



**SECRETARIADO PERMANENTE - COMITÉ CONFEDERAL**

**BOLETÍN**

**NO  
A ESTA  
U€**

**PROGRAMA  
DE ESTABILIDAD  
2014 - 2017**

**INFORMATIVO**

**Nº 143**

**MAYO 2014**

## NO a esta U€

Desde sus **orígenes, año 1957, la CEE tiene como ideal “un mercado común”**, para garantizar la libre circulación de personas, servicios y capitales, donde la libertad absoluta del mercado en ese juego de la oferta y la demanda, sea una “libertad fundamental”, donde la “cuestión social”, no interfiera en ese mercado común y, sean los propios estados quienes resuelvan esta cuestión social.

Nos encontramos, desde el principio ante una paradoja: un **reparto competencial**, donde el ámbito económico era patrimonio regulatorio desde Europa y, los estados nacionales se ocupaban de la legislación social y laboral. La evolución de esta paradoja se ha resuelto plegando legislaciones laborales y sociales, a los criterios economicistas del mercado, resultando muy dañadas legislaciones más o menos garantistas de los “estados asistenciales o de bienestar”.

**La evolución de este “mercado común” expande e impone los principios de libertad de circulación de los capitales y la libertad de competencia empresarial, lo cual cuestiona y estrangula las legislaciones sociales y laborales, así como todas las políticas públicas de los estados nacionales.**

**El Tratado de Maastricht que entra en vigor el 1 de enero de 1993, con los criterios de convergencia** (medidas monetarias y económicas definen la convergencia<sup>1</sup>), **sobre todo los límites al déficit público**, condicionan la capacidad de decisión de los estados nacionales a la hora de implementar sus políticas sociales, resolviendo el conflicto claramente del lado del poder económico.

**El Tratado de Amsterdam de 1997, alumbró el Pacto de Estabilidad y Crecimiento**, siendo un mecanismo de **disciplina fiscal** que incluye la supervisión por parte de la Comisión, de sus políticas fiscales y en consecuencia económicas, laborales y sociales, con mecanismos penalizadores para asegurar su cumplimiento.

**El Tratado de Lisboa de 2007**, un mini tratado de lo que en su día fue el Proyecto de Constitución Europea y a la vez una reforma del Tratado de la UE en vigor fijado en Niza 2000-. En ese mismo tiempo, se anuncia la firma de un **principio de acuerdo sobre la flexiseguridad<sup>2</sup> en el ámbito de la UE**, entre la Confederación Europea Sindical (CES) y la patronal europea.

<sup>1</sup> Déficit Público 3%, Deuda Pública 60% del PIB, Inflación + - 2 puntos por encima o por abajo y valor de las monedas.

<sup>2</sup> El término se inserta en las denominadas políticas de competitividad, fijadas en la estrategia de Lisboa (2000), adaptadas y modificadas en el “Programa de Trabajo Conjunto 2006-2008: Objetivos e Iniciativas”, firmado por la CES y las patronales europeas.

Ambos Acuerdos, Tratado de la UE (se denominará el Tratado de Lisboa) y Flexiseguridad, tratan de dar salidas (políticas) a la realidad material de la UE en los contextos de globalización y competitividad en este orden social mundial.

Los estados miembros reciben Informes desde la Comisión, sobre su "situación nacional" a la vez que Recomendaciones sobre sus programas nacionales de "reforma", así como Informes que se derivan de la supervisión del cumplimiento de los "programas de estabilidad y convergencia"<sup>3</sup>.

### **"Acerca del programa Nacional de Reformas 2014 y la actualización del Programa de Estabilidad 2014-2017 del PP"**

Debemos partir del vigente Tratado de Lisboa de diciembre del 2007, y sobre todo, del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG) y el Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), ambos del 2012 y que significaron, en la práctica y en la teoría, la radicalización neoliberal de los anteriores tratados y, lo que es mucho más grave, **la legalización de un Estado de Excepción que deviene en permanente.**

Los datos básicos de estos tratados no deberían olvidarse, señalan un punto de no retorno, para liquidar derechos sociales, sindicales y laborales y poner fin al Estado Social.

Estos tratados, en síntesis imponen a cada uno de los estados, y a la soberanía popular, un conjunto de reglas "permanentes" y "obligatorias", entre ellas las siguientes:

1. **Los presupuestos deberán estar equilibrados, o con superávit.** Esta regla, se considerará respetada si el déficit estructural no supera el 0,5% del PIB.
2. **Todos los Estados deben de introducir en su constitución esta regla de oro,** y establecer mecanismos de corrección automáticos.
3. Cuando los Estados **no cumplen los criterios antes anunciados se someten a un Procedimiento de Déficit Excesivo,** teniendo que presentar un conjunto de programa de reformas estructurales a la Comisión y al Consejo, que lo aprobaran en su caso y harán seguimiento riguroso de su puesta en marcha.
4. Se establecen un conjunto de **sanciones casi automáticas** para todos los países que incumplan las reglas establecidas.

---

<sup>3</sup> Zapatero recibe Informes y Recomendaciones, siendo el más grave, (en cuanto a consecuencias sociales y laborales) la carta del BCE y del Consejo, donde le obliga a reformas recortes para parar la sangría del déficit. En mayo de 2013 el gobierno de Rajoy recibió una Recomendación del Consejo de Europa encaminada a poner fin a la situación de déficit público "excesivo", a la vez que emite una Recomendación sobre el programa nacional de Reformas de 2013 de España.

La Comisión Europea y el Tribunal de Justicia de la UE refuerzan considerablemente su papel como garantes de que las reglas neoliberales se cumplen a rajatabla.

En este marco formal jurídico de supervisión del cumplimiento de los “programas de estabilidad y convergencia”, es donde enmarcamos el **Programa de estabilidad 2014 – 2017**, remitido a Bruselas el 30 de abril 2014, fija las Proyecciones presupuestarias del gasto público en España 2013-2017:

### Proyecciones presupuestarias del gasto público en España

Cálculos realizados teniendo en cuenta el crecimiento del PIB nominal y la estructura de gasto público fijada en el programa de estabilidad 2014-2017

#### ESTIMACIÓN 2013-2017

	2013	2014	2015	2016	2017	2013/2015	2013/2015
<b>Remuneración de asalariados + consumos intermedios</b>	172.579	170.624	167.588	165.560	163.783	-4.991	-8.796
-Remuneración de asalariados	116.090	114.443	113.149	111.477	109.573	-2.941	-6.517
-Consumos intermedios	56.489	56.181	54.439	54.083	53.057	-2.050	-3.432
<b>Transferencias sociales</b>	197.901	199.755	200.679	203.087	205.306	2.778	7.405
-Transferencias sociales en especie vía mercado	27.940	28.091	27.753	27.593	26.528	-187	-1.412
-Prestaciones sociales (no en especie)	169.961	171.665	173.993	175.494	177.624	4.032	7.663
<b>Intereses</b>	35.096	36.414	38.428	40.838	43.829	3.332	8.733
<b>Subvenciones</b>	10.447	12.485	11.742	12.141	11.534	1.295	1.087
<b>Formación bruta de capital fijo</b>	15.167	16.646	17.079	17.660	17.301	1.912	2.134
<b>Transferencias de capital</b>	10.158	5.202	5.337	5.519	4.614	-4.821	-5.544
<b>Otros gastos</b>	17.479	17.687	17.079	16.556	17.301	-400	-178
<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>458.827</b>	<b>457.772</b>	<b>459.000</b>	<b>460.257</b>	<b>462.514</b>	<b>173</b>	<b>3.687</b>

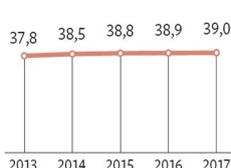
#### GASTOS

% del PIB



#### INGRESOS

% del PIB



#### DÉFICIT PÚBLICO

% del PIB. Incluye ayudas a la banca



#### DEUDA PÚBLICA

% del PIB



Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad.

EL PAÍS

La primera variable que debemos analizar, es la caída del Gasto Público en 4,8 puntos del 2013 al 2017, es decir pasamos de un Gasto del 44,9% del PIB en el 2013, al 40,1% del PIB en el 2017.

**El Gasto Público**, sus partidas más fuertes se encuentran en la remuneración de asalariados + consumos intermedios, es decir el gasto para pagar a funcionarios y personal laboral al servicio de las AAPP. Pues bien los **sueldos de todo el funcionariado + personal laboral, son reducidos en 6.500 millones de euros**, por dos vías, congelando los sueldos y manteniendo la tasa de cobertura de vacantes casi en cero. Además, a estos 6.500 millones robados y expoliados a los y las trabajadoras y trabajadores de las AAPP, hay que sumarles 2.296 millones menos de gasto en los consumos intermedios. Se precariza, aún más, toda la función pública y se precariza la cobertura de las necesidades sociales de todos y todas.

La **disminución del gasto**, es decir el recorte, abarca también y fundamentalmente a las prestaciones sociales se reducirán en el periodo 2013 – 2017: nada menos que 6.000 millones de euros en **prestaciones de desempleo**<sup>4</sup> y 3.000 millones en **pensiones**<sup>5</sup> como consecuencia de la aplicación del índice de revalorización en pensiones (0,25%) en 2014, 2015, 2016 y 2017.

**A la vez crecerá el coste de la deuda por intereses en unos 8.700 millones de aquí al 2017**<sup>6</sup>.

## **LAS REGLAS DE JUEGO DE ESTA U€**

Todo el entramado jurídico-institucional que legitima el poder omnímodo de eso que se llama la Troika (FMI, Comisión Europea, BCE), se ha fundamentado hasta sus más mínimos detalles en un acuerdo estratégico de fondo, entre los grupos de poder económicos y la clase política bipartidista, es decir, entre la derecha y la llamada socialdemocracia.

Todas y cada una de las directivas, resoluciones y tratados que concentraron el poder de decisión en la Troika y que acordaron un conjunto sistemático de contra-reformas profundamente contrarias a los intereses mayoritarios de las poblaciones (en lo que podemos denominar una **descomunal desposesión de patrimonio público, derechos y libertades de las sociedades y las personas**), fueron decididas y ejecutadas por la derecha sociológica y la socialdemocracia europea.

Decisiones “unilaterales” sobre todas las **materias relativas a asuntos de economía o directa o indirectamente que la influyen, determinan o condicionan**: mercados de trabajo, políticas de inmigración, desplazamiento de

---

<sup>4</sup> El Gobierno parte de una presunción: la Reforma Laboral 2012 con sus cambios normativos “*posibilitarán la creación de empleo con tasas de crecimiento –de la economía–, inferiores a las del pasado*” y, así afirman que se producirá “*una creación neta próxima a los 600.000 empleos entre finales de 2013 y finales del 2015*” a la vez que en estos periodos disminuirá el número de personas desempleadas en “*cerca de 800.000 personas*”.

La EPA correspondiente al primer trimestre 2014, desmonta el “país de las maravillas de Rajoy”, con dos datos escalofriantes: en un año cerca de 500.000 personas se han caído de la población activa, de ahí que aunque el ritmo de destrucción de empleo se ha desacelerado (de seguir con la máquina trituradora de empleos, llegaría un momento que 1 de cada dos personas en edad de trabajar, estaría en paro), pero se sigue destruyendo empleo neto, el paro disminuye en unas 3.200 personas, al darse de baja de la Población Activa, cientos de miles de personas.

El terrible impacto social causado con las medidas de ajuste en materia laboral y de seguridad social (Reforma Laboral y leyes posteriores), al permitir el libre despido a voluntad empresarial, golpea especialmente en el sector Público y en las Administraciones Públicas al permitirse los despidos colectivos en el “mercado público”, pues este sigue perdiendo empleo con mayor intensidad durante el 2013 que en el sector privado, el cual prácticamente se estabiliza a finales del 2013, y sus tasas medias de caída anual se sitúa en el 5,6%.

<sup>5</sup> Después de destruir casi 2 millones de empleos desde el 2012 –la Reforma Laboral y distintas leyes desreguladoras del mercado de trabajo, tienen mucho que ver con esta destrucción–, y más de 3,5 millones de afiliados y afiliadas a la Seguridad Social desde el principio de la “crisis-estafa”, el Gobierno del PP, en su Programa de Estabilidad, contempla que, como la Seguridad Social no llegará al equilibrio hasta el 2017 (ingresos – gastos = equilibrio o superávit), en aplicación de la Ley de Revalorización y el Factor de Sostenibilidad de la Seguridad Social, las pensiones sólo aumentarán un 0,25%, lo que produce un “ahorro” de 574 millones en el 2014, que aumentará la cantidad de “ahorro” de manera progresiva año tras año, hasta llegar a 1.000 millones en el 2017.

<sup>6</sup> El pago de los **intereses** de una deuda no legítima y no pública, asciende en el período 2012-2017 a **196.791 millones de euros**.

trabajadores, mercados interiores y exteriores, transportes, competencia, alimentación, medio ambiente, etc.

Por lo tanto la primera norma que rige las relaciones sociales en esta "gran casa", es *quien tiene libertad de decisión*. Y así, se ha considerado que son *libertades fundamentales la libre circulación de capitales y de quien ostenta la propiedad de los mismos* para que sin obstáculos (reglas delimitadoras) operen en cualquier estado de los 28.

Se otorga una necesaria **seguridad jurídica** para el ejercicio efectivo de esa libertad de establecimiento de capitales y prestación de servicios, la cual hace posible la consecución de esa "economía social de mercado altamente competitiva, sin falsedad ni trabas".

En el desarrollo de este principio, no cavén otras interpretaciones, ni otras formas de actuar y, por supuesto, no tienen sentido otras libertades, siempre que éstas puedan establecer límites a la libertad absoluta del capital.

Es el Mercado, con mayúsculas, constituido como organizador social, o dicho de otra forma, quien es el "único" responsable de proveer a los 500 millones de personas de esa "gran casa" de bienes y servicios, desplazando el papel que los Estados desarrollaban, como prestadores de bienes y servicios denominados públicos, es decir de todos, para cubrir necesidades sociales de manera universal y suficiente (educación, salud, infraestructuras, vivienda, trabajo, pensiones, etc.).

Esta estrategia de política económica con **seguridad jurídica**, garantiza la confianza de los grandes inversores, corporaciones financieras y multinacionales, donde sólo el "Mercado" sin interferencias, permite el aprovechamiento máximo de los conocimientos de una colectividad de individuos "*libres para elegir*", que utilizando el principio del cálculo económico, es decir, "*el mayor beneficio, al menor coste*", compararan servicios y bienes que el mercado les ofrece: educación, sanidad, pensiones, infraestructuras, transportes, comunicación, energía, cultura...y decidirán "*libremente*" que les conviene más para la satisfacción de sus necesidades<sup>7</sup>.

**La condición es para todos: que no se puede interferir con reglas externas al mercado**, por ejemplo códigos protectores del trabajo digno y de sus condiciones de obligado cumplimiento en esa "gran casa"; códigos que limiten la contaminación medioambiental; códigos de obligado cumplimiento para dotar a todos los ciudadanos de rentas suficientes que les permitan vivir y vivir bien con respeto al medio en el cual desarrollan su sociabilidad; etc.

---

<sup>7</sup> En este contexto tenemos que pensar el Tratado Transatlántico de Libre Comercio entre la UE y EEUU.

**Esta condición implica la rebaja de los costes generalizados del factor trabajo<sup>8</sup>, la desregulación y la liberalización de todos los mercados:** energía, agua, alimentación, transporte, comunicaciones, cultura... para no falsear la competencia. Consecuencias, debilitamientos serios de los Estados de Bienestar, desaparición de hecho y de derecho, de los servicios públicos universales y suficientes (derechos sociales).

**Lo económico y lo político, economía y democracia formal, aparecen bajo un mismo rostro: el capitalismo y sus valores, como el único principio de realidad para todas las personas que habitan, trabajan o se desplazan en la UE.**

En la dialéctica normas sociales estatales versus construcción del “mercado común y de la libre competencia”, hay órganos jurídicos (del derecho, que velan supuestamente por la justicia) como el Tribunal de Justicia de la UE, que en su jurisprudencia han marcado la **“vía para la imposición a los distintos estados miembros de la Unión, de la obligación de modificar sus disposiciones sociales estatales, para adaptarlas a la exigencia de la integración económica sin interferencias ni límites en la libre competencia de los capitales”**.<sup>9</sup>

**Resumiendo:** el discurso y la práctica política de la UE ha sido y es la “necesaria” reforma estructural de los distintos “modelos de bienestar y/o asistenciales” a partir de dos ejes: el primero la exigencia de una **flexibilización de los mercados de trabajo** (menor estabilidad en el empleo, libertad absoluta para una de las partes de la relación laboral, el capital y fuerza de trabajo como mercancía libre de usar y tirar) y, por otra **reducción del gasto en protección social y en los sistemas de seguridad social** (aumento de la edad de jubilación, reducción de las cuantías de las pensiones públicas y fomento de los planes privados de pensiones).

Reformas, ajustes, recortes implementados en el Estado Español desde el 2011, van en la línea de las políticas europeas hoy bajo el rótulo del Pacto del Euro y Pacto Fiscal: la reforma del artículo 135 de la CE de septiembre 2011, consagra como prioridad de la política económica el control de déficit público. Similares referencias europeas la encontramos en la Ley 3/2012 de reforma del mercado de trabajo, en la ley 11/2013 de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo o el RDL 5/2013 de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo, así como en la última Ley reguladora del Factor de Sostenibilidad y del índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social.

<sup>8</sup> El ejemplo demasiado cotidiano es: cualquier servicio prestado por una empresa (construcción, hostelería, servicios de transporte marítimo, etc.) se rige por normas de producción no armonizadas, es decir, diferentes fiscalidades en el pago de impuestos; distintos controles de calidad y obligacionales en la fabricación de productos o en la prestación de servicios; distintas tolerancias en la defensa del medio ambiente, etc., luego, si la prestación de ese servicio o bien se hace en aquellos estados con normas menos protectoras (laborales, sociales y fiscales), se está actuando consecuentemente con la condición impuesta: libertad de circulación, prestación y establecimiento de los capitales, para conseguir la mejor economía.

<sup>9</sup> Sentencias Viking y Laval, aunque con posterioridad han sido reinterpretadas por el Tribunal de Derechos Humanos de la UE, por atentar contra la Carta de Derechos Fundamentales de la UE.



