

2 PERSPECTIVAS FISCALES EN ESPAÑA TRAS LA CRISIS

1 Introducción

En 2010 la crisis de deuda soberana en el área del euro se situó en el centro de los acontecimientos económicos y se concentró en algunos de los países periféricos

La crisis de deuda soberana en el área del euro, que durante buena parte de 2010 se convirtió en el principal foco de preocupaciones para el desarrollo de las políticas macroeconómicas en la UEM, fue el resultado de un conjunto de factores estrechamente interrelacionados entre sí. La crisis financiera había disparado la incertidumbre y la desconfianza, restringiendo los canales de financiación de los países que recientemente más habían incrementado su nivel de endeudamiento. Además, el deterioro de la posición fiscal fue de carácter generalizado en la mayoría de los países y generó un incremento sin precedentes de las necesidades de financiación en el corto plazo del sector público, que, en un contexto de inestabilidad financiera, provocó una mayor sensibilidad de los inversores al origen de los desequilibrios fiscales acumulados. Como resultado, estos desequilibrios empezaron a percibirse como potencialmente insostenibles en algunos países (véase gráfico 2.1).

Estos factores eran compartidos por otras economías, como Estados Unidos, Reino Unido y Japón, pero la crisis adquirió una especial virulencia en la zona del euro. Las carencias en la gobernanza de la zona del euro resultaron especialmente problemáticas ante las divergencias macroeconómicas y fiscales que habían surgido, lo que agravó la incertidumbre y la desconfianza en los países con mayores desequilibrios. Por otro lado, la elevada integración financiera entre los países del área del euro pudo favorecer la percepción de los mercados sobre las posibilidades de contagio entre las economías.

La crisis de deuda soberana se inició en Grecia y con posterioridad se extendió a Irlanda y a Portugal, mientras que otros países se vieron también afectados por el contagio, como consecuencia, con un distinto énfasis en cada caso, de las dudas sobre sus perspectivas de crecimiento, la incertidumbre sobre los costes de reestructuración de sus sistemas bancarios y el rápido incremento de déficit y deuda públicos que habían experimentado, tal y como se describe en los capítulos 1 y 4 de este Informe.

La gravedad de la situación requiere una decidida reacción de política económica en diversos frentes

El primer requisito para la superación de la crisis soberana en la zona del euro es el seguimiento de un proceso de consolidación fiscal, ya iniciado en algunos países en 2010, que conduzca al establecimiento de unas bases sólidas para la reducción del déficit y el control de la deuda en el medio y en el largo plazo, y al asentamiento de la estabilidad macroeconómica necesaria para promover el crecimiento económico. Igualmente importante para despejar las dudas de los mercados es la aplicación de las reformas estructurales que permitan la recuperación del crecimiento potencial y la culminación del saneamiento y la reestructuración de los sistemas financieros. Pero todo ello no sería suficiente si, además, no se subsanan las deficiencias en la gobernanza de la zona del euro que han emergido con virulencia con el desarrollo de la crisis de deuda soberana.

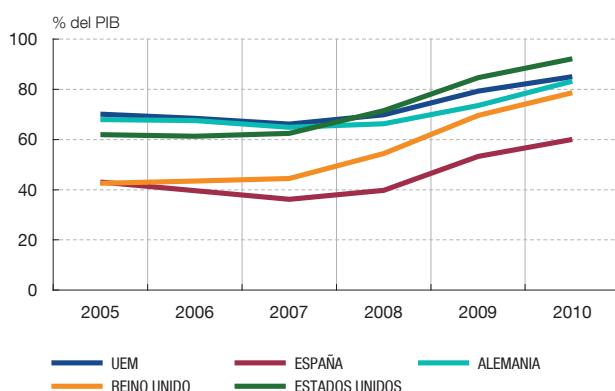
Este capítulo se dedica a analizar de manera monográfica los retos de consolidación fiscal que la crisis de deuda soberana ha planteado a la política económica española¹. Primero se describe la evolución de la posición fiscal durante la crisis en España, ilustrando que, a pesar de los superávits de la etapa previa, el margen fiscal del que se disponía para realizar políticas fiscales expansivas era limitado, y también el carácter esencialmente estructural

¹ Con referencia a España, la recuperación del crecimiento potencial fue el tema central del capítulo 2 del *Informe Anual, 2009*. La resolución de las deficiencias de la coordinación de políticas en la zona del euro y el desarrollo del proceso de saneamiento del sistema financiero se tratan en otros capítulos de este Informe.

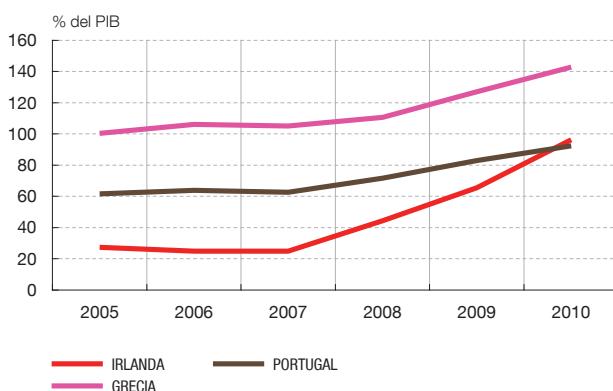
EVOLUCIÓN COMPARADA DEL SALDO Y DEUDA PÚBLICOS EN ALGUNOS PAÍSES DESARROLLADOS

GRÁFICO 2.1

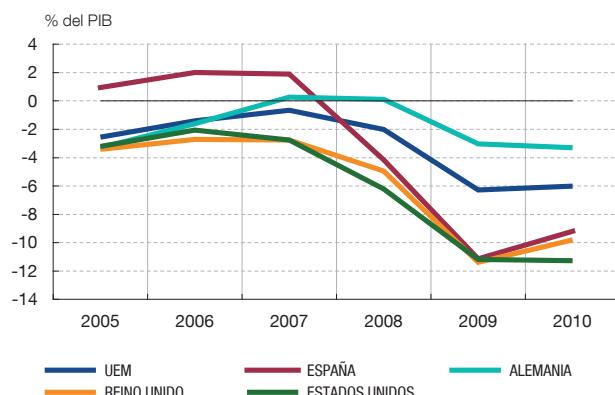
DEUDA PÚBLICA



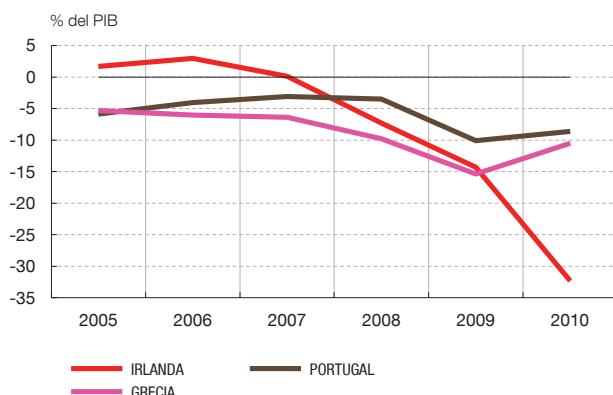
DEUDA PÚBLICA



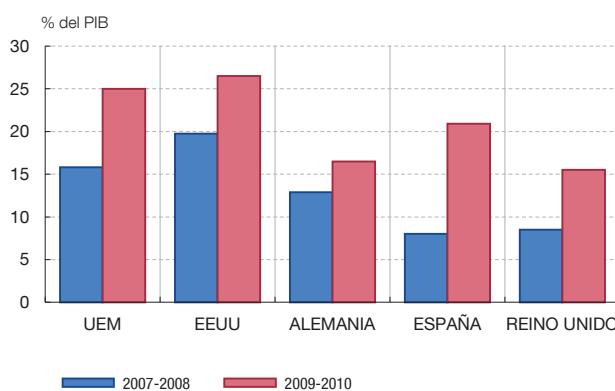
DÉFICIT (-) / SUPERÁVIT (+) PÚBLICO



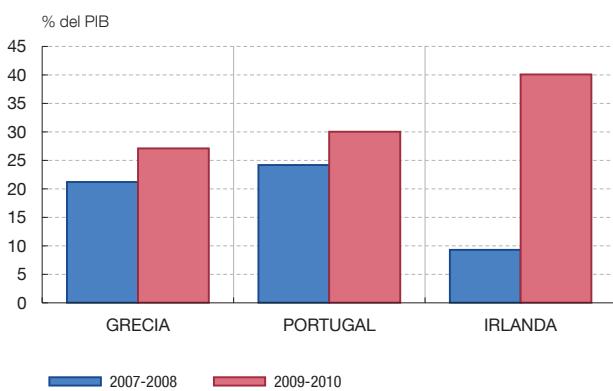
DÉFICIT (-) / SUPERÁVIT (+) PÚBLICO



NECESIDADES DE FINANCIACIÓN DE AAPP (a)

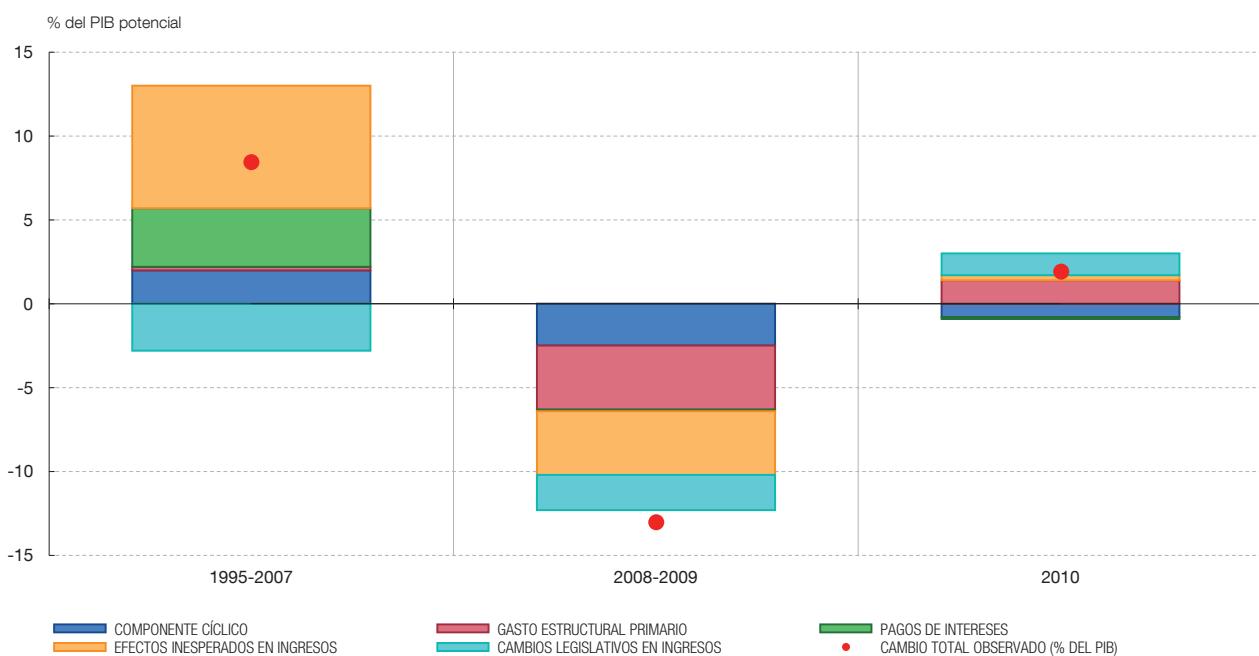


NECESIDADES DE FINANCIACIÓN DE AAPP (a)



FUENTES: Comisión Europea, Fondo Monetario Internacional y Banco de España.

a Las necesidades de financiación se corresponden con la suma del déficit público más los ajustes entre el déficit y la variación de la deuda y más las amortizaciones de deuda.



FUENTES: Instituto Nacional de Estadística y Banco de España.

del desequilibrio fiscal acumulado. A continuación se analiza la dinámica de la deuda, poniendo de manifiesto el papel que el potencial de crecimiento económico y el coste de financiación desempeñan en la sostenibilidad de las finanzas públicas, lo que permite, en primer lugar, entender por qué el rápido aumento del déficit fiscal resultó en fuertes tensiones en el mercado de deuda y, en segundo lugar, extraer algunas conclusiones sobre el carácter que debe tener el ajuste fiscal en términos de magnitud, anticipación e interacción con otras políticas. Finalmente, se detallan las modificaciones del marco institucional y de las políticas de gastos e ingresos públicos que se deberían acometer para garantizar que el ajuste fiscal culmine con éxito.

2 Las causas del deterioro fiscal

Al inicio de la crisis, la situación fiscal era favorable, si bien gracias a ingresos de carácter extraordinario y con dinámicas de gasto preocupantes...

A finales de 2007 España partía de un superávit fiscal cercano al 2% y de una ratio de deuda pública sobre PIB del 36%, frente al -0,7% y al 66%, respectivamente, en el conjunto del área del euro (véase gráfico 2.1). Sin embargo, en esa posición saneada subyacían algunas dinámicas preocupantes en la evolución de los ingresos y de los gastos públicos. En efecto, de la reducción total del déficit registrada entre 1995 y 2007 (8,4 puntos del PIB), casi 5 puntos porcentuales (pp) se explican por el ciclo económico y por la caída de la carga de intereses, asociada esta última sobre todo a la reducción de los tipos de interés, mientras que el resto del ajuste se debió a un incremento extraordinario de los ingresos impositivos —con un componente transitorio significativo—, en gran parte vinculado a la excesiva expansión inmobiliaria, que más que compensó la reducción de ingresos de alrededor de 3 puntos del PIB derivada de cambios discrecionales en el sistema tributario (véase gráfico 2.2)².

Por su parte, el gasto público primario (excluidos los pagos de intereses de la deuda pública), descontadas las prestaciones por desempleo, creció a un ritmo anual superior

² Véase F. de Castro, Á. Estrada, P. Hernández de Cos y F. Martí (2008), «Una aproximación al componente transitorio del saldo público en España», Boletín Económico, junio, Banco de España.

... por lo que la crisis produjo un deterioro rápido del déficit público y desveló la importancia de su componente estructural

al 7 %, por encima del crecimiento económico tendencial, lo que confirma su comportamiento procíclico, algo común también en otros países desarrollados³. Destaca el crecimiento del gasto gestionado por las Administraciones Territoriales, que no alcanzaron el equilibrio presupuestario en ningún momento de la fase de expansión, a pesar de los elevados incrementos de la recaudación impositiva. Algunas deficiencias en el marco presupuestario habrían contribuido a ello, cuestión que se trata con más detalle en la sección cuarta.

La crisis desveló los riesgos latentes en la situación de las finanzas públicas y puso de manifiesto el escaso margen que existía para efectuar políticas contracíclicas. Durante la crisis económica, el déficit público experimentó un incremento de más de 13 puntos, hasta alcanzar un máximo histórico del 11,1 % del PIB a finales de 2009 (véase gráfico 2.1). Al deterioro experimentado entre 2007 y 2009 contribuyó la negativa evolución del ciclo económico en alrededor de 2,5 puntos del PIB, mientras que cerca de 4 puntos del PIB estuvieron asociados a la desaparición durante la crisis de los ingresos extraordinarios que se venían recaudando (véase gráfico 2.2). Adicionalmente, las medidas que se aplicaron para tratar de paliar los efectos de la crisis sumaron 3,3 puntos del PIB, aunque más de la mitad de este efecto tenía un carácter temporal. El resto del incremento del déficit surge de un crecimiento tendencial del gasto por encima del de la economía. El aumento del déficit tendría, por tanto, un componente eminentemente estructural, de manera que el déficit ajustado por el ciclo llegó a superar el 10 % del PIB en 2009 y era del 8,3 % del PIB en 2010.

