

**DICTAMEN DEL CONSEJO**  
**de 10 de marzo de 2009**  
**sobre el programa de estabilidad actualizado de España (2008-2011)**

(2009/C 68/04)

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea,

Visto el Reglamento (CE) n° 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas <sup>(1)</sup>, y, en particular, su artículo 5, apartado 3,

Vista la Recomendación de la Comisión,

Previa consulta al Comité Económico y Financiero,

HA EMITIDO EL PRESENTE DICTAMEN:

- (1) El 10 de marzo de 2009, el Consejo examinó el programa de estabilidad actualizado de España, que abarca el periodo 2008-2011.
- (2) Según las previsiones intermedias de enero de 2009 de los servicios de la Comisión, el crecimiento del PIB real español ha disminuido al 1,25 % en 2008. La economía española debe proceder a una serie de ajustes a nivel interno y externo. A nivel interno, el sector inmobiliario se está contrayendo, paralelamente a la baja de los precios de la vivienda. A nivel externo, la persistencia del déficit de la balanza por cuenta corriente ha llevado a un crecimiento rápido del nivel de endeudamiento, que ha dado lugar a un aumento de los pagos de intereses al exterior. Desde el primer semestre de 2008, las autoridades españolas han adoptado varias medidas para estimular la actividad económica. Entre ellas cabe citar reducciones temporales y permanentes de impuestos y la realización de proyectos de inversión, equivalentes a alrededor de un 2 % del PIB en 2009, así como una serie de reformas estructurales. Además de estas medidas discrecionales, la hacienda pública se ve gravemente afectada por la recesión económica, que limita el margen de maniobra para proporcionar nuevos estímulos fiscales sin poner en peligro la solidez de la situación presupuestaria a largo plazo. Por consiguiente, España afronta el reto de elevar el potencial de crecimiento en el marco de una recesión prolongada, propiciando al mismo tiempo la corrección en curso de los desequilibrios macroeconómicos existentes.
- (3) Según el escenario macroeconómico subyacente en el programa, el PIB real disminuirá un 1,6 % en 2009 y se recuperará en 2010 y 2011, con unas tasas de crecimiento del 1,2 % y el 2,6 %, respectivamente. La aceleración estaría principalmente impulsada por la demanda interna, mientras que se prevé que el déficit exterior disminuya de una cifra superior al 9 % del PIB en 2008 al 5,5 % en 2011. El programa tiene en cuenta las medidas incentivadoras adoptadas en respuesta a la recesión económica, pero no presenta estimaciones explícitas de sus efectos sobre el crecimiento del PIB real. Partiendo de la información disponible <sup>(2)</sup>, este escenario parece basarse en hipótesis de crecimiento ligeramente favorables para 2009 y claramente optimistas para los años siguientes. Basándose en una reducción del déficit de la balanza de bienes y servicios, el programa prevé una disminución del déficit exterior del 9,2 % del PIB en 2008 al 5,4 % del PIB en 2011.
- (4) Para 2008, el déficit de las administraciones públicas se estima en el 3,4 % del PIB en las previsiones intermedias de enero de 2009 de los servicios de la Comisión <sup>(3)</sup>, cifra que coincide con la presentada en el programa de estabilidad actualizado. Sin embargo, es muy inferior al objetivo de superávit equivalente al 1,2 % del PIB presentado en la anterior actualización. El deterioro presupuestario es el resultado de medidas discrecionales y de una actividad económica mucho más débil. La baja de los ingresos procedentes de la fiscalidad directa es la consecuencia de reducciones del impuesto sobre la renta y del impuesto de sociedades y de una disminución significativa de los beneficios empresariales, asociadas a la debilidad de los mercados de activos, incluido el mercado inmobiliario.

<sup>(1)</sup> DO L 209 de 2.8.1997, p.1. Los documentos a que se hace referencia en este texto pueden consultarse en la siguiente dirección electrónica:

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/about/activities/sgp/main\\_es.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_es.htm)

<sup>(2)</sup> La evaluación tiene en cuenta las previsiones intermedias de enero de 2009 de los servicios de la Comisión, así como otros datos de que se ha dispuesto desde entonces.

<sup>(3)</sup> En vista de que España había rebasado el valor de referencia del Tratado, la Comisión presentó el 18 de febrero de 2009 un informe de conformidad con el artículo 104, apartado 3, del Tratado.

La recaudación de impuestos indirectos ha disminuido debido a la desaceleración de los gastos de consumo, particularmente la disminución de las compras de viviendas, y a medidas puntuales de reducción de ingresos, tales como modificaciones de los pagos y declaraciones en relación con el IVA. El exceso en los gastos refleja especialmente el funcionamiento de los estabilizadores automáticos, plasmado en unas mayores transferencias sociales, incluido el subsidio de desempleo.

