERIOR (% PIB)						
Saldo comercial (fob -fob)	-5,2	-6,3	-6,9	-7,1	-7,3	-7,4
Saldo operaciones corrientes	-3,3	-4,8	-5,3	-5,5	-5,6	-5,7
Cap.(+)/Nec.(-) financiación frente resto mundo	-2,1	-3,6	-4,3	-4,5	-4,6	-4,8
SECTOR PÚBLICO						
Capacidad o necesidad de financiación	0,4	-0,8	0,1	0,2	0,4	0,4
Deuda Pública (% PIB)	50,7	49,1	46,7	44,3	42,0	40,0
(a) Incluye a las ISFLSH (instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares)						
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda (MEH)						

La desaceleración de la construcción obedece al menor crecimiento de la demanda residencial, tras la fuerte expansión de los últimos años. Unos tipos de interés al alza y la inercia creciente de los precios de la vivienda tenderán a moderar el crecimiento de la demanda. Sin embargo, se espera un avance más sostenido de la obra civil, debido a la prioridad asignada a las infraestructuras en los presupuestos públicos y la disponibilidad de fondos comunitarios para cofinanciar los proyectos, con lo que la desaceleración del sector debería ser moderada.

Las **exportaciones españolas de bienes y servicios** van a seguir acelerándose, debido a que el aumento de las importaciones de la Eurozona va a ser relativamente elevado en 2005 y a una cierta contención de la apreciación del euro, que ha venido deteriorando la competitividad-precio de los productos españoles. La menor detracción del sector exterior al crecimiento se explica por la mejora de las exportaciones y la ralentización de las importaciones, que en todo caso seguirán creciendo muy por encima de las primeras; asimismo se espera una evolución más favorable del turismo siguiendo las pautas de recuperación que se apuntan en los últimos meses de 2004.

En el caso de los **precios**, la hipótesis de un alza del precio del crudo hasta 45,1\$/barril en 2005 hace probable que se interrumpa temporalmente la tendencia a la reducción del deflactor del consumo privado, para el que se prevé en 2004 y 2005 una tasa de aumento en el entorno del 3%. En cuanto al deflactor del PIB I se espera que en 2005 se prolongue la desaceleración observada en 2003 y 2004 si, como es previsible, el alza de los precios del crudo no se traslada totalmente a los precios y rentas interiores. Lógicamente, una evolución del precio del petróleo mejor que la estimada por la Comisión, tendría efectos favorables sobre el comportamiento de los precios en el año 2005.

En cuanto al **mercado de trabajo**, se prevé que se mantenga el elevado ritmo de crecimiento del empleo (2,1% interanual), y que se acelere la productividad por ocupado, reflejando en parte la mayor inversión en bienes de equipo y obra civil, subsector en el que la productividad aparente del factor trabajo es mayor que en el de edificación residencial. El mantenimiento del avance del empleo unido a la moderación del crecimiento de la población activa por factores demográficos internos y una menor presión inmigratoria, permitirá seguir reduciendo la tasa de paro.

El **saldo de las operaciones corrientes** de la economía española se ha ido deteriorando en los últimos años, al pasar de un superávit del 0,4% del PIB en 1997 a un déficit superior al 4% en 2004. Previsiblemente, en el año 2005, el déficit corriente continuará ampliándose, como consecuencia fundamentalmente de la fortaleza de la demanda interna.

Previsiones para el resto del período (2006-2008)

Para los años posteriores a 2005, se ha previsto un crecimiento de la economía del **3%** en términos reales, al tiempo que se desacelera el deflactor del PIB y la composición del crecimiento tiende a equilibrarse como consecuencia de una menor contribución de la demanda interna y una menor detracción de la externa. En este escenario, la economía española alcanza el nivel tendencial de su producto en el año 2008.

Durante este período, las familias y el sector público desaceleran su **consumo**, mientras este último aumenta su tasa de ahorro como

consecuencia del objetivo de estabilidad presupuestaria. El ahorro de las familias aumenta en términos absolutos, aunque a menor ritmo que su renta disponible, lo que lleva a una paulatina reducción de su tasa de ahorro. Esta evolución refleja la tendencia de las familias a mantener un ritmo relativamente elevado de crecimiento del consumo matizada por la conveniencia de mejorar su situación financiera, en un marco en el que los tipos de interés serán probablemente algo más elevados que los actuales.

En los próximos años, también se espera que la **inversión en bienes de equipo y otros bienes** mantenga tasas de crecimiento relativamente elevadas, al tiempo que se ralentizará la **inversión en construcción**. En el primer caso, esta trayectoria debe contribuir a un aumento de la productividad de la economía española conforme se incorporen bienes de equipo con tecnologías más avanzadas. Respecto a la construcción, cabe suponer que reduzca sus tasas de crecimiento de los últimos años. En conjunto, se prevé que el efecto neto de estas dos trayectorias dé como resultado un aumento del peso de la inversión en el PIB.

Como consecuencia de la evolución de sus componentes, la **demanda interna** irá ralentizándose, aunque su crecimiento será todavía ligeramente superior al 3% en el año 2008. También se espera que durante este período se aproximen las tasas de crecimiento de exportaciones e importaciones, con el efecto de reducir progresivamente la contribución negativa de la demanda externa al crecimiento.

Como el PIB mantiene un ritmo de crecimiento relativamente elevado, se prevé una apreciable creación de **empleo**, en el entorno del 2% anual, al tiempo que continuará acelerándose la productividad por ocupado. Los ritmos esperados de crecimiento de la ocupación y de aumento de la población en edad de trabajar dan como resultado una reducción de la tasa de paro que estaría próxima al 9,5% en el año 2008.

