

Programa Nacional de Reformas para 2013: saneamiento público y fomento del crecimiento

Sara Baliña*

El Gobierno español ha presentado, en el marco del Programa de Estabilidad y Crecimiento 2013-2016, el Programa Nacional de Reformas. Las nuevas medidas tratan de encontrar el equilibrio entre estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las cuentas públicas.

Las principales líneas del Programa Nacional de Reformas son en su mayoría ya conocidas, porque se incluyeron en la versión anterior, o habían sido anunciadas de antemano. Los retrasos en la aplicación de algunas reformas, como las relacionadas con la racionalización de la administración pública, y la necesidad de desarrollar aún más los detalles de otras políticas que ya están en vigor, como las pensiones públicas o la reforma laboral, hacen que los elementos clave del Programa 2013 sean una extensión de los del año pasado.

El pasado mes de abril, el Gobierno español presentó, en el marco de la actualización del Programa de Estabilidad y Crecimiento para el período 2013-16, el Programa Nacional de Reformas (PNR, en adelante) para el año en curso. El PNR se plantea como un equilibrio entre las medidas orientadas a fomentar el crecimiento económico y aquellas que persiguen avanzar en el saneamiento de las cuentas públicas. Las recomendaciones realizadas por la Comisión Europea, en su revisión del cumplimiento de España con los criterios del procedimiento de déficit excesivo, quedan recogidas en los principales ejes de la reforma. Y es que, incluso en mayor medida que en años anteriores, la naturaleza del PNR debe entenderse en el marco de la estrategia de política económica definida por Europa. Desde que a mediados de 2012 se acordase dar prioridad a la implementa-

ción de las reformas estructurales en economías con desequilibrios macroeconómicos abultados y perspectivas débiles de crecimiento, como contrapartida a la flexibilización de los objetivos de déficit público, los programas nacionales de reformas adquirieron una mayor importancia relativa en la hoja de ruta de la política económica de los países periféricos del euro.

En el caso de España, la revisión al alza de las metas de déficit público fijadas para los tres próximos años, que supone retrasar a 2016 el objetivo de déficit del 3% del PIB, no resta peso a las medidas de consolidación fiscal en el PNR, aunque sí suaviza el potencial impacto de la reducción del gasto público corriente sobre el ciclo económico e incorpora la necesidad de introducir cambios en la estructura fiscal. Las modificaciones adicionales

* Socia de Analistas Financieros Internacionales, S.A. (AFI).

que se espera tengan lugar en materia de legislación laboral y sistema de pensiones se emplazan, sin concreción por el momento, a la elaboración de un informe de evaluación del impacto de la reforma laboral de 2012, en el primer caso, y a las conclusiones del Comité de Expertos independientes, en el segundo.

En materia de impulso a la recuperación económica, el PNR aborda dos aspectos fundamentales: la mejora de los canales de financiación al sector privado y el apoyo al emprendimiento, así como la liberalización de algunos servicios, la simplificación de procedimientos administrativos y la garantía de la unidad de mercado.

Dado que el PNR para 2013 se desarrolla en un contexto de consolidación fiscal menos agresiva que la prevista en 2012 y bajo un escenario de previsiones económicas recogidas en el Programa de Estabilidad sustancialmente más negativo, el presente artículo se estructurará como sigue. En primer lugar, se definirá el nuevo escenario de crecimiento para el período 2013-16, enfatizando en aquellos aspectos en los que puede incidir el PNR, y las principales implicaciones

de la senda revisada de déficit público para el mismo período. En segundo lugar, se analizarán las medidas de mayor calado del PNR y, en concreto, aquellas cuya implementación está prevista para un horizonte de doce meses. Por último, y a modo de conclusión, se recogerá el impacto estimado del PNR en términos de crecimiento económico y generación de empleo y se establecerán los focos de riesgo que pueden limitar su efecto.