Por su parte, la deuda pública alcanzó el 60,1 % del PIB en 2010, casi 24 puntos por encima de su nivel de 2007, pero todavía más de 20 puntos por debajo de la media del área del euro. Este incremento de la deuda surgió, sobre todo, como resultado del incremento del déficit público. El impacto de las ayudas al sector financiero, que entre 2008 y 2010 superó los 5 puntos del PIB en el área del euro, solo alcanzó alrededor de 2 puntos del PIB en el caso español.

Al deterioro fiscal se sumaron las dudas sobre la capacidad de crecimiento de nuestra economía y sobre el coste del saneamiento del sistema financiero

Además del contagio generado por la crisis griega e irlandesa y del deterioro experimentado por la situación fiscal en nuestro país, otros factores idiosincrásicos desempeñaron un papel crucial en la extensión de la crisis de la deuda soberana a España. En concreto, además de los efectos negativos de la crisis económica sobre el nivel del producto potencial de la economía española, de acuerdo con distintas estimaciones, el crecimiento de esta variable en el medio plazo se habría también reducido en algo más de 1 pp, pasando del 3 % a una tasa menor del 2 %⁴. De acuerdo con la evidencia disponible, este factor habría desempeñado un papel relevante en el incremento de los spreads en nuestro país⁵. También influyeron las dudas de los mercados sobre la situación del sistema financiero, que en otros países había actuado como un factor agravante de la situación fiscal, de manera que la fuerte interrelación existente entre los problemas macroeconómicos, fiscales y financieros ha sido especialmente relevante durante la actual crisis.

3 Véanse P. R. Lane, (2003), «The cyclical behaviour of fiscal policy: evidence from the OECD», *Journal of Public Economics*, 87, pp. 2661-2675, y A. Lamo, J. J. Pérez y L. Schuknecht (2007), *The cyclicity of consumption, wages and employment of the public sector in the euro area*, Documento de Trabajo n.º 757, Banco Central Europeo.

4 Véase P. Hernández de Cos, M. Izquierdo y A. Urtasun (2011), *Una estimación del crecimiento potencial de la economía española*, mimeo.

5 Véase V. Echevarría, L. Fernández-Caballero y J. J. Pérez (2011), *A note on the role of expectations on growth, public deficit and public debt in the determination of sovereign bond spreads: two case studies*, mimeo, Banco de España.

3 La magnitud del ajuste fiscal

El ajuste fiscal necesario es de una magnitud considerable...

Los efectos macroeconómicos de la política fiscal dependen estrechamente de las expectativas sobre la estabilidad de la ratio de deuda pública sobre el PIB. La dinámica de dicha ratio depende, a su vez, tanto de la posición fiscal, medida por el déficit fiscal primario en porcentaje del PIB (el déficit público, excluidos los intereses de la deuda pública), como de la propia evolución macroeconómica, a través del impacto del tipo de interés nominal y la tasa de crecimiento del PIB nominal. El nivel al que tiende la ratio de endeudamiento viene dado, en definitiva, por el cociente entre el déficit primario, en unidades de PIB, y la diferencia de la tasa de crecimiento del PIB nominal y el tipo de interés nominal. A modo de ejemplo, esto significa que, con una tasa de crecimiento nominal del 4 % y un tipo de interés nominal del 3 %, sería necesario reducir, de manera permanente, el déficit primario al 0,6 % del PIB para estabilizar la ratio de endeudamiento en el 60 %.

El gráfico 2.3 muestra la evolución de la ratio de deuda pública sobre el PIB en los próximos años bajo unos determinados supuestos de déficit público, tipos de interés y tasa de crecimiento. En concreto, según las estimaciones disponibles, el déficit fiscal estructural se situó alrededor del 8 % a finales de 2010. Con este punto de partida y el escenario de crecimiento hasta 2012 incluido en el Informe de Proyecciones del Banco de España⁶, si se supone un cierre del *output gap* en 2015, la estabilización de la deuda pública en torno al 70 % del PIB en ese año exigiría un ajuste de saldo primario ajustado de ciclo de más de 8 puntos del PIB entre 2010 y 2015, que es el que se simula en el gráfico 2.3. Esto requeriría un cumplimiento estricto de los compromisos adquiridos de reducción del déficit público hasta 2013 y, con posterioridad, una reducción adicional, hasta alcanzar un equilibrio presupuestario. Dadas las cifras de cierre presupuestario de 2010, cerca de la mitad de dicho ajuste tendría que realizarse por las Administraciones Territoriales (CCAA y CCLL).

El cumplimiento de los compromisos europeos exigirá, además, retornar con posterioridad a un nivel de deuda pública inferior al 60 % del PIB. Bajo el supuesto de una aportación nula a la variación de la deuda del diferencial entre el crecimiento del PIB y el tipo de interés implícito de la deuda⁷, alcanzar una ratio de deuda pública sobre el PIB del 60 % en 2020 exigiría que, tras lograr un equilibrio presupuestario, por ejemplo, en 2015, se debería mantener un superávit primario de alrededor del 2,5 % del PIB hasta 2020 (gráfico 2.3).

... y sería incluso superior en escenarios más adversos

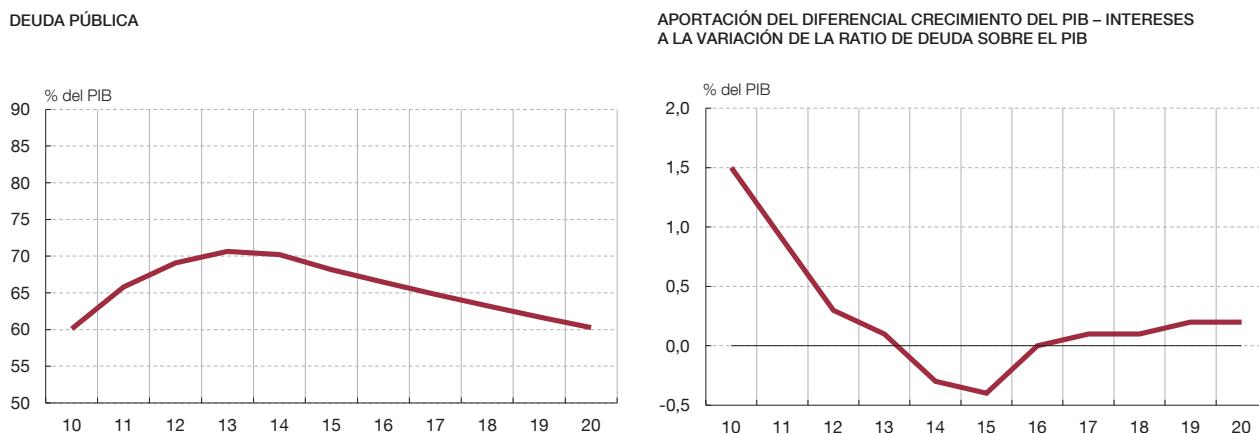
Si los tipos de interés fueran más elevados o el crecimiento económico menor, el ajuste fiscal necesario sería incluso superior. En concreto, si la tasa de crecimiento fuera de 1 pp inferior durante todo el período 2011-2020 y no se produjera ningún ajuste fiscal adicional, la tasa de endeudamiento público en 2015 sería 10 pp más elevada y alcanzaría el 85 % del PIB en 2020. En este escenario, el ajuste del saldo estructural promedio entre 2010 y 2020 para situar la deuda pública en el 60 % en 2020 sería de 1,7 puntos del PIB⁸, frente a alrededor de 0,8 pp en el escenario considerado en el gráfico 2.3. Y ello sin considerar el esfuerzo necesario para afrontar el impacto del envejecimiento de la población sobre las finanzas públicas.

Además, es importante tener en cuenta que los tipos de interés y el crecimiento potencial de la economía dependen de la dinámica de la deuda. En concreto, cuanto mayor sea el nivel de deuda y su tasa de crecimiento, mayores serán los tipos de interés a los que

6 Publicado en el *Boletín Económico* del Banco de España de marzo de 2011.

7 Como referencia, en el período 2000-2010 el diferencial entre el crecimiento del PIB y el tipo de interés implícito de la deuda permitió reducir la ratio de deuda sobre PIB alrededor de 0,5 pp del PIB en promedio anual.

8 Este es un cálculo mecánico que no tiene en cuenta las interacciones que se pueden producir entre las variables objeto de la simulación que se mantienen exógenas.



FUENTE: Banco de España.

a Basado en previsiones oficiales del déficit público hasta 2013 (-3 % del PIB en ese año), asumiendo que se alcanza un equilibrio presupuestario con posterioridad en 2015, que se mantiene sin cambios hasta 2020. El crecimiento del PIB nominal y el tipo de interés implícito de la deuda son iguales a los del Informe de Proyecciones del Banco de España hasta 2012 (3,2 % y 3,3 %, respectivamente, en ese año), y con posterioridad se asume un incremento progresivo en ambas variables hasta el entorno del 4 % en 2015, que se mantienen sin cambios con posterioridad (el panel derecho del gráfico ilustra la aportación del diferencial entre estas dos variables a la variación de la ratio de la deuda en porcentaje del PIB). Finalmente, los ajustes déficit-deuda se mantienen durante todo el período en torno al 1 % del PIB, similar al promedio de los últimos años.

habrá que financiarla y menor el crecimiento potencial. Las estimaciones disponibles⁹ muestran que un incremento de 10 puntos del PIB en la ratio de deuda genera un incremento de 50 puntos básicos (pb) en los tipos de interés de largo plazo y una reducción del crecimiento del PIB real per cápita de 0,15 pp por año¹⁰. Estos efectos pueden ser, además, más elevados si se superan determinados niveles de endeudamiento. Una reducción drástica del déficit público y la estabilización de la deuda tendrían, por tanto, un efecto significativo sobre los tipos de interés de la deuda y el crecimiento de largo plazo, facilitando su sostenibilidad.

En determinadas circunstancias, se pueden mitigar los efectos contractivos que el ajuste fiscal suele tener en el corto plazo

Por otra parte, en el corto plazo, el impacto del déficit público sobre la tasa de crecimiento depende de un conjunto muy amplio de condiciones, tales como su composición, los niveles de deuda de partida, el comportamiento de la política monetaria o el régimen del tipo de cambio¹¹. Un déficit público elevado no siempre estimula la actividad económica, sino que puede ser contractivo si genera un aumento de las expectativas de tipos de interés futuros, lo cual resulta más probable cuanto mayor sea la ratio de endeudamiento. Y los efectos habitualmente contractivos de la reducción del déficit pueden mitigarse si el proceso de consolidación logra mejorar la confianza y, por tanto, estimular el consumo y la inversión privados, lo cual parece ser más probable en el caso de consolidaciones fiscales que se llevan a cabo a finales de una recesión y mediante reducciones del consumo público¹².

En consecuencia, un ajuste fiscal oportuno y bien diseñado puede mejorar las expectativas de crecimiento, contribuyendo a que, dado un determinado déficit primario, la deuda

9 Véase Fondo Monetario Internacional, *Fiscal Monitor*, mayo de 2010 y noviembre de 2009.

10 Véase C. Reinhart y K. Rogoff (2009), «The Aftermath of Financial Crises», *American Economic Review*, 99 (2), pp. 466-472.

11 Para una panorámica de estos resultados, véase el capítulo 3 de Fondo Monetario Internacional (2010), *Perspectivas de la economía mundial*, octubre.

12 Véase P. Hernández de Cos y E. Moral Benito (2011), *Endogenous Fiscal Consolidations*, Documentos de Trabajo, n.º 1102, Banco de España.

pública se estabilice más rápidamente y a un nivel menos elevado. Por ejemplo, un déficit primario sostenido en el largo plazo del 1,2 % del PIB sería compatible con una ratio de endeudamiento del 60 % si la diferencia entre la tasa de crecimiento y el tipo de interés fuera de 2 pp.

Para que ello sea así, es crucial que la mayor parte del ajuste se anticipé en el tiempo...

Dadas las variables que influyen en la dinámica de la deuda pública, la estrategia de ajuste fiscal debe tener en cuenta no solo la evolución de la actividad económica y la magnitud de los multiplicadores fiscales, sino también los costes de retrasar la consolidación en términos de riesgos para la credibilidad y su impacto sobre los tipos de interés y la confianza de los agentes.

De hecho, aunque la debilidad de la recuperación pudiera haber actuado a favor de una estrategia de consolidación gradual, la extrema tensión que se trasladó a los mercados de deuda (véase gráfico 2.4) hizo imperativa la anticipación del ajuste fiscal tanto como fuera posible, para ganar credibilidad y reducir los costes de financiación, tanto el de la deuda pública como el de la privada, dada la elevada correlación existente entre el coste de ambas.

... y que se centre en el gasto público

En relación con su composición, el ajuste fiscal puede realizarse a través de distintas combinaciones de cambios impositivos y reducciones del gasto público, con diferentes efectos no solo macroeconómicos a corto plazo, sino también sobre su probabilidad de éxito. Además, la presencia de factores que retrasan y dificultan la recuperación y el crecimiento de largo plazo atribuye gran importancia a que la composición del ajuste sea lo más favorable posible al crecimiento.

A este respecto, los resultados de simulaciones de distintas estrategias de ajuste fiscal a partir de un modelo macroeconómico calibrado para la economía española son ilustrativos (véase cuadro 2.1)¹³, aunque no deben interpretarse como proposiciones normativas, ya que las medidas de ajuste necesarias son contingentes a la naturaleza de los problemas de cada coyuntura. Las recomendaciones específicas para la estrategia de ajuste fiscal en la actual situación de la economía española se abordan en epígrafes siguientes de este capítulo. Según los ejercicios de simulación, un ajuste fiscal basado en el recorte de la inversión pública tendría, en principio, efectos negativos sobre el crecimiento en el largo plazo si los proyectos incorporasen una productividad del capital similar a lo observado en las últimas décadas. En la situación actual, sin embargo, hay que tener en cuenta que la rentabilidad de la inversión pública en infraestructuras puede haberse reducido drásticamente, tras el período de intenso crecimiento de los últimos años. En todo caso, es la reducción de la remuneración de los asalariados públicos (salarios y empleo públicos) la que tiene mayores efectos positivos sobre el PIB en el largo plazo, que también son positivos en el corto plazo en el caso de los salarios, siempre que el ajuste salarial público se traslade al sector privado. Por el lado de los ingresos, la imposición indirecta, aunque tiene efectos negativos muy reducidos en el corto plazo, en el largo plazo afecta positivamente tanto al PIB como al empleo, si su incremento permite una reducción de otros impuestos menos eficientes.

Por otra parte, la evidencia sugiere una asociación entre la evolución de los ingresos y de los gastos públicos y que un mayor tamaño del sector público genera un sesgo deficitario¹⁴

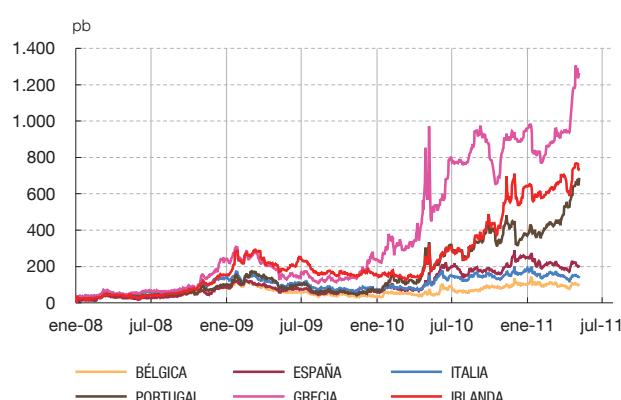
13 Para un análisis más detallado de estos resultados, véase, P. Hernández de Cos y C. Thomas (2011), *Los efectos de la consolidación fiscal sobre el crecimiento a partir de un modelo macroeconómico*, mimeo.