En este período se espera que continúe la tendencia a la desaceleración del **deflactor** del PIB, cuya tasa de crecimiento se situaría ligeramente por debajo del 3% en el año 2008. Paralelamente, se espera que el deflactor del consumo privado siga una trayectoria similar y su tasa de crecimiento llegue a valores inferiores al 2,5% al final del período. Esta trayectoria de los deflatores del PIB y del deflactor del consumo privado iría acompañada de una ralentización más rápida de los costes laborales unitarios, pues a la moderación esperada de la remuneración de los asalariados se uniría un mayor crecimiento de la productividad por ocupado.

La **necesidad de financiación** de la economía española seguirá una trayectoria que refleja, por una parte, la pujanza de la demanda interna y, por otra, la progresiva recuperación de la relación real de intercambio que se anticipa. El efecto total es un leve aumento de la necesidad de financiación del país, que se situaría en un 4,8% del PIB al final del período.

3. PROYECCIONES PRESUPUESTARIAS

3.1. Orientaciones de política fiscal

El principio general que guía a la política fiscal es el de estabilidad presupuestaria a lo largo del ciclo económico. En cumplimiento de lo dispuesto por las Leyes de Estabilidad Presupuestaria, el Consejo de Ministros fijó el 4 de junio de 2004 los objetivos presupuestarios para el periodo 2005-2007 que ese mismo mes aprobó el Parlamento español¹. Estos objetivos suponen la generación de superávit crecientes para el conjunto de las Administraciones Públicas, desde un 0,1% de PIB en 2005 a un 0,4% en 2007, que se distribuyen entre las distintas administraciones según lo indicado en el cuadro siguiente, con el que es consistente la presente actualización del Programa de Estabilidad.

Cuadro 3			
OBJETIVOS PRESUPUESTARIOS APROBADOS			
POR EL PARLAMENTO ESPAÑOL			
(% PIB) 2005-2007			
	2005	2006	2007
ADMINISTRACIONES CENTRALES	0,2	0,3	0,4
Estado	-0,5	-0,4	-0,3
Seguridad Social	0,7	0,7	0,7
COMUNIDADES AUTÓNOMAS	-0,1	-0,1	0,0
CORPORACIONES LOCALES	0,0	0,0	0,0
TOTAL AAPP	0,1	0,2	0,4

En segundo lugar, la política fiscal contribuye al reequilibrio del **patrón de crecimiento español**, mediante una composición del presupuesto que prioriza las partidas con mayor impacto en la productividad, intensificando el esfuerzo inversor público en infraestructuras, capital humano y conocimiento. Este esfuerzo inversor público se realiza con una perspectiva de medio plazo y se ejecutará gradualmente en los próximos ejercicios.

Por último, la política fiscal tiene una importante **orientación social** que potencia esta dimensión de la política económica general y se basa en mayores asignaciones presupuestarias para la protección ante contingencias de vejez, incapacidad y desempleo; el apoyo a las familias y la política de vivienda.

¹ Plenos del Congreso y del Senado en sesión de 17 y 22 de junio de 2004 respectivamente

3.2. Proyecciones presupuestarias (2004-2008)

Tras el superávit del 0,4% del PIB registrado en 2003, se estima que las Administraciones Públicas españolas cerrarán el ejercicio 2004 con un déficit del orden del -0,8%. Dicho déficit no es resultado, sin embargo, de un cambio de orientación de la política fiscal del nuevo Gobierno, sino que responde a la decisión de las autoridades de afrontar algunos compromisos de gasto que no estaban incluidos en el presupuesto de 2004, tales como la deuda de RENFE, y a la necesidad de llevar a cabo ajustes contables no previstos cuando se elaboró el Presupuesto de 2004, como el correspondiente al déficit de RTVE. Si se excluyen estos gastos no recurrentes el saldo presupuestario resultante estaría muy cerca del equilibrio.

Cuadro 4							
VARIACIÓN DE INGRESOS Y GASTOS PÚBLICOS							
(Contabilidad Nacional, SEC-95. Tasas de variación anual)							
Conceptos	2003 (A)	2004 (F)	2005 (F)	2006 (F)	2007 (F)	2008 (F)	Media 06-08
Total ingresos	7,1	6,2	6,9	6,8	6,6	6,2	6,5
- Tributarios	7,2	6,8	7,0	6,7	6,5	6,1	6,5
Total gastos	5,7	9,3(*)	4,5(*)	6,5	6,3	6,0	6,3
- Corrientes	6,1	7,4	5,7	6,3	6,1	5,8	6,1
- De capital	3,2	23,0(*)	-3,2(*)	8,0	7,8	7,2	7,7
Formación bruta de capital	6,0	14,5(*)	2,5(*)	8,1	7,7	7,5	7,8
(A) Avance							
(F) Previsión							
(*) Tasas afectadas por las operaciones no recurrentes de 2004							
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda (MEH)							

La previsión de crecimiento de ingresos y gastos en el período se muestra en el Cuadro 4 donde se observa que, las tasas de crecimiento del total de gastos son similares a la del PIB nominal excepto en 2004 y 2005. Estos dos años está afectados por las operaciones no recurrentes del año 2004, anteriormente mencionadas y que, en su mayor parte, la Contabilidad Nacional clasifica como gastos de capital, bien como formación bruta de capital o como transferencias. Se ha previsto un crecimiento de los gastos de capital mayor que el del gasto total de las Administraciones Públicas a lo largo del periodo, con la excepción de 2005 por las razones señaladas. Esta trayectoria permite que el sector público contribuya a una mayor productividad de la economía aumentando el stock de capital público.

En el caso de los ingresos se observa una progresiva reducción de su tasa de crecimiento que responde al menor crecimiento esperado del PIB nominal en los próximos años, derivado del menor avance de los precios.

Comparando estas previsiones con el crecimiento del PIB, se obtiene la información que muestra el cuadro 5.

