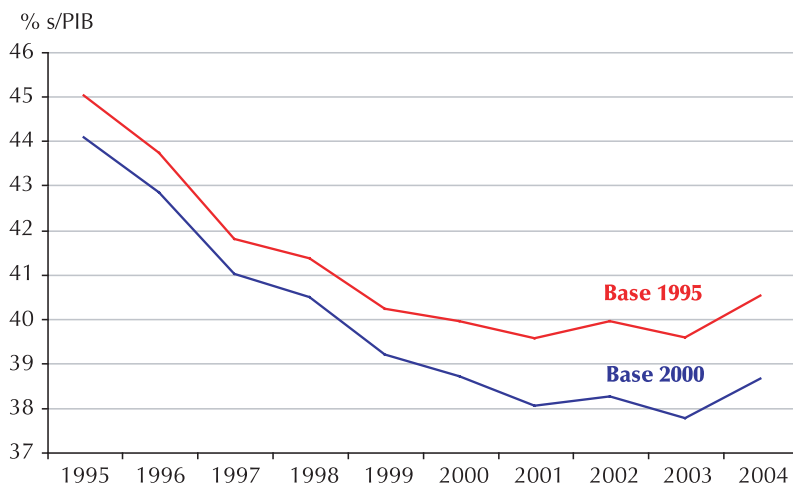

IV.1 Primer Eje: Refuerzo de la Estabilidad Macroeconómica y Presupuestaria.

La estabilidad macroeconómica es una condición necesaria para alcanzar un crecimiento económico sostenible y mejorar así el bienestar social.

España ha avanzado notablemente en el terreno de la estabilidad presupuestaria en los últimos años y la salud actual de las cuentas públicas es, en términos generales, satisfactoria. Sin embargo, persisten determinados riesgos que inciden en la sostenibilidad de las finanzas públicas en el largo plazo y ciertas debilidades que afectan a las reglas e instituciones de la política fiscal que hace necesario acometer reformas que permitan reforzar y hacer más efectiva la aplicación práctica del principio de estabilidad presupuestaria.

En la normativa española aún vigente, el principio de estabilidad se asociaba a la situación de equilibrio o superávit de cada uno de los agentes implicados, en cada ejercicio (*déficit cero*). Esta forma concreta de aplicación tiene serios inconvenientes: por un lado, introduce un sesgo procíclico, ya que cumplir la regla exige que en fases recesivas se haga una política restrictiva para alcanzar el equilibrio presupuestario, mientras que en una expansión se genera margen para una política fiscal también expansiva. Por otro lado, carece de credibilidad suficiente: de hecho, pese a los fuertes superávits de carácter transitorio de la Seguridad Social, esta regla no ha sido capaz de generar ningún superávit.

La estabilidad presupuestaria debe conseguirse sin elevar de forma permanente la presión fiscal. Ello requiere vigilar el comportamiento del total de gasto público en términos de PIB (véase Gráfico 26). Dicho ratio se ha reducido significativamente desde el techo del 45% en 1995. Y con la revisión de la Contabilidad Nacional se situó otros dos puntos porcentuales por debajo. Sin embargo, el carácter expansivo del gasto de las Administraciones Públicas, tanto en el año electoral de 2004 como probablemente en 2005, han revertido dicha tendencia, situándolo de nuevo en un 40% del PIB.


Gráfico 26. Gasto Público sobre PIB


FUENTE: INE.

Además, la política fiscal tiene otros retos que debe abordar en el medio y largo plazo, entre los que destacan los siguientes:

- El envejecimiento de la población tendrá un impacto sobre el gasto público destinado a salud y protección social.
- La calidad del gasto público debe utilizarse de forma activa para dinamizar la economía.
- La estructura de nuestro sistema fiscal puede mejorarse de cara a fomentar la competitividad de nuestra economía, al tiempo que la imposición personal puede ajustarse para potenciar la equidad.
- El actual diseño institucional de responsabilidades sobre el ingreso y el gasto público presenta una evidente asimetría por niveles de Gobierno: el principal responsable de recabar tributos de los ciudadanos es el Gobierno central y la gestión preponderante del gasto corre a cargo de los Gobiernos autonómicos y locales, asimetría que constituye una fuente de presión sobre el gasto público.
- Se debe también avanzar en las opciones fiscales dirigidas a la sostenibilidad medioambiental.