14 Véase F. de Castro, J. M. González-Páramo y P. Hernández de Cos (2004), «Fiscal consolidation in Spain: dynamic interdependence of public spending and revenues», *Investigaciones Económicas*, vol. XXVIII.

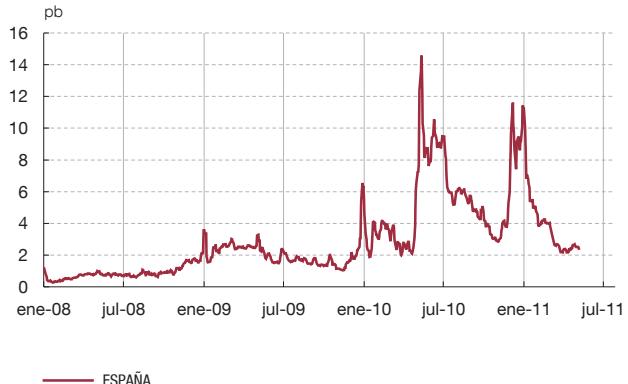
TENSIONES EN CANTIDADES Y PRECIOS EN LOS MERCADOS DE DEUDA

GRÁFICO 2.4

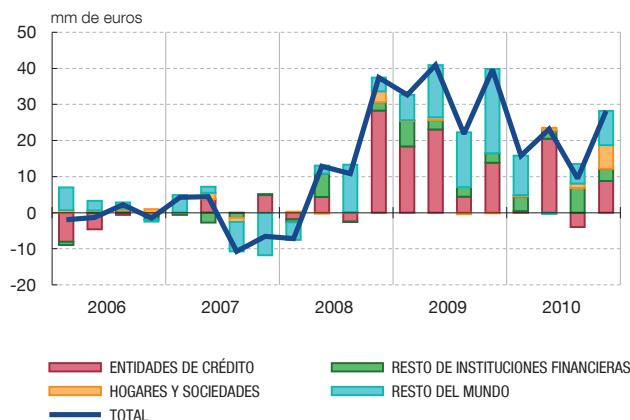
DIFERENCIALES DE DEUDA CON RESPECTO A ALEMANIA



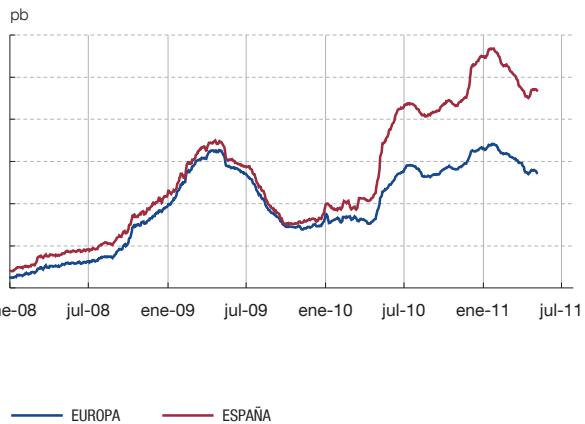
DEUDA PÚBLICA A DIEZ AÑOS: DIFERENCIAL OFERTA-DEMANDA
(media móvil, cinco días)



FLUJOS DE PASIVOS DE LAS AAPP
(datos trimestrales sin acumular)



CÉDULAS HIPOTECARIAS ENTRE CINCO Y SIETE AÑOS.
ASSET SWAP SPREAD



FUENTES: Banco de España y Reuters.

superior, por lo que los recortes del gasto público son más fácilmente sostenibles en el tiempo y permiten reducir el déficit en mayor medida y con más permanencia que aumentos commensurables de los ingresos. Con una perspectiva de más largo plazo, también es deseable que el ajuste fiscal sea compatible con una recomposición de las finanzas públicas en la que ganen peso sobre el total del gasto público aquellas partidas con efectos positivos sobre la productividad y el crecimiento potencial, como el gasto en educación y en I+D+I.

Esta estrategia de consolidación resulta particularmente adecuada si se tienen en cuenta las implicaciones adicionales de la pertenencia a la UEM

La pertenencia a una unión monetaria atribuye a la política fiscal un papel estabilizador más activo, en la medida en que la política monetaria está orientada a la estabilidad de precios del área en su conjunto. Pero, como se ha puesto claramente de manifiesto durante la crisis, para poder desempeñar este papel es necesario disponer de un amplio colchón fiscal, acumulando superávits durante las etapas expansivas del ciclo y reduciendo la ratio de deuda pública sobre el PIB de manera significativa. Desde esta perspectiva, la consolidación fiscal es también muy importante para ganar margen de actuación antes posibles perturbaciones futuras. Por otra parte, el nuevo marco de funcionamiento de la Unión Monetaria Europea, en el que los mecanismos de supervisión y de corrección de desequilibrios fiscales cobrarán mayor protagonismo, obliga a un reforzamiento de la disciplina fiscal.

| Variación inicial en el instrumento (a) | Año 1 (b) | | Año 4 (b) | | Largo plazo (b) (c) | | | |
|--|-----------|--------|-----------|--------|---------------------|--------|---|------|
| | PIB | Empleo | PIB | Empleo | PIB | Empleo | Impuestos s/salarios ptos. porcentuales | |
| INGRESOS | | | | | | | | |
| Impuestos s/consumo | 1,75 pp | -0,1 | -0,1 | 0,0 | -0,1 | 0,7 | 0,8 | -3,5 |
| Impuestos s/salarios | 2,18 pp | -0,1 | -0,2 | -0,3 | -0,5 | 0,1 | 0,1 | -0,6 |
| Impuesto s/sociedades | 11,83 pp | -0,3 | -0,4 | -0,7 | -0,3 | -2,6 | -0,4 | -2,1 |
| GASTOS | | | | | | | | |
| Compras netas | -13,2 | -0,6 | -0,9 | -0,3 | -0,3 | 0,2 | 0,5 | -3,2 |
| Inversión pública | -28,2 | -0,6 | -0,9 | -0,4 | -0,4 | -0,7 | 0,1 | -2,5 |
| Salarios públicos | -13,5 | 0,4 | 0,7 | 1,8 | 2,5 | 3,8 | 4,2 | -7,2 |
| Empleo público | -13,5 | -0,4 | -0,7 | -0,3 | -1,0 | 1,1 | 0,2 | -4,0 |

FUENTE: Banco de España, simulaciones con el modelo FiMod [N. Stähler y C. Thomas (2011), *FiMod – A DSGE Model for Fiscal Policy Simulations*, Documentos de Trabajo, n.º 1110, Banco de España].

a Cada variación supone una mejora inicial de 1 pp en el superávit primario del sector Administraciones Públicas.

b Todas las variables en variación porcentual con respecto al escenario base, excepto donde se indique una notación diferente.

c En el largo plazo, se supone que la autoridad fiscal utiliza el ahorro en pago de intereses de la deuda pública producido por la consolidación fiscal inicial para reducir los impuestos sobre las rentas salariales.

La estrategia de ajuste fiscal definida por el Gobierno es, en líneas generales, coincidente con estos criterios

De acuerdo con la última Actualización del Programa de Estabilidad de España presentada el 29 de abril de 2011, la estrategia de consolidación definida por el Gobierno supone que más del 70 % del ajuste estructural primario requerido hasta 2013 se concentraría en 2010 y 2011. Además, en el bienio 2010-2011 el ajuste ya realizado o aprobado descansa en un 60 % en el control del gasto público, de forma que el consumo público y la inversión pública se reducirían en 1,5 puntos del PIB (con una aportación de la remuneración de asalariados de siete décimas), y los otros gastos y subvenciones disminuirían en alrededor de 1 punto del PIB. Por su parte, la composición de la consolidación fiscal planeada para 2012-2014 descansa también, en cerca del 80 %, en el recorte del gasto, debido, sobre todo, al ajuste del consumo público.

El avance, en paralelo, en las reformas estructurales es crucial para el ajuste fiscal

Cualquier medida que incremente el crecimiento potencial de la economía española tiende a facilitar el ajuste fiscal. En particular, las políticas de oferta dirigidas a mejorar el funcionamiento de los mercados de bienes, servicios y factores pueden conducir a una expansión de la actividad y de los ingresos públicos y, por lo tanto, ayudan a conseguir la sostenibilidad de las finanzas públicas. Esta complementariedad se produce por varias vías. La reducción de las barreras a la competencia y la mejora de la eficiencia en el funcionamiento de los mercados de bienes y servicios y de trabajo tienen efectos positivos sobre la productividad. Se ha estimado, por ejemplo, que una mejora de la competencia en el mercado de productos hasta el nivel del país con mayor competencia podría generar un incremento de la productividad del 2,5 %¹⁵. Paralelamente se encuentran las reducciones de gasto que se obtienen como consecuencia de una mayor actividad económica. Por ejemplo, se reduciría el peso de las prestaciones por desempleo, que en el caso español alcanzó el 3 % del PIB en

15 Sobre los efectos de la regulación de los mercados de bienes y servicios y de las instituciones del mercado de trabajo sobre la productividad, véanse, respectivamente, G. Nicoletti y S. Scarpetta (2006), «Regulation and Economic Performance: Product Market Reforms and Productivity in the OECD», en T. Eicher y C. García-Péñalosa (eds.), *Institutions, Development and Growth*, MIT Press, y A. Basanini, L. Nunziata y D. Venn (2009), «Job protection legislation and productivity growth in OECD countries», *Economic Policy*, 24 (58), pp. 349-402.

2010, frente al 1,9 % en la media de los países del área del euro. Finalmente, un mayor crecimiento esperado reduce los *spreads* de deuda pública. Así, los efectos a corto y a medio plazo de un ajuste fiscal, cuando se realiza por separado, y cuando se lleva a cabo junto con reformas estructurales que aumentan la competencia en el mercado de bienes y servicios y la flexibilidad del mercado de trabajo, son muy diferentes (véase recuadro 1.3. del capítulo 1 de este Informe). Las reformas estructurales, en la medida en que reduzcan las distorsiones existentes en los mercados de trabajo y de productos, tienen un impacto positivo significativo sobre la actividad y las finanzas públicas, que mitiga los efectos adversos de las tensiones financieras y otorga un mayor margen de maniobra a la política fiscal.

4 Las bases de un programa de estabilidad fiscal para España

4.1 EL MARCO PRESUPUESTARIO Y LAS REGLAS FISCALES

El marco institucional de la política presupuestaria en los países europeos está siendo reconsiderado, otorgando un mayor protagonismo a las reglas que controlan el crecimiento del gasto público

En España, las leyes de estabilidad presupuestaria deberían reforzarse con la extensión de un límite de gasto a todas las administraciones, que además debería definirse con mayor precisión

La literatura económica muestra que los países que disponen de marcos presupuestarios más exigentes tienden a presentar una mayor disciplina fiscal. Además, las experiencias de algunos países de nuestro entorno muestran que los marcos de reglas fiscales más exitosos son aquellos que combinan una regla de déficit público con límites explícitos al gasto público (véase recuadro 2.1). En este sentido, la mayoría de los países de la UE han mejorado la calidad de sus marcos fiscales, como resultado, sobre todo, de la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) y de su extensión a un conjunto adicional de reglas fiscales nacionales. Además, entre las novedades para tratar de reforzar la disciplina fiscal en la UEM, la reforma del PEC actualmente en discusión incorpora la necesidad de desarrollar adecuadamente estos marcos fiscales nacionales y la aplicación de una regla de crecimiento prudente del gasto público a la hora de valorar los desarrollos fiscales de los países.

España cuenta con las leyes de estabilidad presupuestaria que establecen límites al déficit en el que pueden incurrir todos los niveles de las AAPP, así como las entidades públicas empresariales. En particular, la Administración Central, las CCAA, las CCLL y la Seguridad Social deben presentar una situación de equilibrio o superávit a lo largo del ciclo económico, en términos de capacidad de financiación. Sin embargo, tan solo la Administración General del Estado se encuentra sujeta por un límite de gasto anual aprobado por el Parlamento antes de la elaboración de los Presupuestos.

Dada la efectividad de estos límites al crecimiento del gasto, que han permitido reducir las desviaciones presupuestarias del Estado, exceptuando el período excepcional de crisis económica¹⁶, y, sobre todo, el carácter descentralizado del gasto público en España, este tipo de reglas debería extenderse a las Administraciones Territoriales, en particular a las CCAA, donde las desviaciones del gasto en relación con las previsiones presupuestaria han tenido un carácter sistemático y superaron el 3 % anual entre 1984 y 2007. Además, incluso en el caso del límite de gasto del Estado, puede mejorarse su definición, de forma que se efectúe no solo en términos de Contabilidad Presupuestaria, sino también en términos de Contabilidad Nacional, y se ancle en algún indicador macroeconómico, como el crecimiento tendencial del PIB nominal.

En este sentido, la reciente actualización del Programa de Estabilidad de España establece el compromiso de incorporar a la Ley de Estabilidad Presupuestaria una regla de gasto, con características similares a la reciente propuesta de la Comisión Europea (véase recuadro 2.1).

¹⁶ Véase T. Leal y J. Pérez (2009), *Análisis de las desviaciones presupuestarias aplicado al caso del presupuesto del Estado*, Documentos de Trabajo, n.º 0933, Banco de España.

Las experiencias de algunos países de nuestro entorno (Dinamarca, Suecia, Finlandia o Suiza) muestran que los marcos de reglas fiscales más exitosos son aquellos que combinan una regla de déficit público con límites explícitos al gasto público¹. Su utilidad reside en que se dirigen a la fuente habitual de déficits públicos. En concreto, la fijación ex ante de una cuantía máxima de gasto disciplina la elaboración de los presupuestos de cada unidad de gasto, que, así, tienen menos margen para presionar al alza sus demandas individuales. Por otra parte, la existencia de un límite de gasto permite ahorrar, ex post, el aumento de los ingresos en situaciones cíclicas mejores de lo esperado. Además, si la regla está bien definida y es transparente, permite identificar los componentes de gasto que generan las desviaciones.

¹ Véase G. Ljungman (2008), *Expenditure Ceilings - A Survey*, IMF Working Paper, n.º 282.

Una regla de gasto se encuentra en discusión a nivel europeo en el marco de las propuestas de reforma del PEC y, de acuerdo con la propuesta de la CE, su adopción obligaría a que, si un país no alcanzara su objetivo fiscal de medio plazo², la política fiscal se calificaría como prudente solo si el incremento del gasto fuera inferior al crecimiento potencial nominal de la economía, corregido este último de medidas discrecionales sobre los ingresos³.

² El objetivo de medio plazo del PEC se define de forma individual para cada país, pero, en general, obliga a alcanzar y a mantener un saldo público estructural equilibrado.

³ Esto último implica que el crecimiento del gasto podría superar el potencial de la economía si se prevé una reforma fiscal que vaya a aumentar los ingresos (y lo contrario para una reducción impositiva). El exceso permitido de crecimiento del gasto sobre el potencial será igual a la magnitud de los ingresos recaudados por el incremento de impuestos.