Cuadro 5						
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS						
(Contabilidad Nacional, SEC-95. Porcentajes del PIB)						
Conceptos	2003 (A)	2004 (F)	2005 (F)	2006 (F)	2007 (F)	2008 (F)
Total ingresos	40,0	39,9	39,9	40,0	40,1	40,2
- Tributarios	36,2	36,3	36,4	36,4	36,5	36,6
Directos	10,6	10,5	10,6	10,6	10,6	10,6
- Familias	7,2	7,1	7,1	7,1	7,1	7,1
- Empresas	3,4	3,4	3,5	3,5	3,5	3,5
Indirectos	12,0	12,0	12,1	12,1	12,2	12,2
Cotizaciones sociales	13,7	13,7	13,7	13,7	13,8	13,8
Total gastos	39,6	40,6	39,8	39,8	39,8	39,8
- Corrientes	34,8	35,1	34,8	34,7	34,6	34,6
Carga financiera	2,5	2,3	2,1	2,0	1,9	1,9
- De capital	4,8	5,5	5,0	5,1	5,2	5,2
Formación bruta de capital	3,5	3,7	3,6	3,6	3,7	3,8
Capacidad (+) o Necesidad (-) de Financiación	0,4	-0,8	0,1	0,2	0,4	0,4
Administraciones Centrales	0,7	-1,0	0,2	0,3	0,4	0,4
Estado y Organismos	-0,3	-1,8	-0,5	-0,4	-0,3	-0,3
Administraciones Seguridad Social	1,0	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7
Administraciones Territoriales	-0,3	0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,0
CC.AA.	-0,2	0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,0
C. Locales	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Deuda bruta	50,7	49,1	46,7	44,3	42,0	40,0
Superávit primario	2,9	1,5	2,2	2,2	2,3	2,3
Ahorro bruto	4,4	4,1	4,4	4,6	4,8	4,9
(A) Avance						
(F) Previsión						
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda (MEH)						

En este cuadro se aprecia que la participación del **gasto público** sobre el PIB se mantendrá aproximadamente constante a lo largo del periodo, en un 39,8% del PIB. Los **ingresos**, sin embargo, como resultado del crecimiento de la actividad económica y de la propia progresividad real del sistema impositivo, aumentarán ligeramente su participación, pasando del 39,9%, en 2005, al 40,2% en 2008.

Las hipótesis sobre la evolución de los tipos de interés, junto a la dinámica de reducción de la ratio deuda pública/PIB, permiten esperar que los **pagos por intereses** continúen perdiendo peso en el PIB durante el periodo 2005-2008, aunque de forma más amortiguada que en el pasado. Así, los intereses, que supondrán el 2,3% del PIB en 2004, pasarán al 1,9% en 2008. De forma consistente con la estrategia del Gobierno, los recursos liberados de esa manera se destinarán a incrementar las partidas con mayor impacto en el crecimiento potencial o con mayor rentabilidad social sin menoscabo del objetivo de mantener el peso del gasto público en el PIB. A este respecto, cabe destacar que la **formación bruta de capital fijo**, pasa del 3,5% del PIB en 2004 (tras excluir la asunción por el Estado de la deuda de RENFE en infraestructuras), hasta el 3,8% en 2008. .

Como resultado de la evolución descrita de los ingresos y gastos públicos, las Administraciones Públicas españolas pasarán **de un déficit del -0,8% del PIB en 2004 a un superávit del 0,4% en 2008**, respondiendo a su compromiso con el objetivo de la estabilidad presupuestaria. Por agentes, las Administraciones de la Seguridad Social, para las que se espera un superávit del 0,8% en 2004 y del 0,7% en el resto del período, explican el saldo superavitario del conjunto de las Administraciones Públicas. Esta situación refleja la combinación de unos ingresos elevados, debido a la favorable evolución del empleo, con un crecimiento moderado del número de pensionistas y beneficiarios de las prestaciones del sistema, como consecuencia del perfil demográfico de la población española en el que el número de personas en torno a los 65 años es relativamente reducido.

El Estado y sus organismos, tras el déficit de 2004 debido a las operaciones no recurrentes, reducen progresivamente su déficit hasta el -0,3% en 2008. A su vez, el superávit de las **Comunidades Autónomas** debido a las transferencias a favor de Andalucía, irá seguido de déficits del -0,1% en 2005 y 2006 y por un equilibrio en 2007 y 2008. Finalmente, las **Corporaciones Locales** mantienen una situación globalmente equilibrada a lo largo del período de previsión.

De acuerdo con la evolución presupuestaria proyectada y con los crecimientos nominales del PIB previstos en esta actualización, se estima que la **ratio deuda pública/PIB** continuará reduciéndose en todo el período de proyección hasta llegar al 40% en 2008, desde el 49,1% previsto para 2004. En el Cuadro 6 se muestra la contribución de los distintos factores a la reducción de la ratio deuda pública/PIB.

Cuadro 6						
CAMBIOS EN EL NIVEL DE DEUDA PUBLICA						
	2003 (A)	2004 (F)	2005 (F)	2006 (F)	2007 (F)	2008 (F)
Nivel de deuda	50,7	49,1	46,7	44,3	42,0	40,0
Cambio en el nivel de deuda	-3,7	-1,6	-2,5	-2,4	-2,2	-2,1
Contribuciones al cambio en el nivel de deuda						
Saldo primario	-2,9	-1,5	-2,2	-2,2	-2,3	-2,3
Pagos por intereses	2,5	2,3	2,1	2,0	1,9	1,9
Crecimiento del PIB nominal	-3,4	-3,1	-3,1	-2,9	-2,6	-2,4
Otros factores	0,1	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7
Pro memoria:						
crecimiento nominal del PIB	6,6	6,5	6,7	6,6	6,3	5,9
(A) Avance						
(F) Previsión						
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda (MEH)						

La información anterior puede completarse con un análisis de los saldos ajustados por el ciclo que se recogen en el Cuadro 7 y que puede ser indicativo de la orientación de la política fiscal en el período de proyección.