Escenario macroeconómico y senda de consolidación fiscal para 2013-16

Uno de los elementos más destacados de la actualización del Programa de Estabilidad ha sido la fuerte revisión a la baja de los pronósticos de crecimiento, no solo para 2013 (-1,3%) sino también en adelante: el avance del PIB en 2014 apenas rondará el 0,5% y se situará por debajo del 1,5% hasta 2016 según el escenario del Gobierno. El Plan Presupuestario 2013-14 elaborado el pasado verano y utilizado también como base de los Presupuestos Generales del Estado para este año, contemplaba una caída del PIB del 0,5% para 2013 y un crecimiento del 1,2% para 2014.

Cuadro 1

Cuadro macroeconómico del Gobierno español y la Comisión Europea para la economía española 2013-14

Tasa anual (%)	Gobierno				Comisión Europea	
	2011	2012	2013	2014	2013	2014
PIB	0,4	-1,4	-1,3	0,5	-1,5	0,9
Hogares	-0,8	-2,2	-2,5	0,0	-3,1	-0,1
AA.PP.	-0,5	-3,7	-4,4	-3,1	-3,7	-0,4
FBKF	-5,3	-9,2	-7,1	-0,9	-5,8	0,1
Demanda Nacional ¹	-1,9	-4,0	-3,7	-0,8	-4,0	-0,4
Exportaciones	7,7	3,1	4,1	5,9	0,0	4,7
Importaciones	-0,8	-5,0	-3,7	2,6	-4,0	2,0
Demanda externa ¹	2,3	2,6	2,4	1,3	2,6	0,0
Empleo (EPA)	-1,9	-4,5	-3,4	-0,4	0,0	0,0
Tasa de paro (EPA), %	21,6	25,0	27,1	26,7	27,0	26,4
Saldo Público (% PIB)	-9,4	-10,6	-6,3	-5,5	-6,5	-7,0

¹ Aportación al crecimiento del PIB.

Fuentes: AFI, Ministerio de Economía y Competitividad (Programa de Estabilidad 2013-16) y Comisión Europea. Las previsiones de la Comisión Europea no incorporan decisiones de política económica adicionales a las anunciadas hasta la fecha de su publicación.

El deterioro de las perspectivas de crecimiento, alineadas ahora con las barajadas por los principales organismos internacionales y el consenso privado de analistas españoles, ha venido acompañado de un cambio sustancial en la composición del PIB. El drenaje de la demanda interna podría extenderse hasta 2015, lastrada por el práctico estancamiento del consumo familiar y la contracción persistente del consumo público (en este último caso, menos intensa en 2013 y 2014 que en el escenario previo pero todavía presente y elevada en ambos ejercicios). Sintomático de hasta qué punto la consolidación fiscal puede neutralizar, a corto plazo, el efecto positivo de las reformas estructurales sobre el crecimiento, es el retraso previsto en la recuperación del gasto en inversión fija. Después de acumular un ajuste superior al 40% desde el inicio de la crisis, no lograría crecer hasta 2015 y lo haría en apenas un 2%.

La persistencia del ajuste del gasto interno tiene su reflejo en los registros de mercado laboral: a la destrucción de empleo esperada para 2013 (del orden de 400.000 empleos) habría que sumar la pérdida de ocupados que podría tener lugar en el primer semestre de 2014. Con ritmos de generación de empleo por debajo del 1% anual hasta 2016, la tasa de paro se mantendrá por encima del 25% hasta entonces. El componente estructural del desempleo podría representar hasta un 60% del paro total.

El carácter recesivo que presenta el escenario previsto de demanda doméstica para el horizonte de previsión justifica la necesidad de adecuar la senda de consolidación fiscal al momento cíclico de la economía. El déficit público cerró 2012 en el 7,1% del PIB, una vez excluida la contabilización de las ayudas públicas al sector bancario, en cuyo caso se eleva hasta el 10,6%. Pese al incumplimiento con la meta fijada del 6,3% del PIB, respecto a 2011 supone una reducción de 1,8 puntos de PIB, con una contención del componente estructural del déficit próxima a 2,5 puntos.