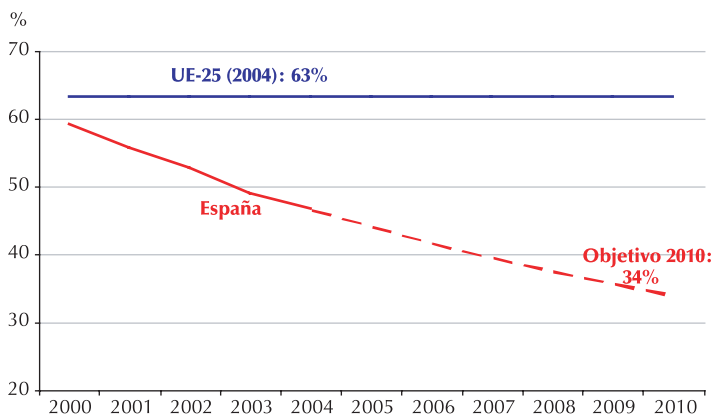


- Al mismo tiempo, la estabilidad económica y el crecimiento económico sostenible exigen, en el caso de España, que se preste una atención especial a la evolución del déficit por cuenta corriente. Como es sabido, la necesidad de financiación exterior de la economía española ha pasado a representar el 4,3% del PIB en 2004, según los datos de Balanza de Pagos.

OBJETIVOS

El Gobierno refuerza su compromiso con la estabilidad presupuestaria, lo que se traducirá en una disminución de la deuda pública en relación al PIB de más de 12 puntos porcentuales en el periodo 2004-2010, de forma que el ratio se reduzca al 34% en 2010. Como se aprecia en el Gráfico 27, esta evolución fuertemente descendente contrasta con el perfil de estabilidad del ratio en el conjunto de la UE y las dificultades para reducirlo por debajo del 60%. De esta forma, España se convertiría en el tercer país del área euro con un volumen relativo de deuda más bajo, tras Luxemburgo e Irlanda.

Gráfico 27. Deuda pública (% PIB)



FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda (MEH), Eurostat y elaboración propia (OEP).



Otros objetivos dentro de esta área se pueden resumir en:

- Fomentar la eficiencia e impulsar la productividad, mediante cambios en la imposición directa y una reorientación del gasto público hacia partidas más relacionadas con los motores del crecimiento a largo plazo (capital humano, capital físico e I+D+i).
- Disponer de reglas fiscales estabilizadoras, más eficaces y creíbles, consensuadas y respetuosas con la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales.
- Mejorar la sostenibilidad de las finanzas en el largo plazo, mediante un acuerdo que integre a todas las Comunidades Autónomas, como en el caso del gasto sanitario, y que sea una garantía del equilibrio futuro del sistema de Seguridad Social.
- Mejorar la equidad en la imposición sobre la renta, que trate igual a los iguales (equidad horizontal) y que derive en una carga tributaria siempre creciente con la renta (equidad vertical), así como fortalecer los mecanismos de redistribución de rentas del Sistema de Seguridad Social.

MEDIDAS

1. *Reforma de las Leyes de Estabilidad Presupuestaria*

Se incluyen las siguientes modificaciones:

- El principio de estabilidad presupuestaria se modifica para establecerlo a lo largo del ciclo económico. Así, los déficit se permiten en periodos de bajo crecimiento, pero con un límite. En los momentos malos del ciclo puede haber déficit sólo hasta un máximo del 1% del PIB. Además, se exigirán presupuestos con superávit a partir de un determinado umbral de crecimiento.
- Con independencia de lo anterior, con carácter excepcional, el Estado, las Comunidades Autónomas y los grandes municipios podrán presentar un déficit adicional cuando éste se destine a financiar incrementos de inversión en programas destinados a atender actuaciones productivas, lo que se conoce como “golden rule”. El importe del déficit derivado de dichos programas no podrá superar, en cómputo total y anual, el límite conjunto del 0,5% del PIB.



- La nueva regla fiscal seguirá siendo más exigente que el Pacto de Estabilidad y Crecimiento europeo y, por primera vez en España, se impondrá la obligación de lograr superávit en períodos de alto crecimiento.
- Separación de la Seguridad Social del resto de las Administraciones para fijar el objetivo de estabilidad, manteniendo el compromiso con la sostenibilidad financiera del Sistema.
- La nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria respetará la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y permitirá buscar un consenso amplio en la fijación de los objetivos de estabilidad.
- Finalmente, se opta por una apuesta decidida por mejorar la transparencia en las cuentas públicas, estableciendo obligación de nuevos requerimientos de información para todas las Administraciones.