Cuadro 7 EVOLUCIÓN CÍCLICA (porcentaje del PIB o variación anual)						
	2003 (A)	2004 (*) (F)	2005 (*) (F)	2006 (F)	2007 (F)	2008 (F)
1. Crecimiento real del PIB (%)	2,5	2,6	2,9	3,0	3,0	3,0
2. Saldo presupuestario	0,4	-0,8 (-0,1)	0,1	0,2	0,4	0,4
3. Pagos por intereses	2,5	2,3	2,1	2,0	1,9	1,9
4. Crecimiento del PIB tendencial	3,0	3,0	3,0	3,0	2,9	2,9
5. Output gap	0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1	0,0
6. Saldo cíclico	0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0
7. Saldo ajustado por el ciclo (2-7)	0,3	-0,7 (0,0)	0,3	0,3	0,4	0,4
8. Saldo primario ajustado por el ciclo (7+3)	2,8	1,6 (2,3)	2,4	2,3	2,3	2,3
9. Cambio en el saldo primario ajustado por el ciclo (variación)	0,5	-1,2 (-0,5)	0,7 (0,1)	0,0	0,0	0,0

(A) Avance
(F) Previsión
(*) Entre paréntesis, las cifras que resultarían si se excluyen los gastos no recurrentes asumidos en 2004
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda (MEH)

Como puede apreciarse, los saldos primarios ajustados por el ciclo² registran una variación considerable en 2004 y 2005 debido a los gastos de carácter no recurrente. En los años 2006 a 2008, el saldo primario ajustado por el ciclo se estabiliza, lo que apunta a una política fiscal neutral. Si se depurasen los efectos de los gastos no recurrentes de 2004, el resultado sería una **política fiscal prácticamente neutral** a lo largo de todo el período, tal como ponen de manifiesto las cifras entre paréntesis en el Cuadro 7.

4. ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD Y COMPARACIÓN CON LA ACTUALIZACIÓN ANTERIOR

Sobre la base del escenario macroeconómico recogido en el Cuadro 2, en esta Actualización las cuentas públicas se cierran con un superávit del 0,1% del PIB en 2005 que se amplía hasta un 0,4% en 2008. A continuación, se presenta el impacto sobre estos saldos presupuestarios de dos escenarios alternativos: el primero con una hipótesis diferente de crecimiento económico y el segundo con distintas previsiones de evolución de los tipos de interés.

² Para calcular el PIB tendencial se ha aplicado un filtro Hodrick Prescott con un valor del coeficiente α igual a 100 y se han utilizado las elasticidades presupuestarias estimadas por la OCDE

4.1. Escenario alternativo de crecimiento

Cuadro 8					
ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD: Variables macroeconómicas					
(porcentaje de variación salvo indicación en contrario)					
	2004 (F)	2005 (F)	2006 (F)	2007 (F)	2008 (F)
Escenario central					
PIB	2,6	2,9	3,0	3,0	3,0
Deflactor del PIB	3,8	3,7	3,5	3,2	2,8
Empleo: variación en %	2,1	2,1	2,2	2,1	2,0
Paro: % población activa (EPA)	10,9	10,4	10,1	9,8	9,6
Cap.(+) / Nec.(-) financiación frente resto mundo ¹	-3,6	-4,3	-4,5	-4,6	-4,8
Escenario de crecimiento moderado					
PIB	2,6	2,4	2,5	2,5	2,5
Deflactor del PIB	3,8	3,5	3,4	3,0	2,7
Empleo: variación en %	2,1	1,6	1,7	1,6	1,5
Paro: % población activa (EPA)	10,9	10,8	10,9	11,0	11,2
Cap.(+) / Nec.(-) financiación frente resto mundo ¹	-3,6	-4,0	-4,1	-4,2	-4,4
¹ Porcentaje del PIB					
(F) Previsión					
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda (MEH)					

Para el análisis de sensibilidad con relación al crecimiento económico se ha supuesto, a partir de 2005, un crecimiento del PIB del 2,5% en términos reales y un deflactor del PIB ligeramente inferior al del escenario base. Las diferencias entre las previsiones de las principales magnitudes en el escenario de crecimiento moderado y en el escenario central se pueden ver en el cuadro 8. En el escenario moderado se registran unos ritmos menores de avance de la demanda interna y de las exportaciones, y una reducción algo mayor del crecimiento de las importaciones. El resultado sería una ligera mejora de la contribución del sector exterior al crecimiento y unos menores déficits corrientes que se traducen en una menor necesidad de financiación del resto del mundo.

Cuadro 9					
ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD: Resultados presupuestarios					
	2004 (F)	2005 (F)	2006 (F)	2007 (F)	2008 (F)
Escenario de crecimiento central					
Cap.(+) / Nec.(-) financiación AA.PP.	-0,8	0,1	0,2	0,4	0,4
Deuda pública	49,1	46,7	44,3	42,0	40,0
Escenario de crecimiento moderado					
Cap.(+) / Nec.(-) financiación AA.PP.	-0,8	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Deuda pública	49,1	47,2	45,5	43,9	42,6
(A) Avance					
(F) Previsión					
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda (MEH)					

Comparado con el escenario base, las cuentas públicas arrojarían un ligero déficit en 2005, explicable por el juego de los estabilizadores automáticos, y que se mantendría hasta el final del periodo de programación, bajo la hipótesis de una política fiscal inalterada. La reducción de la ratio de deuda pública se retrasaría respecto al escenario base, tal y como muestra el Cuadro 9.