SIMULACIÓN EX POST PARA EL PERÍODO 1998-2007 DE LA APLICACIÓN DE UNA REGLA DE GASTO SIMILAR A LA PROPUESTA POR LA COMISIÓN EUROPEA (a) (b)

| Países | Crecimiento medio observado del gasto primario nominal (1998-2007) | Crecimiento medio del PIB real potencial (c) | Crecimiento máximo promedio del gasto primario nominal compatible con la regla de gasto (1998-2007) (d) | Número de años con crecimiento del gasto observado por encima de la regla de gasto (e) | Saldo público de las AAPP observado en 2007 | Saldo de las AAPP que se hubiera registrado en 2007 con una evolución del gasto compatible con la regla de gasto (f) |
|------------|--|--|---|--|---|--|
| Bélgica | 4,5 | 2,4 | 3,6 | 7,0 | -0,4 | 3,4 |
| Alemania | 1,5 | 1,7 | 2,4 | 3,0 | 0,3 | -3,5 |
| Estonia | 12,5 | 6,1 | 11,7 | 7,0 | 2,5 | 4,9 |
| Irlanda | 11,6 | 5,5 | 7,5 | 7,0 | 0,0 | 11,2 |
| Grecia | 9,3 | 2,9 | 6,5 | 9,0 | -6,7 | 3,0 |
| España | 7,8 | 3,0 | 5,9 | 8,0 | 1,9 | 8,2 |
| Francia | 3,9 | 2,2 | 3,0 | 7,0 | -2,7 | 1,2 |
| Italia | 4,4 | 1,9 | 3,6 | 7,0 | -1,5 | 1,8 |
| Chipre | 9,4 | 4,3 | 7,6 | 7,0 | 3,4 | 9,3 |
| Luxemburgo | 7,2 | 4,0 | 6,6 | 6,0 | 3,7 | 5,7 |
| Malta | 4,7 | 2,2 | 4,0 | 5,0 | -2,3 | -0,2 |
| Holanda | 5,5 | 1,7 | 4,6 | 6,0 | 0,2 | 3,4 |
| Austria | 3,2 | 2,2 | 2,7 | 6,0 | -0,6 | 1,3 |
| Portugal | 6,4 | 1,9 | 5,3 | 7,0 | -2,8 | 1,1 |
| Eslovenia | 9,5 | 3,7 | 9,1 | 7,0 | 0,0 | 1,8 |
| Eslovaquia | 6,9 | 4,6 | 8,6 | 6,0 | -1,8 | -8,3 |
| Finlandia | 4,0 | 2,7 | 3,1 | 7,0 | 5,2 | 9,1 |

FUENTES: Comisión Europea y Banco de España.

^a La simulación se efectúa año a año, si bien en las columnas 1, 2 y 3 se muestran los crecimientos promedios.

^b De acuerdo con la información disponible de las cuentas nacionales en diciembre de 2010.

^c Crecimiento potencial promedio del período 2004-2010 según el informe «The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States», Report of the Economic Policy Committee and the European Commission (2006).

^d La regla de gasto simulada se define como un límite al crecimiento del gasto primario nominal anual equivalente a la suma del crecimiento del PIB real potencial y del crecimiento observado del deflactor del PIB, ajustado por la existencia de medidas impositivas discrecionales. Además, si el país no ha alcanzado en el año analizado el objetivo fiscal de medio plazo, de acuerdo con las estimaciones disponibles en diciembre de 2010 de la CE del saldo ajustado de ciclo corregidas por el efecto de la regla, el límite máximo de crecimiento del gasto se reduce en un 1%.

^e La columna indica el número de años en los que el gasto observado fue superior al límite máximo en el período comprendido entre 1998 y 2007.

^f Saldo público que se habría obtenido en 2007 si el límite máximo de gasto estimado hubiera sido respetado todos los años del período.

En el cuadro adjunto se ilustra el funcionamiento de una regla de estas características⁴. En concreto, se muestra el saldo público que habrían obtenido los países del área del euro en 2007 en caso de que hubiesen aplicado una regla similar a la propuesta por la CE en todos los años del período 1997-2007. Para ello, se parte de los datos fiscales de 1997 y, en caso de que un país no haya alcanzado el objetivo fiscal de medio plazo que le impone el PEC, se establece un crecimiento del gasto público primario inferior en 1 pp al crecimiento potencial nominal de la economía⁵. En este ejercicio, una vez que el país alcanza el objetivo de medio plazo, el aumento del gasto primario se iguala al crecimiento potencial nominal de la economía⁶. Se puede comprobar que un cumplimiento estricto de esta regla habría llevado a una situación mucho más saneada en la mayoría de los países durante la década previa a la crisis económica. De hecho, Alemania aparece como el único país en el que su aplicación no habría llevado a una mejora de la situación fiscal, dado que presenta en el período analizado un crecimiento del gasto primario promedio del 1,5 %, por debajo en casi 1 pp del exigido por la regla (2,4 %). En España, la aplicación de una regla de este tipo habría facilitado el ahorro de los ingresos extraordinarios derivados de la expansión inmobiliaria y habría permitido la consecución de un superávit fiscal en 2007 superior en cerca de 6 pp del PIB al realmente observado. Esto es el resultado de que el crecimiento del gasto primario promedio del período fue en España significativamente superior al que se deriva de la aplicación de la regla (7,8 %, frente al 5,9 %, respectivamente).

La definición de una regla de gasto no está, sin embargo, exenta de dificultades. En primer lugar, se debe elegir la variable que permite anclar el crecimiento del gasto permitido. Si se parte de una situación de equilibrio presupuestario y, dado que los ingresos públicos presentan una elasticidad aproximadamente unitaria con el PIB nominal de la economía, el límite de gasto debería fijarse sobre la base del crecimiento de esta variable. Obviamente, si se parte de un déficit público, la vuelta al equilibrio presupuestario exigirá un crecimiento del gasto por debajo del crecimiento nominal hasta alcanzar dicho equilibrio. Por otra parte, para evitar que la variación del gasto público sea procíclica, se debe sustituir el PIB nominal por el PIB nominal potencial de la economía. De esta forma, en una fase de expansión económica, caracterizada por un crecimiento del PIB por encima del potencial, el gasto público deberá crecer por debajo del crecimiento del PIB observado, mientras que lo contrario sucederá en las recesiones. En todo caso, debe subrayarse que el crecimiento potencial de la economía no es una varia-

ble observable y su estimación es controvertida. Como consecuencia, de cara a su aplicación en la regla de gasto debe recomendarse una estimación prudente del producto potencial.

Por otra parte, el crecimiento del PIB potencial se estima normalmente solo en términos reales, por lo que se requiere adicionalmente la definición del componente nominal. Para ello, se puede recurrir a utilizar el crecimiento anual del deflactor del PIB. Sin embargo, si se permite que el crecimiento del gasto acomode cualquier incremento del deflactor, esto podría llevar a permitir aumentos del gasto muy elevados como consecuencia de la existencia de una inflación también muy elevada. Para evitar este problema, se puede optar por establecer algún límite al incremento del deflactor incorporado en la regla (por ejemplo, el compatible con la definición de estabilidad de precios del BCE).

Asimismo, la regla debe explicitar los componentes de gasto que se encuentran sujetos a la misma. En ocasiones, con el fin de evitar que el límite implique una reducción del gasto productivo, se ha propuesto la exclusión del gasto de inversión. Sin embargo, esta regla es más difícil de supervisar y más fácil de eludir, dado que en la práctica la distinción entre los gastos corrientes y de inversión no es clara. En este sentido, tanto el Reino Unido como Alemania han abandonado recientemente este tipo de reglas de oro. Por otra parte, las reglas fiscales nacionales existentes excluyen a menudo los pagos por intereses⁷. Finalmente, en ocasiones se propone excluir de la regla el gasto en prestaciones por desempleo, con el fin de evitar, de nuevo, un sesgo procíclico. Sin embargo, se argumenta que su exclusión añade complejidad a la regla y puede dejar fuera incrementos de gasto derivados de un incremento estructural del desempleo, que no se corregirán con la evolución cíclica.

La regla de gasto debe también explicitar el mecanismo de corrección de las posibles desviaciones que se produzcan, para lo que su encuadramiento en un horizonte de presupuestación plurianual puede resultar especialmente adecuado.

En resumen, las reglas de gasto se han demostrado un instrumento muy útil para garantizar la disciplina fiscal, pero su definición puede condicionar en gran medida su efectividad. Con carácter general, se puede afirmar que para maximizar su efectividad deben cubrir la totalidad del gasto público, incluyendo los gastos fiscales, aplicarse a todos los niveles de gobierno, encuadrarse en un marco presupuestario de medio plazo, establecer un mecanismo de corrección de las desviaciones y anclarse en estimaciones prudentes del crecimiento potencial y la inflación de la economía.

4 Véase L. Fernández-Caballero, P. Hernández de Cos y J. Pérez García (2011), *El marco de reglas fiscales en España*, mimeo.

5 El crecimiento potencial de cada país se calcula como la suma del crecimiento del PIB real potencial de acuerdo con las estimaciones de 2006 del Comité de Política Económica de la Unión Europea para el período 2004-2008 y el deflactor del PIB observado en cada año.

6 De acuerdo con lo señalado en la nota 3, el límite de gasto se incrementa/reduce por la cuantía estimada de las medidas impositivas discrecionales en cada año.

7 En un contexto de creciente endeudamiento público como el actual, esta exclusión podría dar lugar a un menor nivel de esfuerzo fiscal, mientras que lo contrario sucedería en una situación de reducción de las ratios de deuda pública sobre el PIB.

Además, los mecanismos para hacer cumplir las reglas deberían reforzarse...

... y debería aumentar la transparencia de las cuentas públicas, sobre todo en las Administraciones Territoriales

De acuerdo con esta regla, el gasto de las AAPP, presupuestado y ejecutado, no podrá superar la tasa de crecimiento a medio plazo de referencia de la economía española. Por otra parte, el gasto solo podrá superar el establecido por la regla de gasto si se adoptan medidas de aumento permanente de los ingresos; a su vez, los cambios normativos que conlleven pérdidas permanentes de ingresos llevarán automáticamente a una revisión a la baja del umbral de gasto. La regla de gasto será aplicable directamente a la Administración Central del Estado y a las Corporaciones Locales, y el Gobierno promoverá su adopción por las CCAA¹⁷.

Las reglas fiscales deben incorporar los mecanismos adecuados que obliguen a su aplicación o, en caso de incumplimiento, a su corrección. En el caso español, la Ley de Estabilidad permite la existencia de desviaciones respecto a los límites establecidos, de forma que, si se producen, la administración responsable se ve obligada a presentar un plan de corrección, que en el caso de las CCAA debe ser aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Además, se establece que, si como consecuencia de ese incumplimiento España es sancionada en el contexto del PEC, la administración responsable pagará la parte proporcional de la sanción. Por otra parte, la Ley de Estabilidad permite que el Estado central condicione las autorizaciones de emisión de deuda pública de las CCAA al cumplimiento de los objetivos. Esta condicionalidad de las autorizaciones es, de hecho, la que se está aplicando en este último año y su utilización debe valorarse muy positivamente, a pesar de no ser de aplicación automática. En este sentido, debe recordarse que una mayor automaticidad en la fijación de determinadas sanciones es una pretensión de la reforma del Pacto de Estabilidad. En la legislación española no existe, sin embargo, la posibilidad de establecer sanciones, más allá de las mencionadas que se deriven del incumplimiento del PEC, una posibilidad que podría plantearse de cara al futuro como un mecanismo adicional de disciplina, aunque la evidencia muestra que no es fácil definir estas de manera que su aplicación sea efectiva.

Otro elemento esencial de las reglas fiscales es la transparencia, tal y como se reconoce en la Ley de Estabilidad Presupuestaria. Por ello, aunque la difusión de datos relativos a la actividad del Estado es abundante, detallada y con desfases relativamente reducidos, no era este el caso de la mayoría de las Administraciones Territoriales hasta fechas recientes, lo que limitaba la capacidad para controlar a tiempo su actividad y la rendición de cuentas, y resultaba especialmente peligroso en un momento como el actual, en el que la falta de información puede redundar en una desconfianza de los mercados¹⁸.

Con el fin de subsanar estas carencias, el Gobierno comenzó a publicar a finales de 2010 información sobre la ejecución presupuestaria del conjunto y de cada una de las CCAA, con carácter trimestral (véase cuadro 2.2). En todo caso, sería deseable una publicación regular de la ejecución presupuestaria del conjunto y de cada una de las CCAA, con la misma periodicidad, grado de detalle, desfase y facilidad de acceso que las del Estado. También sería conveniente la disponibilidad de alguna información, posiblemente de carácter más agregado, para las principales ciudades, dado su tamaño relativo en comparación con la mayoría de las CCAA. Las propuestas de Eurostat más recientes para reforzar el Pacto de Estabilidad en materia estadística van precisamente en la dirección de acrecentar la transparencia.

¹⁷ Además, el Programa de Estabilidad, en línea con la propuesta de reforma del Pacto de Estabilidad (que prefiere otorgar mayor importancia a la deuda pública en el procedimiento de supervisión fiscal europeo), menciona que se establecerán reglas más estrictas para el endeudamiento, ampliando su seguimiento, que se referirá no solo al cumplimiento de las reglas sobre la deuda definida en el Protocolo de Déficit Excesivo, sino también al resto de pasivos financieros.

¹⁸ Véase T. Leal, D. Pedregal y J. J. Pérez, «Short-term monitoring of the Spanish government balance», *SERIEs-Journal of the Spanish Economic Association*, 2, pp. 97-119.

DISPONIBILIDAD DE INFORMACIÓN INTRAANUAL EN INTERNET EN DICIEMBRE DE 2010 SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, EL ESTADO, LA SEGURIDAD SOCIAL Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

CUADRO 2.2

| | Cobertura | Frecuencia | Retraso en la publicación | Primer año disponible | Marco contable |
|---|-----------------------|-------------|-------------------------------|---|----------------|
| ESTADO | Ingresos y gastos | Mensual (a) | Aproximadamente, un mes | Caja: Enero de 1988 CN: Enero de 1995 | CN, Caja |
| SEGURIDAD SOCIAL | | | | | |
| Sistema de la Seguridad Social | Ingresos y gastos | Mensual (a) | Aproximadamente, un mes | Enero de 1984 | Caja |
| Sistema Público de Empleo Estatal | Ingresos y gastos | Mensual (a) | Aproximadamente, un mes | Enero de 1984 (b) | Caja |
| COMUNIDADES AUTÓNOMAS | Ingresos y gastos | Trimestral | Dos meses | IV TR 2010 | Presupuestos |
| Desde diciembre de 2010 se publican trimestralmente de forma homogénea los datos relativos a la ejecución presupuestaria del agregado de CCAA y de cada CA. | | | | | |
| Otros datos publicados de manera regular (c): | | | | | |
| Andalucía | Ingresos y gastos | Trimestral | Aproximadamente, un mes | 2008 | Caja |
| Aragón | — | — | — | — | — |
| Asturias | — | — | — | — | — |
| Baleares | — | — | — | — | — |
| Canarias | Ingresos y gastos (d) | Trimestral | Aproximadamente, un mes | 1990 | Caja |
| Cantabria | Ingresos y gastos | Mensual | Aproximadamente, un mes | 2006 (semestral de 2001 a 2005) | Caja |
| Castilla-La Mancha | Ingresos y gastos | Trimestral | — | 1999 | Caja |
| Castilla y León | Ingresos y gastos | Mensual | Aproximadamente, un mes | Noviembre de 2009 (trimestral desde 1991) | Caja |
| Cataluña | Ingresos y gastos | Mensual | Aproximadamente, dos meses | 2007 | Caja |
| Extremadura | — | — | — | — | — |
| Galicia | Ingresos y gastos | Trimestral | Aproximadamente, cuator meses | I TR 2002 | Caja |
| La Rioja | — | — | — | — | — |
| Madrid | Gastos | Mensual | Aproximadamente, dos meses | Octubre de 1998 | Caja |
| Murcia | — | — | — | — | — |
| Comunidad Foral de Navarra | — | — | — | — | — |
| Comunidad Aut. País Vasco | Ingresos y gastos | Trimestral | Aproximadamente, dos meses | II TR 2004 (anuales desde 2000) | Caja |
| Comunidad Valenciana | — | — | — | — | — |
| ADMINISTRACIONES PÚBLICAS | Ingresos y gastos | Trimestral | Aproximadamente, tres meses | 2000 | CN |

FUENTES: Intervención General de la Administración del Estado, Administración de la Seguridad Social, Consejerías de Economía, Institutos de Estadística y Boletines Oficiales de cada una de las CCAA.

a La publicación del dato de diciembre de Estado, SSS y SPEE sufre un retraso superior al mes.

b Los datos de SSS y SPEE con anterioridad a esa fecha eran publicados con frecuencia trimestral.

c Búsqueda realizada sobre fuentes públicas a fecha 10 de diciembre de 2010. Las fuentes consultadas han sido las páginas web de la Consejería de Economía, el Boletín Oficial y el Instituto de Estadística de cada una de las CCAA.

d Las primeras publicaciones sobre la ejecución presupuestaria de Canarias solamente incluían ejecución de ingresos.