Para 2013, la flexibilización de la estrategia fiscal establece como nueva meta de déficit para España el 6,3% del PIB, es decir, la misma que

existía para 2012 y casi dos puntos superior a la vigente en el anterior Programa de Estabilidad. Por tanto, este año, la contención del déficit alcanza apenas ocho décimas, repartidas por tipo de administración del siguiente modo: la Administración Central deberá reducir su desequilibrio en cuatro décimas, hasta el 3,8% del PIB; las Comunidades Autónomas deberán hacerlo en seis décimas hasta el 1,2%; las Corporaciones Locales deberán alcanzar equilibrio presupuestario y la Seguridad Social verá incrementado su desequilibrio previsto desde el 1% del PIB en que terminó 2012 hasta el 1,4% anticipado para 2013.

En el caso de las Comunidades Autónomas, queda por ver cuál es el reparto del objetivo agregado por región, ya que en función del ajuste realizado en el pasado y de la capacidad para seguir realizándolo en adelante, se prevé la fijación de objetivos individuales de déficit por Comunidad Autónoma. Si el objetivo agregado del 1,2% del PIB se aplicase a todas las comunidades, tal y como se ha venido haciendo, por ejemplo Comunidad Valenciana y Murcia deberían reducir su déficit en dos puntos, mientras que seis regiones podrían aumentarlo respecto al cierre de 2012.

El hecho de que tanto la Administración Central como las Comunidades Autónomas tengan que realizar este año un esfuerzo de consolidación menor al de 2012 reduce, por el momento, los riesgos de asistir a subidas adicionales en los dos impuestos con mayor poder recaudatorio: IVA

Tanto la Administración Central como las Comunidades Autónomas tienen que realizar este año un esfuerzo de consolidación menor al de 2012.

e IRPF. Teniendo en cuenta que, de acuerdo con el propio Programa de Estabilidad y a la espera de que las Comunidades Autónomas reformulen sus presupuestos con los nuevos objetivos de déficit, existen medidas de consolidación fiscal aprobadas por 38.000 millones de euros, en principio, los ajustes adicionales que puedan anunciarse para

evitar una desviación del déficit con la meta del 6,3% del PIB deberían ser menores.

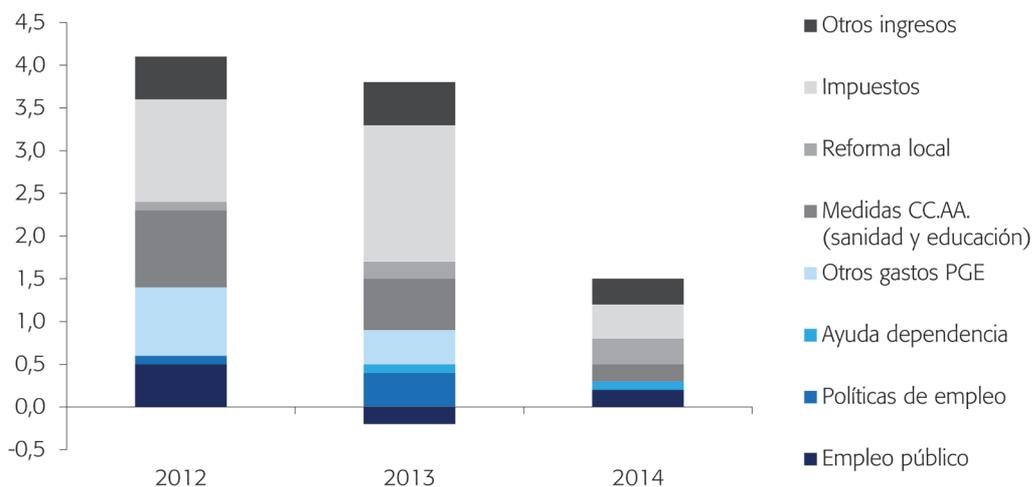
Y es que la actualización del Programa de Estabilidad mantiene prácticamente inalterado el importe total de los ajustes fiscales establecidos para 2013 antes de que tuviese lugar la flexibilización de los objetivos de déficit y la revisión de las previsiones de crecimiento del Gobierno (en total, medidas por casi un 4% del PIB para mejorar el déficit en ocho décimas). Las novedades incorporadas en el nuevo programa residen, fundamentalmente, en dos aspectos:

- i. el empeoramiento de las perspectivas de crecimiento no se traduce en una rebaja del volumen de ingresos tributarios estimados para el conjunto de ejercicio. El impacto bruto de las medidas impositivas en vigor y de las que puedan adoptarse en materia
- ii. se reduce a la mitad el recorte previsto en el gasto por remuneración de asalariados. La

de tributación medioambiental se estima en casi 17.000 millones de euros (1,6% del PIB). El deterioro cíclico y, en concreto, el de la demanda doméstica, sitúa el aumento neto de recaudación en, aproximadamente, 7.000 millones de euros. La prórroga hasta 2015 de las subidas adoptadas con carácter temporal para 2012 y 2013 en el impuesto sobre sociedades, IRPF e impuesto sobre bienes inmuebles da cuenta de la necesidad de consolidar el aumento de recaudación en estas figuras, ya que de revertirse en 2014-15 podría poner en serias dificultades la senda de consolidación a partir de 2013. Para 2014, la meta de déficit público está fijada en el 5,5% del PIB y para 2015 en el 4,1%.

Gráfico 1

Impacto de las medidas de consolidación fiscal recogidas en el Programa de Estabilidad 2013-16 de España (% PIB). Efectos diferenciales respecto al año previo



% PIB	2012	2013	2014
Medidas consolidación	4,2	3,6	1,6
Reducción Déficit	1,8	0,7	0,8
Diferencia	2,4	2,9	0,8

Fuentes: AFI, Ministerio de Economía y Competitividad (Programa de Estabilidad 2013-16).

diferencia con el ajuste recogido en el plan anterior, y que ronda los 2.000 millones de euros, se cubrirá, según el Programa de Estabilidad, recortando en mayor medida el gasto ministerial general y mejorando la gestión de las políticas activas y pasivas de empleo.

En lo que respecta a las previsiones de ingresos, los datos de recaudación impositiva hasta marzo de este año, una vez descontado el efecto de las devoluciones, revelan las dificultades para el cumplimiento con el pronóstico del Programa de Estabilidad. Pese a las subidas impositivas que operan durante los primeros meses del ejercicio y que no estaban presentes hace un año, la recaudación total por impuestos registra un exiguu incremento de 800 millones de euros; un aumento que, además, viene íntegramente explicado por el IVA.

La revisión de la tributación medioambiental, con la posible creación de nuevas figuras (“impues-

La revisión de la tributación medioambiental y la modificación de los impuestos especiales, todavía pendientes de concreción, podrían contribuir a soportar la recaudación del ejercicio y dar respuesta a una de las principales recomendaciones de la Comisión Europea en materia impositiva: el desplazamiento de la fiscalidad desde el trabajo hacia los consumos que presentan mayores externalidades negativas.

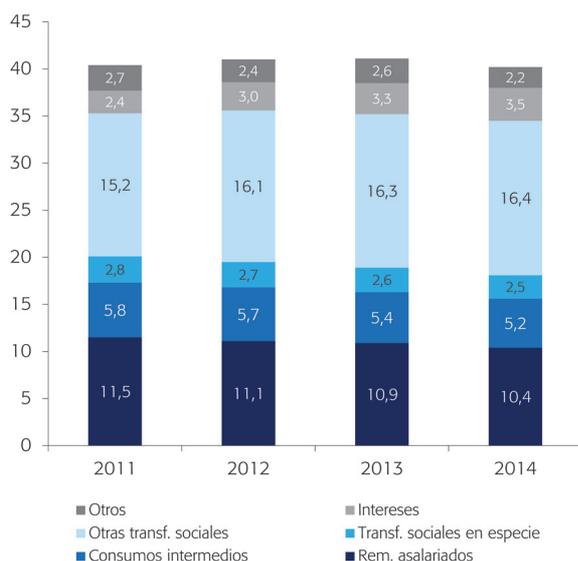
tos verdes”), y la modificación de los impuestos especiales (probablemente, los que gravan el alcohol y el tabaco), ambos aspectos incorporados en el capítulo de disciplina fiscal del PNR pero todavía pendientes de concreción, podrían contribuir a soportar la recaudación en la recta final del ejercicio y dar respuesta a una de las principales recomendaciones de la Comisión Europea