4.2. Análisis de sensibilidad de tipos de interés

En un segundo análisis de sensibilidad se examinan los efectos sobre las cuentas públicas de la variación de los tipos de interés con relación a los del escenario central. Se supone que la curva de tipos del escenario central se desplaza 100 puntos básicos al alza -escenario de tipos elevados- y a la baja, -escenario de tipos reducidos-.

El análisis únicamente considera los efectos derivados del cambio del pago de intereses de la deuda e ignora cualquier efecto que se pudiera producir sobre otras variables macroeconómicas. Se introducen además las hipótesis de que las Administraciones Públicas no modifican sus otros gastos e ingresos y de que los nuevos tipos de interés sólo son de aplicación a la nueva deuda emitida, bien para sustituir deuda que llega a su vencimiento o como consecuencia de una mayor necesidad de endeudamiento. Con estas restricciones, la capacidad de financiación y las ratios deuda/PIB en los escenarios alternativos y en el central aparecen en el cuadro 10.

Cuadro 10					
ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD: Tipos de interés					
(Contabilidad Nacional, SEC-95. Porcentajes del PIB)					
Escenarios	2004 (F)	2005 (F)	2006 (F)	2007 (F)	2008 (F)
Tipos elevados					
Saldo presupuestario	-0,8	0,1	0,1	0,2	0,2
Deuda pública	49,1	46,8	44,5	42,4	40,5
Base					
Saldo presupuestario	-0,8	0,1	0,2	0,4	0,4
Deuda pública	49,1	46,7	44,3	42,0	40,0
Tipos reducidos					
Saldo presupuestario	-0,8	0,2	0,4	0,5	0,6
Deuda pública	49,1	46,5	44,0	41,6	39,4
(A) Avance					
(F) Previsión					
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda (MEH)					

Como puede verse, las desviaciones con relación al escenario central se producen de modo relativamente lento, lo que se debe a que la vida media de la deuda pública española se encuentra en el entorno de los seis años. Debe notarse, además, que los efectos de un cambio de tipos continuarían más allá del año 2008, final de este ejercicio de previsión, pues el proceso de sustitución de deuda todavía no se habría completado. En todo caso, en el año 2008, las diferencias en la capacidad de financiación de las

Administraciones Públicas son del orden de 0,2 puntos porcentuales de PIB, y las de la ratio deuda/PIB del orden de medio punto porcentual.

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

Tal y como se aprecia en el Cuadro 11, el crecimiento económico en 2003 fue ligeramente superior al previsto en la Actualización previa, como consecuencia de incrementos de la demanda interna y de las exportaciones superiores a los previstos. El saldo presupuestario resultó ligeramente menos positivo por pequeñas desviaciones respecto de las previsiones en ingresos y gastos. Por último la ratio deuda / PIB fue inferior a la prevista como consecuencia de una menor adquisición neta de activos financieros y un mayor aumento del PIB nominal.

Cuadro 11					
DIFERENCIAS CON LA ACTUALIZACIÓN PREVIA					
DEL PROGRAMA DE ESTABILIDAD					
	2003	2004	2005	2006	2007
Crecimiento del PIB					
Actualización previa	2,3	3,0	3,0	3,0	3,0
Presente actualización	2,5	2,6	2,9	3,0	3,0
Diferencia	0,2	-0,4	-0,1	0,0	0,0
Saldo presupuestario					
Actualización previa	0,5	0,0	0,1	0,2	0,3
Presente actualización	0,4	-0,8	0,1	0,2	0,4
Diferencia	-0,1	-0,8	0,0	0,0	0,1
Deuda bruta					
Actualización previa	51,8	49,6	47,7	45,7	43,8
Presente actualización	50,7	49,1	46,7	44,3	42,0
Diferencia	-1,1	-0,5	-1,0	-1,4	-1,8

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda (MEH)

En el año 2004 la evolución del precio del petróleo y una contribución del sector exterior más negativa de lo previsto inicialmente tienen como consecuencia un menor crecimiento del PIB. La diferencia del saldo presupuestario se deriva en buena medida de gastos de carácter no recurrente, no previstos al elaborar la actualización anterior, a los que se ha hecho mención anteriormente. El carácter no recurrente se confirma con la previsión para los años 2005 y 2006 del mismo saldo presupuestario que en la actualización anterior. La diferencia en la ratio deuda / PIB de 2003 se traslada, ajustada por la diferencia de saldos presupuestarios, a los años sucesivos.

5. CALIDAD Y SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

5.1. Calidad en el Presupuesto 2005

La composición de los presupuestos de 2005 refleja las prioridades de la política económica española. En particular, la asignación de los recursos públicos se concreta en unas políticas de gasto que persiguen dos objetivos básicos: elevar la productividad y el crecimiento de la economía española y reforzar la cohesión social. La calidad de las finanzas públicas mejora con una mayor neutralidad del sistema impositivo y con la contribución del presupuesto a elevar el crecimiento potencial a través de gastos que elevan la productividad (gasto en I+D+i , capital humano o infraestructuras).

En los próximos años, la política fiscal española va a avanzar en este sentido. De hecho, en los Presupuestos de 2005 ya se inicia este proceso de cambio cualitativo en la composición del Presupuesto, con una reorientación del gasto público hacia las partidas con mayores efectos sobre la productividad y el crecimiento. Entre estas partidas cabe destacar: las políticas activas en el mercado de trabajo, la educación, la inversión en infraestructuras y la inversión en conocimiento y capital tecnológico. Además, también se avanza en el segundo objetivo enunciado, la cohesión social, con el apoyo que reciben las actuaciones de carácter social. Todo ello, en el marco general de mejora de los servicios públicos básicos (justicia, seguridad ciudadana, etc).