- (5) En la actualización se prevé un déficit presupuestario del 5,8 % del PIB en 2009, frente al 6,2 % contemplado en las previsiones intermedias de los servicios de la Comisión. El deterioro del saldo presupuestario se explica por la adopción de una serie de medidas discrecionales equivalentes a aproximadamente el 2 % del PIB, y, asimismo, por el funcionamiento de los estabilizadores automáticos en respuesta a la recesión económica (estimado en aproximadamente el 1 % del PIB). Entre las medidas discrecionales cabe señalar el plan de estímulo presupuestario de noviembre de 2008 (ligera-mente superior al 1 % del PIB). El plan de medidas prevé la creación de un Fondo Estatal de Inversión Pública Local, cuya dotación representa el 0,75 % del PIB, con el fin de realizar nuevas obras públicas. Las medidas puntuales de reducción de los ingresos representan del orden del 0,75 % del PIB; entre ellas cabe señalar la modificación de los sistemas de declaración del IVA y la reducción de la retención a cuenta del impuesto sobre la renta para los contribuyentes que tengan hipotecas. En términos generales, la política presupuestaria será expansionista en 2009 y estará en consonancia con la recomen-dación del Plan Europeo de Recuperación Económica.
- (6) Tras tocar techo en 2009, se prevé que el déficit global caiga por debajo del 4 % del PIB en 2011. De forma similar, el saldo primario alcanzará un déficit del 1,9 % del PIB en 2011, frente a un déficit del 4,1 % en 2009. El déficit estructural aumentará del 3,5 % del PIB en 2008 al 4,75 % en 2009, debido a los efectos presupuestarios de las medidas discrecionales y a la baja de ingresos derivada del ajuste que está teniendo lugar en el sector inmobiliario. Ello excluye el 0,75 % del PIB en concepto de medidas puntuales de reducción de ingresos incluidas en el presupuesto de 2009.

La actualización prevé una senda de ajuste fiscal con una mejora del saldo estructural del 1,25 % del PIB en 2010 y una mejora superior al 0,5 del PIB en 2011. Como consecuencia de ello, el programa prevé una reducción del déficit estructural del 2,75 % en 2011 <sup>(1)</sup>. Según el programa, la finalidad de este ajuste es volver al objetivo presupuestario a medio plazo consistente en el equilibrio presupues-tario, pero el mismo no se alcanzaría en el período que abarca el programa. La mejora en 2010 puede explicarse en parte por el carácter temporal del plan de estímulo presupuestario adoptado en noviembre de 2008. Al margen de éste, el programa no define medidas para facilitar la reducción prevista del déficit en el saldo estructural. La deuda pública bruta, estimada en el 39,5 % del PIB en 2008, se prevé que aumente aproximadamente 14 puntos porcentuales durante el periodo del programa. Además de la subida del déficit y la disminución del crecimiento del PIB, la adquisición de activos de los bancos en el marco del plan de rescate financiero contribuirá al aumento del ratio de deuda, principalmente en 2009.

- (7) Los resultados presupuestarios podrían ser peores que los previstos a lo largo de todo el periodo del programa. En primer lugar, el escenario macroeconómico de la actualización parece basarse en unas hipótesis de crecimiento favorables, particularmente para los últimos años del programa. En segundo lugar, los objetivos presupuestarios para 2010 y 2011 no están respaldados por medidas, aparte de la interrupción anunciada del plan de medidas de noviembre de 2008. Por otra parte, las administra-ciones autonómicas y locales están autorizadas a registrar déficit en 2009, sin estar sometidas a la obligación habitual de presentar un plan de reequilibrio presupuestario, en consonancia con la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, que permite tal exención cuando la actividad económica real se desvía sustancialmente de las previsiones iniciales. La evolución del ratio de deuda podría ser menos favorable que la prevista en la actualización, teniendo en cuenta los riesgos que encierran el escenario macroeconómico y los objetivos presupuestarios, y la incertidumbre acerca de los efectos de las garantías concedidas en el contexto del plan de rescate financiero. Sin embargo, la tendencia creciente de la deuda asociada a las medidas adoptadas en apoyo del sector financiero podría invertirse si el plan de apoyo y las operaciones financieras correspondientes producen resultados positivos.

<sup>(1)</sup> Empleando el nuevo cálculo del saldo ajustado en función del ciclo, sobre la base de la información del programa, y la defi-nición de medidas puntuales y de otras medidas de carácter temporal aplicada por los servicios de la Comisión, el saldo estructural sería equivalente al - 3,1 % del PIB en 2008, el - 4,1 % del PIB en 2009 y el - 3,4 % del PIB en 2010.