La planificación presupuestaria a medio plazo debería adquirir más relevancia

Una planificación presupuestaria a medio plazo, que obligue a analizar periódicamente la dinámica estructural de las distintas partidas de los ingresos y de los gastos públicos y que permita detectar los nichos donde los márgenes para la racionalización y el ajuste son superiores, puede resultar especialmente apropiada cuando se requieren medidas de ajuste que van más allá de una corrección transitoria de los desequilibrios. De hecho, la aplicación de marcos de presupuestación plurianual de carácter vinculante también se señala en la literatura como un factor positivo en la aplicación de planes de ajuste fiscal, siendo Holanda el mejor ejemplo de aplicación exitosa de este principio.

Para la disciplina fiscal, la definición de un marco adecuado para las Administraciones Territoriales resulta crucial

En algunos casos, la delegación total o parcial de ciertas decisiones de política fiscal a un organismo independiente ha sido también discutida recientemente a escala internacional como un mecanismo de incrementar la disciplina, aunque su diseño y efectividad no están exentos de controversia (véase recuadro 2.2).

En un sistema tan descentralizado como el español, el logro de la disciplina fiscal se enfrenta a los problemas tradicionales de coordinación entre administraciones. En este sentido, además de la extensión de las reglas fiscales a los niveles inferiores de gobierno, la Ley de Estabilidad incluye una cláusula que establece que el Estado no se hará cargo de la financiación de los déficits o deuda pública de los niveles inferiores de gobierno¹⁹. Esta cláusula trata de evitar que el coste de los comportamientos fiscales inadecuados en una región se traslade al resto o al Estado central, y es fundamental para que el mercado de capitales mantenga un efecto disciplinador relevante a partir de la discriminación entre las primas de riesgo de la deuda de las distintas administraciones.

Adicionalmente, el logro de la disciplina fiscal también depende de la existencia de una cierta correspondencia entre el nivel de responsabilidades de gasto de las regiones y su autonomía fiscal (corresponsabilidad fiscal), entendida esta última como la capacidad de las regiones de generación de ingresos para financiar aquel gasto. Sin esta autonomía, las regiones dependen excesivamente de las transferencias intergubernamentales, distorsionando la relación que debe existir entre los impuestos y el gasto público, lo que hace más improbable que los ciudadanos penalicen el comportamiento indisciplinado de los gobernantes, al crear la apariencia de que el gasto regional es financiado, al menos en parte, por los no residentes en la región. La literatura empírica encuentra, de hecho, una relación positiva entre el nivel de las transferencias recibidas por las regiones y su nivel de gasto y de déficit público²⁰. En España, aunque se ha producido un incremento gradual de la corresponsabilidad fiscal, este incremento solo ha alcanzado una magnitud y, sobre todo, unas características relevantes en los últimos acuerdos de financiación, en la medida en que se eliminaron las garantías estatales sobre el crecimiento de los ingresos, se incrementó el peso de los ingresos impositivos en el total de ingresos de las CCAA, reduciéndose la dependencia de las transferencias estatales, y se incrementó la capacidad de modificación normativa sobre los mismos (véase cuadro 2.3).

Sin embargo, quedan algunos elementos por resolver. El primero surge de la falta de estabilidad del sistema, que ha generado un elevado incentivo a promover, por parte de las CCAA, los procesos negociadores como un medio de incrementar el volumen de financiación adquirida. A esta inestabilidad de los acuerdos de financiación habría también contribuido la complejidad del sistema, que dificulta la previsión de su evolución en el

¹⁹ En concreto, la Disposición Adicional Única de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria señala “El Estado no asumirá ni responderá de los compromisos de las Comunidades Autónomas, de las Entidades Locales y de los entes vinculados o dependientes de aquéllas, ...”

²⁰ Para el caso español, véase I. Argimón y P. Hernández de Cos (2011), «Fiscal Rules and Federalism as Determinants of Budget Performance: An Empirical Investigation for the Spanish Case», *Public Finance Review*, 3 de febrero.

Dentro del proceso de reforma de las reglas e instituciones de gobierno económico de la zona del euro, la introducción de cambios en el marco institucional de la política fiscal ocupa un lugar prioritario. A este respecto, dos recomendaciones que están siendo consideradas son¹ la de reforzar la independencia de la supervisión de las políticas fiscales, mediante la creación de una agencia europea fiscal independiente bajo el mandato del Eurogrupo, y la de ampliar los marcos fiscales nacionales, con la creación de oficinas presupuestarias independientes o instituciones fiscales supervisoras en todos los países miembros.

En relación con la tipología de agencias fiscales independientes, cabe distinguir dos modalidades². Por una parte, se encuentran los *consejos fiscales*, que, mediante el análisis y la previsión, actúan como referentes, contrapesos o garantes de la conducción ortodoxa de la política fiscal y del cumplimiento de las reglas fiscales existentes. Por otra parte, se clasifican como *autoridades fiscales independientes* las que, mediante el control directo de alguna herramienta operativa de la política fiscal, pueden influir sobre el equilibrio presupuestario.

La principal razón teórica que justifica la delegación de una decisión pública a una autoridad independiente se basa en la identificación de situaciones en las que existe incoherencia temporal, es decir, cuando se toman decisiones de corto plazo sin la consideración de sus consecuencias de largo plazo. En el caso de la política monetaria, el sesgo *inflacionista* puede reducirse mediante la delegación del control de las herramientas operativas monetarias a un banco central independiente con un objetivo claro de estabilidad de precios.

En el caso de la política fiscal, puede haber un sesgo *deficitario*, especialmente en el contexto de una unión monetaria³, pero la delegación de herramientas fiscales es menos común, debido al consenso limitado que existe sobre el nivel óptimo de los gastos e ingresos públicos. Un ejemplo de delegación de instrumentos fiscales a autoridades ajena al Gobierno se produce en la gestión de los fondos de inversión soberanos. En países democráticos, estos fondos sirven para suavizar el gasto público y los impuestos a lo largo del tiempo, y actúan dentro de un marco parecido a la delegación de la política monetaria, resumido en los «Principios de Santiago» del Fondo Monetario Internacional⁴. Según estas normas, dichos fondos deben tener un mandato que defina sus objetivos y que les otorgue la independencia operativa frente al Ministerio de Economía, sujeto a reglas de transparencia en su actuación. Además, los bancos centrales suelen actuar como garantes de la independencia de los fondos soberanos: por ejemplo, una división del Banco Central de Noruega gestiona los fondos noruegos, mientras que el Banco Central de Chile nombra el comité gestor de los fondos chilenos.

1 BCE (2010), «Reinforcing Economic Governance in the Euro Area», junio.

2 Véanse X. Debrun, D. Hauner y M. Kumar (2009), «Independent fiscal agencies», *Journal of Economic Surveys*, 23 (1), pp. 44-81, y L. Calmfors y S. Wren-Lewis (2011), *What should fiscal councils do?*, CESifo WP3382.

3 Véanse A. Velasco (1999), «A model of endogenous fiscal deficits and delayed fiscal reforms», en J. Poterba y J. von Hagen (eds.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Univ. of Chicago Press, y R. Beetsma y R. Bovenberg (1999), «Does monetary unification lead to excessive debt accumulation?», *Journal of Public Economics*, 74, pp. 299-325.

4 International Working Group of Sovereign Wealth Funds (2008), *Generally Accepted Principles and Practices*, octubre.

En la Eurozona, el papel de la Comisión Europea en la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) puede verse como una delegación de responsabilidades fiscales a una agencia supranacional. No obstante, el funcionamiento del PEC se ha visto comprometido por la falta de herramientas efectivas para garantizar a priori el objetivo de disciplina fiscal; además, la evidencia empírica sugiere que una agencia fiscal independiente debería tener un carácter nacional, dada la importancia del conocimiento específico de los marcos fiscales nacionales para su funcionamiento eficaz. De acuerdo con estos argumentos, han surgido propuestas de diseño de posibles autoridades fiscales independientes con un mandato centrado en el equilibrio presupuestario, y con control de instrumentos operativos para asegurarlo, tales como modificar los tipos impositivos sobre el valor añadido o sobre la renta, sin intervención del Parlamento, cuando las circunstancias presupuestarias o coyunturales lo exigiesen, o imponer recortes globales en caso de que el legislativo plantease un presupuesto incoherente con el déficit establecido⁵.

No obstante, la mayoría de las agencias fiscales independientes en funcionamiento toma la forma de consejos asesores. Sus mandatos van desde la preparación de previsiones presupuestarias y macroeconómicas hasta la evaluación de posibles programas gubernamentales. La evidencia histórica sugiere que estos consejos pueden reducir el sesgo deficitario si intervienen directamente en el proceso presupuestario con recomendaciones normativas propias, y que pueden reforzar el impacto de las reglas, leyes u objetivos fiscales⁶. Hay un ejemplo en Estados Unidos, donde las proyecciones del consejo fiscal del Congreso servían para calcular los ajustes fiscales necesarios para compensar nuevos programas de gasto; otro en los Países Bajos, donde los partidos políticos toman como base las previsiones macroeconómicas del consejo fiscal, que evalúa también los acuerdos fiscales de los Gobiernos de coalición; y otro en Chile, donde dos paneles mutuamente independientes vigilan el mantenimiento de un superávit estructural del 1 % del PIB a lo largo del ciclo económico. Otro papel relevante de algunas agencias fiscales independientes es actuar como un árbitro neutral entre la Administración General del Estado y las Administraciones Territoriales, como establece una reforma reciente en Australia⁷.

En el caso español, una novedad institucional ha sido el establecimiento, este año, de la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales (OPCG)⁸, que se crea como un mecanismo de asesoramiento técnico a las Cortes en el seguimiento y control de la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado, cuyo papel está todavía pendiente de definir en detalle.

5 Véanse J. von Hagen y I. Harden (1995), «Budget processes and commitment to fiscal discipline», *European Economic Review*, 39, pp. 771-779; S. Wren-Lewis (2002), *Fiscal policy, inflation, and stabilisation in EMU*, mimeo, Univ. of Exeter; L. Calmfors (2003), «Fiscal policy to stabilise the domestic economy in the EMU: what can we learn from monetary policy?», *CESifo Economic Studies*, 49 (3), pp. 319-353, y C. Wyplosz (2005), «Fiscal policy: institutions versus rules?», *National Institute Economic Review*, 191, pp. 70-84.

6 Véanse Debrun et ál. (2009), op. cit., y Calmfors y Wren-Lewis (2011), op. cit.

7 Council of Australian Governments (2010), Charter, «COAG Reform Council», 30 de junio.

8 Ley 37/2010, de 15 de noviembre, por la que se crea la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales.

| IMPUESTOS CEDIDOS (entre paréntesis, los porcentajes de cesión del sistema anterior) | % de cesión | Capacidad normativa |
|---|-------------|---------------------|
| IMPUESTOS DIRECTOS | | |
| IRPF | 50 (33) | Sí |
| Sucesiones y donaciones | 100 (100) | Sí |
| IMPUESTOS INDIRECTOS | | |
| IVA | 50 (35) | No |
| Especiales de fabricación | 58 (40) | No |
| Ventas minoristas de hidrocarburos | 100 (100) | Sí |
| Electricidad | 100 (100) | No |
| Transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados | 100 (100) | Sí |
| Matriculación | 100 (100) | Sí |
| Tasas sobre juego | 100 (100) | Sí |
| FONDO DE GARANTÍA | | |
| Cuantía en el año base: las CCAA aportan el 75 % de los impuestos cedidos en términos normativos y el Estado aporta una cuantía en torno al 0,8 % del PIB. | | |
| El Fondo se reparte por CCAA según la población ajustada (población 30 %, población protegida equivalente 38 %, población mayor de 65 años 8,5 %, población hasta 16 años 20,5 %, superficie 1,8 %, dispersión 0,6 %, insularidad 0,6 %). | | |
| En los años futuros, la aportación de las CCAA evoluciona según la recaudación, la aportación del Estado evoluciona según el ITE (a) y la población ajustada se recalcula año a año. | | |
| FONDO DE SUFICIENCIA GLOBAL | | |
| Cuantía en el año base: necesidades de financiación de cada CA (incluyendo la participación en la aportación adicional del Estado al sistema, en torno al 0,7 % del PIB), menos la financiación por tributos cedidos en términos normativos y menos la participación neta en el Fondo de Garantía. | | |
| En los años futuros, el Fondo evoluciona según el ITE (a). | | |
| FONDOS DE CONVERGENCIA AUTONÓMICA | | |
| Se crean dos nuevos fondos: el Fondo de Competitividad (0,2 % del PIB en el año base) y el Fondo de Cooperación (0,1 % del PIB en el año base). | | |
| El Fondo de Competitividad se reparte anualmente entre las CCAA con financiación per cápita ajustada inferior a la media o a su capacidad fiscal, en función de su población ajustada relativa. | | |
| El Fondo de Cooperación se reparte anualmente entre las CCAA que tengan un PIB per cápita inferior al 90 % de la media, que tengan una densidad de población inferior al 50 % de la densidad media o que, teniendo un crecimiento de población inferior al 90 % de la media, tengan una densidad de población por kilómetro cuadrado inferior a la cifra resultante de multiplicar por 1,25 la densidad media de las CCAA de régimen común. | | |
| En los años futuros, ambos fondos evolucionan con el ITE (a). | | |

FUENTE: Banco de España.

a El ITE está constituido por la recaudación estatal en el ejercicio, excluidos los recursos tributarios cedidos a las CCAA, por IRPF, IVA y los impuestos especiales de fabricación sobre la cerveza, sobre el vino y bebidas fermentadas, sobre productos intermedios, sobre alcohol y bebidas derivadas, sobre hidrocarburos y sobre las labores del tabaco.

tiempo e incluso su concreción anual, que solo depende de la recaudación fiscal efectiva con un desfase temporal. El segundo elemento, asociado al primero, surge de la forma en que se determina el gasto garantizado de las CCAA, puesto que en los procesos de negociación se ha optado siempre por tomar como dato el nivel de financiación previo, lo que garantiza a todas las CCAA que, en el año tomado como base, no sufrirán merma alguna en sus recursos. De cara al futuro, sería deseable, de un lado, una mayor estabilidad del sistema de financiación y, de otro, el empleo de algún método de cálculo objetivo de las necesidades reales de gasto de las CCAA, que evaluará el gasto efectivo actual, dotara al sistema de una mayor objetividad y eliminará los incentivos a replantear periódicamente acuerdos que tomen como base el nivel de financiación previamente alcanzado.