En el gráfico 4 se recoge la variación prevista de los gastos que inciden sobre la productividad y de los que tienen por objeto reforzar la cohesión social en el Presupuesto de 2005, y se aprecia que sus crecimientos son superiores al del gasto total.

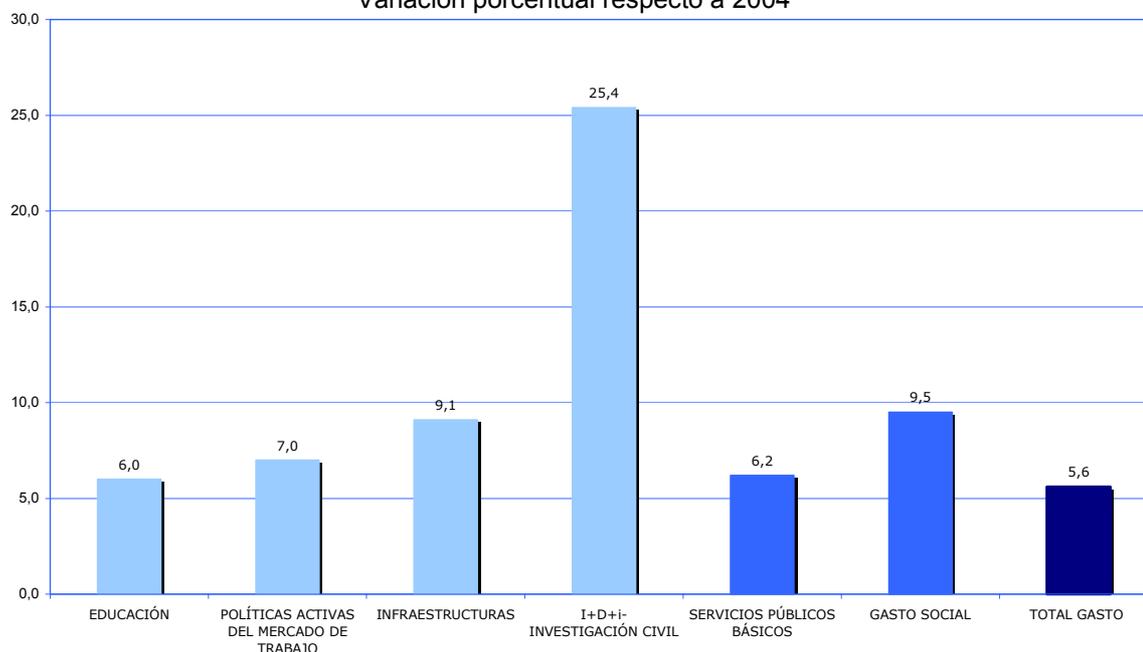
La **creación de empleo** es un objetivo básico de la política económica del gobierno, de forma que las políticas activas en el mercado de trabajo reciben una dotación presupuestaria que ha aumentado un 7% respecto a 2004. El objetivo perseguido es triple:

- Contribuir a la reducción de la temporalidad;
- Facilitar la búsqueda de empleo, con unos Servicios Públicos de Empleo más eficaces.
- Mejorar la formación de los trabajadores, incentivando la inversión en formación y la formación continua.

Otro eje del cambio cualitativo del gasto público es la **política educativa**, cuya dotación presupuestaria estatal aumenta un 6% respecto a 2004. La competencia principal en esta área corresponde a las Comunidades Autónomas que se encargan de la gestión directa del gasto educativo en su ámbito de responsabilidad. Dentro de la actuación estatal, cabe destacar el aumento de los créditos destinados a becas y ayudas dentro de los

Programas de Promoción educativa, con un peso del 56% sobre el total y un crecimiento del 10,5% respecto a 2004.

Gráfico 4
POLÍTICAS DE GASTO- PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO 2005
Variación porcentual respecto a 2004



El gasto destinado a la **inversión en infraestructuras** aumenta un 9,1% respecto a 2004. El objetivo es aumentar la movilidad y la productividad de los factores, estimular la inversión privada y promover la cohesión social y regional, manteniendo la seguridad, la conservación y la calidad de las infraestructuras. La atención prioritaria es para el transporte terrestre: habrá inversiones en redes de gran capacidad viaria en el marco del futuro Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte. Para infraestructuras de carreteras la dotación aumenta un 7,5%. Respecto a la infraestructura ferroviaria, se presta una especial atención a las vías de alta velocidad y se estimula el transporte de mercancías.

Una de las prioridades de los presupuestos es la **política de I+D+i**. España ha de hacer frente a un déficit de inversión en capital tecnológico, que limita sus posibilidades de crecimiento a medio plazo. En materia de política de **investigación**, el objetivo es duplicar el gasto en cuatro años, para que el gasto destinado a I+D+i alcance la media comunitaria en el medio plazo. Los Presupuestos Generales del Estado para 2005 aumentan la dotación para la política de investigación en un 16,3%, y en un 25,4% si se excluyen los programas de defensa. Por otra parte, se ampliarán las plazas de investigadores y se mejorarán sus condiciones de trabajo y se fomentará la relación entre empresas y universidades. Los objetivos estratégicos que se persiguen son:

- Potenciar el papel del sistema público en la generación de conocimiento de carácter fundamental y fortalecer el proceso de internacionalización del sistema científico español;
- Mejorar el nivel del sistema, con una mayor dotación de recursos humanos con una mejor calidad en el sector público y privado.

Para lograr estos objetivos, los mayores aumentos de las dotaciones presupuestarias se concentran en la coordinación científica, sanidad, telecomunicaciones, industria, energía y medioambiente, pesca y oceanografía, y astrofísica. Además, en los programas para el desarrollo tecnológico-industrial se incluyen importantes asignaciones para conceder anticipos reembolsables sin interés. Se apuesta así por lo fondos de naturaleza retornable, en los segmentos donde está justificado, como vía para garantizar un uso eficiente de los recursos públicos.