# **ACTUALIZACIÓN DEL PROGRAMA DE ESTABILIDAD**

**REINO DE ESPAÑA**

**2014 - 2017**

## INDICE

1. RESUMEN EJECUTIVO .....	6
2. INTRODUCCIÓN .....	9
3. PERSPECTIVAS MACROECONÓMICAS .....	13
3.1. Evolución reciente de la economía española.....	13
3.1.1. Entorno internacional .....	13
3.1.2. Corrección de los desequilibrios macroeconómicos de España en 2013 .....	15
3.2. Supuestos del Cuadro Macroeconómico .....	18
3.3. Cuadro Macroeconómico 2014-2017 .....	20
4. DÉFICIT Y DEUDA PÚBLICA .....	26
4.1. Las Administraciones Públicas en 2013.....	26
4.2. Los Presupuestos del Estado de 2014.....	32
4.3. Estrategia fiscal 2014-2017. Análisis de medidas e impacto presupuestario .....	38
4.3.1. Estrategia fiscal 2014-2017 .....	38
4.3.2. Política Tributaria .....	43
4.3.3. Medidas de Mercado de Trabajo y de Seguridad Social .....	55
4.3.4. Reforma de Administraciones Públicas .....	56
4.4. Papel de Comunidades Autónomas y Entidades Locales en la estrategia fiscal .....	57
4.4.1. Comunidades Autónomas .....	57
4.4.2. Entidades Locales .....	64
4.5. Previsiones de deuda pública .....	66
4.6. Orientación Cíclica de la Política Fiscal .....	68
4.7. Convergencia al Objetivo a Medio Plazo (MTO).....	71
5. COMPARACIÓN CON EL PROGRAMA DE ESTABILIDAD ANTERIOR. ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD .....	72
5.1. Comparaciones con el anterior Programa de Estabilidad .....	72
5.2. Escenarios de riesgo y análisis de sensibilidad .....	74
5.2.1. Cambio en tipos de interés .....	74
5.2.2. Cambio en el crecimiento económico de los socios comerciales.....	75
6. LA SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS .....	77
6.1. Proyecciones presupuestarias a largo plazo .....	77
6.2. Estrategia .....	78
6.3. Pasivos contingentes.....	83
7. LA CALIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS .....	84

7.1. Introducción .....	85
7.2. Composición del gasto.....	85
7.3. Composición de los ingresos.....	88
8. MARCO INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA FISCAL.....	92
8.1. La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal .....	92
APÉNDICE. INTRODUCCIÓN DEL NUEVO SISTEMA DE CUENTAS NACIONALES Y REGIONALES SEC-2010 .....	96
ANEXO: CUADROS DEL PROGRAMA DE ACCIÓN EFECTIVA .....	98

## INDICE DE CUADROS

Cuadro 3.2.1. Supuestos básicos del Cuadro Macroeconómico .....	18
Cuadro 3.3.1. Perspectivas macroeconómicas.....	20
Cuadro 3.3.2. Mercado de trabajo .....	21
Cuadro 3.3.3. Evolución de los precios .....	23
Cuadro 3.3.4. Saldos sectoriales.....	24
Cuadro 4.1.1. Saldo de las Administraciones Públicas en 2013.....	25
Cuadro 4.1.2. Las Administraciones Públicas en 2013.....	26
Cuadro 4.1.3. La Administración Central en 2013 .....	28
Cuadro 4.1.4. Las Comunidades Autónomas en 2013.....	29
Cuadro 4.1.5. Las Corporaciones Locales en 2013 .....	30
Cuadro 4.1.6. Las Administraciones de la Seguridad Social en 2013 .....	31
Cuadro 4.2.1. El Presupuesto del Estado para 2014 .....	32
Cuadro 4.2.2. Presupuesto de ingresos impositivos del Estado para 2014.....	33
Cuadro 4.2.3. El Presupuesto de la Seguridad Social para 2014 .....	35
Cuadro 4.3.1.1. Proyecciones presupuestarias .....	38
Cuadro 4.3.1.2. Cambio en la estructura del gasto por funciones.....	41
Cuadro 4.3.1.3. Impacto sobre el déficit de los principales cambios normativos..	41
Cuadro 4.3.2.1. Bases imponibles de los principales impuestos en términos de devengo .....	53
Cuadro 4.4.1.1. El presupuesto de las Comunidades Autónomas para 2014 .....	57
Cuadro 4.4.1.2. Evolución gasto en Sanidad y Educación. SEC 95 .....	59
Cuadro 4.4.2.1. Diferencias entre el ahorro del proyecto de la LRSAL y la ley LRSAL .....	64
Cuadro 4.4.2.1. Diferencias entre el ahorro del proyecto de la LRSAL y la ley LRSAL (Continuación).....	65
Cuadro 4.4.2.2. Recálculo de los ahorros derivados de la LRSAL considerando el texto finalmente aprobado .....	65
Cuadro 4.5.1. Ajuste Stock-flujo de la deuda en 2013 .....	66
Cuadro 4.5.2. Dinámica de la deuda pública .....	67
Cuadro 4.6.1. Evolución cíclica .....	68
Cuadro 4.7.1. Convergencia al objetivo de medio plazo (MTO): Plan Presupuestario .....	70

Cuadro 5.1.1. Diferencias con la actualización previa del Programa de Estabilidad .....	71
Cuadro 5.2.1.1. Efecto de un aumento de 100 pb del tipo de interés.....	74
Cuadro 5.2.2.1. Efecto de una caída del 4% en la demanda de exportación.....	75
Cuadro 6.1.1. Proyecciones 2010-2060 del gasto asociado al envejecimiento.....	77
Cuadro 6.2.1. Cuadro resumen del indicador S2 .....	80

## **1. RESUMEN EJECUTIVO**

El Programa de Estabilidad es un documento esencial de diseño de la política fiscal en el corto, medio y largo plazo, y de coordinación de las políticas económicas en la Unión Europea. Al mismo tiempo, este documento tiene la consideración de plan fiscal nacional a medio plazo al que hace referencia el artículo 4 del Reglamento (UE) 473/2013.

El contenido y forma de la presente Actualización del Programa de Estabilidad responde a lo establecido en el Código de Conducta del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Su estructura cuenta con ocho secciones. Tras este resumen, y una sección introductoria, se describe el cuadro macroeconómico 2014-2017 para la economía española que constituye la base de la elaboración de las proyecciones presupuestarias a medio plazo.

En una cuarta sección se describen las sendas de déficit y deuda pública, así como las medidas precisas para alcanzar los niveles de déficit público en todos los niveles de las Administraciones Públicas (AAPP).

En la quinta sección se realiza una comparación con la anterior Actualización del Programa de Estabilidad, explicando los motivos de las divergencias. En este apartado se realiza un ejercicio de sensibilidad de la senda de déficit frente a variaciones en los tipos de interés y a variaciones en los supuestos de crecimiento en la zona euro.

En las secciones sexta y séptima se estudia la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo y se lleva a cabo un análisis de calidad de las finanzas públicas, respectivamente. Finaliza con una sección relativa al marco institucional de la política fiscal.

El cuadro macroeconómico 2014-2017 mantiene el carácter conservador del anterior Programa de Estabilidad. Las hipótesis utilizadas son prudentes y se proyecta un crecimiento económico moderado, en línea con el estimado por organizaciones públicas nacionales e internacionales, así como por analistas privados.

Para el presente año y los tres siguientes se estima que se alcanzará un crecimiento económico equilibrado, sostenido en el tiempo y generador de empleo. La sostenibilidad del crecimiento se alcanza por los importantes avances conseguidos en la corrección de los principales desequilibrios de la economía española. Se ha recuperado la competitividad perdida desde la entrada en el euro, los precios se han moderado sensiblemente, ha disminuido apreciablemente el endeudamiento privado, se ha reducido el déficit público durante los dos últimos años, pese a la recesión vivida, se ha alcanzado un superávit en la cuenta corriente y una capacidad de financiación frente al exterior, que permiten iniciar el proceso de reducción del endeudamiento externo.

Un aspecto destacable del cuadro macroeconómico es que durante todo el período de previsión, tanto la demanda interna como la externa contribuirán positivamente al crecimiento. La demanda interna, lo hará por primera vez en 2014, tras seis años contribuyendo negativamente al crecimiento. La mejora de la confianza del consumidor, las mejores perspectivas de empleo y la moderación de precios, favorecerán el consumo privado, que irá ganando impulso a lo largo de todo el período. Paralelamente, también en 2014 la formación bruta de capital crecerá por primera vez en siete años, debido al dinamismo de la inversión en bienes de equipo. El crecimiento de la inversión en construcción se estima a partir de 2015. La demanda externa continuará contribuyendo positivamente a la variación del PIB, en un marco de crecimiento de las importaciones. Esto se explica por el mantenimiento del dinamismo de las exportaciones, asociado a la continuidad de las ganancias de competitividad, y a las mejores perspectivas de crecimiento de los principales mercados de destino de las exportaciones.

Igualmente, continuará aumentando la capacidad de financiación de la economía española, para situarse en niveles en torno al 2,5% del PIB, lo que permitirá reducir el endeudamiento externo, reducción que en el bienio 2014/2015 podría estar próxima a los 47.000 millones de euros, gracias a la capacidad de financiación frente al exterior prevista durante dichos años.

Además de una recuperación sostenida en el tiempo, se trata de una recuperación generadora de empleo. Las mejoras estructurales alcanzadas con la Reforma Laboral de 2012 posibilitarán la creación de empleo con tasas de crecimiento inferiores a las del pasado. Ya en 2014 se creará empleo neto, por primera vez desde el inicio de la crisis. Para el bienio 2014/2015 se estima una reducción sensible del umbral de crecimiento de la actividad para dar lugar a creación de empleo, así como una creación neta próxima a 600.000 empleos entre finales de 2013 y finales de 2015. Igualmente, se conseguirán avances importantes en la reducción del paro. Por primera vez desde el inicio de la crisis, en 2014 se reducirá el paro EPA en términos medios anuales. A finales de 2015 el paro será inferior al de finales de 2011 tanto en número de parados como en tasa, disminuyendo el número de parados en cerca de 800.000 personas desde finales de 2013 a finales de 2015.

Para este año y los siguientes se mantiene el compromiso con la consolidación fiscal, corrigiéndose el nivel de déficit público. Los objetivos de déficit público establecidos se basan en unas previsiones de crecimiento conservadoras, lo que otorga una mayor credibilidad a la política fiscal. Los objetivos para cada uno de los años del Programa son plenamente respetuosos con las Recomendaciones del Consejo Europeo dirigidas a España en junio de 2013.

Con el fin de equilibrar en mayor medida el esfuerzo fiscal necesario para conseguir el objetivo de déficit de medio plazo, se rebaja el objetivo de déficit en 2014 al 5,5% del PIB, frente al 5,8% exigido. El carácter conservador de las previsiones económicas y el firme compromiso del Gobierno de destinar los efectos del mayor crecimiento a la reducción del déficit, hacen que su cumplimiento sea factible. Para 2015 y 2016 se mantienen los objetivos de 4,2% y

2,8% del PIB. En el año adicional de proyección continúa la senda de disminución del déficit, para situarlo en el 1,1% del PIB.

Los avances en la consolidación fiscal alcanzados en los dos últimos años, así como los previstos para los siguientes, permitirán que ya en 2016 se alcance un superávit primario del 0,9% del PIB, que se ampliará hasta 2,7 % del PIB en 2017. Paralelamente, los avances en la moderación del déficit permitirán disminuir el crecimiento de la deuda pública e invertir su tendencia a partir de 2016, habiéndose alcanzado su nivel máximo en 2015.

La consecución de estos objetivos de déficit exige seguir los esfuerzos estructurales; ya en 2013 se ha logrado superávit estructural primario (1,4% del PIB) por primera vez desde 2007. Es preciso continuar con las iniciativas de consolidación fiscal. Concretamente, durante los cuatro años analizados se estima una reducción del déficit estructural primario en torno a 2,4 puntos.

Producto de estos avances, en 2017 se alcanza el objetivo estructural a medio plazo de equilibrio estructural establecido en la Ley Orgánica de Estabilidad Financiera y antes del plazo dado por el año 2020.

En lo relativo a la sostenibilidad de las finanzas públicas en el largo plazo, destacan las mejoras conseguidas con las reformas de 2012 y 2013, que permiten una disminución del gasto en pensiones para el final del periodo proyectado, en 2060, en torno a cuatro décimas del PIB, pese al envejecimiento estimado de la población.

## 2. INTRODUCCIÓN

La economía española inició en el tercer trimestre de 2013 una senda de recuperación económica, poniendo fin a una profunda y prolongada recesión. En la medida en la que a lo largo de los dos últimos años se han llevado a cabo importantes reformas estructurales y se ha conseguido corregir los principales desequilibrios macroeconómicos, esta incipiente recuperación económica se asienta sobre unas bases sólidas, con lo que se estima que se trata de una recuperación sostenible y duradera en el tiempo.

El desequilibrio exterior, que sintetizaba el conjunto de los desequilibrios internos, se corrigió claramente en 2013, al registrarse capacidad de financiación por primera vez desde el año 1997, concretamente del 1,5% del PIB. Con este resultado se ha conseguido corregir la necesidad de financiación de la economía española en aproximadamente 11 puntos porcentuales del PIB desde 2007. Se trata de un elemento clave para disminuir la posición deudora frente al Resto del Mundo, medida por la posición de inversión neta internacional. Paralelamente, el crecimiento nominal positivo también favorecerá la progresiva reducción del endeudamiento externo. Estos cambios disminuyen significativamente las vulnerabilidades externas, si bien el stock de pasivos externos acumulado continúa siendo excesivo y la corrección necesitará más tiempo.

Esta nueva condición de prestamista frente al Resto del Mundo que ha adquirido la economía española no habría sido posible sin cambios sustanciales en los balances del sector privado. Por un lado, -hogares e instituciones sin fines de lucro, sociedades no financieras e instituciones financieras- han pasado de mostrar una necesidad de financiación conjunta de 11,6% del PIB en 2007 a una capacidad de financiación del 8,6% en 2013, posibilitando a su vez un recorte notable en sus posiciones deudoras. Por su parte, las necesidades de financiación del sector público también habían alcanzado unos niveles excesivos tras el comienzo de la crisis, superando el 11% del PIB en 2009. No obstante, con los esfuerzos de consolidación fiscal iniciados hace dos años y la senda prevista de corrección de este desequilibrio, el sector público también está contribuyendo a mejorar la situación financiera de la economía. Ya en 2013 el sector público presentaba superávit estructural primario, de 1,4% del PIB, por primera vez desde 2007, lo que resume el esfuerzo de consolidación realizado. Este superávit seguirá creciendo hasta 3,8% del PIB al final del periodo del Programa.

La continuidad de este proceso permitirá que la mayor inversión privada, que acompaña a las mejores perspectivas económicas, y el creciente consumo y la consecuente disminución de la capacidad de financiación del sector privado, se vea compensada por las menores necesidades de financiación del sector público, manteniéndose capacidad de financiación para el conjunto de la economía. De acuerdo con recientes trabajos empíricos de la CE, una corrección permanente del saldo fiscal cíclicamente ajustado del orden contemplado en este Programa de Estabilidad, podría generar un incremento duradero del saldo superavitario por cuenta corriente de alrededor de 0,7 puntos porcentuales.

En lo relativo a la senda de consolidación de las AAPP, en julio de 2013 el Consejo ECOFIN aprobó una nueva Recomendación de Déficit Excesivo para España, que prescribía un déficit del 6,5% del PIB para 2013, con la paulatina corrección en años posteriores hasta conseguir en 2016 un déficit público por debajo del límite del 3% del PIB (un 2,8%). En los Presupuestos Generales del Estado de 2014 y en el Plan Presupuestario enviado a Bruselas en octubre de 2013 en cumplimiento de los Reglamentos del Two-Pack, se adaptó la senda fiscal comprometida por el Gobierno español a este perfil, asumiendo compromisos intermedios de déficit de 5,8% del PIB en 2014 y 4,2% en 2015.

Teniendo en cuenta la importante reducción de déficit prevista en 2015 (1,6 puntos porcentuales de PIB en términos nominales) y para reforzar la credibilidad del proceso, el Gobierno español ha decidido consignar en esta Actualización del Programa de Estabilidad 2014-2017 un objetivo fiscal más ambicioso en 2014, del 5,5% del PIB. De este modo, el esfuerzo fiscal estructural a desarrollar entre los años 2014 y 2015 resulta más equilibrado y se pone de relieve la disposición de las autoridades españolas a destinar los dividendos del crecimiento a la reducción del déficit público, de conformidad con el compromiso anunciado en la anterior Actualización del Programa de Estabilidad 2013-2016.

Teniendo en cuenta el todavía importante esfuerzo a realizar en las cuentas públicas, el Gobierno ha diseñado una estrategia plurianual para enmarcar las distintas medidas a adoptar y dotarlas de una mayor coherencia. El objetivo primordial de la estrategia es aumentar la eficiencia en el conjunto de ingresos y gastos de las AAPP, para convertir el presupuesto público en un instrumento al servicio del crecimiento económico, generando unas condiciones más propicias para la iniciativa privada, la producción y el empleo. Desde el punto de vista de los ingresos, el reciente informe del Comité de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario plantea numerosas recomendaciones en este sentido, a partir de las cuales el Gobierno presenta en este Programa un conjunto de medidas encaminadas a un reequilibrio entre presión fiscal directa e indirecta. Hay que destacar el proceso de reequilibrio comenzó en 2012, con un aumento de tipos del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y un gradual aumento de la fiscalidad medioambiental y de los impuestos especiales. Adicionalmente, en febrero de 2014 se ha aprobado una reducción de cotizaciones a nuevas contrataciones indefinidas (tarifa plana de 100 euros), que supone un importante ahorro para las empresas y un estímulo a su demanda de trabajo.

De este modo, se eliminan distorsiones en la toma de decisiones básicas de los agentes económicos, como la oferta y demanda de trabajo, el ahorro o la asunción de riesgos, al tiempo que se refuerza el peso de instrumentos esencialmente neutrales desde el punto de vista de la asignación de recursos. Será por tanto el mayor crecimiento inducido por esta ganancia de eficiencia el que propicie aumentos de la recaudación a medio plazo, descartando por tanto aumentos de la carga fiscal que actúen en detrimento del crecimiento de la economía y la creación de empleo.

Desde la perspectiva del gasto, se ha llevado a cabo, y continúa en proceso, una reforma profunda de las AAPP que afecta a todos los niveles y subsectores. La reforma comenzó en 2012 en materia de personal tratando de afectar a

aspectos estructurales como la reposición o la incapacidad temporal, se ha continuado ampliando a aspectos de modernización de las AAPP que afectan a la mejora de la eficiencia, como la aplicación de nuevas tecnologías para reducir cargas administrativas. Asimismo, y sobre la base de las conclusiones del informe Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), presentado en 2013, el objetivo es promover la racionalización de la estructura de las AAPP, manteniendo el flujo de servicios y prestaciones básicas al sector privado, pero reduciendo costes operativos innecesarios. Esta reforma se extiende al ámbito territorial progresivamente en un proceso dinámico. Se complementa con la Reforma Local aprobada en diciembre de 2013 y con las reformas realizadas en las Comunidades Autónomas (CCAA) en materia de gasto sanitario, farmacéutico, de educación, personal y reordenación de empresas públicas. En 2014, está previsto que el Consejo de Política Fiscal y Financiera acuerde medidas de reforma de gasto estructural en las CCAA, dando continuidad al proceso iniciado en 2012.

Por tanto, se trata de una reforma por el lado de la oferta, que incide sobre la iniciativa privada, aumentando la eficiencia y disminuyendo costes para el desarrollo de la actividad económica, actuando sobre las prestaciones directas del sector público y los costes de financiación del sector privado. En definitiva, la incidencia de esta estrategia de consolidación fiscal hace que sus efectos limitativos a corto plazo sobre el crecimiento sean muy reducidos y, a medio plazo, expansivos.

Al margen de estos cambios en el balance entre ahorro e inversión nacionales y sectoriales, el cuadro macroeconómico y fiscal de este Programa muestra otros cambios estructurales relevantes. Por una parte, refleja la continuidad en el proceso de ajuste de los precios relativos de la economía española. Concretamente, se corrigen los precios de los bienes y servicios no comercializables frente a los comercializables, corrección que se consigue gracias a las distintas medidas de dinamización de la competencia doméstica, como el lanzamiento del proceso de Unidad de Mercado, la Ley de Desindexación, la constitución de la CNMC o el proyecto de reforma de Colegios y Servicios Profesionales, entre otros. Además, también contribuye la esperada continuidad en la moderación salarial, que facilitará la moderación en el crecimiento de los precios de los servicios no comercializables durante la fase de reactivación del crecimiento, facilitando también la reasignación de factores productivos hacia los sectores comercializables.

Igualmente, destaca la moderación de los precios de la producción doméstica frente a los de las importaciones, que hará más atractiva a la primera frente a los segundos. Ambos movimientos son fundamentales, al continuar mejorando el saldo por cuenta corriente en un contexto en el que la contracción de la brecha cíclica negativa comenzará a operar en sentido contrario. Pero además, el descenso previsto en los tipos de interés reales, ligado a la contracción de la prima de riesgo, supone también un cambio en los precios relativos de los bienes presentes y futuros y, por tanto, un estímulo al consumo y la inversión que será tanto más perceptible a medida que se vayan normalizando las condiciones de financiación de la economía.

Por último, la propia dinámica de reformas estructurales emprendida está sometiendo a la economía española a diversos impactos positivos por el lado de la oferta, que constituyen un contrapeso frente a diversas limitaciones desde la demanda, como el necesario desapalancamiento del sector privado y la necesaria consolidación fiscal. La mayor parte de estos cambios tendrá consecuencias sobre la eficiencia asignativa en los procesos de producción y, sobre el crecimiento de la productividad total de los factores, que se estima sólido en todo el horizonte de previsión.