- (8) Los efectos del envejecimiento de la población sobre el presupuesto a largo plazo serán muy superiores a la media de la UE, debido principalmente a que durante las próximas décadas se producirá un aumento relativamente elevado de la proporción que representan en el PIB los gastos en pensiones. Mientras que la sólida situación presupuestaria hasta 2007 ha contribuido a compensar en parte los efectos previstos del envejecimiento de la población a largo plazo, la evolución presupuestaria prevista en el programa produciría el efecto contrario. Así, si se toma como punto de partida la situación presupuestaria prevista para 2009 en las previsiones intermedias de los servicios de la Comisión, la brecha de sostenibilidad se ensancharía sustancialmente en relación con la anterior actualización. La mejora de los saldos primarios a medio plazo y la aplicación de nuevas medidas estructurales tendentes a frenar el incremento substancial de los gastos derivados del envejecimiento de la población contribuirían a reducir el elevado riesgo que pesa sobre la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas.
- (9) El marco presupuestario a medio plazo ha contribuido a fomentar una planificación presupuestaria apropiada y ha tenido un comportamiento globalmente satisfactorio, aunque éste ha empeorado desde 2008. No se prevén reformas de este marco. Sin embargo, el programa presenta varias reformas encaminadas a mejorar la calidad de las finanzas públicas. Por el lado de los ingresos, cabe citar una reducción de la presión fiscal sobre las rentas del trabajo mediante una deducción fiscal en el impuesto sobre la renta personal de hasta 400 euros por contribuyente, un mecanismo que permita efectuar por anticipado las deducciones fiscales en el caso de pagos hipotecarios, la eliminación del impuesto sobre el patrimonio y la segunda fase de la reforma del impuesto de sociedades, así como mediante medidas encaminadas a mejorar la eficiencia del sistema tributario, tales como la posibilidad de obtener devoluciones mensuales del IVA. Por el lado de los gastos, se concede prioridad a la realización de gastos productivos y a la necesidad de frenar el consumo público intermedio. El programa subraya el papel de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios como un paso adelante en el fomento de una cultura de la evaluación, que deberá mejorar la eficiencia y calidad de los servicios públicos.
- (10) Las autoridades españolas han adoptado una serie de medidas encaminadas a estabilizar el sector financiero. Cabe citar un aumento del importe del Fondo de Garantía de Depósitos e Inversiones (de 20 000 EUR a 100 000 EUR por titular y por entidad bancaria) y la creación del Fondo para la Adquisición de Activos Financieros con el fin de promover los préstamos a empresas y particulares, con una dotación de 30 000 millones EUR (cerca del 3 % del PIB), que podría ampliarse hasta 50 000 millones EUR. Por otra parte, las autoridades han decidido conceder una autorización excepcional al Ministerio de Economía y Hacienda para conceder garantías estatales a las nuevas operaciones de financiación con un plazo de vencimiento comprendido entre tres meses y tres años que realicen los bancos residentes en España en 2009, hasta un total de 100 000 millones EUR (10 % del PIB), y para adquirir valores mobiliarios emitidos por bancos residentes en España a fin de reforzar sus fondos propios.
- (11) El Gobierno español ha adoptado importantes medidas fiscales discrecionales para hacer frente a la recesión económica. El plan de estímulo presupuestario para 2009 es conforme con el Plan Europeo de Recuperación Económica aprobado por el Consejo Europeo en diciembre de 2008 y representa una respuesta adecuada a la recesión económica, al ofrecer un apoyo temporal a la actividad económica en 2009. Se centra principalmente en la inversión, el poder adquisitivo de las economías domésticas y las empresas, especialmente las PYME. Medidas equivalentes a alrededor del 1 % del PIB ya se planearon en planes específicos en abril y agosto de 2008, mientras que el resto incluye nuevas medidas adoptadas en un plan de estímulo presupuestario presentado en noviembre de 2008 (ligera-mente por encima del 1 % del PIB). Este plan de noviembre de 2008 es oportuno, selectivo y temporal, respondiendo ampliamente a los principales objetivos de política económica a corto plazo. La actualización también incluye una serie de medidas estructurales, que forman parte del programa de reforma a largo plazo, pero contribuyen a abordar los retos que plantea actualmente la recesión. Estas medidas guardan relación con el programa de reforma a medio plazo y con las recomendaciones específicas por países propuestas por la Comisión el 28 de enero de 2009 en el marco de la Estrategia de Lisboa para el Crecimiento y el Empleo. Las mismas tienden a fomentar el potencial de crecimiento, reforzar la competitividad y el empleo y apoyar los ingresos de los grupos desfavorecidos, e incluyen la transposición de la Directiva de servicios.