Gráfico 2 y 3

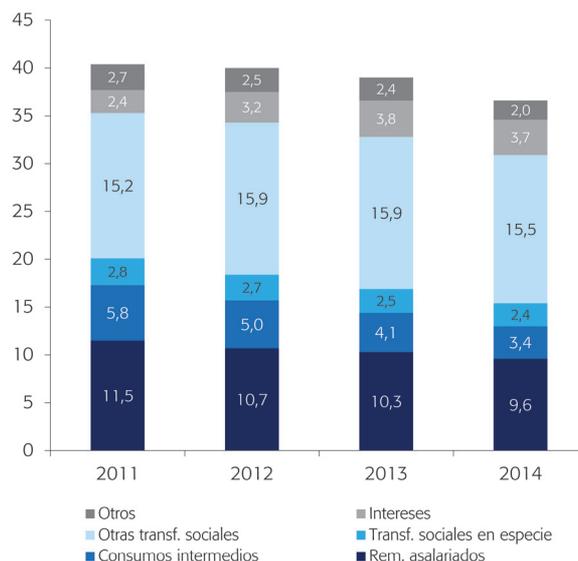
Gasto público corriente de España. Desagregación por principales partidas

(% del PIB)

Actualización Programa de Estabilidad 2013-16



Previa flexibilización objetivos de déficit público



Fuentes: AFI, Ministerio de Economía y Competitividad (Programa de Estabilidad 2013-16).

en materia impositiva: el desplazamiento de la fiscalidad desde el trabajo hacia los consumos que presentan mayores externalidades negativas. En este sentido, cabe destacar que España está entre los países europeos de referencia con menor presión fiscal medioambiental. Según los datos de EUROSTAT para 2011, la recaudación por impuestos medioambientales¹ en España alcanza el 1,6% del PIB, lejos del 4,1% de Dinamarca (país pionero en aplicar impuestos de esta naturaleza) o del 2,4% de la media de la UE-27.

Otro de los cambios fiscales anticipados pero que tampoco disponen de detalle en el PNR, es la modificación del impuesto sobre sociedades para grandes empresas (aquellas con un volumen de facturación anual superior a 20 millones de euros), orientado a incrementar la base imponible del impuesto. La principal causa por la que el tipo efectivo del impuesto sobre sociedades de las pequeñas empresas es sustancialmente superior al de las grandes reside, sobre todo, en los ajustes fiscales aplicados al resultado contable y no tanto en las deducciones (por I+D+i, reinversión de beneficios, donativos, etc.) que operan sobre la cuota del impuesto. De hecho, el presupuesto de beneficios fiscales del impuesto para 2013 apenas asciende a 3.000 millones de euros.

Por la vertiente del gasto, la revisión al alza de la partida de remuneración de asalariados respecto a lo recogido en la versión previa del Programa de Estabilidad, en principio, debería contener el ritmo de destrucción de empleo público esperado para 2013 y 2014. Entonces, se contemplaba que este componente del consumo público pasase del 10,7% del PIB de 2012 al 9,6% de 2014 (-1,1 puntos). Finalmente, y pese a la supresión de la paga extraordinaria de diciembre a los funcionarios públicos, en 2012 se situó en el 11,1% del PIB. Para 2014, el nuevo programa recoge una corrección hasta el 10,4% del PIB, que en 2013 apenas alcanzaría las dos décimas.

Teniendo en cuenta la distribución de empleados públicos por tramo de salario mensual y sin considerar ajustes adicionales de salario, la destrucción de empleo público en 2013, de cumplirse la previsión del Programa de Estabilidad, podría ser inferior o similar a la de 2012 (-220.000 personas). Hay que tener en cuenta que solo en el primer trimestre de este ejercicio la caída de asalariados públicos se cifró en 70.000 efectivos. Igualmente significativa es la revisión, también al alza, del gasto en consumos intermedios.