Un patrón de crecimiento con este perfil tiene varias ventajas. Primera, permite que se incrementen los salarios reales deflactados con precios de producción sin dañar la rentabilidad de las empresas. Segunda, aumenta los incentivos a invertir en capital productivo. Tercera, resumen de los dos anteriores, estimula el crecimiento de los distintos componentes de la demanda interna a partir de una mejora de los flujos de rentas y por tanto propicia una mayor contribución de esta al crecimiento del PIB sin incurrir en desequilibrios financieros. Cuarta, recompone la estructura del crecimiento aumentando el peso de algunos de sus elementos más intensivos en recaudación, mejorando la elasticidad de los ingresos públicos respecto al PIB sin necesidad de elevar la carga fiscal.

Por último, cabe señalar que este año, como novedad, el Programa de Estabilidad que presenta el Reino de España incorpora información adicional con la que se da cumplimiento a los requisitos de información establecidos para los Estados miembros en el marco del procedimiento de déficit excesivo, tal y como la regula el Reglamento 473/2013, de 21 de mayo, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro. En este contexto se proporciona información adicional detallada sobre la ejecución presupuestaria del conjunto de las AAPP españolas y de cada uno de los subsectores y sobre los efectos presupuestarios de las medidas discrecionales tomadas en materia de ingresos y gastos.

### **3. PERSPECTIVAS MACROECONÓMICAS**

#### **3.1. Evolución reciente de la economía española**

##### **3.1.1. Entorno internacional**

La economía global se ha fortalecido en los últimos meses de 2013, impulsada por la consolidación del tono positivo de la actividad en las economías avanzadas, en especial en Estados Unidos y en menor medida en las economías europeas. Este mayor impulso de las economías desarrolladas se ha visto en parte compensado con cierta moderación del crecimiento de las economías emergentes. Adicionalmente, el contexto de menor incertidumbre, favorables condiciones financieras y reducida inflación, ha permitido el mantenimiento de políticas monetarias expansivas por parte de algunos bancos centrales. Todo ello, sin perjuicio de los riesgos geopolíticos más recientes.

En Estados Unidos, el PIB creció en el tercer trimestre de 2013 un 4,1% (tasa intertrimestral anualizada), desacelerándose hasta el 2,64% en el cuarto debido, en gran medida, a la menor acumulación de inventarios y al retroceso de la inversión en construcción. En sentido positivo, se aceleraron el consumo privado, la inversión en equipo y las exportaciones. Los adversos factores climatológicos han distorsionado los indicadores recientes pero, en términos generales, la expansión ha continuado. Se prevé que, tras el aumento del PIB del 1,9% en 2013, el ritmo se fortalezca hasta el 2,9% en 2014 y el 3,2% en 2015.

El PIB de la zona euro creció un 0,3% (tasa intertrimestral no anualizada) en el segundo trimestre de 2013, dejando atrás año y medio de retrocesos. En el tercer trimestre, el avance se moderó al 0,1% y en el cuarto recuperó el 0,3%. En este último periodo, el consumo privado se mantuvo casi estancado pero la formación bruta de capital fijo creció y el sector exterior contribuyó con cuatro décimas al crecimiento, debido a la recuperación de las exportaciones y a la ralentización de las importaciones. Los principales obstáculos para el crecimiento inherentes a la crisis, como el elevado nivel de deuda, la fragmentación financiera, la incertidumbre y la necesidad de ajuste fiscal se han amortiguado.

Los indicadores de opinión han mostrado en los últimos meses una evolución favorable, a juzgar por el índice PMI compuesto de manufacturas y servicios, que señalaba en marzo un aumento de la actividad total de la zona euro por noveno mes consecutivo, impulsado por una mejora de las condiciones del mercado y el aumento del nivel de los nuevos pedidos. Tras cerrar 2013 con un descenso del 0,4%, la Comisión Europea prevé un crecimiento del PIB de la zona euro del 1,2% en 2014, y del 1,8% en 2015. Se espera un paulatino fortalecimiento de la demanda interna y una menor dependencia del crecimiento del sector exterior, así como una reducción en los diferenciales de actividad entre los países del área.

En Alemania, en el cuarto trimestre del pasado ejercicio el PIB avanzó un 0,4% intertrimestral, con una recuperación de la inversión en maquinaria y de las exportaciones, cerrando el conjunto de 2013 con un crecimiento del 0,4% (0,5% corregido del efecto calendario). En los meses recientes los indicadores de

opinión han mostrado un comportamiento muy favorable, previendo la Comisión Europea una aceleración del crecimiento alemán en 2014 y 2015, hasta el 1,8% y el 2%, respectivamente.

En Francia, las perspectivas económicas son algo menos favorables. En el tercer trimestre del pasado año el PIB se estancó y en el cuarto trimestre creció un 0,3% respecto al trimestre previo, con un avance en el conjunto de 2013 también del 0,3%. En marzo, el índice PMI compuesto entró en terreno de expansión, anotando el nivel más elevado en los últimos dos años y medio. Se prevé una recuperación moderada, con un alza del PIB francés del 1% en 2014 y del 1,7% en 2015.

En Italia, la economía se estabilizó en el tercer trimestre de 2013 y creció un 0,1% en términos intertrimestrales en el cuarto trimestre, el primer avance desde mediados de 2011. En marzo, el índice PMI de manufacturas se situó en terreno de expansión si bien el PMI de servicios volvió a la zona de contracción después de alcanzar en febrero el máximo nivel desde marzo de 2011. Tras una caída del PIB italiano del 1,8% en 2013, se prevé una moderada recuperación hasta anotar un crecimiento del 0,6% en 2014 y del 1,2% en 2015.

Fuera de la zona euro, la economía británica ha ganado dinamismo, impulsada por la mejora de la confianza y el estímulo monetario. El PIB creció un 0,7% en el cuarto trimestre del pasado año, tasa similar a la registrada en los dos trimestres previos, cerrando el conjunto del año con un incremento del 1,8%. La evolución del mercado laboral continúa siendo positiva, la inflación se ha moderado y los índices PMI alcanzaron niveles elevados en marzo. Se prevé que el crecimiento británico se acelere, hasta el 2,5% en 2014, y que se estabilice en ese ritmo en 2015, impulsado, especialmente, por la demanda interna.

Adoptando una perspectiva de conjunto, la Comisión Europea estima que el crecimiento de las economías avanzadas en 2013 fue del 1,2% y prevé un fortalecimiento en 2014 y 2015, hasta anotar tasas de crecimiento del 2,2% y 2,5% respectivamente.

En las economías emergentes, el crecimiento estimado para 2013 es del 4,6%, tres décimas menos que el de 2012, prosiguiendo la moderación desde el 8% alcanzado en 2010. Para este grupo de países se prevé una reactivación de la actividad, hasta el 5% este año y el 5,3% el próximo. El crecimiento de China en estos dos años se espera que alcance el 7,4%, tres décimas inferior al de 2013. En sentido contrario, en India se prevé una aceleración de siete décimas, hasta el 4,7% en 2014 y el 5,4% en 2015. En Brasil, el PIB creció un 2,2% en 2013, tras el 0,9% del año previo, y se esperan avances del 2,3% en 2014 y del 2,9% en 2015.

De esta forma, el crecimiento del PIB mundial, excluida la UE, según la Comisión Europea, se acelerará en 2014 siete décimas, hasta el 3,6%, y tres décimas en 2015, hasta el 3,9%. En paralelo, se espera que el aumento en volumen de las importaciones mundiales de bienes alcance el 4,9% este año y el 6% el próximo, tras el moderado comportamiento de los dos años previos.

Por otra parte, el moderado ritmo de actividad en las economías avanzadas ha contribuido a mantener muy contenida su inflación que, en términos subyacentes, se mantuvo en enero en el 1,6%. Además, los precios petrolíferos descendieron en 2013 un 2,7% anual, previendo la Comisión Europea nuevos descensos del 4,3% en 2014 y 2015. Por lo que respecta a las economías emergentes, la evolución de las presiones inflacionistas ha sido dispar. En China la inflación se mantuvo en el 2,6% en el conjunto de 2013 mientras que en India continúa elevada, en el 8,8% en enero de 2014, si bien se ha reducido dos puntos porcentuales respecto a un año antes. En un terreno intermedio, la inflación de Brasil alcanzó en enero de 2014 año el 5,6%, tasa inferior en seis décimas a la de un año antes.

### **3.1.2. Corrección de los desequilibrios macroeconómicos de España en 2013**

En 2013 la economía española mostró una pauta de recuperación progresiva, especialmente durante el segundo semestre del año, en un entorno de menores tensiones en los mercados financieros, progresiva normalización de los flujos externos de financiación y mejora de la confianza y del comportamiento del mercado laboral. En este contexto, el PIB en volumen registró tasas intertrimestrales negativas en los dos primeros trimestres (-0,3% y -0,1%, respectivamente) dando paso a crecimientos positivos en los dos últimos (0,1% en el tercero y 0,2% en el cuarto). El conjunto del año se cerró con una caída media anual del PIB del 1,2%, inferior en cuatro décimas a la de 2012 y en una décima a la previsión que acompañó a los Presupuestos Generales del Estado de 2014. La contracción de la actividad en el pasado ejercicio fue consecuencia de la reducción de la demanda interna, que drenó 2,7 puntos porcentuales a la variación del PIB, tras una aportación negativa de más de cuatro puntos el año anterior.

A la evolución menos contractiva de la demanda interna contribuyeron sus principales componentes. El gasto en consumo privado mostró una paulatina mejora a lo largo de 2013, anotando tasas intertrimestrales positivas a partir del segundo trimestre. De esta manera, el retroceso del consumo privado en el conjunto del año fue del 2,1%, inferior en siete décimas al de 2012. La mejora de la demanda de consumo por parte de las familias estuvo determinada, en gran medida, por el menor debilitamiento del mercado de trabajo, el descenso más contenido de la renta bruta disponible real de las familias y el aumento de la riqueza mobiliaria. Por su parte, la tasa de ahorro se mantuvo en el nivel de 2012 (10,4% de la renta bruta disponible de los hogares), en contraste con la trayectoria marcadamente descendente seguida por esta variable desde el nivel máximo alcanzado en 2009 (17,8%). El ahorro de los hogares, junto al saldo positivo de transferencias netas de capital recibidas, fue suficiente para financiar su inversión, registrando en 2013 una capacidad de financiación equivalente al 2,5% del PIB, superior en una décima a la de 2012.

El gasto en consumo final de las AAPP presentó un perfil contractivo, en línea con el proceso de consolidación fiscal en el que se encuentra inmersa la economía española, si bien más moderado que en 2012, anotando una caída media anual en volumen del 2,3%, inferior en dos puntos y medio a la del año previo.

El favorable comportamiento de la inversión también ha contribuido a la recuperación de la demanda interna. La formación bruta de capital fijo redujo progresivamente su ritmo de descenso en la primera mitad de 2013 y entró en terreno positivo en el segundo semestre (0,7% intertrimestral en los trimestres tercero y cuarto), observando un comportamiento claramente diferenciado entre sus dos principales rúbricas. La inversión en bienes de equipo creció un 2,2%, tras el descenso del 3,9% de 2012, mientras que la inversión en construcción minoró ligeramente su ritmo de caída, hasta el 9,6%. Entre los factores que han impulsado la recuperación de la inversión en equipo destacan los avances en la confianza, la mejora de la posición patrimonial de las empresas, la necesidad de reponer capital productivo y el dinamismo de la cartera de pedidos de exportación.

El sector exterior de la economía española compensó parcialmente el impulso contractivo de la demanda interna, aportando 1,5 puntos al crecimiento agregado en 2013, un punto menos que en el ejercicio anterior. Esta aportación resultó de un fuerte dinamismo de las exportaciones, que crecieron un 4,9% en términos reales, más del doble que en 2012, junto a un modesto crecimiento de las importaciones (0,4%), en contraste con el acusado retroceso del año anterior (-5,7%).

Tras un débil comienzo de año, las exportaciones repuntaron hasta anotar una tasa intertrimestral del 7% en el segundo trimestre de 2013, perfil expansivo que continuó en la segunda mitad del año pero a un ritmo más moderado. El conjunto del año se cerró con un alza de las exportaciones superior en casi tres puntos porcentuales al del año anterior, y por encima de la previsión del FMI para el comercio mundial de bienes y servicios en 2013 (2,7%), que apunta a una ganancia de cuota de mercado mundial. Por destino, las exportaciones a la zona euro y a la Unión Europea ganaron dinamismo, impulsadas por la recuperación progresiva de la economía europea y por las mejoras de competitividad, mientras que las destinadas a las economías emergentes perdieron impulso.

En definitiva, el comportamiento de las exportaciones de bienes y servicios en el conjunto del pasado año fue muy positivo, con un crecimiento interanual en volumen del 4,9%, muy elevado en comparación con los registrados por las exportaciones de nuestros principales socios comerciales: Alemania y Reino Unido (0,8%), Francia (0,6%) e Italia (0,1%). Por componentes, las exportaciones de bienes crecieron un 7,2% interanual, avance superior en 4,5 puntos porcentuales al del comercio mundial de bienes, y las de servicios disminuyeron una décima. Dentro de los servicios, las exportaciones de turismo crecieron un 2,6%, tras un descenso de medio punto porcentual en 2012, mientras que las exportaciones de otros servicios retrocedieron un 1,9%, después de haber experimentado avances en los tres años anteriores.

Las importaciones de bienes y servicios se incrementaron cuatro décimas en 2013, siguiendo un perfil trimestral paralelo al de la demanda final, con caídas en el primer y en el último trimestre del año. Todos sus componentes se orientaron al alza, excepto los servicios no turísticos, que retrocedieron un 4,5%. Las importaciones de bienes y las de turismo crecieron a una tasa similar, próxima al

1,5%, lo que contrasta favorablemente con los acusados descensos del año anterior.

La relación real de intercambio mejoró un 0,7% el pasado ejercicio, tras el deterioro de los tres años previos, cerrándose 2013 con un superávit en los intercambios de bienes y servicios de 24.721 millones de euros, el segundo consecutivo desde el año 1997 (7.665 millones en 2012). El resto de partidas de la balanza corriente mostraron igualmente mejoras en su saldo. La balanza de rentas y transferencias redujo su déficit cerca de 3.600 millones, hasta situarse en 16.526 millones de euros. Como consecuencia, la balanza corriente registró un superávit de 8.195 millones de euros, equivalente al 0,8% del PIB, el primer saldo positivo desde 1987, tras un déficit de 12.453 millones en 2012. Finalmente, el saldo de la balanza de capital se situó en 7.458 millones, casi un 30% superior al del año precedente, cerrando 2013 con una capacidad de financiación de 15.653 millones de euros (1,5% del PIB), por primera vez desde 1997, frente a la necesidad del 0,6% del PIB registrada en 2012. Estos resultados ponen de manifiesto que el desequilibrio exterior, uno de los más importantes de la economía española y que llegó a alcanzar el 9,6% del PIB en 2007, se corrigió completamente en 2013 hasta alcanzar superávit, lo que constituye el primer paso para reconducir el endeudamiento externo.

Otro rasgo a destacar de la economía española en el pasado ejercicio es la continuidad del proceso de desapalancamiento de los agentes privados. La deuda de las sociedades no financieras y de los hogares, materializada en valores distintos de acciones y en préstamos (incluidos derivados financieros) continuó reduciéndose hasta situarse a finales del cuarto trimestre de 2013 en el 129,7% del PIB, la de las empresas, y en el 77,1% del PIB, la de los hogares, totalizando la suma de ambas un descenso superior a 11 puntos porcentuales y retornando así el grado de apalancamiento del sector privado a los niveles previos a la crisis.

La menor contracción de la economía española tuvo su reflejo en el mercado laboral. En 2013, según la Encuesta de Población Activa (EPA), el empleo experimentó un retroceso medio anual del 2,8%, frente a una caída del 4,3% del año anterior. No obstante, esa tasa media anual encubre una mejora a lo largo del año, pues el ejercicio finalizó con una caída interanual del 1,2%. Además, con series desestacionalizadas, el empleo creció en el último trimestre del año, el 0,1% intertrimestral, frente a la contracción del 0,2% del trimestre previo. La favorable evolución del empleo ha continuado en los tres primeros meses de 2014, a tenor de los resultados de afiliación a la Seguridad Social.

Tras estos resultados, todo indica que la etapa de destrucción de empleo habría quedado atrás y estaríamos ante el inicio de una nueva fase de creación neta de empleo. En esta nueva etapa, el umbral mínimo de creación de empleo ha disminuido respecto a fases anteriores, situándose por debajo del 2% estimado hace años. A este cambio no es ajena la Reforma Laboral aprobada a finales de febrero de 2012 mediante el Real Decreto Ley 3/2012, de medidas urgentes del mercado laboral. En este sentido, cabe mencionar algunos aspectos claramente visibles del impacto de la Reforma desde su entrada en vigor, como los relacionados con una mayor flexibilidad interna de las empresas, mayor uso del

trabajo a tiempo parcial, intensificación de la moderación salarial y aumento de las inaplicaciones de convenios, entre otros.

El ajuste del empleo en el conjunto de 2013 siguió revistiendo mayor intensidad que el retroceso del PIB (-1,2%), lo que se tradujo en un avance de la productividad aparente por ocupado del 2,3%, inferior en un punto porcentual a la de 2012. Este comportamiento de la productividad posibilitó que el coste laboral unitario (CLU) siguiera retrocediendo (-1,6%), aunque a un ritmo notablemente inferior al del año anterior (-3%).

La pérdida de empleo asalariado en el conjunto del pasado ejercicio descansó tanto en los trabajadores fijos como en los temporales; el total de los primeros se contrajeron un 3,1% y el de los segundos un 4,6%, con lo que la tasa de temporalidad disminuyó tres décimas, hasta el 23,1%. En cuanto a la jornada de trabajo, el ajuste del empleo se concentró en los trabajadores con jornada completa, que descendieron un 4,3%, mientras que los de tiempo parcial aumentaron un 6,0%, elevándose la tasa de parcialidad hasta alcanzar un máximo histórico del 15,8%. En cuanto a la distinción del empleo entre público y privado, la pérdida de empleo asalariado siguió incidiendo con mayor intensidad en el empleo público, con una tasa media de caída anual del 5,6%, mientras que el privado prácticamente se estabilizaba a finales de 2013.

La población activa continuó la tendencia descendente, reduciéndose un 1,1% en el conjunto del pasado año, de manera que el crecimiento del desempleo se moderó con intensidad, finalizando el año con una tasa de paro del 25,7% de la población activa, igual que la de un año antes.

La inflación acusó una marcada desaceleración en la segunda mitad del año, a medida que se fueron cancelando los efectos base derivados del alza de algunos precios administrados y del aumento del IVA llevado a cabo en septiembre de 2012. Al margen de estos efectos, otros factores, como la moderación de los costes laborales por unidad de producto, el debilitado comportamiento de la demanda de consumo y la posible desaceleración de algunos precios de importación distintos de los del petróleo y de otras materias primas, especialmente alimenticias, habrían favorecido la moderación de los precios. Así, el Índice Armonizado de Precios de Consumo (IPCA), registró en diciembre de 2013 una tasa interanual del 0,3%, situándose su variación media anual en el 1,5%, 0,9 puntos por debajo de la de 2012 y una décima superior a la de la zona euro. También la inflación subyacente anotó un avance medio anual del 1,5%, una décima inferior al del año anterior y dos décimas por encima del de la zona euro. La senda de desaceleración de los precios se ha prolongado en el primer trimestre de 2014, registrándose una tasa interanual del IPC del -0,1% en marzo.

### **3.2. Supuestos del Cuadro Macroeconómico**

La tabla 2.2.1 recoge los principales supuestos en los que se basa el escenario macroeconómico que acompaña a esta Actualización del Programa de Estabilidad. Se han elaborado utilizando, principalmente, los supuestos comunes

considerados por la Comisión Europea (CE) en sus previsiones de invierno, así como las últimas proyecciones publicadas por el FMI y estimaciones propias.