En relación con el **gasto social**, el aumento del 9,5% previsto para 2005 incluye la dotación al Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

Por el lado de los ingresos, está previsto llevar a cabo una reforma de la imposición directa, que afectará a las principales figuras impositivas sobre la renta, el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y el Impuesto de Sociedades. El proceso se iniciará en 2005, con el objetivo de mejorar la eficiencia impositiva aumentando la neutralidad respecto a las decisiones de ahorro e inversión de los agentes y planteando una simplificación de las tarifas que reducirá el exceso de gravamen del impuesto. Otro eje fundamental de la reforma será mejorar la equidad impositiva .

5.2. Sostenibilidad a largo plazo

La estrategia para asegurar la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas gira en torno a **tres ejes fundamentales**: la disciplina presupuestaria, el crecimiento sostenido del producto y del empleo, y las actuaciones estructurales en el ámbito de las pensiones, en la línea marcada por las recomendaciones del Pacto de Toledo, y en otras áreas especialmente vinculadas a los cambios demográficos.

La combinación de la **disciplina presupuestaria** y un alto crecimiento económico, entre otros factores, permite que la deuda pública siga su tendencia decreciente en términos de PIB. En el horizonte de proyección de esta Actualización esa reducción será de algo más de nueve puntos porcentuales del PIB.

Los compromisos recogidos en la "Declaración para el Diálogo social 2004: competitividad, empleo estable y cohesión social" van a tener un efecto importante en la sostenibilidad de las finanzas públicas, a través de sus efectos sobre el empleo y la protección social. En este acuerdo, firmado en julio de 2004 entre el Gobierno y los agentes sociales, se definen las materias, objetivos y orientaciones generales conforme a las que se desarrollará el diálogo social.

En **el mercado de trabajo**, la "Declaración para el Diálogo Social" señala como materias prioritarias la elevación de la participación y de la estabilidad en el empleo, la formación continua, el impulso de las políticas activas de empleo y la adaptación de la negociación colectiva a las necesidades de las empresas y de los trabajadores.

Con respecto al sistema de **Seguridad Social**, se desarrollará el contenido de las recomendaciones del Pacto de Toledo sobre la base del consenso en el marco de la Declaración del Diálogo Social, reforzando la favorable situación financiera del sistema en los siguientes ámbitos:

- El reforzamiento de la contributividad del sistema, a través de una mayor correspondencia entre aportaciones y prestaciones.
- La conclusión del proceso de separación de fuentes, con la asunción por parte del Estado de la plena financiación de las prestaciones no contributivas, que permitirá mejorar las pensiones más bajas.
- Mantener el incremento constante del Fondo de Reserva.
- Las cotizaciones sociales deben compaginar el equilibrio del sistema con la generación de un entorno adecuado para crear empleo y riqueza.
- La potenciación de los sistemas de previsión social complementaria y el análisis de los problemas que dificultan el desarrollo de los específicamente derivados de la negociación colectiva.
- Adaptar el sistema de protección social a las nuevas necesidades, siendo prioritarias la dependencia y la mejora de la protección familiar.

Las Administraciones de Seguridad Social sigue registrando un saldo superavitario, por sexto ejercicio consecutivo, que se estima en 2004 en un 0,8% del PIB. El aumento del número de afiliados, gracias al avance del empleo, y de las bases de cotización, son algunos de los factores que explican estos resultados. Al mismo tiempo se siguen aumentando las transferencias corrientes del Estado para financiar las pensiones no contributivas.

Los superávits de la Seguridad Social y la estabilidad presupuestaria han permitido seguir aumentando las dotaciones al **Fondo de Reserva de la Seguridad Social (FRSS)**, para atender necesidades futuras en materia de prestaciones contributivas originadas por desviaciones entre ingresos y gastos de la Seguridad Social. Estos recursos, tal y como regula la normativa del FRSS³, se destinan con carácter exclusivo a la financiación de las pensiones de carácter contributivo y demás gastos necesarios para su gestión y sólo será posible utilizarlos para tal fin en situaciones estructurales de déficit por operaciones no financieras del Sistema de la Seguridad Social. En 2005, según la Ley de Presupuestos, se dotarán al Fondo de Reserva 5.351 millones de euros, con lo que su cuantía alcanzará los 25.000 millones de euros, equivalentes a un 3% del PIB. A finales de noviembre de 2004, el FRSS, valorado a precios de mercado, asciende a unos 19.700 millones de euros. El porcentaje de los diferentes tipos de

³ Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social y Real Decreto 337/2004, de 27 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 28/2003

activos que lo componen, según precios de mercado, se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro 12	
FONDO DE RESERVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL	
	%
Saldo en cuenta corriente en Banco de España	0,5
Letras del Tesoro español	5,9
Bonos y Obligaciones del Tesoro español	89,1
Bonos de Gobiernos extranjeros	4,5

En **Sanidad**, cuyas competencias se han traspasado a las Comunidades Autónomas, la atención prioritaria del Estado se concentra a corto y medio plazo en el gasto farmacéutico y en el sistema de financiación sanitaria. El primer paso en este proceso de racionalización es el Plan Estratégico de Política Farmacéutica, recientemente presentado, cuyo objetivo es mejorar la calidad de la prestación farmacéutica y promover el uso racional de los medicamentos, incrementar la eficiencia en el uso de los recursos económicos destinados a su financiación pública y garantizar la sostenibilidad financiera del Sistema Nacional de Salud. En cuanto al sistema de financiación sanitaria, se están analizando sus distintos aspectos, con especial énfasis en los relacionados con el refuerzo de la corresponsabilidad fiscal.