Como resultado, el gasto público corriente del conjunto de administraciones se mantendrá en el 40% del PIB en 2014 frente al 36,6% recogido en el plan previo a la actualización de los objetivos de déficit. Es por ello que el consumo público podría registrar cesiones persistentes pero más moderadas hasta 2015.

Principales reformas estructurales: fomento del crecimiento y consolidación fiscal

El cuadro adjunto sintetiza los principales ejes del PNR para 2013. Dado que cada uno de ellos engloba un espectro amplio de decisiones, se abordarán a continuación aquellas que afectan a ámbitos clave de las finanzas públicas y que pueden resultar determinantes para la recuperación de la economía española a medio plazo. Para ello, se tomarán como referencia las decisiones cuya implementación tendrá lugar en un horizonte aproximado de doce meses.

- Refuerzo de la supervisión, transparencia y disciplina presupuestaria, a través de la creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, encargada de analizar, asesorar y controlar la política presupuestaria del conjunto de administraciones; la aprobación de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y el desarrollo del

¹ La imposición medioambiental en España incluye: i) impuestos energéticos (I. Especial sobre hidrocarburos, I. Especial sobre la electricidad), ii) impuestos sobre el transporte (I. especial sobre determinados medios de transporte e I. sobre vehículos de tracción mecánica), y iii) impuestos autonómicos sobre contaminación, depósito de residuos y vertidos al mar.

Cuadro 2

Principales ejes del Programa Nacional de Reformas de 2013 para España

2013 Programa Nacional de Reformas	
1. Saneamiento de las cuentas públicas: medidas de consolidación fiscal y Seguridad Social	
* Creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal	
* Aprobación de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno	
* Lucha contra la morosidad de las Administraciones Públicas	
* Revisión de la tributación con criterios de convergencia europea, en especial la fiscalidad medioambiental	
* Regulación del factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones	
2. Reforma de la Administración Pública	
* Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local	
* Informe para la Reforma de las Administraciones Públicas, antes del 30 de junio	
3. Nuevo Plan Anual de Política de Empleo 2013 y Estrategia Plurianual de Activación para el Empleo 2014-2016	
* Impulso de la colaboración público-privada para facilitar la colocación de demandantes de empleo	
* Estrategia de emprendimiento y empleo joven: 3.500 millones de euros (2013-2016)	
4. Ley de Apoyo al Emprendedor y su Internacionalización	
* Régimen especial en IVA (no ingresar el IVA hasta cobrar la factura), incentivos fiscales	
* Desarrollo de fórmulas de financiación alternativas a la bancaria (Mercado Alternativo de Renta Fija)	
* Apoyo a la iniciativa emprendedora: medidas de formación, reducción del riesgo y costes, agilización de trámites	
5. Ley de Desindexación de la Economía Española	
* Sustitución del IPC por otro índice a la hora de actualizar tarifas, tasas y otros conceptos en contratos de las AA.PP.	
6. Ley de Garantía de la Unidad de Mercado y Plan de Racionalización Normativa	
* Libertad de establecimiento y circulación, eliminación de trabas administrativas	
7. Ley de Servicios y Colegios Profesionales	
* Ampliación de la lista de actividades exentas de licencia municipal	
* Las restricciones de acceso a una profesión según criterios de cualificación profesional, solo por ley	
* El acceso a una actividad profesional habilitará para su ejercicio en todo el territorio (no requisitos adicionales)	
8. Buen Gobierno Corporativo y Responsabilidad Social Corporativa	
* Refuerzo del papel del accionista en la empresa	
* Código de Buenas Prácticas, políticas de remuneración, de condiciones para acceder a órganos directivos	

Fuentes: AFI, Ministerio de Economía y Competitividad.