### Cuadro 3.2.1. Supuestos básicos del Cuadro Macroeconómico

	2013	2014 (F)	2015 (F)	2016 (F)	2017 (F)
Tipos de interés a corto plazo (euribor a tres meses)	0,2	0,4	0,6	0,8	0,9
Tipos de interés a largo (deuda pública a 10 años, España)	4,6	3,7	3,8	3,9	4,0
Tipo de cambio (dólares/euro)	1,33	1,37	1,37	1,37	1,37
Tipo de cambio efectivo nominal zona euro (% variación)	3,8	1,7	0,0	0,0	0,0
Crecimiento del PIB Mundial, excluida la UE	2,9	3,6	3,9	4,1	4,3
Crecimiento del PIB de la UE	-0,4	1,2	1,8	2,0	2,2
Crecimiento de los mercados exteriores de la UE (volumen)	1,7	4,4	5,7		
Volumen de importaciones mundiales excluida la UE	3,5	5,4	6,1		
Mercados españoles de exportación	1,5	4,0	5,3	5,5	5,7
Precio del petróleo (Brent, dólares/barril)	108,7	107,3	103,7	103,5	103,5
(F) Previsión.					
Fuentes: Comisión Europea y Ministerio de Economía y Competitividad.					

En primer lugar, en lo que afecta a las variables financieras, la lenta recuperación de la eurozona hace prever que la política monetaria continúe en una tónica más expansiva que de la prevista en el Programa anterior. La senda prevista para los tipos de interés a largo plazo sigue una tendencia ligeramente ascendente entre 2014 y 2017, continuando el estrechamiento del diferencial entre el bono español y el alemán, en línea con lo sucedido en 2013.

El crecimiento del PIB de la UE y el mundial, así como las previsiones de importación que se derivan, se han tomado de las hipótesis utilizadas por la Comisión Europea en sus previsiones de invierno, con estimaciones propias para los años 2016 y 2017. El tipo de cambio dólar/euro también se basa en los supuestos comunes de la Comisión Europea e implica una acompañada alineación entre ambas divisas, a medida que la política monetaria estadounidense vaya siendo menos expansiva.

Las previsiones sobre el precio del barril de petróleo Brent, en euros y en dólares, reflejan una alineación paulatina en la evolución de los tipos de cambio de ambas divisas, mientras que, previsiblemente, la recuperación de la demanda mundial a lo largo del periodo de previsión hará que se reduzca su ritmo de descenso entre los años 2014 y 2017.

Finalmente, el crecimiento de los mercados de exportación españoles corresponde a una estimación propia basada en las previsiones de crecimiento del comercio mundial elaboradas por el FMI y por la Comisión Europea. Se supone que la expansión de los mercados españoles se situará en línea con la expansión del comercio mundial, con un ritmo de avance de las exportaciones ligeramente superior, conforme España siga obteniendo ganancias en términos de competitividad coste a medida que las reformas estructurales emprendidas vayan dando su fruto.

### 3.3. Cuadro Macroeconómico 2014-2017

El escenario sobre el que se basa la presente Actualización del Programa de Estabilidad refleja, a medio plazo, la consolidación de la incipiente recuperación de la economía española, impulsada por la creación de empleo, la mejora de las expectativas tanto de consumidores como de empresas, la moderación de precios y salarios, la mejora gradual de las condiciones financieras para hogares y sociedades, tras el proceso de saneamiento financiero, y el mantenimiento de un fuerte dinamismo del sector exportador. Aun así, se registrarán durante todo el horizonte amplias capacidades de financiación externa que posibilitarán una marcada corrección del endeudamiento externo.

Es importante destacar que en el contexto de la economía española la progresiva normalización de las condiciones financieras no se refiere solamente al volumen de crédito, sino a su coste, que el descenso proyectado de los tipos de interés a largo plazo muy probablemente subestima. Igualmente, destacan las mayores posibilidades de suavizar a lo largo del tiempo los perfiles de las variables de gasto ante la disponibilidad de una amplia capacidad de financiación de los hogares y las sociedades no financieras y el recurso a nuevas fuentes de financiación alternativas a la bancaria.

El grado todavía elevado de endeudamiento de hogares y empresas no financieras supondrá no obstante cierta condicionante al crecimiento. Otro condicionante vendrá dado por el proceso de consolidación fiscal, aunque hay que hacer importantes matices a este respecto. Tal y como la literatura empírica acredita<sup>1</sup>, en circunstancias en las que la necesidad de corrección del déficit es importante y el stress financiero desaparece, el tamaño de los multiplicadores decrece notablemente, hasta llegarse a hacer muy bajo o incluso negativo en un horizonte de 4-8 trimestres. En este contexto, los multiplicadores serían sensiblemente inferiores a los considerados durante el período de la recesión.

Por otro lado, las medidas de consolidación adoptadas en el pasado producirán resultados netos positivos sobre el crecimiento a través de mejoras en los tipos de interés. Dicha consolidación está permitiendo una progresiva reducción de la prima de riesgo, que se irá trasladando con cierto retraso a los tipos de interés aplicables al crédito doméstico. Igualmente, los avances en la consolidación fiscal inciden positivamente en la confianza de los inversores y consumidores. Por último, como se explicará en más detalle en el apartado de estrategia fiscal, el diseño de las medidas fiscales se ha realizado de tal manera que incida positivamente sobre el crecimiento y el empleo.

Desde la perspectiva de medio plazo, el escenario está altamente condicionado por los efectos de las reformas estructurales, que constituyen un aspecto fundamental de la política económica del Gobierno en esta legislatura y que se explican en detalle en el Programa Nacional de Reformas 2014. En efecto, reformas como la reciente de la Ley Concursal, la de Unidad de Mercado, la

---

<sup>1</sup> Corsetti, G.; Meier, A.; Müller, G. (2012): What Determines Government Spending Multipliers? Economic Policy nº 27, pp 521-565; Hernández de Cos, P.; Moral-Benito, E. (2013): Fiscal Multipliers in Turbulent Times: The Case of Spain. Documentos de Trabajo nº 1309, Banco de España y BCE (2014): Fiscal Multipliers and the Timing of Consolidation. Boletín Mensual, abril 2014.

reestructuración y recapitalización del sistema financiero, la de Emprendedores, etc, dirigidas a disminuir los costes económicos y financieros en el desarrollo de la actividad económica elevan a medio plazo la producción, el empleo, la generación de innovaciones y la competitividad. Sin este conjunto de reformas estructurales, que equivalen a un choque positivo por el lado de la oferta la recuperación de la economía española no se habría conseguido.

### Cuadro 3.3.1. Perspectivas macroeconómicas

Índices de volumen encadenados.  
Año 2008=100, salvo indicación en contrario

	ESA Code	2013 (A)	2013 (A)	2014 (F)	2015 (F)	2016 (F)	2017(F)
		Nivel	Variación anual en %				
1. PIB real	B1*g	93,3	-1,2	1,2	1,8	2,3	3,0
2. PIB nominal. Miles de millones de euros	B1*g	1023,0	-0,6	1,7	2,6	3,4	4,5
<b>Componentes del PIB real</b>							
3. Gasto en consumo final nacional privado (*)	P.3	90,7	-2,1	1,4	1,8	2,3	2,8
4. Gasto en consumo final de las AA.PP.	P.3	97,5	-2,3	-1,3	-1,9	-1,8	-1,5
5. Formación bruta de capital fijo	P.51	64,7	-5,1	0,5	3,0	4,6	6,7
6. Variación de existencias (% del PIB)	P.52 + P.53	102,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
7. Exportación de bienes y servicios	P.6	115,9	4,9	5,0	6,1	6,3	6,5
8. Importación de bienes y servicios	P.7	85,6	0,4	3,6	5,0	5,8	6,3
<b>Contribuciones al crecimiento del PIB real</b>							
9. Demanda nacional final		-	-2,6	0,7	1,2	1,9	2,6
10. Variación de existencias	P.52 + P.53	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
11. Saldo exterior	B.11	-	1,5	0,6	0,5	0,4	0,3

(\*) Incluye a los hogares y a las ISFLSH (Instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares).  
(A) Avance; (F) Previsión.  
Fuentes: INE y Ministerio de Economía y Competitividad.

Analizando el escenario con mayor detalle, destaca la creación de empleo (unos 900.000 puestos a tiempo completo en CN entre 2014 y 2017). En efecto, las mejoras estructurales alcanzadas con la Reforma Laboral de 2012 posibilitarán la creación de empleo con tasas de crecimiento de la actividad sensiblemente inferiores a las del pasado. En este sentido, la Reforma ya ha empezado a dar sus primeros frutos, a juzgar por la moderación en la caída del empleo en los últimos meses del pasado año. Como resultado, ya en 2014 se creará empleo neto, en todos sus indicadores, recuperación que se verá favorecida por una demanda interna mayor de lo inicialmente previsto consecuencia, a su vez, del tono fuertemente expansivo de la inversión en capital fijo y, en menor medida, del consumo privado.

Como resultado de la recuperación del empleo, que crecerá con mayor intensidad a partir de 2015, la tasa de paro se reducirá progresivamente, viéndose su efecto potenciado en los primeros años del periodo de previsión por la reducción del número de activos, ante las corrientes migratorias inversas. Sin embargo, durante la segunda mitad del período se prevén incrementos de la tasa de actividad ante un mayor impulso en el ritmo de actividad económica, situándose la tasa de paro por debajo de 20% en 2017.

El elevado ritmo de creación de empleo hará que el crecimiento de la productividad aparente retroceda hasta un mínimo de 0,6% en 2014 y 2015, aunque posteriormente se recuperaría gradualmente. Este ritmo de crecimiento de la productividad se valora positivamente, en la medida en la que se produce en un contexto de creación de empleo y crecimiento equilibrado de la actividad. A su vez, dicha evolución de la productividad, junto a la contención

salarial impulsada por la moderada inflación, seguirá propiciando un comportamiento contenido en los costes laborales unitarios y ganancias de competitividad.

**Cuadro 3.3.2. Mercado de trabajo (\*)**

	ESA Code	2013 (A)	2013 (A)	2014 (F)	2015 (F)	2016 (F)	2017(F)
		Nivel	Variación anual en %				
1. Ocupados total (miles de personas)		17.252,0	-3,0	0,9	1,5	1,7	2,4
2. Empleo equivalente a tiempo completo (miles de personas)		15.854,8	-3,4	0,6	1,2	1,5	2,3
3. Empleo (miles de horas trabajadas)		28.723,6	-3,0	0,7	1,6	1,8	2,2
4. Productividad por ocupado (miles euros)		58,8	1,8	0,3	0,2	0,5	0,5
5. Productividad por ocupado a tiempo completo (miles euros)		64,0	2,3	0,6	0,6	0,7	0,7
6. Productividad por hora trabajada (euros)		35,3	1,9	0,5	0,2	0,5	0,8
7. Remuneración por asalariado (**) (miles euros)	D.1	34,5	0,7	0,2	0,6	1,1	1,7
8. Coste Laboral Unitario		-	-1,6	-0,4	0,0	0,4	1,0
9. Remuneración de asalariados (millones de euros)		465.778,0	-3,5	0,7	1,8	2,6	4,0
10. Tasa de paro (% de población activa)		-	26,1	24,9	23,3	21,7	19,8

(\*) Datos en términos de Contabilidad Nacional, salvo la tasa de paro.  
(\*\*) Remuneración por asalariado equivalente a tiempo completo.  
(A) Avance; (F) Previsión.  
Fuentes: INE y Ministerio de Economía y Competitividad.

En relación con la composición del PIB, se prevé una corrección del patrón de crecimiento en el periodo 2014-2017, con una aportación más equilibrada de la demanda interna y la externa. En este sentido es un rasgo básico de las previsiones que en todos los años del horizonte, desde 2014 a 2017, tanto la contribución de la demanda interna como de la externa son positivas, en contraposición con lo sucedido durante la práctica totalidad de años de la última fase expansiva del ciclo, en la que contribuciones positivas de la demanda interna iban acompañadas de fuertes desequilibrios externos. De esta manera, se retoma un patrón de crecimiento más sano y duradero, que no se observaba desde el año 1997.

La trayectoria descendente de la contribución de la demanda externa neta se produce a pesar del mantenimiento del fuerte dinamismo de las exportaciones, sustentado en las mejoras de competitividad y en la recuperación del crecimiento mundial. Sin embargo, la inicial atonía de las importaciones se diluye, ante el impulso de la demanda interna, lo que mitiga la aportación de la demanda externa en términos netos. A pesar de ello se prevé una ligera reducción de la elasticidad de las importaciones frente a la demanda final interna a lo largo del horizonte de proyección, consecuencia de factores como la recuperación de flujos significativos de inversión directa extranjera o los estímulos a la innovación de productos. A pesar de esta menor aportación del saldo exterior al crecimiento, en todo el periodo de previsión se registrará una capacidad de financiación que alcanzará en torno a un 2,5% del PIB hacia el final del mismo.

La creciente aportación de la demanda interna al crecimiento del PIB vendrá determinada, en gran medida, por el fuerte impulso de la inversión en bienes de equipo, especialmente de las industrias más competitivas y exportadoras, acompañado por la recuperación, del consumo privado. Esta última se verá sustentada en el crecimiento de la renta disponible, una progresiva disminución

del número de hogares afectados por restricciones de liquidez severas<sup>2</sup>, el reducido crecimiento del deflactor del consumo privado las mejores expectativas económicas, y cierto efecto riqueza. Por su parte, la inversión en construcción recuperará tasas positivas en el año 2015. En el crecimiento de todos los componentes privados de la demanda interna será también fundamental la mejora de las condiciones financieras, tanto en términos de reducción de los tipos aplicables a créditos como de demanda inducida por un entorno económico más favorable.

Entre los componentes de la demanda interna, el impulso de la inversión en equipo y otros productos antecederá al consumo privado en la recuperación, como ya ha sucedido en el segundo semestre del pasado ejercicio. La inversión en equipo se verá favorecida, entre otros factores, por la mejora de las expectativas de consumo doméstico y de las exportaciones, los avances en el proceso de desapalancamiento emprendido por las empresas, que se traducen en una menor presión del servicio de la deuda sobre el gasto en inversión y en una mejora de su patrimonio neto colateralizable y la previsible recuperación de la actividad crediticia, principalmente hacia aquellas unidades más rentables. A esta recuperación contribuirán asimismo las medidas adoptadas por el Gobierno a fin de impulsar el crédito a las empresas y otras fuentes de financiación distintas de la bancaria.

El consumo privado, que irá afianzándose hasta alcanzar una tasa de crecimiento del 2,8% en 2017, será compatible con una estabilización de la tasa de ahorro sobre la renta disponible de los hogares, en línea con los fundamentales a largo plazo. Esta estabilización del ahorro será posible gracias al crecimiento de la renta bruta disponible de los hogares, aunque se atemperaron en alguna medida por la mejora en las expectativas de rentas futuras, el mayor ahorro público y la reducción de los tipos de interés reales a largo plazo.

Por último, el consumo final de las AAPP se mantendrá en tasas negativas hasta 2017, en consonancia con la imprescindible corrección del déficit excesivo.

En lo que se refiere a la competitividad-coste, se hace un supuesto conservador, estimándose que la apreciación del euro respecto al dólar se mantendrá en 2014, si bien con un nivel ligeramente inferior. El mantenimiento de la paridad euro/dólar de las hipótesis del cuadro macroeconómico (supuesto estático habitual en horizontes superiores a un año, aunque previsiblemente conservador), junto a la evolución esperada de los costes laborales unitarios y la recuperación de las economías emergentes son coherentes con un cierto impulso de las exportaciones españolas.

Las importaciones de bienes y servicios se acelerarán paulinamente a lo largo del periodo de previsión, alcanzando en 2017 tasas de avance ligeramente inferiores a las de las exportaciones. El dinamismo de las exportaciones y la progresiva recuperación de la demanda nacional, en particular, de la formación bruta de capital fijo, explican la senda alcista proyectada para las importaciones.

---

<sup>2</sup> Para los hogares no sujetos a restricciones crediticias y con formación de expectativas dinámicas (forward-looking), los multiplicadores fiscales del gasto público son negativos, esto es, la contracción del gasto expande el gasto ante una reducción esperada en el flujo de impuestos a satisfacer.

**Cuadro 3.3.3. Evolución de los precios**

	ESA Code	2013 (A)	2013 (A)	2014 (F)	2015 (F)	2016 (F)	2017(F)
		Nivel	Variación anual en %				
1. Deflactor del PIB		100,8	0,6	0,5	0,8	1,2	1,5
2. Deflactor del consumo privado (*)		107,4	1,3	0,3	0,9	1,3	1,6
3. Deflactor del consumo público		99,4	1,3	0,3	0,4	0,5	0,8
4. Deflactor de la formación bruta de capital fijo		89,8	-3,3	0,0	0,5	1,4	2,1
5. Deflactor de las exportaciones (bienes y servicios)		104,6	-0,9	-0,2	1,4	1,7	2,1
6. Deflactor de las importaciones (bienes y servicios)		107,8	-1,6	-0,9	1,2	1,9	2,3

(\*) Incluye hogares e instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares.  
(A) Avance; (F) Previsión.  
Fuentes: INE y Ministerio de Economía y Competitividad.

En el proceso de corrección de los desequilibrios de la economía española, el control de la inflación seguirá jugando un papel relevante. A pesar del impulso de la demanda interna, el ritmo de crecimiento del deflactor del consumo privado se mantendrá durante el periodo 2014-2017 claramente por debajo del 2%.

La ausencia de tensiones inflacionistas favorecerá la continuidad de la moderación salarial, incidiendo positivamente en la competitividad de la producción nacional y las exportaciones. Paralelamente, incidirá positivamente sobre el poder adquisitivo de las rentas, pensiones y salarios, impulsando el consumo privado. Esta moderación de los precios de consumo se trasladará en buena medida al deflactor del PIB.

El control de la inflación también redundará en una evolución a la baja del precio de las exportaciones respecto al de las importaciones, registrando la relación real de intercambio variaciones ligeramente negativas a partir del año 2016.

Se estiman importantes avances en la corrección del desequilibrio externo pendiente, acumulado durante el periodo anterior a la crisis económica, el endeudamiento externo. Se prevé la prolongación en los próximos años de la senda de progresiva mejora de la capacidad de financiación frente al Resto del Mundo, avanzando en el proceso de reducción del endeudamiento externo. La capacidad de financiación de la economía española pasará del 1,5% del PIB registrado en 2013 al 2,5% del PIB en 2017. Esta mejora del saldo positivo frente al Resto del Mundo vendrá impulsada, principalmente, por el incremento del saldo de operaciones corrientes, si bien el superávit de la cuenta de capital (proyectado en torno a 0,7% del PIB) también contribuirá a elevar la capacidad de financiación. A su vez, el mayor superávit por cuenta corriente se debe a una paulatina corrección del déficit comercial junto a un aumento del saldo positivo de la balanza de servicios, que más que compensa la ligera ampliación del déficit de rentas primarias y transferencias corrientes.

**Cuadro 3.3.4. Saldos sectoriales**

% del PIB	ESA Code	2013 (A)	2014 (F)	2015 (F)	2016 (F)	2017(F)
<b>1. Cap.(+)/Nec.(-) de financiación frente al resto del mundo</b>	B.9	1,5	2,0	2,4	2,5	2,5
- Saldo de intercambios exteriores de bienes y servicios		2,4	3,2	3,7	4,0	4,2
- Saldo de rentas primarias y transferencias corrientes		-1,6	-1,8	-2,0	-2,2	-2,4
- Operaciones netas de capital		0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
<b>2. Cap.(+)/Nec.(-) de financiación del sector privado</b>	B.9	8,6	7,5	6,6	5,3	3,6
<b>3. Cap.(+)/Nec.(-) de financiación del sector público (*)</b>	EDP B.9	-7,1	-5,5	-4,2	-2,8	-1,1
<b>4. Discrepancia estadística</b>		-	-	-	-	-
(*) La cifra de 2013 incluye ayudas financieras.						
(A) Avance; (F) Previsión.						
Fuentes: INE y Ministerio de Economía y Competitividad.						