2. Reformas tributarias

La modernización del sistema tributario se abordará a través de una reforma en la que destacarán tres grandes pilares:

- Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF). Los principales cambios serán los siguientes:
 - Reducir el número de tramos del impuesto y el tipo marginal máximo.
 - Mejorar el tratamiento fiscal de los rendimientos del trabajo respecto de otras fuentes de renta.
 - Impuesto sobre Sociedades. En este caso, la reforma va dirigida a:
 - Reducir el tipo impositivo.
 - Evitar los dirigismos fiscales de la situación de partida, simplificando el impuesto.
 - Imposición Medioambiental. Modificar los tributos existentes y crear hechos imponible nuevos que contribuyan de forma significativa a mejorar la eficiencia en la administración de determinados recursos (energía, agua, etc.) y a corregir externalidades negativas.

3. Reorientación del gasto público hacia gasto productivo

La búsqueda de un gasto público de mayor calidad se hará través a tres líneas:



- La fijación de prioridades presupuestarias centradas en las políticas más relacionadas con la eficiencia económica y el impulso a la productividad: I+D+i, Infraestructuras, Educación y Formación continua.

- La transparencia como atributo necesario para incrementar la eficacia del gasto público. En particular, el Gobierno se compromete a que el conjunto de la información económica y estadística sea publicada de manera periódica y previsible, cumpliendo unos calendarios que el ciudadano conozca.

- La vinculación de la evaluación de la eficacia del gasto a las decisiones presupuestarias futuras. A tal efecto, la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios constituye una medida concreta de profundización en este objetivo.

4. Reforma del Sistema de Financiación de las CC.AA., reforzando la corresponsabilidad

Una reforma que suponga un refuerzo de los principios de suficiencia, autonomía y equidad, con un desarrollo que dote al sistema de más transparencia y estabilidad. Para lograrlo se tomarán medidas en las siguientes direcciones:

- Cesión de nueva capacidad normativa a las Comunidades Autónomas hasta conseguir acercar significativamente la responsabilidad autonómica sobre el ingreso a la que ya tienen sobre el gasto.

- Establecimiento de un mecanismo de nivelación explícito, garantizando la igualdad de prestación de servicios a igualdad de obligaciones fiscales.

- Garantía de que los esfuerzos fiscales adicionales de las CC.AA. se destinen a financiar servicios en la CC.AA. correspondiente.

- Mayor asociación de la evolución de los recursos a la de la población.

- Refuerzo de la presencia de las CC.AA. en las instituciones para favorecer conjuntamente la autonomía financiera de las distintas Administraciones y la gestión eficiente de los recursos tributarios de ámbito estatal.

- Refuerzo del Fondo de Compensación Interterritorial.

- Reducción de la dispersión en la financiación por habitante.



5. *Reforma de las prestaciones sociales*

Medidas en marcha para promover la sostenibilidad del sistema de pensiones:

- De acuerdo con lo dispuesto en las recomendaciones de la Renovación del Pacto de Toledo de 2003, seguir dotando el Fondo de Reserva de la Seguridad Social, que en la actualidad acumula 26.651 millones de euros.

- Proceso extraordinario de normalización de trabajadores extranjeros en situación ilegal en España, que también se ajusta a las recomendaciones de la Renovación del Pacto de Toledo de 2003 sobre el fenómeno de la inmigración.

Medidas previstas para promover la sostenibilidad del sistema de pensiones. A la vista de los positivos resultados, en términos de garantías del Estado del Bienestar, derivados de la aplicación del Pacto de Toledo, se tomarán nuevas medidas, acordes a las Recomendaciones de la Renovación del Pacto de Toledo de 2003 y el Diálogo Social. En relación con la sostenibilidad financiera a largo plazo del sistema de pensiones, el Gobierno tiene previsto plantear a los interlocutores sociales las siguientes medidas:

- Reformulación de la pensión de viudedad, reforzando su carácter sustitutivo de rentas perdidas y limitando su percepción en el supuesto de existencia de otros ingresos elevados.

- Mayor correspondencia entre aportaciones y prestaciones a la hora de determinar la pensión de jubilación.

- Racionalización de las modalidades de jubilación anteriores a la edad ordinaria de jubilación.

- Un marco de nuevas limitaciones en el reconocimiento de las pensiones mínimas.

- Introducción de elementos de contributividad en la pensión de incapacidad permanente en función de los años cotizados.

Medidas adoptadas para promover la suficiencia de las prestaciones. Hay que destacar, por su alcance, dos medidas:

- La revalorización de las pensiones mínimas por encima de la inflación.

- El incremento de las pensiones no contributivas en un 2%.