Plan de Erradicación de la Morosidad en el sector público. Este último aspecto es muy relevante en un contexto como el actual, en el que aun cuando el fondo de pago a proveedores y el fondo de liquidez autonómica hayan contribuido a reducir el volumen de deuda comercial de la administración, existe el riesgo de que el retraso en el pago a proveedores continúe generando tensiones de liquidez significativas en el tejido

empresarial más dependiente de los servicios públicos. En el PNR se contempla una tercera fase del Plan de Pago a Proveedores para limpiar el volumen de facturas pendientes de pago en la administración territorial.

- Desarrollo de la reforma de la Administración Pública (Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local), con el obje-

tivo de reducir el número de entidades locales, clarificar sus competencias y ordenar su estructura organizativa evitando duplicidades. Esta reforma empezó a forjarse en 2012 pero las dificultades para acelerar su implementación trasladada a 2014-15 el grueso del ahorro público que puede generar. En concreto, el PNR cifra en 8.000 millones de euros el ahorro acumulado entre los dos ejercicios.

- Definición y regulación del factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones. La reforma que entró en vigor el pasado 1 de enero de 2013 ya incluía la introducción de un factor de sostenibilidad atendiendo a la evolución de la esperanza de vida, con el objetivo de mantener la proporcionalidad entre contribuciones y prestaciones. De esta forma, a partir de 2027, los parámetros fundamentales del sistema se revisarían (cada cinco años) por las diferencias entre la evolución de 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. Sin embargo, la reforma no establece la definición del funcionamiento del factor de sostenibilidad y la Comisión Europea ha instado a España a explicitar cuanto antes dicho factor y a anticipar sensiblemente su entrada en vigor.

Para ello, el Gobierno ha constituido un Comité de Expertos, que deberá realizar un informe sobre el factor de sostenibilidad a efectos de que la Comisión del Pacto de Toledo pueda, entre junio y julio, elaborar las recomendaciones que deriven en la normativa reguladora del factor de sostenibilidad. Su aprobación se prevé para el tercer trimestre de este año 2013.

El Comité de Expertos deberá definir qué parámetros del sistema se ajustan de forma automática en función de la esperanza de vida: la edad de jubilación (a mayor esperanza de vida, mayor retraso de la edad legal de jubilación); el número de años cotizados (a mayor esperanza de vida, se requerirán más años de cotización para acceder a la jubilación u obtener el 100% de la base reguladora), y el importe de la pensión inicial (a mayor esperanza de

vida, menor importe de la pensión de jubilación). No es descartable que el factor de sostenibilidad se aplique sobre la pensión inicial de los nuevos jubilados a partir de la entrada en vigor de la reforma, y no a partir de 2027 como se preveía inicialmente, y que el factor esté vinculado, además de a factores demográficos, a variables económicas que permitan reducir la brecha entre cotizaciones y prestaciones en fases recesivas del ciclo económico.

- Reforma laboral y de las políticas de empleo. En el PNR, los cambios adicionales en materia de legislación laboral se supeditan a la evaluación previa del impacto de la reforma de 2012 sobre las principales variables del mercado de trabajo. El informe de evaluación, realizado por el Ministerio de Empleo, será contrastado por un organismo independiente antes de julio de este año, de modo que las nuevas modificaciones que puedan realizarse en términos de coste de despido, acceso al sistema de prestaciones por desempleo, etc. podrían emanar de las conclusiones del estudio. El fomento de las políticas activas de empleo, mejorando la colaboración entre los servicios públicos de empleo autonómicos, potenciando la colaboración público-privada y aumentando la vinculación con las políticas pasivas, constituye la esencia de la nueva Estrategia de Políticas Activas de Empleo. Estas líneas generales de actuación están presentes en la política de empleo desde prácticamente el inicio de la crisis, con resultados, hasta el momento, poco satisfactorios si atendemos al porcentaje de colocación de los servicios públicos de empleo y a la baja probabilidad de transición del paro al empleo de muchos parados de larga duración. Es, sin duda, uno de los pilares que requieren de mayor impulso en materia laboral y que viene centrando las recomendaciones de los principales organismos internacionales.
- Creación de un entorno favorable a la iniciativa emprendedora (Ley de Apoyo a los Emprendedores y su Internacionalización, con el objetivo de que entre en vigor antes de 2014), basado, en gran medida, en el refuerzo de los

incentivos fiscales. Entre los más relevantes, cabe destacar:

- i. deducción del 20% en el IRPF por la aportación que realice un particular a una empresa de nueva creación. Este inversor particular (*business angel*) tendrá derecho a la exención por las ganancias obtenidas al vender su participación si las reinvierte en otra empresa de reciente creación.
- ii. deducción en el impuesto sobre sociedades para las empresas con un volumen de negocio inferior a 10 millones de euros de hasta el 10% de los beneficios empresariales que se reinviertan. Además, se les permitirá recuperar deducciones por I+D que no hubiesen podido aplicar en ejercicios anteriores (en la situación actual de pérdidas o beneficios muy reducidos, muchas empresas no pueden aplicarlas).
- iii. a partir del 1 de enero de 2014, pymes y autónomos con un volumen de negocio inferior a 2 millones de euros anuales podrán aplicar el criterio de caja en el IVA, como alivio a sus posibles tensiones de tesorería.

También se persigue reforzar los canales de financiación para pequeñas y medianas empresas, potenciando las líneas ICO de liquidez, la emisión de valores en el Mercado Alternativo Bursátil, u otras como alternativas a la financiación bancaria tradicional.

Impacto de las reformas estructurales previstas sobre el crecimiento y el empleo

El impacto de las reformas estructurales comentadas sobre el crecimiento y el empleo está altamente condicionado por la respuesta del gasto interno al ajuste fiscal que todavía se debe abordar y que, dada la fase del ciclo en la que se encuentra la economía española, supone profundizar en la corrección del gasto público corriente y en la racionalización del sistema de prestaciones y servicios

públicos. El PNR recoge la cuantificación de los efectos a corto y largo plazo de los ejes fundamentales de reforma. En concreto, los impactos más abultados se corresponden con las reformas asociadas al proceso de consolidación fiscal, el suministro de liquidez a la administración territorial, la reforma laboral ya en vigor y la Ley de Garantía de Unidad de Mercado.

Los efectos contractivos de la consolidación fiscal a corto plazo (un año) son relevantes. Según la estimación recogida en el PNR, podría restar algo más de 2,5 puntos de crecimiento y casi un 2% de empleo. A largo plazo, y en un plazo de diez años, el impacto positivo se dejaría notar, principalmente, en el mercado de trabajo, con un aumento del empleo de un 9% (algo menos de la mitad del empleo destruido desde el inicio de la crisis). La mejora de los instrumentos de provisión de financiación a las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales tendría un impacto sobre el PIB y el empleo equivalente a corto y largo plazo, próximo a un punto de crecimiento en ambos casos.

En lo que respecta a la reforma laboral, el traslado de impactos a la economía se establece en términos de “menor deterioro”, es decir, si no tuviese lugar la reforma laboral, la caída del PIB y el empleo sería superior a corto plazo, pero sobre todo a largo plazo. El motivo es que, a un año vista y en ausencia de expectativas de recuperación de la demanda, la mayor flexibilidad laboral que introduce la reforma puede facilitar el despido, sobre todo en ciertos sectores de actividad. A largo plazo, por el contrario, debería sentar las bases para mejorar la contratación y dotar de mayor margen de actuación a las empresas para adecuar las condiciones laborales a la situación cíclica. Ahora bien, en la medida en que estas hipótesis de partida no necesariamente tienen por qué darse y la reforma laboral puede sufrir alteraciones adicionales, la cuantía de los impactos estimados debe tomarse con cautela (a largo plazo, el empleo registraría una mejora del 10% en relación a un escenario en el que no se llevase a cabo la reforma).

Por último, la Ley de Garantía de Unidad de Mercado, que persigue asegurar la libre circulación de bienes y la libre prestación de ser-

vicios en todo el territorio nacional, reduciendo las trabas administrativas, podría incrementar el PIB entre un 1-1,5%, tanto a corto como a

largo plazo. El impacto esperado para las medidas de fomento del emprendimiento no alcanzaría el 0,5% ni el caso del PIB ni del empleo.