Desde una perspectiva sectorial, la ampliación de la capacidad de financiación de la economía española se explica, en gran medida, por la reducción del déficit de las AAPP, que pasa del 7,1% del PIB en 2013, incluidas las ayudas al sector financiero, al 1,1% en 2017, mientras que el sector privado moderará paulatinamente su capacidad de financiación a lo largo del periodo de previsión aunque permanecerá en niveles elevados. En el caso de las familias, se proyecta una mejora de dos décimas de su capacidad de financiación en 2014, hasta el 2,7%, dos décimas adicionales en 2015, hasta el 2,9% del PIB, entrando en una suave trayectoria descendente a partir de ese momento. La ampliación de la capacidad de financiación de los hogares proyectada para los hogares para este año descansa en un descenso del ahorro más moderado que el de la inversión, mientras que a partir de 2015 el ahorro aumenta y la inversión del sector inicia una suave recuperación. En el caso de las sociedades no financieras, su capacidad de financiación seguirá siendo elevada, lo que permitirá impulsar la inversión empresarial, si bien esta se irá moderando paulatinamente.

## 4. DÉFICIT Y DEUDA PÚBLICA

### 4.1. Las Administraciones Públicas en 2013

Las Administraciones Públicas registraron en 2013 un déficit, en términos de Contabilidad Nacional, del 6,62% del PIB, descontando las ayudas para la reestructuración del sistema financiero, cifra muy próxima al objetivo comprometido (6,5% del PIB) e inferior en 0,22 puntos porcentuales al déficit del 6,84% registrado en 2012. El déficit de 2013, una vez efectuada la revisión del SEC 2010, se espera que cumpla el objetivo nominal.

La intensidad del ajuste fiscal ha sido menor que la de 2012 ante la necesidad de evitar que la importante transformación estructural que la economía española está desarrollando pudiera verse limitada por los efectos negativos a corto plazo de una consolidación fiscal excesivamente intensa, atendiendo este proceso de ajuste más gradual en mayor medida al esfuerzo estructural.

Al descenso de 0,22 puntos porcentuales en el déficit público en 2013 contribuyeron las Comunidades Autónomas (cuyo déficit se redujo en 0,3 puntos porcentuales) y las Corporaciones Locales (cuyo superávit se amplió en 0,2 puntos porcentuales), mientras que la Administración Central y las Administraciones de Seguridad Social incrementaron su necesidad de financiación en una y dos décimas porcentuales, respectivamente, debido al mayor impacto de factores cíclicos en estos subsectores (Cuadro 4.1.1).

**Cuadro 4.1.1. Saldo de las Administraciones Públicas en 2013**  
En % del PIB

	2012	2013	Objetivo 2013
Administración Central <sup>(1)</sup>	-4,21	-4,33	-3,80
Comunidades Autónomas	-1,86	-1,54	-1,30
Corporaciones Locales	0,22	0,41	0,00
Seguridad Social	-0,99	-1,16	-1,40
<b>Total Administraciones Públicas <sup>(1)</sup></b>	<b>-6,84</b>	<b>-6,62</b>	<b>-6,50</b>
<i>Medidas ligadas a la reestructuración bancaria</i>	3,80	0,47	
<b>Total Administraciones Públicas</b>	<b>-10,63</b>	<b>-7,09</b>	
(1) Sin medidas ligadas a la reestructuración bancaria.			
Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.			

A pesar de que el ajuste fiscal en 2013 ha sido menos intenso que en 2012, esto no implica una relajación de los esfuerzos de consolidación, como muestra la variación del saldo estructural primario, que se ha situado en dos puntos porcentuales, superior a los 0,22 puntos porcentuales en los que se redujo el déficit observado.

Si se incluyen las ayudas a las instituciones financieras, por un importe equivalente al 0,47% del PIB, el déficit en 2013 alcanza el 7,09%, tras el 10,63%

registrado en 2012, cuando el efecto de la reestructuración bancaria sobre el déficit público fue del 3,80% del PIB (Cuadro 4.1.1).

Las ayudas financieras a las entidades españolas son consideradas medidas temporales ("one-off") en las cuentas públicas que no computan como déficit público a efectos de valorar el cumplimiento del objetivo. El impacto sobre el déficit público de las operaciones realizadas en 2013 asciende a 4.822 millones de euros (0,47% del PIB).

**Cuadro 4.1.2. Las Administraciones Públicas en 2013**

	Millones de euros			Porcentaje del PIB		
	2012	2013	% Var	2012	2013	Diferencia
<b>Ingresos</b>	<b>382.586</b>	<b>386.250</b>	<b>1,0</b>	<b>37,17</b>	<b>37,76</b>	<b>0,6</b>
Ingresos impositivos	217.340	223.057	2,6	21,12	21,80	0,7
Impuestos directos	109.342	110.143	0,7	10,62	10,77	0,1
Impuestos indirectos	107.998	112.914	4,6	10,49	11,04	0,5
Cotizaciones sociales	133.845	130.438	-2,5	13,00	12,75	-0,3
Otros ingresos	31.401	32.755	4,3	3,05	3,20	0,2
<b>Gastos</b>	<b>492.046</b>	<b>458.827</b>	<b>-6,8</b>	<b>47,80</b>	<b>44,85</b>	<b>-3,0</b>
<b>Gastos<sup>(1)</sup></b>	<b>452.978</b>	<b>454.005</b>	<b>0,2</b>	<b>44,01</b>	<b>44,38</b>	<b>0,4</b>
Remuneración de asalariados	115.213	116.090	0,8	11,19	11,35	0,2
Consumos intermedios	58.727	56.489	-3,8	5,71	5,52	-0,2
Prestaciones sociales	167.676	169.961	1,4	16,29	16,61	0,3
Intereses (PDE)	31.513	35.096	11,4	3,06	3,43	0,4
Subvenciones	10.439	10.447	0,1	1,01	1,02	0,0
Transferencias sociales en especie (vía mercado)	28.311	27.940	-1,3	2,75	2,73	0,0
Otras transferencias corrientes	15.327	16.676	8,8	1,49	1,63	0,1
Formación bruta de capital	17.742	15.167	-14,5	1,72	1,48	-0,2
Transferencias de capital	45.871	10.158	-77,9	4,46	0,99	-3,5
Otros gastos	1.227	803	-34,6	0,12	0,08	0,0
<b>Capacidad (+) / Necesidad (-) de Financiación (PDE)</b>	<b>-109.460</b>	<b>-72.577</b>	<b>-33,7</b>	<b>-10,63</b>	<b>-7,09</b>	<b>3,5</b>
<i>Gastos ligados a la reestructuración bancaria</i>	<i>39.068</i>	<i>4.822</i>	<i>-87,7</i>	<i>3,80</i>	<i>0,47</i>	<i>-3,3</i>
<b>Capacidad (+) / Necesidad (-) de Financiación (PDE)<sup>(1)</sup></b>	<b>-70.392</b>	<b>-67.755</b>	<b>-3,7</b>	<b>-6,84</b>	<b>-6,62</b>	<b>0,2</b>
<i>Pro-memoria:</i>						
<b>Deuda pública</b>	<b>884.731</b>	<b>960.676</b>	<b>8,6</b>	<b>85,96</b>	<b>93,91</b>	<b>8,0</b>
Tipo de interés implícito (%)	4,27	3,97				

(1) Sin los gastos ligados a la reestructuración bancaria.

Fuentes: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Banco de España e Instituto Nacional de Estadística.

Pese a la disminución de las bases imponibles por sexto año consecutivo, los ingresos impositivos de las AAPP aumentaron en 2013 un 2,6% respecto al año anterior, impulsados por las medidas normativas<sup>3</sup>, mientras que los ingresos por cotizaciones sociales, en un contexto de destrucción de empleo, retrocedieron un 2,5%, lo que explica, en gran medida, el moderado aumento de los recursos no financieros totales (1%).

Dentro de los ingresos impositivos, los impuestos directos avanzaron un 0,7% y los indirectos, a pesar de la caída del gasto agregado nominal, repuntaron un 4,6%, impulsados por el aumento de tipos impositivos del Impuesto sobre el Valor Añadido a partir de septiembre de 2012, así como por los cambios normativos y

<sup>3</sup> Las principales normas con efectos sobre los ingresos impositivos de 2013 fueron: el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, con especial incidencia en el IRPF; el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, que afectó, sobre todo, al IVA; y la Ley 15/2012 de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética, en virtud de la cual se crean tres nuevas figuras impositivas, además de afectar al Impuesto sobre Hidrocarburos.

de gestión en el Impuesto sobre Hidrocarburos y por la creación de tres nuevos impuestos medioambientales.

En cuanto a los empleos del conjunto de las AAPP, si se excluyen los recursos transferidos al sistema financiero en el proceso de reestructuración bancaria, aumentaron un 0,2% el pasado año, mientras que si además se excluye el gasto en intereses, los empleos disminuyeron un 0,6%. Dentro de los gastos primarios, destacan las acusadas caídas de las transferencias de capital (-21,6%, sin incluir los gastos para la reestructuración bancaria) y de la formación bruta de capital (-14,5%), junto a los descensos más moderados de los consumos intermedios (-3,8%) y de las transferencias sociales en especie suministradas a través del mercado (-1,3%). Por su parte, la remuneración de asalariados aumentó un 0,8%, por el efecto escalón derivado de la reposición de la paga extra de diciembre, y las prestaciones sociales distintas de las transferencias sociales en especie avanzaron un 1,4%. Entre las restantes rúbricas, las otras transferencias corrientes se incrementaron un 8,8%, y las subvenciones anotaron un ligero aumento, del 0,1%.

Al finalizar 2013, la deuda pública, según la metodología del Protocolo de Déficit Excesivo (PDE), ascendía a 960.676 millones de euros (93,9% del PIB), frente a 884.731 millones (86% del PIB) al término del año anterior, lo que representa un incremento de 8 puntos porcentuales de PIB, frente al incremento de 15,5 puntos porcentuales observado en 2012.

Cabe señalar a este respecto que el Estado redujo su necesidad de endeudamiento en el pasado ejercicio un 23,8%, a pesar del mayor déficit de caja (39.678 millones, un 36,8% superior al de 2012). Este comportamiento deriva del descenso de la variación neta de activos financieros (34.320 millones, frente a 68.086 millones en 2012), lo que a su vez se explica por la disminución de los préstamos concedidos a otras AAPP. Por su parte, las aportaciones patrimoniales aumentaron en 2013 un 18,9% respecto al año anterior, destacando las concedidas al Fondo de Liquidez Autonómico (FLA) y al Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), por importes de 23.000 millones y 3.809 millones, respectivamente. Hay que señalar que el Estado ha contribuido a dotar de liquidez a los proveedores a través del fondo de proveedores y con parte del Fondo de Liquidez Autonómica.

En cuanto a los diferentes subsectores que componen las Administraciones Públicas españolas, la Administración Central (Cuadro 4.1.3) situó su déficit en 2013, en términos de Contabilidad Nacional y excluyendo las ayudas para la reestructuración del sistema financiero, en el 4,33% del PIB (44.326 millones de euros), frente al déficit del 4,21% registrado en 2012, lo que representa una desviación de medio punto respecto del objetivo comprometido.

**Cuadro 4.1.3. La Administración Central en 2013**

	Millones de euros			Porcentaje del PIB		
	2012	2013	% Var	2012	2013	Diferencia
<b>Ingresos</b>	<b>132.124</b>	<b>138.021</b>	<b>4,5</b>	<b>12,84</b>	<b>13,49</b>	<b>0,7</b>
Ingresos impositivos	75.268	102.137	35,7	7,31	9,98	2,7
Impuestos directos	50.855	62.239	22,4	4,94	6,08	1,1
Impuestos indirectos	24.413	39.898	63,4	2,37	3,90	1,5
Cotizaciones sociales	13.024	12.649	-2,9	1,27	1,24	0,0
Otras transferencias corrientes	35.644	12.184	-65,8	3,46	1,19	-2,3
de las que: entre AA.PP.	32.885	9.342	-71,6	3,19	0,91	-2,3
Otros ingresos	8.188	11.051	35,0	0,80	1,08	0,3
<b>Gastos</b>	<b>214.540</b>	<b>187.169</b>	<b>-12,8</b>	<b>20,84</b>	<b>18,30</b>	<b>-2,5</b>
Remuneración de asalariados	23.234	24.198	4,1	2,26	2,37	0,1
Consumos intermedios	9.438	9.211	-2,4	0,92	0,90	0,0
Prestaciones sociales	14.089	14.474	2,7	1,37	1,41	0,0
Intereses (PDE)	27.211	31.379	15,3	2,64	3,07	0,4
Otras transferencias corrientes	86.054	89.096	3,5	8,36	8,71	0,3
de las que: entre AA.PP.	74.295	75.950	2,2	7,22	7,42	0,2
Formación bruta de capital	6.250	5.247	-16,0	0,61	0,51	-0,1
Transferencias de capital	43.812	8.100	-81,5	4,26	0,79	-3,5
Otros gastos	4.452	5.464	22,7	0,43	0,53	0,1
<b>Capacidad (+) / Necesidad (-) de Financiación (PDE)</b>	<b>-82.416</b>	<b>-49.148</b>	<b>-40,4</b>	<b>-8,01</b>	<b>-4,80</b>	<b>3,2</b>
Gastos ligados a la reestructuración bancaria	39.068	4.822	-87,7	3,80	0,47	-3,3
<b>Capacidad (+) / Necesidad (-) de Financiación (PDE)<sup>(1)</sup></b>	<b>-43.348</b>	<b>-44.326</b>	<b>2,3</b>	<b>-4,21</b>	<b>-4,33</b>	<b>-0,1</b>
<i>Pro-memoria:</i>						
Deuda pública	760.195	836.192	10,0	73,86	81,74	7,9
Tipo de interés implícito (%)	4,37	4,13				

(1) Sin los gastos ligados a la reestructuración bancaria.  
Fuentes: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Banco de España e Instituto Nacional de Estadística.

Los ingresos impositivos de la Administración Central aumentaron en 2013 un 35,7% respecto al año anterior, frente a la caída del 24,6% registrada en 2012. Este fuerte incremento se debe, principalmente, a que la liquidación definitiva del sistema de financiación autonómica del ejercicio 2010 resultó a favor de las Comunidades Autónomas, dando lugar en 2012 a un menor ingreso en el Estado por importe de 25.089 millones de euros, mientras que la liquidación de 2011, practicada en 2013, ha sido a favor del Estado. En efecto, las entregas a cuenta a las Comunidades Autónomas en 2010 fueron calculadas de acuerdo con el anterior sistema de financiación autonómica, lo que significa menores porcentajes de participación en los impuestos estatales que con el nuevo sistema de financiación. En sentido contrario, las transferencias corrientes recibidas por la Administración Central de otras administraciones públicas disminuyeron en 2013 un 71,6% debido, principalmente, a que la liquidación definitiva de 2010 supuso un ingreso en 2012 a favor del Estado por el Fondo de Suficiencia, que opera como recurso de cierre del sistema de financiación autonómica.

Los gastos de la Administración Central disminuyeron en 2013 un 12,8% como consecuencia del fuerte descenso de las transferencias de capital destinadas a la recapitalización de las instituciones financieras (4.822 millones de euros frente a 39.068 millones en 2012). Descontando las ayudas al sistema financiero y los intereses, que aumentaron un 15,3%, el aumento de los empleos se situó en el 1,8%, destacando los incrementos de la remuneración de asalariados (4,1%), por el efecto de la reposición de la paga extra de diciembre, sin la cual se habría reducido, así como de las otras transferencias corrientes (3,5%) y el repunte de las subvenciones (66,6%). Entre las rúbricas que retrocedieron, destacan los descensos de los consumos intermedios (-2,4%), de las transferencias sociales en

especie de productores de mercado (-22,2%) y de la formación bruta de capital (-16%) como reflejo de las medidas realizadas.

**Cuadro 4.1.4. Las Comunidades Autónomas en 2013**

	Millones de euros			Porcentaje del PIB		
	2012	2013	% Var	2012	2013	Diferencia
<b>Ingresos</b>	<b>167.272</b>	<b>142.676</b>	<b>-14,7</b>	<b>16,25</b>	<b>13,95</b>	<b>-2,3</b>
Ingresos impositivos	109.081	86.876	-20,4	10,60	8,49	-2,1
Impuestos directos	48.080	36.646	-23,8	4,67	3,58	-1,1
Impuestos indirectos	61.001	50.230	-17,7	5,93	4,91	-1,0
Otras transferencias corrientes	46.145	44.342	-3,9	4,48	4,33	-0,1
de las que: entre AA.PP.	44.093	42.217	-4,3	4,28	4,13	-0,2
Otros ingresos	12.046	11.458	-4,9	1,17	1,12	-0,1
<b>Gastos</b>	<b>186.442</b>	<b>158.457</b>	<b>-15,0</b>	<b>18,11</b>	<b>15,49</b>	<b>-2,6</b>
Remuneración de asalariados	69.165	68.985	-0,3	6,72	6,74	0,0
Consumos intermedios	28.484	26.243	-7,9	2,77	2,57	-0,2
Intereses (PDE)	6.460	7.744	19,9	0,63	0,76	0,1
Transferencias sociales en especie (vía mercado)	25.745	25.662	-0,3	2,50	2,51	0,0
Otras transferencias corrientes	37.836	14.288	-62,2	3,68	1,40	-2,3
de las que: entre AA.PP.	35.749	12.003	-66,4	3,47	1,17	-2,3
Formación bruta de capital	5.747	4.963	-13,6	0,56	0,49	-0,1
Transferencias de capital	5.115	4.394	-14,1	0,50	0,43	-0,1
Otros gastos	7.890	6.178	-21,7	0,77	0,60	-0,2
<b>Capacidad (+) / Necesidad (-) de Financiación (PDE)</b>	<b>-19.170</b>	<b>-15.781</b>	<b>-17,7</b>	<b>-1,86</b>	<b>-1,54</b>	<b>0,3</b>
<i>Pro-memoria:</i>						
<b>Deuda pública</b>	<b>185.456</b>	<b>206.773</b>	<b>11,5</b>	<b>18,02</b>	<b>20,21</b>	<b>2,2</b>
Tipo de interés implícito (%)	4,54	4,18				

Fuentes: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Banco de España e Instituto Nacional de Estadística.

Por su parte, las Comunidades Autónomas situaron su déficit en 2013, en términos de Contabilidad Nacional, en el 1,54% del PIB (15.781 millones), cifra que aunque se encuentra 0,2 puntos porcentuales por encima del objetivo (1,3%), representa una reducción de 0,3 puntos porcentuales respecto al déficit de 2012 (1,86%), mostrando así la continuación del esfuerzo de consolidación fiscal llevado a cabo por estas administraciones (Cuadro 4.1.4).

Los recursos no financieros de las Comunidades Autónomas disminuyeron un 14,7% y, en particular, los impositivos retrocedieron un 20,4%, como consecuencia de la liquidación del sistema de financiación autonómico del ejercicio 2010, que resultó en un fuerte incremento de los ingresos impositivos de las Comunidades Autónomas en 2012, por las razones señaladas anteriormente, afectando así a la variación anual del pasado año. Por su parte, los empleos descendieron un 15%, debido al retroceso de todas las rúbricas excepto los intereses, que aumentaron un 19,9%.

En cuanto a las Corporaciones Locales (Ayuntamientos, Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares), aumentaron el superávit en 0,2 puntos porcentuales en 2013 respecto al año anterior, situándose en el 0,41% del PIB (4.213 millones), y cumpliendo sobradamente con el objetivo de equilibrio presupuestario comprometido para el conjunto del año.

La ampliación del superávit de las Corporaciones Locales se produjo por un incremento de los recursos no financieros (1,9%) y un descenso de los empleos no financieros (-1,2%). Los ingresos impositivos y las transferencias corrientes entre AAPP, que representan conjuntamente alrededor del 80% de los ingresos totales, aumentaron un 3,2% y un 4,1%, respectivamente. Por el lado de los gastos,

descendieron las rúbricas principales, excepto la remuneración de asalariados y los consumos intermedios, que avanzaron un 0,4% y un 1,4%, respectivamente; sin embargo, la remuneración se reduce al descontar el efecto de la paga extra.