6. Racionalización del gasto sanitario

Garantizar la viabilidad financiera del Sistema Nacional de Salud, moderando las tensiones de aumento de gasto y buscando la máxima eficiencia en la utilización de los recursos, para asegurar el mantenimiento de un sistema sanitario universal y público de calidad y hacer frente al importante reto del envejecimiento de la población y de la innovación tecnológica. Este objetivo exige la participación activa de los entes territoriales, responsables principales de la asistencia que se presta a los ciudadanos. Para ello se pondrán en marcha las siguientes medidas:

- Desarrollo del Plan Estratégico de Política Farmacéutica: El Plan, desarrollado en gran parte en la Ley de Garantías y Uso Racional de los Medicamentos y Productos Sanitarios prevé, entre otras, actuaciones en los siguientes ámbitos: establecimiento de criterios de objetividad y de transparencia en la financiación de medicamentos y productos sanitarios por el Sector Público; mejora de los mecanismos de fijación de precios, otorgando una importancia esencial a la evidencia científica y fomentando el uso racional de los recursos; reforma del Sistema de Precios de Referencia, por el que se establecen precios máximos de financiación para determinados medicamentos, de tal forma que sea objetivo, transparente, gradual y predecible para la industria farmacéutica; puesta en marcha de un mecanismo de financiación selectiva de medicamentos basado en criterios de utilidad terapéutica y en criterios farmacoeconómicos; actuaciones que garanticen la formación continua y la calidad y objetividad de la información sobre medicamentos a los profesionales; y fomento del consumo racional e informado de medicamentos por parte de los ciudadanos. El Plan también contiene medidas a favor de los medicamentos genéricos para aumentar su disponibilidad en el Sistema Nacional de Salud (SNS), como instrumento de racionalización y contención del gasto, agilizando los trámites para su registro y comercialización y con campañas de información y promoción, entre otras.

- Adopción de un Plan de Calidad para mejorar la calidad y cohesión del Sistema Nacional de Salud, que constará de las siguientes acciones: refuerzo de las políticas de prevención y promoción de la salud a través de las Estrategias de Salud; realización y potencia-

ción de guías de práctica clínica con base en la evidencia científica que permitan racionalizar el uso de todas las tecnologías diagnósticas y terapéuticas; refuerzo de la Agencia de Evaluación de Tecnologías Sanitarias y de la red de organismos de evaluación del SNS para fomentar la evaluación previa de las tecnologías que se introducen en el sistema; apoyo a la formación continuada de los profesionales.

- Desarrollo, por parte de las CC.AA. de los siguientes compromisos para racionalizar el gasto sanitario, que al margen de los ya referidos en los puntos anteriores consisten en:

- La mejora de los sistemas de compras, centralizando y homogeneizando en cada ámbito territorial las decisiones de compra de productos sanitarios y equipamientos.

- El establecimiento de mecanismos que estimulen la práctica de estilos de vida saludables y contribuyan a la prevención de problemas de salud evitables (tabaquismo, accidentes de tráfico, obesidad, sedentarismo, etc.), fortaleciendo asimismo los sistemas de vigilancia epidemiológica, alerta y respuesta a las situaciones de emergencia.

- La consolidación de los mecanismos de incentivos a los profesionales sanitarios.

- El aumento de recursos y capacidad de resolución de la atención primaria, desarrollando asimismo la atención domiciliaria.

- El desarrollo de los sistemas de información sanitaria.

7. Mejora de la competitividad y del déficit exterior

En lo que se refiere a las acciones para reforzar la competitividad y reducir el déficit exterior, las medidas previstas se agrupan en torno a dos ejes principales:

- Las dirigidas a aumentar la productividad de la economía, a través del aumento de la competencia, la liberalización de los mercados, el aumento de la I+D, la mejora del capital humano, de las infraestructuras y del entorno empresarial, desarrollados en los sucesivos ejes de este documento.

- Las medidas específicas dirigidas a aumentar la internacionalización de las empresas españolas, mediante la diversificación geográfica y sectorial de nuestras exportaciones, desarrolladas en el eje 5.



8. *Reflejo presupuestario de las diferentes medidas del Programa Nacional de Reformas*

Algunas de las medidas contempladas en el PNR tienen repercusiones presupuestarias inmediatas y las tendrán en ejercicios posteriores. Los objetivos de estabilidad definidos en este eje se han realizado con escenarios que contemplan dichas repercusiones. El ejercicio de prospección presupuestaria ha sido prudente, incorporando sólo los efectos inmediatos de las medidas. Los efectos de medio y largo plazo, vía el efecto dinamizador de la economía derivado de las reformas planteadas en el PNR, deben proporcionar márgenes de holgura a la hora de alcanzar los objetivos trazados.