En relación con las **proyecciones de las finanzas públicas a largo plazo**, teniendo en cuenta que por mandato del Ecofin el Comité de Política Económica está trabajando en la preparación de las nuevas proyecciones de gasto asociado al envejecimiento de la población hasta 2050, y que éstas que no estarán disponibles hasta mediados del año 2005, no parece conveniente incluir en la presente Actualización del Programa de estabilidad las últimas proyecciones disponibles, que son las que quedaron recogidas en la anterior Actualización y que, principalmente como consecuencia de los cambios en los escenarios demográficos, pueden considerarse obsoletas.

6. CUESTIONES HORIZONTALES RELATIVAS A LAS FINANZAS PÚBLICAS

6.1. La reforma de la Ley de Estabilidad Presupuestaria

El nuevo Gobierno acaba de iniciar una reforma en profundidad de las Leyes de Estabilidad presupuestaria, que entraron en vigor en la anterior legislatura, y que está previsto finalizar en 2005. Con la reforma se pretende mejorar algunos aspectos de la normativa vigente, como los relacionados con la garantía del cumplimiento del objetivo de estabilidad por parte de todas las Administraciones Públicas o con cuestiones de procedimiento y competencias. La reforma tiene los siguientes objetivos fundamentales:

- Reforzar y hacer más efectivo el compromiso con la disciplina fiscal de todas las Administraciones Públicas;
- Redefinir la “estabilidad presupuestaria” como una situación de equilibrio o superávit a lo largo del ciclo, que supone generar superávit presupuestarios en las fases alcistas del ciclo para poder hacer frente a posibles posiciones deficitarias cuando la coyuntura sea más desfavorable. La reforma precisará las circunstancias del incumplimiento del principio de estabilidad. Con estas medidas se refuerza el papel estabilizador de la política fiscal.
- Mejorar la transparencia de las cuentas públicas, en concreto de la información presupuestaria de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales y su adaptación a las normas comunitarias en materia de contabilidad nacional y la obligación para todas las administraciones de incluir información sobre necesidades de endeudamiento y compromisos de pagos futuros.

6.2. Otras medidas:

La creación de una Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas

La mejora de la eficiencia del sector público es un elemento esencial en la actuación de la Administración pública. En un contexto como el marcado por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, adquiere mayor relevancia, si cabe, la evaluación de las políticas públicas. Por ello, resulta de gran interés el proyecto puesto en marcha por el Gobierno para la creación de una “Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas”.

El primer paso en este sentido ha sido la constitución de una Comisión interdisciplinar de expertos en materia de evaluación que ha elaborado un informe en el que se analiza la experiencia nacional e internacional en materia de evaluación y se realizan propuestas metodológicas e institucionales para la puesta en funcionamiento de la Agencia Estatal. Dicho informe se ha presentado en el mes de octubre al Ministro de Administraciones Públicas y se encuentra disponible en la web del Departamento⁴.

La creación de la Agencia Estatal de Evaluación, tal como señala el informe de la Comisión de Expertos, debe “contribuir a la mejora de la acción y resultados en la actividad del sector público y sus instituciones, mediante la articulación de un Sistema Público de Evaluación de políticas públicas y de mejora de la calidad de los servicios, en un marco de transparencia y ética institucional”.

⁴ http://www.igsap.map.es/ticker/agencia_evaluacion_calidad.pdf

En este objetivo último subyacen cuestiones tan relevantes como la racionalización y la búsqueda de eficiencia en la gestión de lo público, la rendición de cuentas, la transparencia, la participación ciudadana, así como la mejora en el procedimiento normativo y regulador. En este último aspecto la Agencia puede desempeñar un importante papel reforzando la evaluación del impacto económico y social en el proceso de elaboración de la normativa, que debe comprender, además del coste presupuestario, una evaluación *ex ante* de la necesidad de la regulación, en la que se definan claramente los objetivos perseguidos y se compare la eficiencia de la medida propuesta frente a otras posibles alternativas. Del mismo modo, la Agencia puede ayudar a la evaluación y potenciación de los objetivos de calidad en los servicios de la Administración, con especial referencia a las actuaciones de simplificación administrativa y de eliminación de cargas burocráticas redundantes o innecesarias, con el consiguiente efecto beneficioso sobre el sector productivo de nuestro país y sobre la ciudadanía en general.

Plan de Prevención del Fraude Fiscal

Se encuentra actualmente en fase de informe público⁵. El plan nace con una vocación eminentemente operativa y dará lugar a los cambios normativos oportunos. El objetivo es luchar contra el fraude fiscal, mediante un reforzamiento de la prevención y del control, con una especial atención a aquellas actividades donde se detecta una mayor incidencia y relacionadas especialmente con la imposición indirecta, en impuestos especiales e IVA, como el sector inmobiliario, las operaciones intracomunitarias, y los regímenes objetivos de tributación, entre otras actuaciones. Se refuerza la investigación, la prevención y el control, y se intensifica la cooperación con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

7. CONCLUSIÓN

Como conclusión cabe señalar que la presente Actualización es plenamente consistente con los objetivos presupuestarios aprobados por el Parlamento español el pasado mes de junio y con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento en su formulación actual.

Al mismo tiempo, esta Actualización responde a la estrategia del nuevo Gobierno de avanzar hacia un modelo de crecimiento económico más centrado en los factores que contribuyen a aumentar el crecimiento potencial de la economía y subraya que la estabilidad presupuestaria crea un mayor margen para aumentar los gastos productivos del sector público, muy en particular los asociados con la sociedad del conocimiento y con las infraestructuras. Esta misma estrategia incide positivamente sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas en el largo plazo, que deberá apoyarse con acciones de carácter estructural.

⁵ <http://www.aeat.es/campanyas/fraude/home.html>