**Cuadro 4.1.5. Las Corporaciones Locales en 2013**

	Millones de euros			Porcentaje del PIB		
	2012	2013	% Var	2012	2013	Diferencia
<b>Ingresos</b>	<b>63.849</b>	<b>65.059</b>	<b>1,9</b>	<b>6,20</b>	<b>6,36</b>	<b>0,2</b>
Ingresos impositivos	32.991	34.044	3,2	3,21	3,33	0,1
Impuestos directos	10.407	11.258	8,2	1,01	1,10	0,1
Impuestos indirectos	22.584	22.786	0,9	2,19	2,23	0,0
Otras transferencias corrientes	21.011	21.792	3,7	2,04	2,13	0,1
de las que: entre AA.PP.	18.997	19.776	4,1	1,85	1,93	0,1
Otros ingresos	9.847	9.223	-6,3	0,96	0,90	-0,1
<b>Gastos</b>	<b>61.562</b>	<b>60.846</b>	<b>-1,2</b>	<b>5,98</b>	<b>5,95</b>	<b>0,0</b>
Remuneración de asalariados	20.286	20.369	0,4	1,97	1,99	0,0
Consumos intermedios	19.557	19.829	1,4	1,90	1,94	0,0
Otras transferencias corrientes	11.215	11.078	-1,2	1,09	1,08	0,0
de las que: entre AA.PP.	9.746	9.846	1,0	0,95	0,96	0,0
Formación bruta de capital	5.418	4.853	-10,4	0,53	0,47	-0,1
Otros gastos	5.086	4.717	-7,3	0,49	0,46	0,0
<b>Capacidad (+) / Necesidad (-) de Financiación (PDE)</b>	<b>2.287</b>	<b>4.213</b>	<b>84,2</b>	<b>0,22</b>	<b>0,41</b>	<b>0,2</b>
<i>Pro-memoria:</i>						
<b>Deuda pública</b>	41.939	41.485	-1,1	4,07	4,06	0,0
Tipo de interés implícito (%)	4,05	3,01				

Fuentes: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Banco de España e Instituto Nacional de Estadística.

Finalmente, en un contexto de progresiva recuperación de la actividad económica, las Administraciones de la Seguridad Social registraron un déficit en 2013 del 1,16% del PIB (11.861 millones), superior en 0,2 puntos porcentuales al registrado en 2012, pero inferior en esa misma cuantía al objetivo comprometido.

Los ingresos de las Administraciones de la Seguridad Social disminuyeron un 0,3%, mientras que los gastos aumentaron un 0,8%. En particular, las cotizaciones sociales, que constituyen aproximadamente el 80% de los ingresos, retrocedieron un 2,4%, mientras que las prestaciones sociales, principal concepto de gasto de estas administraciones, al superar el 90% de los empleos no financieros, aumentaron un 1,8%. Las transferencias corrientes entre AAPP, las subvenciones y los consumos intermedios, contribuyeron a la moderación de los gastos de estas administraciones, con descensos del 8,7%, 28,9% y 3,4%, respectivamente (Cuadro 4.1.6).

**Cuadro 4.1.6. Las Administraciones de la Seguridad Social en 2013**

	Millones de euros			Porcentaje del PIB		
	2012	2013	% Var	2012	2013	Diferencia
<b>Ingresos</b>	<b>150.244</b>	<b>149.817</b>	<b>-0,3</b>	<b>14,60</b>	<b>14,65</b>	<b>0,0</b>
Cotizaciones sociales	120.057	117.121	-2,4	11,66	11,45	-0,2
Otras transferencias corrientes	28.728	30.944	7,7	2,79	3,02	0,2
de las que: entre AA.PP.	27.467	29.799	8,5	2,67	2,91	0,2
Otros ingresos	1.459	1.752	20,1	0,14	0,17	0,0
<b>Gastos</b>	<b>160.405</b>	<b>161.678</b>	<b>0,8</b>	<b>15,58</b>	<b>15,80</b>	<b>0,2</b>
Remuneración de asalariados	2.528	2.538	0,4	0,25	0,25	0,0
Consumos intermedios	1.248	1.206	-3,4	0,12	0,12	0,0
Prestaciones sociales	149.279	151.957	1,8	14,50	14,85	0,4
Subvenciones	2.836	2.017	-28,9	0,28	0,20	-0,1
Otras transferencias corrientes	3.664	3.348	-8,6	0,36	0,33	0,0
de las que: entre AA.PP.	3.652	3.335	-8,7	0,35	0,33	0,0
Otros gastos	850	612	-28,0	0,08	0,06	0,0
<b>Capacidad (+) / Necesidad (-) de Financiación (PDE)</b>	<b>-10.161</b>	<b>-11.861</b>	<b>16,7</b>	<b>-0,99</b>	<b>-1,16</b>	<b>-0,2</b>
<i>Pro-memoria:</i>						
<b>Deuda pública</b>	<b>17.188</b>	<b>17.187</b>	<b>0,0</b>	<b>1,67</b>	<b>1,68</b>	<b>0,0</b>

Fuentes: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Banco de España e Instituto Nacional de Estadística.

## 4.2. Los Presupuestos del Estado de 2014

El Presupuesto del Estado para el año 2014 se enmarca en la nueva senda de consolidación fiscal que amplía el plazo de corrección del déficit excesivo en dos años, hasta 2016, lo que supone realizar un proceso de ajuste más gradual que contemple, por una parte, el actual entorno económico y, por otra, las importantes reformas de carácter estructural que se están llevando a cabo en la economía española y cuyos efectos podrían verse frenados por un ajuste fiscal demasiado intenso.

No obstante, este Presupuesto no supone en ningún caso una relajación del compromiso en la reducción del déficit público, siendo plenamente coherente con el cumplimiento de los objetivos de déficit público 2014-2016 que las Cortes Generales aprobaron para el Estado en julio de 2013.

Los Presupuestos Generales del Estado para 2014 se elaboraron con un escenario macroeconómico menos favorable que el que acompaña a la presente Actualización del Programa de Estabilidad, contemplándose en ambos casos una recuperación de la actividad económica y del empleo que se traducirá, a su vez, en una ligera recuperación de las bases imponibles de las principales figuras tributarias. En este contexto de consolidación de la recuperación, la aportación a la recaudación derivada de medidas normativas será más moderada que en años anteriores. Así, los ingresos presentan en el Presupuesto del Estado para 2014 un incremento del 5,8% respecto a la liquidación de 2013, debido al avance previsto en los ingresos impositivos (8,7%). En particular, los directos crecerán un 10% y los indirectos un 6,5%. En cuanto a los gastos, impulsados por los intereses y las transferencias de capital, aumentaron un 2,5%.

**Cuadro 4.2.1. El Presupuesto del Estado para 2014**

	2013	2014	Tasas de variación
	Liquidación	Presupuesto inicial	
	Millones de euros		
	1	2	
<b>Total ingresos</b>	<b>121.118</b>	<b>128.159</b>	<b>5,8</b>
Ingresos Impositivos	97.796	106.295	8,7
Impuestos Directos	62.019	68.208	10,0
IRPF	37.924	41.276	8,8
Sociedades	19.964	22.327	11,8
Otros	4.130	4.605	11,5
Impuestos Indirectos	35.777	38.088	6,5
IVA	25.502	27.122	6,4
Impuestos especiales	7.554	7.763	2,8
Otros	2.721	3.202	17,7
Resto de ingresos	23.322	21.864	-6,3
<b>Total gastos</b>	<b>160.796</b>	<b>164.849</b>	<b>2,5</b>
Personal (a)	15.639	15.796	1,0
Bienes y servicios	3.200	2.968	-7,2
Intereses	28.407	36.616	28,9
Transferencias corrientes (a)	101.155	94.614	-6,5
Fondo de contingencia	-	2.666	-
Inversiones Reales	5.930	3.254	-45,1
Transferencias capital	6.464	8.935	38,2
<b>Saldo</b>	<b>-39.678</b>	<b>-36.689</b>	<b>-7,5</b>

(a) Datos 2013 homogeneizados en relación al cambio de tratamiento de las pensiones pagadas por el Estado.  
Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

En 2014, se prevé que los impuestos totales del Estado (incluyendo la participación de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales en IRPF, IVA e Impuestos Especiales) crezcan un 6,5% respecto a la liquidación de 2013, impulsados por unos incrementos esperados de los impuestos directos e indirectos del 6,5%, ambos (Cuadro 4.2.2).

Los ingresos previstos por IRPF ascienden a 73.196 millones de euros, un 4,6% más que al cierre de 2013. Las medidas tributarias en este impuesto tendrán un impacto recaudatorio neto reducido, de 83 millones de euros. El principal impulso proviene de nuevas medidas que afectan al impuesto de 2013 y que tendrán su impacto recaudatorio en 2014, a través de la elevación de la cuota diferencial, como la supresión de la deducción por compra de vivienda y el nuevo régimen de tributación para las ganancias patrimoniales de menos de un año. También se incluyen medidas de estímulo a emprendedores que suponen una reducción efectiva de impuestos y que están orientadas a recuperar el crecimiento económico y fomentar la creación de empleo. Entre dichas medidas, cabe destacar la nueva deducción por reinversión de beneficios o el incentivo a contribuyentes que aporten capital financiero y conocimientos para el desarrollo de la sociedad en la que invierten. Asimismo, tendrán efectos en la recaudación de 2014 medidas adoptadas con anterioridad, como el aumento en el tipo de retención de actividades económicas (que tendrá una repercusión negativa en la cuota diferencial a ingresar en 2014) y la supresión de la paga extra de los empleados públicos en diciembre de 2012, que eleva las retenciones de los primeros meses de 2014 por comparación con las del año

anterior.

En cuanto al Impuesto sobre Sociedades, la recaudación prevista para 2014 en el Presupuesto asciende a 22.327 millones de euros, un 11,8% más que en la liquidación de 2013. Este incremento proviene del impacto recaudatorio de las medidas mencionadas, que permitirán ampliar la base imponible. El conjunto de cambios normativos recientes supondrá un aumento de la recaudación de este impuesto de 2.920 millones de euros. La medida más relevante a estos efectos es la no deducibilidad del deterioro de valor de las participaciones en el capital o fondos propios de entidades, así como de las rentas negativas generadas durante el plazo de mantenimiento de establecimientos permanentes ubicados en el extranjero, que se estima puede elevar la recaudación en 3.650 millones.

En lo que respecta a la base del impuesto, se prevé que crezca como consecuencia de las medidas fiscales así como por la mejora del resultado bruto de explotación de las empresas en el marco de paulatina recuperación de la actividad que describe el escenario macroeconómico.

**Cuadro 4.2.2. Presupuesto de ingresos impositivos del Estado para 2014**  
(Incluida la participación de los Entes Territoriales)

	2013	2014	3=2/1
	Liquidación	Presupuesto inicial	
	Millones de euros		
	1	2	
<b>Impuestos directos</b>	<b>94.040</b>	<b>100.128</b>	<b>6,5</b>
IRPF	69.946	73.196	4,6
Sociedades	19.964	22.327	11,8
Renta de no Residentes	1.416	1.690	19,3
Otros	2.713	2.915	7,4
<b>Impuestos indirectos</b>	<b>73.733</b>	<b>78.505</b>	<b>6,5</b>
IVA	51.939	54.849	5,6
Especiales	19.073	20.453	7,2
Otros	2.721	3.202	17,7
<b>Total impuestos</b>	<b>167.773</b>	<b>178.632</b>	<b>6,5</b>
Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.			

En los impuestos indirectos, se prevén unos ingresos por el Impuesto sobre el Valor Añadido en 2014 de 54.849 millones, lo que supone un aumento de 2.910 millones respecto a la liquidación de 2013 (un 5,6% superior). A pesar del impacto negativo sobre la recaudación de 2014 procedente del retardo en la recaudación que introducirá el nuevo régimen especial del criterio de caja, las medidas normativas tendrán un impacto neto positivo, de 117 millones. Se prevé una recuperación del gasto en consumo de los hogares, mientras que los demás componentes del gasto final sujeto a IVA, el gasto corriente y de capital de las AAPP y el gasto en compra de vivienda, seguirán disminuyendo pero a tasas más reducidas que en 2013. En conjunto, se proyecta un modesto crecimiento del gasto total, que impulsará la recaudación.

En 2014, los ingresos por Impuestos Especiales aumentarán un 7,2% respecto a la liquidación de 2013, hasta alcanzar 20.453 millones de euros. No se han adoptado nuevas medidas con un impacto significativo en la recaudación. No obstante, sí se prevé un impacto positivo en la recaudación de 2014 de medidas tomadas con anterioridad, principalmente los aumentos de los tipos impositivos que gravan el alcohol y el tabaco, aprobadas en julio de 2013. Así, en ausencia de estas medidas, la recaudación descendería como consecuencia de los moderados descensos contemplados en la previsión de consumos de carburantes y tabaco.

Por otra parte, el gasto presupuestado del Estado para 2014 asciende a 164.849 millones de euros, un 2,5% superior a la liquidación de 2013 (Cuadro 4.2.1). El aumento proviene de tres conceptos: pagos de intereses (36.616 millones de euros, un 28,9% más que en 2013), transferencias de capital (dotadas con 8.935 millones, lo que representa un aumento del 38,2%) y gastos de personal (15.796 millones, un 1% superior al importe liquidado el pasado año, una vez homogeneizados los datos de 2013 con arreglo al cambio introducido en la clasificación económica de las pensiones de carácter civil o militar a funcionarios o sus familiares), mientras que el resto de las rúbricas cae en su conjunto un 6,2%.

El aumento de las transferencias de capital mencionado se debe, básicamente, al incremento de la financiación con cargo a los Presupuestos Generales del Estado de determinados costes del sistema eléctrico. La financiación de tal dotación, que para 2014 se sitúa en 4.154 millones de euros, se realizará parcialmente con la recaudación de nuevas figuras impositivas y con la modificación de otras ya existentes, que se incluyeron en la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética. En cuanto a los intereses, a pesar de que el coste de refinanciación descendió el pasado año, los Presupuestos Generales del Estado de 2014 contemplan un aumento debido al incremento de la deuda en circulación. Sin embargo, se espera una reducción sustancial de los mismos respecto de los presupuestados por la marcada disminución de tipos que se está registrando durante este año.

En cuanto al resto de rúbricas, destacan las transferencias corrientes, que disminuyen un 6,5% en 2014, hasta 94.614 millones de euros. De este importe, alrededor de 36.000 millones se destinan a los sistemas de financiación de las Administraciones Territoriales y, entre las restantes asignaciones de estas transferencias, destacan las destinadas a la Seguridad Social, cuyo importe total asciende a 12.982 millones, la aportación al Servicio Público de Empleo Estatal, con 14.586 millones, la aportación a la Unión Europea, con un crédito de 12.800 millones, y el gasto destinado a las pensiones de clases pasivas, rúbrica a la que se destinan unos 12.000 millones. Los Presupuestos Generales del Estado para 2014 introducen como novedad la consignación como transferencias corrientes de los créditos destinados a las pensiones de clases pasivas, mientras que en ejercicios anteriores se consideraban gastos de personal. La mayor parte de estas transferencias corrientes no supone gasto final del Estado, ya que van dirigidas a financiar el gasto de otras administraciones públicas, como las Administraciones Territoriales, la Seguridad Social o el Servicio Público de Empleo Estatal.

Por último, las dotaciones para los gastos corrientes en bienes y servicios y las inversiones reales, con un peso conjunto del orden del 4%, registran descensos del 7,2% y 45,1%, respecto a la liquidación de 2013, respectivamente. Cabe señalar,

no obstante, que las inversiones del Estado en infraestructuras no se agotan en el capítulo de inversiones reales, sino que se complementan con las inversiones que los Ministerios (principalmente el de Fomento) realizan a través de los capítulos de transferencias de capital y activos financieros.

El Presupuesto del Sistema de la Seguridad Social para el ejercicio 2014 atiende al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria 2014-2016, aprobado por el Consejo de Ministros de 28 de junio de 2013, para el conjunto del sector público y de cada uno de los agentes que lo integran. En el Presupuesto para la Seguridad Social de 2014 se preveía una necesidad de financiación del 0,9% del PIB en términos presupuestarios (Cuadro 4.2.3).

El Presupuesto consolidado de ingresos no financieros del Sistema de la Seguridad Social para el año 2014 asciende a 119.691 millones de euros, lo que supone un descenso del 4,8% respecto al de 2013. La principal fuente de financiación la constituyen las cotizaciones sociales, con un importe para este año de 102.840 millones de euros y un descenso del 2,9%, que permite financiar casi un 80% del gasto por operaciones no financieras. Bajo esta rúbrica se integran las cotizaciones de empresas y trabajadores ocupados y las cotizaciones de desempleados.

**Cuadro 4.2.3. El Presupuesto de la Seguridad Social para 2014**

	Presupuesto inicial		Tasas de variación
	Millones de euros		
	2013	2014	
<b>Total ingresos</b>	<b>125.677</b>	<b>119.691</b>	<b>-4,8</b>
Cotizaciones sociales	105.863	102.840	-2,9
Transferencias corrientes	15.598	13.041	-16,4
de las que: del Estado	15.537	12.982	-16,4
Otros ingresos (a)	4.216	3.811	-9,6
<b>Total gastos</b>	<b>125.795</b>	<b>129.436</b>	<b>2,9</b>
Transferencias corrientes	121.697	125.319	3,0
Pensiones contributivas	106.350	112.103	5,4
Pensiones no contributivas	2.476	2.166	-12,5
Incapacidad temporal	5.831	4.878	-16,3
Maternidad	2.310	2.178	-5,7
Otras transferencias corrientes	4.731	3.994	-15,6
Otros gastos (b)	4.098	4.117	0,5
<b>Saldo presupuestario</b>	<b>-117</b>	<b>-9.745</b>	<b>-</b>
En % del PIB	-0,01	-0,93	-
(a) Ingresos patrimoniales, tasas y otros ingresos, y transferencias de capital.			
(b) Personal, bienes y servicios, gastos financieros, inversiones reales y transferencias de capital.			
Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.			

Después de las cotizaciones, las transferencias del Estado constituyen el concepto de mayor peso relativo en la financiación del Presupuesto de la Seguridad Social. Para el año 2014, se prevé que la Seguridad Social cuente con transferencias corrientes del Estado por un importe global de 12.982 millones de euros, cifra inferior en un 16,4% a la de 2013, destacando la aportación destinada a financiar los complementos para pensiones mínimas, con una caída interanual del 3,3%. Esta reducción se debe a que en 2013 debieron afrontarse obligaciones de

ejercicios anteriores (PNC, PF, Plan Cuna y cotizaciones sociales de cuidadores no profesionales).

El Presupuesto de gastos no financieros de la Seguridad Social para 2014 alcanza la cifra de 129.436 millones de euros, que representa un crecimiento del 2,9% sobre el presupuesto de 2013. Dentro del conjunto de gastos destaca, por su importancia, el capítulo de transferencias corrientes, que integra a las pensiones, contributivas y no contributivas, las prestaciones por incapacidad temporal y por maternidad y otras prestaciones diversas, entre las que se incluyen las prestaciones familiares y las vinculadas a la dependencia.

Respecto a estas últimas, cabe señalar que con la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, se puso en marcha el Sistema de Atención a la Dependencia con el fin de promover la autonomía personal y garantizar la atención y protección a las personas en situación de dependencia en todo el territorio nacional, con la colaboración y participación de todas las Administraciones Públicas, garantizando la igualdad de trato a todos los ciudadanos dependientes, sin distinción de su lugar de residencia. No obstante, el actual contexto de reducción del gasto público ha requerido la aprobación por parte del Gobierno del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y el fomento de la competitividad, en el que se establecen, entre otras, una reducción de las cuantías máximas de las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar, una minoración de las cuantías correspondientes al Nivel Mínimo de protección garantizado y la demora hasta julio de 2015 de la incorporación al Sistema de Dependencia de nuevos dependientes moderados.

Como consecuencia de estas actuaciones, en el Presupuesto del IMSERSO, se han dotado créditos para transferencias corrientes por importe de 1.093 millones de euros, lo que supone una disminución de gasto con respecto a 2013 del 48,6%. Esta minoración obedece, fundamentalmente, a la reducción este año de la partida destinada a financiar obligaciones de ejercicios anteriores de cuotas de cuidadores no profesionales, que ascendía, en 2013, a 1.034 millones de euros.

Las pensiones contributivas tienen consignado un crédito para 2014 de 112.103 millones de euros, un 5,4% superior al del pasado año, estimado en función del incremento del colectivo de pensionistas y de la variación de la pensión media y de una revalorización de un 0,25%. La prestación por maternidad, paternidad y riesgos durante el embarazo y durante la lactancia natural, cuya dotación asciende a 2.178 millones de euros, se reduce un 5,7% respecto a 2013, debido a la evolución del colectivo de beneficiarios. El crédito destinado al pago de los subsidios de incapacidad temporal disminuye un 16,3%, hasta 4.878 millones de euros, como consecuencia de las medidas de contención del gasto en esta prestación y de la reducción del número de afiliados.