4.2 EL GASTO PÚBLICO

Para garantizar la estabilidad fiscal, resulta fundamental la reforma de las pensiones...

... que incida sobre la edad de jubilación efectiva y sobre la proporcionalidad entre las cotizaciones y las pensiones, tal y como hace el reciente proyecto de reforma

La introducción de un factor de sostenibilidad es especialmente relevante...

... mientras que, de cara a mejorar la transparencia y los incentivos del sistema, sería deseable avanzar hacia la proporcionalidad entre cotizaciones y pensiones

Con una perspectiva de largo plazo, el factor más relevante para la sostenibilidad fiscal en España y en el resto de países desarrollados es el impacto sobre las cuentas públicas del envejecimiento de la población, que presionará al alza tanto el gasto en pensiones como el gasto sanitario y en dependencia. Por tanto, garantizar la sostenibilidad en el largo plazo de las finanzas públicas pasa, en primer lugar, por la reforma del sistema de pensiones. Esta reforma es, además, especialmente adecuada en el corto plazo, dado que de la misma se pueden derivar importantes efectos positivos sobre la confianza, mientras que sus repercusiones sobre la demanda son muy limitadas. Todo ello sin olvidar su influencia positiva sobre el crecimiento potencial de la economía, a través de un incremento de las tasas de participación, en particular las de los individuos de más edad.

Puesto que el incremento del gasto se debe esencialmente al incremento de la esperanza de vida y a su consiguiente impacto sobre la tasa de dependencia, la sostenibilidad del sistema requiere retrasar la edad de jubilación, limitando la jubilación anticipada e incentivando la permanencia en la vida laboral. Las mismas consideraciones, junto con razones de equidad y de incentivación de la participación en el mercado de trabajo, aconsejan avanzar también hacia la proporcionalidad de las cotizaciones pagadas a lo largo de la vida laboral y las pensiones recibidas, para lo cual se necesita ampliar significativamente el número de años de cotización para el cálculo de la base reguladora, lo que nos acerca a la situación de algunos países de nuestro entorno (véase cuadro 2.4).

El proyecto de ley de reforma del sistema público de pensiones enviado por el Gobierno a las Cortes Generales en marzo de 2011 avanza en ambas direcciones, y conseguiría, según las proyecciones disponibles, un ahorro importante del incremento de gasto previsto (véase recuadro 2.3).

La reforma incorpora, además, un factor de sostenibilidad a partir de 2027, que deberá servir para revisar cada cinco años los parámetros fundamentales del sistema en función de las diferencias entre la evolución de la esperanza de vida a los 67 años de la población entre el año 2027 y en el año en que se efectúe la revisión. La pronta definición de este factor de sostenibilidad y el adelanto de su aplicación sobre la fecha prevista (2027) resultan especialmente relevantes, lo que evitaría sucesivas tandas de negociaciones sobre la adaptación de los parámetros, que tan difíciles resultan de acordar.

Algunos países de nuestro entorno han introducido ya medidas similares (véase cuadro 2.4). En algunos de ellos (Finlandia, Italia y Portugal), el factor de sostenibilidad depende de la evolución de la esperanza de vida, mientras que en Alemania depende de la evolución de la ratio pensionistas/cotizantes. En los casos de Finlandia y de Italia solo afecta al cálculo de las nuevas pensiones; mientras que, en el caso alemán, el factor de sostenibilidad afecta a las nuevas pensiones y a la manera en que se actualizan las antiguas. En la mayoría de los casos, el ajuste de los parámetros del sistema de seguridad social es automático, salvo en el caso austriaco, donde la evolución de la esperanza de vida sirve solo de indicador de la necesidad de activar el ajuste.

Algunos países (Suecia, Italia y algunos de Europa Central y del Este) han optado por reformas de mayor envergadura, como es la transición hacia un sistema, que, siendo de reparto, se basa en el principio de contribución definida. Bajo este principio, las pensiones son proporcionales a las cotizaciones realizadas por cada individuo a lo largo de toda su vida laboral, adecuadamente actualizadas en función de la evolución demográfica y económica, y dependen de su edad en el momento de la jubilación. Esta regla implica una mayor transparencia en el cálculo de las pensiones, lo que incentiva la participación

REFORMAS RECENTES EN LOS SISTEMAS DE PENSIONES DE LA UE 15

| | Edad de jubilación | Incentivos a la prolongación de la actividad | Reformas paramétricas | | | Reformas estructurales | | |
|-------------|--------------------|--|-----------------------|----------------------------|-----------------------------|--------------------------|-----------------------|--------------------|
| | | | Medida | Actualización de las bases | Actualización de la pensión | Factor de sostenibilidad | Contribución definida | Cuentas nacionales |
| Alemania | X | X | | | X | X | | |
| Austria | X | X | X | X | | | | |
| Bélgica | X | X | | X | | | | |
| Dinamarca | X | X | | | | X | | |
| España (a) | | X | | | | | | |
| Finlandia | | X | X | X | X | X | | |
| Francia | X | X | X | X | | X | | |
| Grecia | X | | X | | | | | |
| Holanda | | | | | | | | |
| Irlanda | | X | | | | | | |
| Italia | X | X | X | | X | X | | X |
| Luxemburgo | | | X | | | | | |
| Portugal | X | X | X | X | X | X | | |
| Reino Unido | X | X | | | X | | | |
| Suecia | | | X | | | X | X | X |

DESCRIPCIÓN DE LOS FACTORES DE SOSTENIBILIDAD EXISTENTES EN LOS SISTEMAS DE PENSIONES DE LA UE 15

| | |
|-----------|---|
| Alemania | El grado de indexación de la pensión al crecimiento de los salarios se ajustará en función de la diferencia entre la variación del número de contribuyentes al sistema y el aumento del número de pensionistas. |
| Dinamarca | Los aumentos en la esperanza de vida a los 60 años a partir de 2005 se traducirán en retrasos en la edad de jubilación de manera que el número medio de años de cobro de pensión se mantenga fijo en 19,5 años. Las nuevas estimaciones, que se actualizarán cada 5 años, entrarán en vigor 10 años después. |
| Finlandia | El importe de la pensión se ajusta en función de los cambios que se produzcan en la esperanza de vida a partir de 2010. |
| Francia | El período de referencia que se utiliza para el cálculo del importe de la pensión se ajusta en función de los aumentos que se produzcan en la esperanza de vida a los 60 años, de forma que la relación entre el período de referencia para el cálculo de la pensión y el número de años esperado en la jubilación se mantenga constante. |
| Italia | El importe de la pensión depende directamente de los «coeficientes de transformación», que dependen de la esperanza de vida. Estos se deben revisar cada diez años. |
| Portugal | El importe de la pensión se ajustará según el cociente entre la esperanza de vida a los 65 años en 2006 y la esperanza de vida a esa misma edad en el año inmediatamente anterior en el que se produzca la jubilación. |
| Suecia | El importe de la pensión se ajustará en función de la esperanza de vida a la edad en que se produzca la jubilación, sin distinguir por sexo. |

FUENTES: CPE, Comisión Europea y Banco de España.

a No se incluyen las medidas que forman parte del proyecto de reforma del sistema de pensiones enviado por el Gobierno al Parlamento en marzo del 2011.

laboral, produce un alargamiento de la vida laboral y, de esta manera, acaba elevando la relación entre las pensiones recibidas y los salarios.

La dinámica del gasto sanitario también es preocupante...

Las estimaciones disponibles anticipan un fuerte incremento del gasto sanitario como consecuencia del envejecimiento de la población, de alrededor de 1,6 puntos del PIB hasta 2060²¹. Cuando se analiza la evolución del gasto público por funciones en la década

²¹ Véase Comisión Europea y CPE (2009), «The 2009 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)», *European Economy*, n.º 2/2009.

En marzo de 2011, el Gobierno envió al Parlamento el proyecto de ley de reforma del sistema público de pensiones, por el que se propone modificar algunos de sus principales parámetros. En primer lugar, la edad de jubilación se retrasa, con carácter general, a los 67 años (frente a los 65 actuales). El paso de 65 a 67 años se aplicará progresivamente en el período comprendido entre 2013 y 2027, al ritmo de un mes por año hasta 2018 y de dos meses por año a partir de 2019. Sin embargo, aquellos trabajadores que hayan cotizado 38 años y seis meses podrán seguir jubilándose a los 65.

La reforma también establece que, a partir de los 63 años, existe la posibilidad de jubilarse anticipadamente, siempre que se haya acreditado un mínimo de 33 años cotizados, siendo el coeficiente reductor anual de un 7,5% por año de anticipo sobre la nueva edad ordinaria de jubilación en cada caso, si bien en estos casos no podrán dar lugar a complemento por mínimos en la pensión. La única excepción a esta regla establece que la edad mínima (63 años) podrá ser reducida hasta los 61 años de edad en situaciones de crisis.

El segundo elemento destacado de la reforma es el alargamiento del período de cálculo de la base reguladora de 15 a 25 años (inmediatamente anteriores a la jubilación), que se realizará de manera progresiva a razón de un año entre 2013 y 2022. Asimismo, habrá que acreditar 37 años de cotización para acceder al 100 % de la base reguladora de la pensión, de forma que los 15 primeros años de cotización darán derecho al 50 %, mientras que el 50 % restante se obtendrá de forma proporcional entre los 15 y los 37 años de cotización, haciendo el cómputo de forma mensual. En este caso, también se fija un período transitorio, que comenzará en 2013 y concluirá en 2027. Además, se establece que, en caso de existir lagunas de cotización, las correspondientes a los primeros 24 meses se completarán con la base mínima de cotización, y las que excedan de 24 meses, con el 50 % de la misma, que contrasta con la legislación actual, en la que todas las lagunas se completan con la base mínima.

Por otra parte, la reforma introduce un factor de sostenibilidad a partir de 2027, con el objetivo de mantener la proporcionalidad entre las contribuciones y las prestaciones esperadas del sistema, en virtud del cual cada cinco años se revisarán sus parámetros fundamentales según las diferencias que se observen entre la esperanza de vida a los 67 años de la población en el año en que se efectúe la revisión y la esperanza de vida a los 67 años en 2027, utilizando a tal efecto las previsiones realizadas por los organismos oficiales competentes. Finalmente, la reforma posibilita que, en determinadas condiciones, las mujeres que hayan interrumpido su vida laboral por nacimiento o adopción puedan adelantar la edad de jubilación antes de los 67 años, en nueve meses por cada hijo, con un máximo de dos años. También se establecen nuevos incentivos a la prolongación de la vida laboral, así como una mayor protección a los programas formativos universitarios y de formación profesional, de forma que los entes y empresas que los financien, deberán cotizar a la Seguridad Social por los beneficiarios de los mismos.

En relación con el impacto potencial de esta reforma, la información de la Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL) permite identificar, en primer lugar, que un porcentaje significativo de individuos se jubila en la actualidad con carreras de cotización superiores a los 38 años y 6 meses. Estos individuos podrían, de acuerdo con la nueva normativa, seguir jubilándose a los 65 años y, por tanto, no se verían afectados por el incremento de la edad de jubilación. En particular, se observa que, desde 1998, el porcentaje de individuos que se ha jubilado con una edad de 65 años o menos y con un período de cotización superior o igual a 39 años se ha mantenido relativamente estable en un valor cercano al 50 %.

Distinguiendo por sexos, este porcentaje es superior en el caso de los hombres (alrededor del 61 %) al de las mujeres (20 % en 2009). En el caso de las mujeres se observa, además, una suave tendencia creciente de este porcentaje, desde el 12 % de 1998 hasta el 20 % de 2009, por lo que, en el futuro, el aumento de la participación femenina podría presionar ligeramente al alza este porcentaje, incrementando el número de personas que podría acogerse a la jubilación a los 65 años.

Por niveles de cualificación, se aprecia que el colectivo de individuos de cualificación más alta presenta un porcentaje ligeramente inferior al resto, debido posiblemente a que la mayor educación viene asociada a una edad de entrada al mercado laboral más tardía. De cara al futuro, en la medida en que este colectivo de mayor cualificación siga aumentando, podría producirse una reducción del porcentaje de personas que puede acogerse a la jubilación a los 65 años.

En resumen, no se aprecian tendencias claras en la evolución del porcentaje de individuos, que con 65 años o menos, y disponiendo de un historial de jubilación igual o superior a 39 años, se han jubilado en los últimos años. De cara al futuro, de mantenerse estos porcentajes, el incremento de la edad legal de jubilación en dos años, de los 65 a los 67 años, generaría un impacto de alrededor del 1,1 años en promedio sobre la edad efectiva de jubilación. En todo caso, el aumento de la tasa de participación femenina podría impulsar al alza dicho porcentaje, mientras que el presumible aumento del nivel educativo de la población contribuiría en sentido contrario.

En cuanto a cómo afectará a la pensión media el incremento del número de años de cotización que se tienen en cuenta en el cálculo de la base reguladora y el nuevo tratamiento de las lagunas de cotización, con la información proporcionada por la MCVL se puede estimar el impacto que se derivaría de estas modificaciones si se hubiera aplicado la nueva regulación (la correspondiente al año final del período transitorio, 2022) a las altas de jubilación que se produjeron en 2008. Para ello, se estiman las bases reguladoras de la generación que nació en 1943 y que se jubiló en 2008, colectivo para el que se obtiene que la aplicación de la reforma habría producido una reducción promedio de las pensiones del 4,7 %. Esta reducción no puede, sin embargo, tomarse como una estimación del impacto de la reforma sobre las pensiones futuras, dado que, entre otros aspectos, los individuos podrían mo-

dificar su comportamiento, aumentando por ejemplo su participación en el mercado de trabajo, como consecuencia de la reforma.

La calibración de los efectos en el largo plazo de una reforma tan amplia de los parámetros del sistema de pensiones es una tarea compleja y sometida a la incertidumbre de los muchos supuestos que tienen que realizarse. Entre los ejercicios posibles, se han realizado estimaciones con un modelo de equilibrio general, calibrado para la economía española, con generaciones solapadas de agentes económicos que toman decisiones óptimas de consumo, ahorro, trabajo e inversión. Estas estimaciones son comparables con las realizadas por el Comité de Política Económica de la Comisión Europea¹, que muestran un incremento del gasto en pensiones contributivas de 6,3 puntos del PIB entre 2009 y 2060, en la medida en que están basadas en las mismas proyecciones de población hasta 2060 (las elaboradas por Eurostat y que se conocen bajo la denominación de EUROPOP 2008) y la misma proyección sobre la productividad total de los factores, que es un factor deter-

minante de la evolución futura del PIB y, por lo tanto, de la sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social.

En concreto, se han simulado el impacto sobre el gasto en pensiones futuro del aumento estimado en la edad efectiva de jubilación, la extensión del período de cómputo que determina la base reguladora y la modificación de la escala de porcentajes según el número de años cotizados. Los resultados de las simulaciones muestran que el efecto de estas modificaciones podría suponer un ahorro de alrededor del 40 % del aumento del gasto en pensiones sobre el PIB proyectado entre 2009 y 2060 (véase cuadro adjunto), por lo que la reforma supone un paso importante para aliviar los efectos del envejecimiento de la población. Estos resultados se encuentran en línea con los estimados por otros trabajos disponibles, incluida la estimación oficial del Gobierno. Además, estos efectos de la reforma podrían ampliarse por la activación del factor de sostenibilidad, que contribuiría a reducir el gasto en pensiones adicionalmente si de su aplicación se desprendiesen nuevas modificaciones de los parámetros del sistema, como, por ejemplo, incrementos en el número de años utilizados para el cálculo de la pensión y/o retrasos en la edad efectiva de jubilación.