- (12) La política fiscal presentada en el programa es globalmente expansionista en 2009 y ligeramente restrictiva en 2010. En particular, el programa prevé para 2010 una inversión de la tendencia expansiva de la política fiscal de 2009 y una nueva mejora estructural en 2011. Sin embargo, teniendo en cuenta los riesgos que encierran los planes presupuestarios, la inversión de tendencia en 2010 requerirá nuevas medidas para ser eficaz. El programa prevé que el déficit global se mantenga por encima del valor de referencia (3 % del PIB). La reducción del déficit previsto en el programa para 2010 y años posteriores no está respaldada por medidas.
- (13) En cuanto a los requisitos en materia de datos que establece el código de conducta para los programas de estabilidad y de convergencia, el programa presenta lagunas en los datos obligatorios y opcionales <sup>(1)</sup>.

La conclusión general es que el fuerte descenso de la actividad económica y algunas medidas discrecionales llevaron a un déficit superior al 3 % del PIB en 2008, tras un período prolongado en el que las finanzas públicas españolas se encontraban en una situación de proximidad al equilibrio o superávit. El programa de estabilidad actualizado, de conformidad con el Plan Europeo de Recuperación Económica, tiende a proporcionar un significativo impulso fiscal en 2009 a fin de contrarrestar el continuo descenso de la actividad económica. Ello llevará a un aumento del déficit público, mientras que el ratio de deuda se mantiene holgadamente por debajo del 60 % del PIB. Mejorar la sostenibilidad presupuestaria a largo plazo debería constituir una prioridad. El hecho de que las hipótesis macroeconómicas sean optimistas puede implicar que la contribución del crecimiento económico al saneamiento presupuestario sea menor que la prevista en el programa, mientras que la senda de ajuste no se respalda plenamente con medidas concretas. Por otra parte, el fomento de la calidad de las finanzas públicas también es importante a fin de facilitar un ajuste armonioso de la economía española teniendo en cuenta sus actuales desequilibrios.

A la luz de la anterior evaluación, se invita a España a:

- i) aplicar la política presupuestaria de 2009 conforme al Plan Europeo de Recuperación Económica y de acuerdo con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, evitando al mismo tiempo un nuevo deterioro de las finanzas públicas en 2009, y realizar resueltamente un importante saneamiento estructural en 2010 y años posteriores, basándolo en las correspondientes medidas;
- ii) mejorar la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo aplicando medidas adicionales para frenar el aumento de los gastos derivados del envejecimiento de la población;
- iii) garantizar que las medidas de saneamiento presupuestario también estén orientadas a mejorar la calidad de las finanzas públicas según lo planeado teniendo en cuenta la necesidad de ajuste para hacer frente a sus desequilibrios actuales.

#### Comparación de las proyecciones macroeconómicas y presupuestarias

		2007	2008	2009	2010	2011
PIB real (% variación)	<b>PE ene 2009</b>	3,7	1,2	- 1,6	1,2	2,6
	COM ene 2009	3,7	1,2	- 2,0	- 0,2	—
	PE dic 2007	3,8	3,1	3,0	3,2	—
Inflación IPCA (%)	<b>PE ene 2009</b>	—	—	—	—	—
	COM ene 2009	2,8	4,1	0,6	2,4	—
	PE dic 2007	2,7	3,3	2,7	2,8	—

<sup>(1)</sup> En particular, no se proporcionan datos sobre medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal (cuadro 2) y datos opcionales sobre el IPCA (cuadro 1b), sobre la productividad por hora trabajada (cuadro 1c), sobre los gastos de las administraciones públicas por función (cuadro 3) y sobre el saldo estructural (cuadro 5), e información detallada sobre la evolución de la deuda (cuadro 4) (por ejemplo, diferencias en la evolución de la deuda de las administraciones públicas según se aplique la contabilidad de caja o la contabilidad de devengo, acumulación neta de activos financieros, ingresos procedentes de privatizaciones, efectos de valoración y otros, activos financieros líquidos y deuda financiera neta).