Las pensiones no contributivas de la Seguridad Social, que descienden un 12,5%, figuran en el Presupuesto del IMSERSO con un crédito de 2.166 millones de euros (excluido País Vasco y Navarra). Este crédito permite atender el coste derivado de la variación del colectivo y de una revalorización de un 0,25%.

### **4.3. Estrategia fiscal 2014-2017. Análisis de medidas e impacto presupuestario**

#### **4.3.1. Estrategia fiscal 2014-2017**

El Cuadro 4.3.1.1 representa las variables básicas de la estrategia fiscal 2014-17, cuya espina dorsal es la senda de necesidad de financiación de las AAPP (en términos PDE y con aportaciones one-off a la reestructuración del sistema financiero incluidas). La principal modificación respecto a la estrategia fiscal delineada en septiembre es el cambio en el objetivo presupuestario de 2014 desde 5,8% del PIB a 5,5%; por lo demás y en línea con la Recomendación PDE recibida por España en 2013, los objetivos presupuestarios de 2015 y 2016 se mantienen en 4,2% y 2,8% respectivamente. Finalmente, el saldo de 2017, 1,1%, representa la consecución de un esfuerzo estructural superior a 0,5 puntos porcentuales (0,6), conforme a las obligaciones vigentes en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento para los países que se encuentran fuera del brazo correctivo pero cuyo stock de deuda sobre PIB supera el 60%.

El cambio de objetivo presupuestario en 2014 ha sido posible principalmente por dos motivos: menores gastos asociados al pago de intereses de la deuda pública. En sentido contrario, sin embargo, se prevén medidas temporales que incrementarían el déficit por algo menos de 0,2 puntos porcentuales de PIB, como se detalla más adelante. Aun así, el objetivo de 5,5% debe calificarse de cauto.

El punto de partida de la estrategia fiscal es un importante esfuerzo de consolidación presupuestaria en 2012 y 2013 que se eleva a un total de 4,2 y 3,2 puntos de PIB de impacto de medidas respectivamente, que ha hecho posible alcanzar en 2013 superávit estructural primario (1,4%), por primera vez desde 2007.

Pasando a analizar las principales tendencias de la cuenta de AAPP entre 2013 y 2017, se aprecia que la reducción del déficit será posible gracias a una contribución tanto de la ratio de ingresos/PIB, que aumenta 1,2 puntos porcentuales, hasta 39,0%, como de la de gasto/PIB, que disminuye 4,8 puntos porcentuales, hasta 40,1%.

Se ha venido produciendo un reequilibrio entre la presión fiscal directa sobre el trabajo y la indirecta, aumentando ésta con una subida de tipos de IVA y recomposición de productos de 2012, así como de impuestos especiales y medioambientales. Asimismo, se han venido adoptando medidas gradualmente en el ámbito de lo que se conoce como la devaluación fiscal tras el aumento del IVA y otra fiscalidad indirecta, y con la rebaja de cotizaciones sociales que implica la medida de la tarifa plana a partir de febrero de 2014.

**Cuadro 4.3.1.1. Proyecciones presupuestarias**  
Procedimiento de Déficit Excesivo

	ESA Code	2013 (A)	2013 (A)	2014 (F)	2015 (F)	2016 (F)	2017 (F)
		Nivel (mill. €)	Porcentaje del PIB				
<b>Capacidad (+)/Necesidad (-) de Financiación (EDP. B9)</b>							
<b>1. Total Administraciones Públicas (*)</b>	S. 13	<b>-72.577</b>	<b>-7,1</b>	<b>-5,5</b>	<b>-4,2</b>	<b>-2,8</b>	<b>-1,1</b>
<b>1a. Sin gastos de reestructuración bancaria</b>		<b>-67.755</b>	<b>-6,6</b>	<b>-5,5</b>	<b>-4,2</b>	<b>-2,8</b>	<b>-1,1</b>
2. Administración Central (*)	S. 1311	-49.148	-4,8	-3,5	-2,9	-2,2	-1,1
3. Comunidades Autónomas	S. 1312	-15.781	-1,5	-1,0	-0,7	-0,3	0,0
4. Corporaciones Locales	S. 1313	4.213	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Administraciones de Seguridad Social	S. 1314	-11.861	-1,2	-1,0	-0,6	-0,3	0,0
<b>Administraciones Públicas (S. 13)</b>							
6. Total ingresos	TR	386.250	37,8	38,5	38,8	38,9	39,0
7. Total gastos	TE	458.827	44,9	44,0	43,0	41,7	40,1
7a. Gastos ligados a la reestructuración bancaria		4.822	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0
8. Capacidad/Necesidad de Financiación	EDP. B9	-72.577	-7,1	-5,5	-4,2	-2,8	-1,1
8a. Nec. financiación sin gastos reestructuración bancaria		-67.755	-6,6	-5,5	-4,2	-2,8	-1,1
9. Intereses pagados	EDP. D41	35.096	3,4	3,5	3,6	3,7	3,8
10. Saldo primario		-37.481	-3,7	-2,0	-0,6	0,9	2,7
11. Medidas temporales		5.208	0,5	0,2	0,0	0,0	0,0
<b>Componentes de los ingresos</b>							
12. Total impuestos		223.057	21,8	22,6	23,1	23,3	23,6
12a. Impuestos indirectos	D.2	112.914	11,0	11,4	11,8	12,0	12,1
12b. Impuestos directos	D.5	105.107	10,3	10,8	10,8	10,9	11,0
12c. Impuestos sobre el capital	D.91	5.036	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
13. Cotizaciones sociales	D.61	130.438	12,8	12,6	12,5	12,3	12,3
14. Rentas de la propiedad	D.4	10.808	1,1	1,1	1,0	1,0	1,0
15. Otros ingresos		21.947	2,1	2,2	2,2	2,2	2,2
<b>16. Total ingresos</b>	<b>TR</b>	<b>386.250</b>	<b>37,8</b>	<b>38,5</b>	<b>38,8</b>	<b>38,9</b>	<b>39,0</b>
p.m.: Presión fiscal		339.071	33,1	33,9	34,2	34,5	34,7
<b>Componentes de los gastos</b>							
17. Remuneración de asalariados + consumos intermedios (17a+17b)	D.1+P.2	172.579	16,9	16,4	15,7	15,0	14,2
17a. Remuneración de asalariados	D.1	116.090	11,3	11,0	10,6	10,1	9,5
17b. Consumos intermedios	P.2	56.489	5,5	5,4	5,1	4,9	4,6
18. Transferencias sociales (18= 18a+18b)		197.901	19,3	19,2	18,8	18,4	17,8
18a. Transferencias sociales en especie vía mercado	D.63 (1)	27.940	2,7	2,7	2,6	2,5	2,3
18b. Prestaciones sociales (no en especie)	D.62	169.961	16,6	16,5	16,3	15,9	15,4
19. Intereses	EDP D.41	35.096	3,4	3,5	3,6	3,7	3,8
20 Subvenciones	D.3	10.447	1,0	1,2	1,1	1,1	1,0
21. Formación bruta de capital fijo	P.5	15.167	1,5	1,6	1,6	1,6	1,5
22. Transferencias de capital		10.158	1,0	0,5	0,5	0,5	0,4
23. Otros gastos		17.479	1,7	1,7	1,6	1,5	1,5
<b>24. Total gastos</b>	<b>TE</b>	<b>458.827</b>	<b>44,9</b>	<b>44,0</b>	<b>43,0</b>	<b>41,7</b>	<b>40,1</b>
p.m.: Consumo público	P.3	205.515	20,1	19,5	18,8	17,9	17,0
(1) D.63 = D.6311+D.63121+D.63131.							
(*) La cifra de 2013 incluye ayudas financieras.							
(A) Avance; (F) Previsión.							
Fuentes: Ministerio de Economía y Competitividad y Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.							

Comenzando por el lado de los ingresos, son varios los factores que contribuyen al incremento de su participación sobre el PIB. Acumuladamente entre 2014 y 2017, las medidas discrecionales dirigidas a aumentar los ingresos están centradas en figuras tributarias vinculadas a la tributación ambiental; la mayor parte del incremento vendría dado esencialmente por efectos composición positivos, al favorecer la recuperación del crecimiento aquellos componentes más importantes en la estructura de la recaudación, como consumo privado, rentas laborales e importaciones. Aproximadamente la mitad del aumento de esta ratio se produce en 2014, mientras que la otra mitad se reparte entre 2015 y 2017, años cubiertos por la reforma tributaria prevista por el Gobierno. Esta circunstancia es coherente con el hecho de que la reforma no ha sido diseñada primordialmente con fines recaudatorios, sino que atiende otros objetivos

fundamentales, como la promoción del crecimiento. De este modo, como se explicará posteriormente en mayor detalle, la suma de los efectos de la reforma tributaria suponen una pérdida neta de recaudación; y, sin embargo, el efecto composición consigue estabilizar el cociente entre ingresos y PIB, al estimularse el crecimiento tanto vía inyección de rentas como eliminación de distorsiones en precios relativos.

Por componentes de ingresos, la mayor ganancia de peso sobre PIB corresponde a los indirectos (1 punto, hasta el 12% del PIB en 2017), beneficiados por el aumento de la recaudación procedente de la imposición medioambiental, Impuesto sobre Transacciones Financieras y paso al tipo general de IVA de ciertas categorías de productos por normativa comunitaria. Le siguen los impuestos directos, cuyo peso se eleva 0,8 puntos porcentuales hasta 2017, alcanzando un 11% del PIB en este año impulsados especialmente por los efectos beneficiosos de las medidas tributarias y estructurales adoptadas sobre la actividad y la creación de empleo. Al final del horizonte de previsión la recaudación por impuestos directos presenta una diferencia con la procedente de los impuestos indirectos 0,4 puntos porcentuales superior a la exhibida en 2013, producto de la búsqueda de una composición más eficiente del sistema tributario a través de la reforma que se pondrá en marcha en 2015. Finalmente, el panorama se completa con una pérdida leve de peso de las contribuciones sociales de alrededor de 0,5 puntos porcentuales hasta 2017, año en el que constituirían un 12,3% del PIB, reflejando esta evolución la contención salarial que caracteriza el escenario plurianual y que resulta indispensable para profundizar en la recuperación económica.

Desde la perspectiva de los gastos, el conjunto de medidas adoptadas a lo largo de los cuatro años cubiertos por esta Actualización (por importe de casi 40.000 millones) explican una parte sustancial del descenso de la ratio, siendo también relevantes los factores cíclicos que afectan a determinadas partidas, especialmente prestaciones por desempleo, así como el efecto denominador de un PIB nominal en aceleración. Dentro de los gastos, el único componente cuyo peso aumenta a lo largo de estos años son los gastos por intereses, de 3,4 a 3,8% sobre el PIB entre 2013 y 2017, debido exclusivamente a la expansión del volumen de deuda pública, ya que el tipo de interés implícito se mantiene aproximadamente estable a medio plazo. Esto significa que el gasto primario habría disminuido todavía más, hasta 5 puntos porcentuales, desde el año 2013 hasta 2017.

Por la magnitud del descenso de su peso sobre el PIB debe resaltarse el consumo público, 3 puntos porcentuales hasta alcanzar en 2017 un 17,1%. Dentro del mismo sus principales partidas participan de esta tendencia decreciente: la remuneración de asalariados públicos pierde 1,7 puntos porcentuales, llegando a un 9,6% sobre el PIB en 2017; los consumos intermedios, 0,8 puntos porcentuales, situándose en 4,7% al final del período de proyección y las transferencias en especie 0,4 puntos porcentuales, llegando a un 2,3% del PIB en 2017. Este resultado es esencial a la hora de garantizar la sostenibilidad de la consolidación fiscal, ya que pone de manifiesto una mayor eficiencia en el funcionamiento interno de la Administración Pública, que sin abandonar la provisión de servicios ni prestaciones sociales básicas realiza sus funciones a un menor coste. Esto es

posible gracias a un conjunto de medidas relacionadas con el redimensionamiento y la flexibilización de las estructuras administrativas, como las derivadas de la puesta en práctica de las recomendaciones del informe CORA para la eficiencia y modernización de las Administraciones Públicas, la reforma de la Administración Local que ha creado un sistema de transparencia de costes y control y de eliminación de duplicidades, el mantenimiento de la austeridad en las políticas de gestión del personal (por ejemplo, las reglas sobre limitación de reemplazamientos o la congelación de sueldos de los funcionarios públicos) o la contención del gasto farmacéutico por las CCAA y la mejora de la eficiencia en la prestación de los servicios públicos a todos los niveles de las AAPP. En cuanto a las CCAA se prevé que en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera se lleguen a acuerdos de medidas de reducción de gasto estructural a través de mejora de la eficiencia.

Otro capítulo fundamental por su peso dentro del conjunto de los gastos son las prestaciones sociales no en especie, que verán reducir su participación en el PIB desde un 16,6% a un 15,5% debido principalmente a dos razones. La primera, de índole cíclica, la caída del gasto en prestaciones por desempleo, que se estima en alrededor de 6.000 millones entre 2013 y 2017. La segunda, relacionada con la introducción desde 2014 del factor de revalorización en el sistema de pensiones (ver capítulo 6), que generará un incremento de las mismas en un 0,25% durante todo este período

Finalmente, entre los capítulos de gasto que explicarían en mayor medida el resto de su descenso figuran las transferencias de capital, con 0,5 puntos porcentuales (hasta 0,5% en 2017), debido sobre todo al impacto diferencial de los desembolsos ligados a recapitalización de entidades financieras hasta 2013. Asimismo también conviene tener en cuenta los otros gastos (con una disminución de peso en 0,2 puntos porcentuales, hasta 1,5%), entre los que se encuentran las transferencias corrientes, hacia cuya contención se dirigirán un buen número de medidas planeadas por las Administraciones Públicas. Los demás componentes del gasto se mantendrían esencialmente estables a lo largo del período de previsión, con pequeñas oscilaciones que tienden a cancelarse. Mención especial merece el esfuerzo por estabilizar la ratio sobre PIB de la formación bruta de capital fijo pública, que ya había experimentado un notable retroceso durante los últimos años y que tan importante resulta como fuente de economías de escala y eficiencias en el sector privado.

La recomposición de la estructura del gasto hacia una reducción de los gastos generales de funcionamiento de la Administración puede apreciarse también en el Cuadro 4.3.1.2 de gasto por funciones, en el que la función de protección social (-7,5%, en buena medida por la disminución del desempleo) es la que presenta una disminución menor de entre todas las consideradas y los servicios públicos generales (+4,8%) evidencian un aumento debido a los mayores pagos por intereses. Respecto al epígrafe de salud, con una disminución de su peso en el PIB de un 13,2%, está influida por medidas relativas a la mejora de la capacidad de compra de insumos a precios más bajos por la Administración o la racionalización en la financiación de medicamentos, más que por ningún nivel más bajo de prestación de servicios.

**Cuadro 4.3.1.2. Cambio en la estructura del gasto por funciones**

	Peso gasto 2012 PIB (*)	Peso gasto 2017 PIB	Variación % Peso en el PIB
<b>Administraciones Públicas (S.13)</b>			
01 Servicios públicos generales	6,1	6,4	4,8
02 Defensa	1,0	0,8	-15,6
03 Orden público y seguridad	2,1	1,8	-15,1
04 Asuntos económicos	7,7	3,5	-54,4
05 Protección del medio ambiente	0,8	0,7	-17,7
06 Vivienda y servicios comunitarios	0,4	0,3	-27,8
07 Salud	6,2	5,3	-13,3
08 Actividades recreativas, cultura y religión	1,3	1,1	-16,8
09 Educación	4,5	3,9	-13,6
10 Protección social	17,7	16,4	-7,5
<b>Gasto total</b>	<b>47,8</b>	<b>40,1</b>	<b>-15,9</b>
(*) Incluye ayudas financieras.			
Fuentes: INE y Ministerios de Economía y Competitividad y Hacienda y AAPP.			

El siguiente cuadro sintetiza los principales cambios normativos y sus impactos diferenciales sobre ingresos y gastos respecto al año anterior en el periodo 2012-2016.

**Cuadro 4.3.1.3. Impacto sobre el déficit de los principales cambios normativos**  
Impacto diferencial respecto al año anterior  
% del PIB

	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Gastos</b>	<b>2,54</b>	<b>1,44</b>	<b>0,71</b>	<b>0,82</b>	<b>0,69</b>
Paga extra empleados públicos 2012	0,49	-0,49	0,00	0,00	0,00
Empleo Público (medidas personal)	0,02	0,34	0,16	0,10	0,09
Políticas de mercado de trabajo	0,10	0,27	0,13	0,00	0,00
Gasto dependencia	0,02	0,14	0,00	0,00	0,00
Otro gasto Presupuestos Generales Estado (incluido CORA)	0,85	0,42	0,13	0,11	0,11
<b>Medidas CCAA</b>	<b>0,93</b>	<b>0,69</b>	<b>0,14</b>	<b>0,16</b>	<b>0,13</b>
<b>Medidas Entidades Locales</b>	<b>0,15</b>	<b>0,07</b>	<b>0,10</b>	<b>0,35</b>	<b>0,25</b>
Gasto Seguridad social	0,00	0,00	0,06	0,09	0,10
<b>Ingresos</b>	<b>1,75</b>	<b>1,74</b>	<b>0,93</b>	<b>0,15</b>	<b>-0,08</b>
<b>Impuestos totales</b>	<b>1,09</b>	<b>1,27</b>	<b>0,40</b>	<b>-0,19</b>	<b>-0,30</b>
IRPF e Impuestos sobre no residentes	0,35	0,22	0,02	-0,23	-0,21
Impuesto sobre sociedades	0,45	-0,04	0,21	-0,06	-0,18
Regularización DTE y lucha contra el fraude	0,12	-0,01	0,10	0,00	0,00
Impuestos especiales y fiscalidad medioambiental	0,03	0,30	0,06	0,00	0,09
IVA	0,15	0,79	0,01	0,04	0,00
Otros (tasas e ITF)	0,00	0,01	0,00	0,06	0,00
<b>Medidas CCAA</b>	<b>0,37</b>	<b>0,22</b>	<b>0,33</b>	<b>0,12</b>	<b>0,16</b>
<b>Medidas Entidades Locales</b>	<b>0,09</b>	<b>0,10</b>	<b>0,09</b>	<b>0,12</b>	<b>0,06</b>
Ingresos cotizaciones Seguridad social	0,00	0,16	0,11	0,10	0,00
Lucha contra fraude Seguridad social	0,19	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Total</b>	<b>4,29</b>	<b>3,18</b>	<b>1,65</b>	<b>0,97</b>	<b>0,61</b>
Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.					

A continuación se revisan pormenorizadamente las principales categorías de medidas.

### 4.3.2. Política Tributaria

#### MEDIDAS ADOPTADAS DESDE EL PROGRAMA 2012 Y EL PROGRAMA 2013

Desde el año 2012, España ha adoptado medidas fiscales dirigidas a cumplir con los objetivos de déficit y con las recomendaciones efectuadas por el Consejo ECOFIN al Programa de Estabilidad 2012. En particular, ha tenido lugar un reequilibrio entre presión fiscal directa sobre el trabajo e indirecta y lo que se conoce como devaluación fiscal. Elementos de este proceso han sido el aumento progresivo del IVA en 2012 e impuestos especiales y medioambientales y la reducción de cotizaciones sociales para nuevos contratos indefinidos en 2014 (tarifa plana de 100 euros).

Con el objetivo de desplazar la fiscalidad desde el trabajo hacia el consumo y la imposición medioambiental y hacer frente al bajo nivel de ingresos por IVA, se procedió en 2012 a modificar los tipos del IVA. Concretamente, mediante el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, se amplió la base imponible mediante la reclasificación de los bienes y servicios sometidos a los tipos reducido o superreducido. Además, el tipo normal del IVA se incrementó del 18% al 21% y el tipo reducido del 8% al 10%.