¹ Véase Comisión Europea y CPE (2009), «The 2009 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)», *European Economy*, n.º 2/2009.

EL IMPACTO DE LA REFORMA SOBRE EL GASTO EN PENSIONES FUTURO. UNA COMPARACIÓN DE LAS ESTIMACIONES EXISTENTES (%)

| | Aumento de la edad de jubilación (1) | Extensión del período de cómputo (2) | Cambio en la escala (3) | Efecto total (1) + (2) + (3) | Factor de sostenibilidad |
|---|--------------------------------------|--------------------------------------|-------------------------|------------------------------|--------------------------|
| Período 2009-2050 | | | | | |
| Gobierno | 15 | 15 | 8 | 38 | 15 |
| Díaz-Saavedra et ál. (2010) (Δ jub. 1,4 años) (b) | — | — | — | 38 | — |
| De la Fuente y Doménech (2011) | — | — | — | 40 | — |
| Modelo Banco de España (Δ jub. 1 año) (c) | 14 | 26 | 11 | 43 | — |
| Período 2009-2060 | | | | | |
| De la Fuente y Doménech (2011) | — | — | — | 39 | — |
| Modelo Banco de España (Δ jub. 1 año) (c) | 7 | 22 | 10 | 37 | — |

FUENTE: Banco de España.

a Los resultados muestran el ahorro de cada reforma expresado como porcentaje del aumento del gasto previsto sin reforma.

b Las estimaciones de Díaz-Saavedra et ál. (2010) incluyen (1) y (2), pero no (3). En estas, el incremento de la edad de jubilación simulado es de 1,4 años.

c En este modelo, la frecuencia mínima es anual, por lo que, para aproximar el retraso estimado en la edad de jubilación de 1,1 años, se simula un incremento de la edad de jubilación de un año. Además, debe tenerse en cuenta que el efecto total de las reformas, es decir, la suma de (1), de (2) y de (3) , no es igual a la suma individual de cada reforma, por las interacciones que se producen entre ellas.

previa a la crisis, destaca el fuerte crecimiento de esta partida, con tasas de crecimiento cercanas al 9 % anual entre 1997 y 2007, y superando el 20 % del total del gasto público. Una descomposición del crecimiento medio anual del gasto en sanidad per cápita muestra, además, que la contribución de los factores no demográficos (asociados, entre otros, a elementos de oferta) habría sido muy elevada, de forma que, si se extrapolara a futuro su comportamiento pasado, los incrementos del gasto sanitario en el largo plazo podrían superar los derivados del efecto puramente demográfico.

... aunque se pueden lograr ganancias de eficiencia en este sector

La remuneración de asalariados públicos debe desempeñar un papel destacado en el ajuste fiscal...

La mejora de la eficiencia del gasto sanitario podría permitir ahorros de costes incidiendo en ciertos factores regulatorios²², entre los que destacan los mecanismos de precios —especialmente utilizados en España—, la regulación de los precios de los proveedores, así como una cierta competencia en la provisión de los servicios (véase cuadro 2.5)²³.

En España, las AAPP empleaban algo más del 15 % del total de asalariados en 2009, con una masa salarial de cerca del 20 % de la remuneración de los asalariados del total de la economía, en promedio, en el período 1999-2010. En términos del gasto público, la importancia de esta variable es incluso superior, pues representa en torno al 26 % del total. En el ajuste fiscal en curso, de acuerdo con la última Actualización del Programa de Estabilidad, la contribución del recorte de esta masa salarial entre 2009 y 2014 podría suponer alrededor del 30 % del total de la reducción del déficit público.

La remuneración de asalariados ha desempeñado un papel doble en estrategias de consolidación exitosas de otros países, favoreciendo la permanencia del ajuste y reduciendo su efecto sobre la actividad económica en el corto plazo. La interacción entre los salarios del sector público y los del sector privado es el canal principal a través del cual se produce la amortiguación o compensación del posible efecto restrictivo de la contención de la remuneración de los asalariados públicos sobre el PIB. En el caso de la economía española, la evidencia indica que el efecto multiplicador sobre la actividad de una reducción de la remuneración por asalariado es positivo incluso en el corto plazo²⁴. Explotar esta relación entre salarios públicos y privados puede ser especialmente relevante en un contexto en el que el crecimiento de la economía exige ganancias significativas de competitividad. Para que ello sea posible en las circunstancias actuales, resulta imprescindible la reforma de la negociación colectiva.

En todo caso, debe tenerse en cuenta que, cuando las necesidades de ajuste fiscal agregado son considerables, la actuación a través de la restricción de la masa salarial del sector público se enfrenta a ciertos límites, dado su posible impacto sobre la eficiencia y la suficiencia de los servicios. En este sentido, en el ámbito de la restricción de empleo público, hay que considerar que, según el MAP, el peso principal del empleo público en España se concentra en actividades complementarias al sector privado (Administración de Justicia, Fuerzas de Seguridad, Administración General) o en actividades posiblemente sustitutivas de la actividad privada, pero que se consideran servicios públicos básicos (Educación y Sanidad, cerca del 45 % del total)²⁵. El personal empleado en las empresas públicas representa menos del 5 % del total del empleo del sector público en España.

En cuanto a la remuneración por asalariado, las estimaciones disponibles muestran la existencia de un cierto margen para el ajuste, dado que se observan diferencias salariales

22 Estos resultados deben ser tomados con cautela dado que no siempre resultan robustos a la medida de eficiencia del gasto sanitario utilizada. Véase P. Hernández de Cos y E. Moral Benito (2011), *Eficiencia y regulación en el gasto sanitario en los países de la OCDE*, mimeo.

23 Determinadas decisiones normativas recientes del Gobierno tratan de incidir en la reducción de los precios y de los márgenes de distribución. Por ejemplo, la Orden SPI/3052/2010, de 26 de noviembre, por la que se determinan los conjuntos de medicamentos y sus precios de referencia, y por la que se regulan determinados aspectos del sistema de precios de referencia, o el Real Decreto 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público (capítulo V, Medidas en materia de sanidad).

24 Véase F. de Castro y P. Hernández de Cos (2008), «The Economic Effects of Fiscal Policy: the case of Spain», *Journal of Macroeconomics*, 30, pp. 1005-1028.

25 Sobre una clasificación de las actividades públicas sustitutivas o complementarias con las privadas, véase R. Fiorito y T. Kollintzas (2004), «Public goods, merit goods, and the relation between private and government consumption», *European Economic Review*, 48, pp. 1367-1398.

| | Valor del indicador (a) | | Elasticidad de cambios en la regulación sobre la eficiencia (b) |
|-----------------------------------|-------------------------|-------------------|---|
| | España | Máximo en la OCDE | |
| Regulación de precios | 5,30 | 5,90 | 0,011 |
| Control de acceso a especialistas | 6,00 | 0,00 (c) | -0,005 |
| Control de objetivos | 2,80 | 5,70 | 0,009 |
| Mecanismos de precios | 1,30 | 3,10 | 0,020 |
| Desarrollo cobertura privada | 3,00 | 6,00 | 0,003 |

FUENTE: Hernández de Cos y Moral Benito (2011) a partir de datos de la OCDE.

a Todos los indicadores varían entre 0 (nivel mínimo) y 6 (nivel máximo).

b Obtenida a partir de la regresión de un nivel de eficiencia estimado para cada país sobre 20 indicadores de política sanitaria considerados por la OCDE. En el cuadro se presenta solo los indicadores y su elasticidad estimada en aquellos casos en que resulta significativa.

c En el caso de este indicador, dado que la elasticidad estimada es negativa, el valor en la tabla corresponde al mínimo, y no al máximo, en los países de la OCDE.

significativas positivas entre la remuneración por asalariado en el sector público frente al privado, incluso controlando por características individuales²⁶, diferencias que estarían principalmente concentradas en los estratos de baja cualificación.

... mientras que se debe proceder a una racionalización de los proyectos de inversión pública...

En cuanto a la inversión pública, debe tenerse en cuenta que el crecimiento del capital productivo público no residencial ha sido cercano al 4,5 % en promedio entre 1994 y 2007, lo que ha permitido reducir la brecha existente entre España y el resto de países del área del euro en términos de la ratio de capital público sobre la población en más de 20 pp, hasta situarse en el 85 % de la media del área del euro a finales de 2009. Igualmente, la ratio de inversión pública sobre el PIB en 2009 se situó en España en el 4,4 % del PIB (2,8 % de media en el área del euro), por lo que podría reducirse el peso de esta variable sin perjudicar el necesario proceso de convergencia²⁷. La reducción de los fondos europeos que han servido en el pasado para financiar un parte significativa de esta inversión pública obliga también a una cierta racionalización de los proyectos de inversión en el futuro. A este respecto, debe tenerse en cuenta que los efectos positivos de la inversión pública sobre la productividad parecen surgir solo de determinados componentes, como las infraestructuras, y además pueden reducirse significativamente a partir de determinados umbrales.

... así como de las transferencias y subvenciones públicas, que tienen un peso en el gasto público elevado

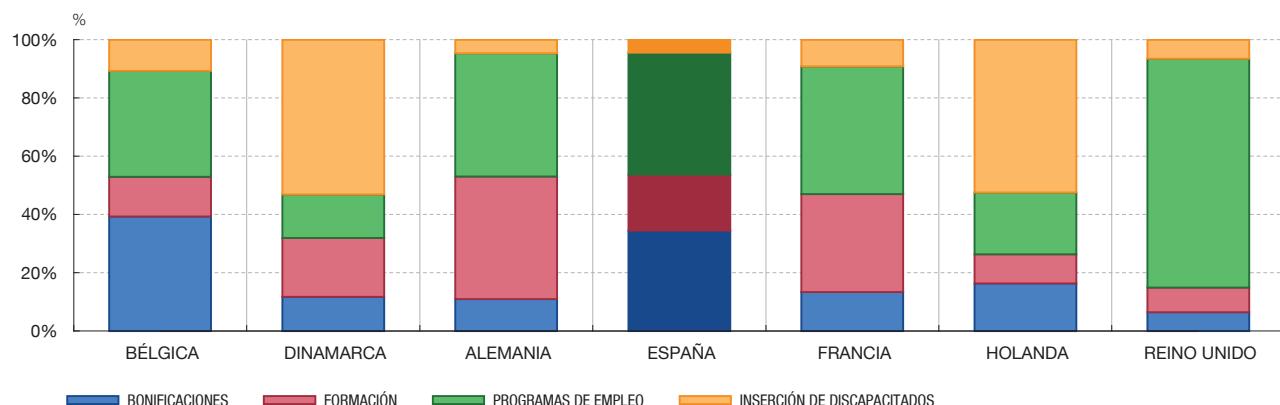
El peso de algunas partidas de gasto, en particular, las otras transferencias y pagos corrientes, las transferencias de capital y las subvenciones, es elevado, representando en 2010 cerca del 9 % del total del gasto público y alrededor del 4 % del PIB. En la actualidad, más de la mitad de estas subvenciones y transferencias van dirigidas a empresas públicas y privadas, entre las que destacan las empresas de infraestructuras y transporte, así como las destinadas al fomento del empleo y a la cooperación internacional. Existiría, por tanto, espacio para la racionalización en este campo, sobre la base de criterios de efectividad y teniendo en cuenta los potenciales efectos distorsionadores que genera este tipo de transferencias. En este ámbito, la última Actualización del Programa de Estabilidad plantea reducciones significativas de este tipo de gastos de alrededor de un 1,8 % del PIB en el horizonte de 2014.

26 J. I. García-Pérez y J. F. Jimeno (2005), *Public sector wage gaps in the Spanish regions*, Documentos de Trabajo, n.º 0526, Banco de España. Véase también R. Giordano y D. de Palo (2011), *The public sector pay gap in selected euro area countries*, mimeo, Banca d'Italia.

27 Además, debe tenerse en cuenta que una buena parte de la inversión en infraestructuras es realizada por el sector público empresarial o financiada (al menos, parcialmente) por el sector privado.

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN ESPAÑA Y ALGUNOS PAÍSES DE LA UE EN 2008

GRÁFICO 2.5



FUENTE: Eurostat.

Por último, se debería proceder a una reorganización de las políticas de empleo, otorgando mayor peso a las denominadas «políticas activas»

Por su parte, el gasto en prestaciones por desempleo alcanzó un peso del 3 % del PIB en 2010, un nivel significativamente más elevado que la media europea, como consecuencia de nuestra elevada tasa de paro. Por el contrario, las políticas activas de empleo representaron en 2008 solo el 0,6 % del PIB, por debajo de la media de la Unión Europea (véase el gráfico 2.5), diferencia que es aún más elevada si se analiza en términos de gasto por desempleado. La descomposición del gasto en políticas activas muestra, además, que cerca de un 35 % del gasto en políticas activas en España se dedicaba a la concesión de bonificaciones en las cotizaciones sociales (23 % en la Unión Europea), mientras que el gasto dedicado a formación representaba solo un 19 % (36 % en la Unión Europea).

En un contexto de niveles elevados de desempleo, las políticas de empleo deberían dirigirse prioritariamente a evitar que este incremento del desempleo adquiera un carácter estructural. Para ello, debe tenerse en cuenta que la evidencia empírica disponible muestra que la efectividad de las bonificaciones a las cotizaciones sociales es muy limitada, mientras que las prestaciones por desempleo tienen efectos negativos sobre la salida del paro, alargando su duración e incrementando la probabilidad de convertirse en estructural. En este sentido, debería procederse a una reorganización de las políticas activas y pasivas de empleo y a un mayor control de la búsqueda efectiva de empleo por parte de los trabajadores. Asimismo, las políticas activas deberían reducir los recursos actualmente destinados a las bonificaciones, que deberían limitarse a los colectivos con mayor dificultad de empleabilidad, en línea con la reforma aprobada en 2010, y estos recursos podrían destinarse en mayor medida a formación con contenidos técnicos muy específicos²⁸.

4.3 LOS INGRESOS PÚBLICOS

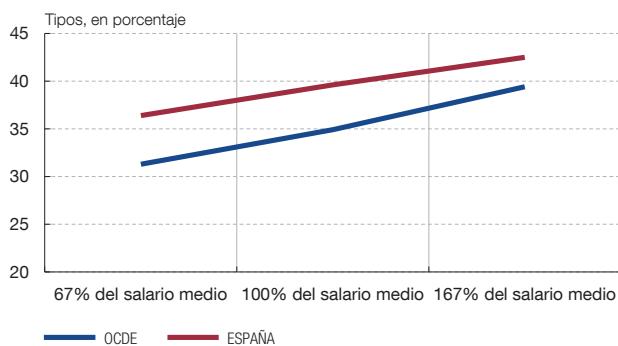
Dada la magnitud del ajuste fiscal necesario, no puede descartarse que sea preciso también introducir modificaciones impositivas que acompañen a las anteriores reducciones del gasto. Además, debe tenerse en cuenta que una parte significativa del deterioro fiscal se ha debido a la reducción de ingresos, que no cabe esperar que revierta en el medio plazo a los niveles previos a la crisis. Estas modificaciones deben tomar en consideración el papel que el nivel y la estructura de la imposición desempeñan sobre el crecimiento potencial y la competitividad de la economía. Sin olvidar que los sistemas impositivos cumplen también

²⁸ Véase C. Alonso-Borrego, A. Arellano, J. J. Dolado y J. F. Jimeno (2004), *Eficacia del gasto en algunas políticas activas en el mercado laboral español*, Documento de Trabajo n.º 53, Fundación Alternativas, Madrid.