		2007	2008	2009	2010	2011
Brecha de producción <sup>(1)</sup> (% del PIB potencial)	<b>PE ene 2009</b>	<b>1,4</b>	<b>0,3</b>	<b>- 2,6</b>	<b>- 3,2</b>	<b>- 2,7</b>
	COM ene 2009 <sup>(2)</sup>	1,5	0,8	- 2,3	- 3,4	—
	PE dic 2007	- 0,9	- 1,4	- 1,9	- 1,6	—
Saldo neto de las operaciones financieras con el resto del mundo (% del PIB)	<b>PE ene 2009</b>	<b>- 9,7</b>	<b>- 9,2</b>	<b>- 6,6</b>	<b>- 5,8</b>	<b>- 5,4</b>
	COM ene 2009	- 9,7	- 9,0	- 6,7	- 6,2	—
	PE dic 2007	- 9,0	- 8,9	- 8,8	- 8,7	—
Ingresos de las administraciones públicas (% del PIB)	<b>PE ene 2009</b>	<b>41,0</b>	<b>37,0</b>	<b>37,5</b>	<b>38,3</b>	<b>38,7</b>
	COM ene 2009	41,0	36,8	36,4	36,9	—
	PE dic 2007	40,800	40,4	40,4	40,3	—
Gastos de las administraciones públicas (% del PIB)	<b>PE ene 2009</b>	<b>38,8</b>	<b>40,4</b>	<b>43,3</b>	<b>43,1</b>	<b>42,6</b>
	COM ene 2009	38,8	40,2	42,6	42,5	—
	PE dic 2007	39,0	39,2	39,2	39,1	—
Saldo presupuestario de las administraciones públicas (% del PIB)	<b>PE ene 2009</b>	<b>2,2</b>	<b>- 3,4</b>	<b>- 5,8</b>	<b>- 4,8</b>	<b>- 3,9</b>
	COM ene 2009	2,2	- 3,4	- 6,2	- 5,7	—
	PE dic 2007	1,8	1,2	1,2	1,2	—
Saldo primario (% del PIB)	<b>PE ene 2009</b>	<b>3,8</b>	<b>- 1,9</b>	<b>- 4,1</b>	<b>- 2,9</b>	<b>- 1,9</b>
	COM ene 2009	3,8	- 1,8	- 4,6	- 4,0	—
	PE dic 2007	3,4	2,7	2,6	2,6	—
Saldo presupuestario ajustado en función del ciclo <sup>(1)</sup> (% del PIB)	<b>PE ene 2009</b>	<b>1,6</b>	<b>- 3,5</b>	<b>- 4,7</b>	<b>- 3,4</b>	<b>- 2,8</b>
	COM ene 2009	1,6	- 3,7	- 5,2	- 4,2	—
	PE dic 2007	2,2	1,8	2,0	1,9	—
Saldo estructural <sup>(3)</sup> <sup>(4)</sup> (% del PIB)	<b>PE ene 2009</b>	<b>1,6</b>	<b>- 3,5</b>	<b>- 4,7</b>	<b>- 3,4</b>	<b>- 2,8</b>
	COM ene 2009	1,6	- 3,3	- 4,6	- 4,2	—
	PE dic 2007	2,2	1,8	2,0	1,9	—

		2007	2008	2009	2010	2011
Deuda pública bruta (% del PIB)	<b>PE ene 2009</b>	<b>36,2</b>	<b>39,5</b>	<b>47,3</b>	<b>51,6</b>	<b>53,7</b>
	COM ene 2009	36,2	39,8	46,9	53,0	—
	PE dic 2007	36,2	34,0	32,0	30,0	—

## Notas:

- (<sup>1</sup>) Brechas de producción y saldos ajustados en función del ciclo recalculados por los servicios de la Comisión partiendo de los datos del programa.
- (<sup>2</sup>) Sobre la base de un potencial de crecimiento estimado del 3,0 %, el 1,8 %, el 1,0 % y el 0,9 %, respectivamente, en 2007, 2008, 2009 y 2010.
- (<sup>3</sup>) Saldo presupuestario ajustado en función del ciclo excluidas las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal. En el programa más reciente no se incluyen medidas puntuales. En las previsiones intermedias de enero de 2009 de los servicios de la Comisión se incluyen medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal inferiores al 0,5 % del PIB en 2008 y superiores al 0,5 % en 2009 (aumento del déficit en ambos casos).
- (<sup>4</sup>) Empleando el nuevo cálculo del saldo ajustado en función del ciclo, sobre la base de la información del programa, y la definición de medidas puntuales y de otras medidas de carácter temporal aplicada por los servicios de la Comisión, el saldo estructural sería equivalente al - 3,1 % del PIB en 2008, el - 4,1 % del PIB en 2009 y el - 3,4 % del PIB en 2010.

## Fuente:

Programa de estabilidad (PE); previsiones intermedias de los servicios de la Comisión (COM) de enero de 2009; cálculos de los servicios de la Comisión.