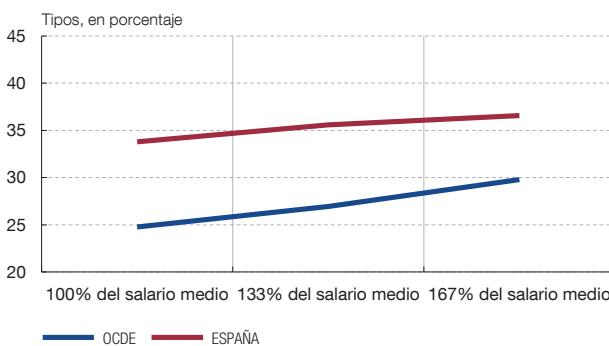
CUÑA FISCAL MEDIA SOBRE LAS RENTAS DEL TRABAJO (a)

GRÁFICO 2.6

CUÑA FISCAL MEDIA SOBRE LAS RENTAS DEL TRABAJO:
PERSONA SIN HIJOS



CUÑA FISCAL MEDIA SOBRE LAS RENTAS DEL TRABAJO:
PERSONA CASADA Y CON DOS HIJOS



FUENTE: OCDE (2011), *Taxing Wages 2010*, OECD Publishing.

- a) La cuña fiscal media sobre las rentas del trabajo para cada individuo tipo se obtiene como el cociente entre la suma de los impuestos sobre la renta personal derivada de las rentas del trabajo más las cotizaciones sociales soportadas por el empleado y el trabajador, por un lado, y el correspondiente salario medio bruto de los empleados a tiempo completo en el sector privado, por otro.

con la función de contribuir a la redistribución de renta entre los distintos agentes. El cambio en el tamaño y en la composición de los programas públicos de gasto debería, por tanto, complementarse con reformas tributarias que, además de ser compatibles con los objetivos de equidad que se establezcan, combinen un incremento de la capacidad recaudatoria con la mejora de la eficiencia.

Por el lado de los ingresos, se podría actuar aumentando la imposición indirecta y reduciendo los gastos fiscales

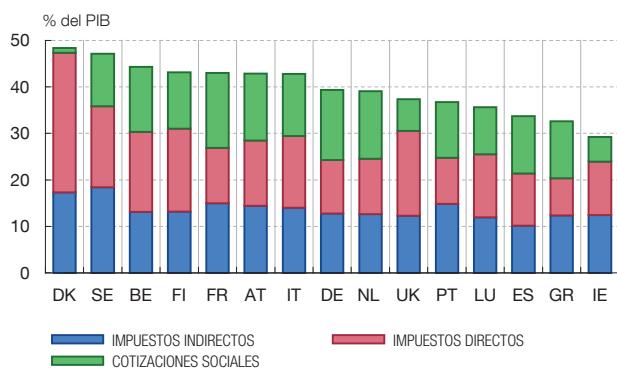
De acuerdo con estos criterios, cuando los incrementos impositivos sean necesarios, estos deberían recaer sobre aquellas figuras tributarias que tengan menos efectos distorsionadores sobre el crecimiento y la asignación de recursos, tales como los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria y sobre el consumo. En la actualidad, la menor presión fiscal relativa de España frente al resto de países desarrollados se debe a un peso más reducido de estos impuestos considerados menos distorsionadores, en particular de los indirectos (véanse los gráficos 2.6 y 2.7). Los tipos del IVA, incluso tras su incremento en 2010, siguen estando por debajo de la media de los países de la OCDE. Además, la relación entre los ingresos recaudados por IVA y los que se obtendrían si se aplicase el tipo estándar a todo el gasto en consumo se sitúa en España en el 56 %, por lo que para incrementar la recaudación podría optarse también por una ampliación de la base del impuesto. En el mismo sentido, el peso de la imposición especial en general, y de la medioambiental en particular, es significativamente más reducido que en otros países desarrollados.

Por otra parte, los denominados «gastos fiscales», derivados de la existencia de deducciones y exenciones en las distintas figuras tributarias, representan un importante coste en términos de recaudación, añaden complejidad a la estructura tributaria y tienen en algunos casos efectos negativos significativos sobre la eficiencia e incluso sobre la equidad (véase gráfico 2.8), por lo que conviene proceder a su racionalización. En concreto, de acuerdo con la información proporcionada por los Presupuestos Generales del Estado (Memoria de Beneficios Fiscales), estos gastos fiscales representan en España alrededor de un 42 % de los ingresos recaudados por IVA, cerca de un tercio del IRPF y un quinto de lo recaudado por el impuesto sobre sociedades. El origen de estos gastos fiscales es muy diverso. En el caso del IVA, la mayor parte se deriva de la aplicación de tipos reducidos a determinados bienes, mientras que en el IRPF estarían asociados, sobre todo, a la exención/deducción sobre rendimientos del trabajo, pero también al tratamiento preferen-

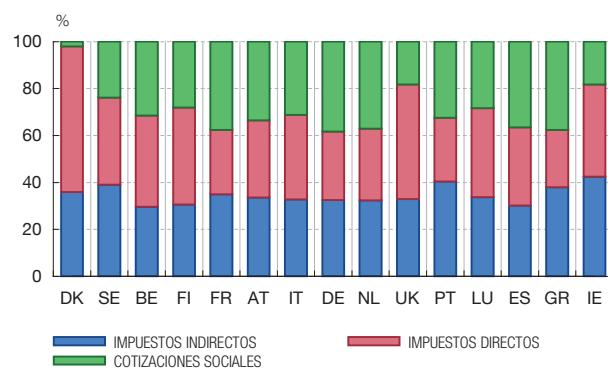
ESTRUCTURA DE LA IMPOSICIÓN EN ESPAÑA Y EN LA UE 15 (a)

GRÁFICO 2.7

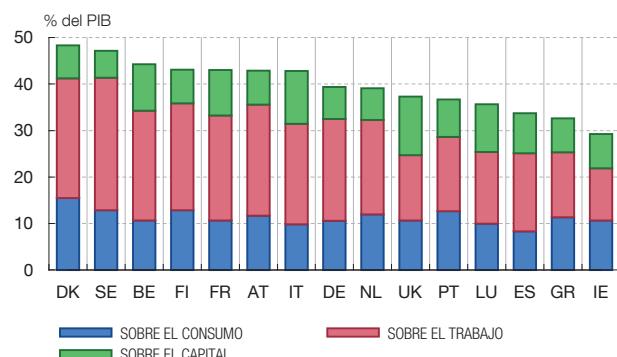
RECAUDACIÓN EN RELACIÓN CON EL PIB EN 2008



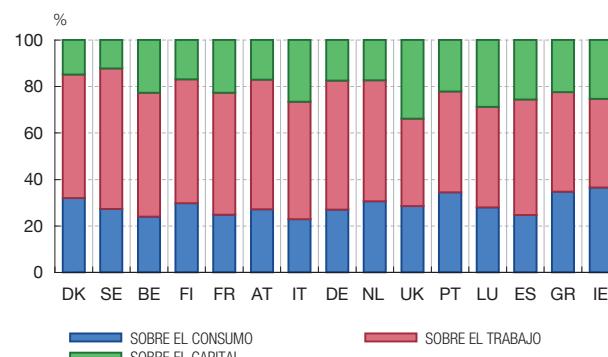
PESOS EN RELACIÓN CON LOS IMPUESTOS TOTALES EN 2008



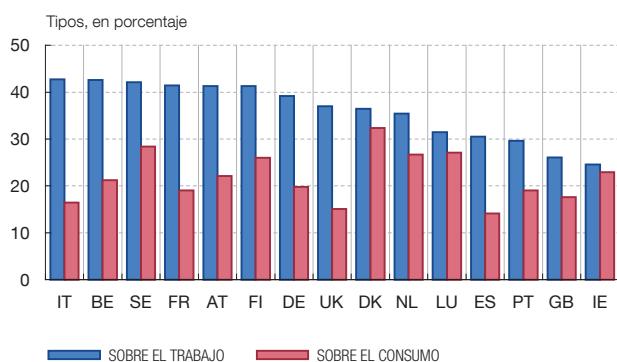
CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DE LOS IMPUESTOS EN 2008



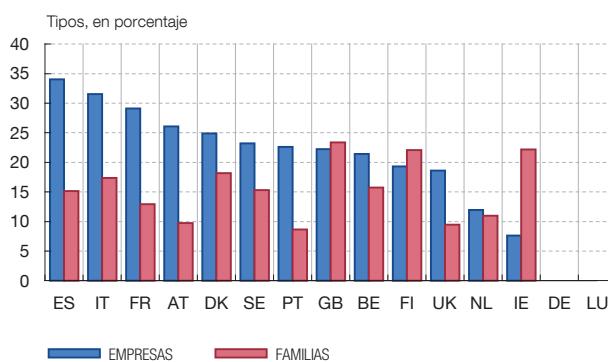
PESOS EN RELACIÓN CON LOS IMPUESTOS TOTALES EN 2008



TIPOS IMPLÍCITOS SOBRE EL TRABAJO Y EL CONSUMO EN 2008 (b)



TIPOS IMPLÍCITOS SOBRE LAS RENTAS DEL CAPITAL EN 2008 (c)



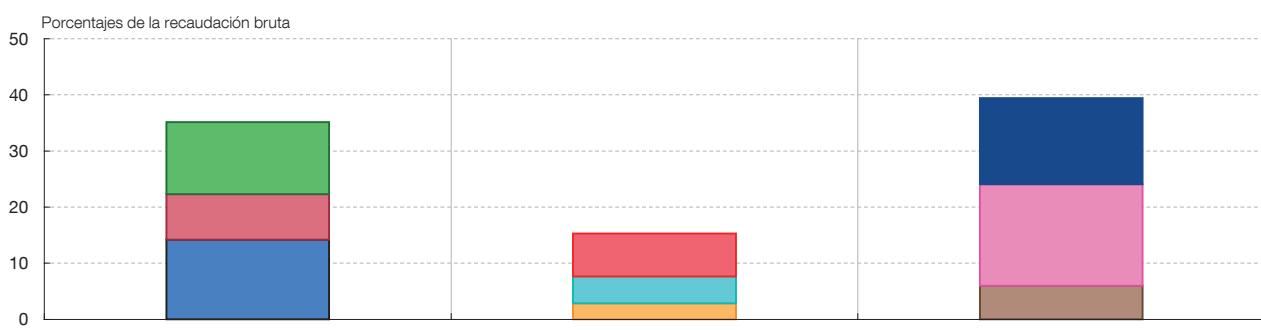
FUENTE: *Taxation trends in the European Union - 2010 Edition* (Eurostat)

- a En los casos de Portugal y Grecia los datos corresponden a 2006.
- b Los tipos implícitos sobre el consumo se calculan como el cociente entre la suma de la recaudación por impuestos sobre el consumo (IVA, impuestos sobre la energía, impuestos sobre el tabaco y el alcohol, y otros impuestos sobre consumos específicos) y el gasto en consumo final de los hogares en el territorio nacional. Los tipos implícitos sobre el trabajo se calculan como la suma de todos los impuestos directos y cotizaciones sociales, pagadas tanto por los asalariados como por los empresarios, que recaen sobre las rentas del trabajo, dividida por la remuneración total de los asalariados que trabajan en el territorio nacional.
- c Los tipos implícitos sobre el capital de las empresas se obtienen como el cociente entre la suma de todos los ingresos impositivos que provienen de los impuestos que gravan las rentas empresariales y del capital, por un lado, y la suma del excedente neto de explotación de empresas, los intereses, dividendos y otras rentas de la propiedad netos recibidos, por otro. Por su parte, los tipos implícitos sobre el capital de las familias se calculan como el cociente entre la suma de los impuestos sobre las rentas del capital de las familias y los rendimientos de las actividades empresariales, por un lado, y la suma de las rentas imputadas, el excedente neto de explotación y rentas mixtas de los hogares e instituciones privadas sin fines de lucro, rentas mixtas de los autónomos y los intereses, dividendos y otras rentas de la propiedad netos recibidos por los hogares e instituciones privadas sin fines de lucro.

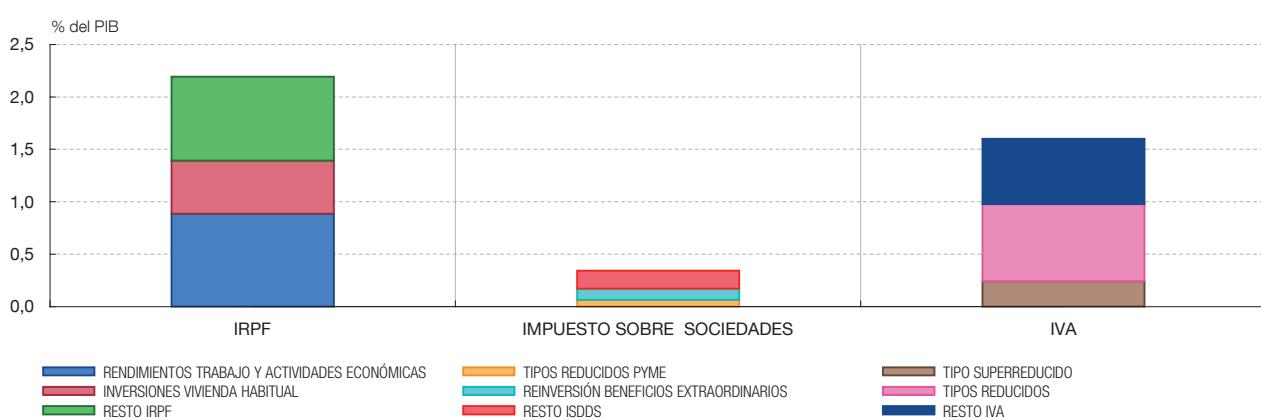
PESO DE LOS GASTOS FISCALES EN LAS PRINCIPALES FIGURAS IMPOSITIVAS EN ESPAÑA

GRÁFICO 2.8

GASTOS FISCALES: PORCENTAJE DE LA RECAUDACIÓN BRUTA DE CADA IMPUESTO (a)



GASTOS FISCALES



FUENTE: Presupuestos Generales del Estado 2010 (Memoria de beneficios fiscales) e Intervención General de la Administración del Estado.

a La recaudación bruta es la suma de la recaudación efectiva y de los propios gastos fiscales.

En resumen, las políticas de ingresos y gastos públicos deben sanear con urgencia las finanzas públicas y contribuir al crecimiento económico en el medio plazo

cial que recibe la inversión en vivienda²⁹ y a las aportaciones a planes de pensiones. Por su parte, en el impuesto sobre sociedades se corresponden con distintos incentivos a la inversión, a la promoción de las pymes y al desarrollo de proyectos de I+D.

En definitiva, la política fiscal debe priorizar en los próximos ejercicios la realización de un ajuste enérgico que permita sanear las finanzas públicas de manera rápida y sólida. En paralelo, las actuaciones que se adopten, tanto por el lado de los gastos como por el lado de los ingresos, deben reforzar la contribución de la política fiscal al crecimiento potencial de la economía, lo cual exige una mejora de la eficiencia en la acción pública.

²⁹ En este caso, debe recordarse que con fecha 1 de enero de 2011 se suprimió la deducción de vivienda habitual para los declarantes que superan un determinado umbral de renta, lo que, además de suponer un avance significativo en la neutralidad impositiva entre las decisiones de compra y alquiler de vivienda para ese tramo de renta, implicará también una paulatina reducción del gasto fiscal actual derivado de esta deducción en el IRPF.