En relación con la fiscalidad medioambiental, la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética, creó tres nuevos impuestos: sobre el valor de la producción de la energía eléctrica y sobre producción y almacenamiento de combustible nuclear usado e incrementó la tributación de los impuestos especiales, como el de hidrocarburos<sup>4</sup>.

Por otro lado, con el fin de asegurar una fiscalidad menos incentivadora del endeudamiento y la vivienda en propiedad, se modificó el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Concretamente, mediante el mencionado Real Decreto-ley 20/2012 se suprime la compensación fiscal por deducción en adquisición de vivienda habitual adquirida con anterioridad a 20 de enero de 2006. Además, esta medida se complementó mediante la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica. En dicha ley se recoge la eliminación, en el IRPF, de la deducción por inversión en vivienda habitual para nuevos compradores a partir de 1 de enero de 2013.

En relación con el endeudamiento, y la necesidad de desincentivarlo, el Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo, por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público, limitó la deducibilidad de los gastos financieros de las empresas. El objetivo de esta medida era ensanchar las bases del impuesto y reducir el elevado apalancamiento. La medida establece el carácter no deducible para aquellos gastos financieros generados en el seno del grupo mercantil, destinados a la

---

<sup>4</sup> Adicionalmente, en la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, y en coherencia con la Directiva Comunitaria aplicable a productos energéticos, el tipo 0 que existía sobre biocarburantes se ve modificado al alza a partir del 1 de enero de 2013, pues se gravan con el mismo tipo que los productos a los que se incorporan.

realización de determinadas operaciones intragrupo, salvo que se acredite que la operación responde a motivo económico válido. Adicionalmente, se establece un límite al importe de gastos financieros deducibles en el ejercicio, de un máximo del 30% del beneficio operativo del ejercicio o un millón de euros si esta cantidad es inferior a dicho límite. Los gastos que no fueran deducibles en el año sí lo serán en periodos futuros, con un máximo de 18 años.

Además, el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, modificó la limitación a la deducibilidad de gastos financieros, haciéndola extensiva a todas las empresas en general, sin circunscribirse a su pertenencia a un grupo mercantil.

Adicionalmente, con el objetivo de contribuir a la recuperación de las finanzas públicas, desde 2012, se incrementaron de manera temporal los tipos de gravamen de Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y las retenciones a actividades económicas al 21%. Además, se han aprobado numerosas medidas en relación con el Impuesto sobre Sociedades (IS), muchas de ellas carácter estructural, y otras con vocación temporal a través de varios RDL. Concretamente, en el Impuesto sobre Sociedades, mediante los Real Decreto-ley 12/2012 y 20/2012, se aprobaron medidas tales como la limitación de la deducibilidad del fondo de comercio; el pago fraccionado mínimo sobre el resultado contable (en un 12%); el aumento de la base imponible de los pagos fraccionados con el 25% del importe de los dividendos y las rentas a los que resulte de aplicación la exención por doble imposición internacional; el incremento de los tipos impositivos de los pagos fraccionados para las entidades con un importe neto de la cifra de negocios superior a 10, 20 y 60 millones de euros (pasan del 21, 24 y 27%, respectivamente, al 23, 26 y 29%); la limitación de la deducibilidad de los gastos financieros o la limitación de la compensación de bases imponibles negativas en las entidades con importe neto de la cifra de negocios superior a 20 millones de euros (que pasa del 75 al 50% o del 50 al 25%, según que la cifra de negocios sea menor o mayor de 60 millones). Por otra parte, mediante la Ley 16/2012, se limitó parcialmente, para grandes empresas, la amortización fiscalmente deducible al 70% del importe previsto.

Asimismo, en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), durante los ejercicios 2012 y 2013, se incrementó el tipo impositivo del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, para los inmuebles urbanos, aumento que se ha prorrogado.

En el ámbito del IRPF, se introdujo también mediante la citada Ley 16/2012, un gravamen especial para los premios de las loterías (20% para premios por encima de 2.500 euros).

Adicionalmente, se ha venido prorrogando la vigencia del Impuesto sobre el Patrimonio.

## **MEDIDAS ADOPTADAS DESDE EL PE 2013 HASTA LA ACTUALIDAD EN EL MARCO DEL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DEL CONSEJO**

Tras reconocer el esfuerzo realizado por España, el Consejo ECOFIN de julio de 2013, tras el Programa de Estabilidad de España aprobó las recomendaciones específicas y concretamente indicó que se debía seguir profundizando en los siguientes aspectos:

### **a) Considerar una mayor limitación de los beneficios fiscales en la imposición directa**

Mediante la Ley 16/2013, de 29 de octubre, se ha modificado el Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Sociedades a efectos de suprimir la deducibilidad del deterioro de valor de las participaciones en el capital de entidades y de las rentas negativas obtenidas en el extranjero por los establecimientos permanentes. Esta medida trata de evitar la doble deducibilidad de las pérdidas, en un primer momento, en sede de la entidad o del establecimiento permanente que los genera, y, en un segundo, en sede del inversor o casa central. Con estas medidas, la normativa fiscal del Impuesto sobre Sociedades se aproxima a la de los países de nuestro entorno.

En esta Ley 16/2013 se han prorrogado además las medidas temporales establecidas en la normativa del IS mencionadas anteriormente, que contribuyen a limitar los beneficios fiscales en la imposición directa. Concretamente, se ha prorrogado la limitación del 50% ó 25% en la compensación de bases imponibles negativas para entidades con cifras de negocios superiores a ciertos umbrales, la limitación de la deducibilidad del fondo de comercio y de los activos intangibles de vida útil indefinida en 1% y 2% respectivamente, el pago fraccionado mínimo del 12% para entidades con cifras de negocios superiores a 20 M €, los tipos incrementados en los pagos fraccionados para entidades con cifras de negocios superiores a ciertos umbrales, la inclusión en la base de los pagos fraccionados de dividendos y rentas procedentes de transmisión de participaciones con derecho de exención hasta 2015 y, finalmente, el límite del 25% ó 50% en las deducciones para el fomento de ciertas actividades.

Estas medidas permiten mantener la tendencia positiva en la recaudación del impuesto y contribuyen al ensanchamiento de las bases imponibles para seguir recuperando la tributación efectiva por el impuesto.

Además, mediante la citada Ley 16/2013 igualmente dota de continuidad al incremento del tipo impositivo del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, establecido en diciembre de 2011 con objeto de aumentar los recursos de las Entidades Locales.

### **b) Explorar el margen existente para una mayor limitación de la aplicación de los tipos de IVA reducidos y adoptar medidas adicionales en lo que respecta a los impuestos medioambientales**

También mediante la Ley 16/2013, de 29 de octubre, se establece el nuevo Impuesto sobre gases fluorados a partir del 1 de enero de 2014, que contribuirá al logro de los objetivos en materia de medio ambiente, en línea con los principios básicos que rigen la política fiscal, energética y ambiental de la Unión Europea.

Se trata de un tributo de naturaleza indirecta que recae sobre el consumo de gases fluorados de efecto invernadero<sup>5</sup> y grava, en fase única, la puesta a consumo de estos productos atendiendo al potencial de calentamiento atmosférico (PCA). La introducción de dicho impuesto viene a continuar la reforma de la fiscalidad medioambiental efectuada mediante la Ley 15/2012.

Además, mediante el Real Decreto-ley 7/2013 de medidas urgentes de naturaleza tributaria, presupuestaria y de fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación, de 28 de junio, se eleva la fiscalidad de los consumos con externalidades negativas como el tabaco y los alcoholes de media y alta graduación. Respecto a las bebidas alcohólicas, se eleva en un 10 por 100 la tributación del impuesto sobre productos intermedios, así como sobre el alcohol y bebidas derivadas, sin afectar a la cerveza ni al vino. En cuanto al tabaco, se reequilibra la estructura impositiva de forma que cuente con más peso el tipo específico frente al "ad valorem" acercándose a la estructura vigente en la mayoría de los países de la Unión Europea. Estas novedades suponen también la introducción de instrumentos de consecución de ahorros en la política sanitaria.

### **c) Adoptar medidas adicionales para reducir el sesgo en favor del endeudamiento en el impuesto de sociedades**

La ratio endeudamiento (deuda/fondos propios) de las empresas, según la estimación más reciente del Banco de España a partir de los datos de la Central de Balances, habría descendido en diciembre de 2013 hasta el 109,3 por ciento, su nivel más bajo desde junio de 1998.

Si bien el máximo de la serie histórica se alcanzó en 2002 (123,7 por ciento), en 2006 se alcanza un nuevo pico de la serie que se mantiene durante 2007 en torno al 122 por ciento. En los más de cuatro años transcurridos hasta diciembre de 2011, la ratio desciende 3 puntos porcentuales (con ligeros repuntes al alza en 2010 y 2011).

En los dos años transcurridos desde diciembre de 2011 hasta diciembre de 2013 desciende casi 10 puntos porcentuales, especialmente en 2013 cuando se acelera la reducción con un descenso que, según la estimación del Banco de España, podría alcanzar más de 7 puntos porcentuales en un año y que sería el máximo descenso anual desde 1995. En consecuencia, se produce un ajuste más de tres veces superior en menos de la mitad de tiempo.

Estos hechos son un reflejo de la efectividad de las medidas normativas aprobadas desde 2012 para desincentivar fiscalmente el endeudamiento de las empresas. Entre estas medidas destaca la limitación de la deducibilidad de los gastos financieros, ya mencionada anteriormente, y dos nuevas medidas

---

<sup>5</sup> Son gases utilizados de manera habitual en numerosos sectores, como refrigerantes, disolventes, agentes espumantes o agentes extintores de incendios

adoptadas en septiembre de 2013 relativas al establecimiento de incentivos a la capitalización empresarial. Se trata de la nueva deducción por reinversión de beneficios empresariales y a la inversión en nuevas empresas y los denominados "business angels" ambas aprobadas mediante la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de Apoyo a los Emprendedores y su Internacionalización.

*Deducción por beneficios ordinarios reinvertidos en empresas de reducida dimensión*

La medida persigue incentivar la capitalización como alternativa al endeudamiento y mejorar así la situación patrimonial de las entidades de reducida dimensión por el incremento de los fondos propios.

Las empresas de reducida dimensión (importe neto de la cifra de negocios inferior a 10 millones de euros) podrán aplicarse una deducción con carácter general del 10% en la cuota íntegra del Impuesto sobre Sociedades de los beneficios obtenidos en el período impositivo que tributan efectivamente, que se inviertan en elementos nuevos del inmovilizado material o en inmuebles afectos a la actividad económica.

*Business Angels: Ley 14/2013*

Su objetivo es favorecer la captación de fondos propios por empresas de nueva o reciente creación. El inversor particular (persona física) en tales empresas disfruta de un doble beneficio fiscal:

- a) Con ocasión de la inversión realizada: una deducción del 20% en la cuota estatal de su IRPF, sobre un importe máximo de 50.000 euros.
- b) Con ocasión de la posterior desinversión (es decir, cuando vende la participación temporal en el negocio): disfruta de exención total de la ganancia patrimonial que se generase, siempre y cuando se reinvirtiera en otra entidad de nueva o reciente creación.

Asimismo, cabe destacar que recientemente se ha aprobado el Real Decreto-ley 4/2014, de 7 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en materia refinanciación y reestructuración de deuda empresarial, cuyo objetivo es facilitar la supervivencia de empresas viables desde un punto de vista operativo pero cuya financiación genera cargas que pueden producir su liquidación.

En dicho RDL, se recogen varias medidas fiscales en el Impuesto sobre Sociedades y el Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados, que persiguen favorecer acuerdos de reestructuración de deuda de empresas. Concretamente, se pueden resaltar las siguientes medidas:

- Capitalización de deudas (aumento de capital por compensación de créditos): en las capitalizaciones de deuda dejará de producirse para el deudor una ganancia patrimonial tributable cuando dichas deudas han perdido valor respecto de su nominal. El tratamiento fiscal se aparta así

del contable, mediante la introducción del correspondiente ajuste extracontable en la declaración del Impuesto sobre Sociedades.

- Ingresos derivados de quitas y esperas: se modifica la regla de imputación de los ingresos derivados de los acuerdos de refinanciación por diferencia entre el pasivo financiero (deuda) previo y el nuevo acordado, para periodificar su tributación fiscal al mismo tiempo que se produzcan los gastos financieros adicionales generados. Si estos fueran insuficientes para absorber el ingreso que se difiere, se usará una regla proporcional. Al evitar una carga fiscal el año del acuerdo de refinanciación, se facilitan estas negociaciones.
- Exenciones en el ITP y AJD: se amplía la exención existente en el ITP y AJD a todos los acuerdos de refinanciación y a los acuerdos extrajudiciales de pagos regulados en la Ley Concursal.

Con todas estas medidas se contribuye a reducir el sesgo al endeudamiento.

#### **d) Intensificar la lucha contra la economía informal y el trabajo no declarado.**

En 2013, se han implantado plenamente las medidas contenidas en la Ley 7/2012, de 29 de octubre, de modificación de la normativa tributaria y presupuestaria y de adecuación de la normativa financiera para la intensificación de las actuaciones en la prevención y lucha contra el fraude

El objetivo de la ley es reforzar la normativa interna de forma que se restrinjan al máximo las oportunidades para defraudar. Recoge las siguientes medidas:

##### *a. Limitación del uso de efectivo en operaciones empresariales/profesionales*

Ámbito de aplicación: Operaciones en las que alguna de las partes intervinientes actúa como empresario/profesional. No se aplica a las operaciones realizadas exclusivamente entre particulares, ni a las operaciones realizadas en entidades de crédito. El límite es de 2.500 euros con carácter general. No obstante, el límite es de 15.000 euros cuando el pagador sea un particular no residente.

El incumplimiento de la medida se sanciona con el 25% del valor del pago satisfecho en efectivo tanto al pagador como al perceptor del pago (obligados solidariamente). No obstante, se exonera de sanción al sujeto que voluntariamente comunique el pago en efectivo a la Administración en los tres meses siguientes a la fecha del mismo.

##### *b. Medidas asociadas al programa de regularización de activos*

Se crea una nueva obligación de informar sobre cuentas, valores e inmuebles situados en el extranjero, mediante el modelo 720, cuyo incumplimiento conlleva una sanción específica (5.000 euros por cada dato o conjunto de datos omitidos, con un mínimo de 10.000 euros).

Se declara la imprescriptibilidad de las rentas no declaradas. Las rentas descubiertas que no hayan sido declaradas se imputarán al último periodo impositivo de entre los no prescritos.

*c. Exclusión del régimen de módulos*

Se establece la exclusión del régimen de estimación objetiva para aquellos empresarios que facturen menos del 50% de sus operaciones a particulares. Dicha exclusión solo operará para empresarios cuyo volumen de rendimientos íntegros del año anterior sea superior a 50.000 euros.

*d. Nuevas medidas que garantizan el cobro de deudas tributarias:*

- Derivaciones de responsabilidad.
  - Ampliación de la responsabilidad de los sucesores de sociedades que vayan a ser liquidadas a las percepciones patrimoniales recibidas con anterioridad a la liquidación formal.
  - Creación de un nuevo supuesto de responsable subsidiario por retenciones o repercusiones: a los administradores de sociedades que presenten de modo reiterado declaraciones por retenciones o tributos repercutidos sin proceder al ingreso de la deuda tributaria.
- Medidas cautelares.
  - Posibilidad de adoptar medidas cautelares en cualquier momento del procedimiento tributario de comprobación e investigación, incluso en los procesos penales de delito fiscal.
  - Prohibición de disponer de los inmuebles de aquellas sociedades cuyas participaciones o acciones hayan sido mayoritariamente embargadas por pertenecer a un moroso.

*e. Otras medidas recogidas en la ley 7/2012*

Se agravan las sanciones ante supuestos de resistencia del contribuyente en las actuaciones inspectoras.

En el Impuesto sobre el Valor Añadido, se establece el mecanismo de inversión del sujeto pasivo en los supuestos de renuncia a la exención del IVA vinculada a la transmisión de terrenos rústicos, y a las segundas y ulteriores ventas de edificaciones, así como en el supuesto de entrega de los bienes inmuebles en ejecución de la garantía constituida sobre los mismos, con el fin de evitar el doble perjuicio que supone para la Administración la falta de ingreso del IVA repercutido y la deducción del IVA soportado. Esta regla de inversión del sujeto pasivo se aplicará también a las empresas subcontratistas.

Se introducen normas conducentes a conciliar la normativa reguladora del IVA con la legislación concursal, en aras de garantizar la neutralidad del Impuesto y evitar abusos en la legislación concursal.

Se modifica el artículo 108 de la Ley del Mercado de Valores, para configurarlo como una auténtica norma antifraude fiscal que pretende gravar las posibles transmisiones de valores realizadas en mercados secundarios con el impuesto que hubiera correspondido a la transmisión onerosa de los bienes inmuebles propiedad de las entidades a las que representan dichos valores.

Además, mediante la Ley orgánica 7/2012, de 27 de diciembre, por la que se modifica la ley orgánica 10/1995, del Código Penal en materia de transparencia y lucha contra el fraude fiscal y en la seguridad social, se prevé la no paralización de la gestión de la liquidación ni el pago de la deuda por el hecho de la remisión del tanto de culpa al Ministerio Fiscal y se crea un tipo agravado para cantidades defraudadas superiores a 600.000 euros, cuya pena será de hasta 6 años con la consiguiente prescripción a los 10 años (art.135 bis).

## **Resultados**

Cabe destacar que la Agencia Tributaria obtuvo 10.950 millones de euros en 2013 como resultado de su labor en la prevención y lucha contra el fraude (10.479 millones de euros a efectos de las comparaciones interanuales homogéneas)

Estos resultados, consolidan los años 2012 y 2013 como los mejores de la serie histórica de la Agencia Tributaria, resultados que, además, se alcanzan en un contexto de profundo descenso de las bases imponibles sujetas a comprobación. De esta forma, el peso de los ingresos derivados de la lucha contra el fraude en relación al PIB consolida el incremento de los últimos años, desde un 0,6% en 2005 y un 0,8% en 2009 hasta más del 1% del PIB en 2012 y 2013.

Además, con el fin de incrementar los ingresos tributarios y reforzar la lucha contra el fraude fiscal, la Agencia Tributaria ha aprobado en 2014, con carácter extraordinario, la realización de un Plan Especial de Intensificación de Actuaciones con el que se pretende incrementar la contribución de ingresos tributarios para financiar los distintos servicios públicos y reducir el déficit público. El Plan Especial implica un incremento de trabajo de los funcionarios, con posibilidad de percibir una retribución variable adicional, si y sólo si se alcanzan los objetivos de recaudación adicional marcados, en concreto, 1.568 millones de euros más de ingreso por control de fraude sobre el objetivo inicialmente previsto.

El Plan de Control Tributario de la Agencia Tributaria de 2014 mantendrá como objetivo prioritario la estrategia de lucha contra la economía sumergida, buscando la detección precoz de actividades ocultas y potenciando las actuaciones presenciales. La principal novedad en este ámbito será el papel protagonista que jugará el personal especializado en técnicas de auditoría informática, cuya unidad de control radica en la Oficina Nacional de Investigación del Fraude, con el objetivo de detectar manipulaciones de los libros de contabilidad y de los libros registro, de llevanza de doble contabilidad o de ocultación parcial de la actividad. También serán prioritarias las actuaciones presenciales dirigidas al análisis de la facturación y los medios de pago. Este hito se considera especialmente relevante porque la utilización de técnicas de

auditoría informática y, en general, la informatización de los mecanismos de lucha contra el fraude, alumbran la tendencia del control tributario hacia sistemas informáticos integrados (facturas electrónicas, auditorías,...) que anticipen el momento de control.

**e) Llevar a cabo una revisión sistemática del sistema tributario para marzo de 2014**

Mediante el Acuerdo de Consejo de Ministros de 5 de julio de 2013 se constituyó un Comité de expertos para la reforma del sistema tributario español que ha elaborado un informe con recomendaciones para un sistema tributario más sencillo, neutral y eficiente, que garantice la suficiencia de ingresos con respeto a los principios constitucionales de capacidad económica, generalidad, igualdad y progresividad y al compromiso adquirido de consolidación fiscal. El comité ha presentado su informe el jueves 13 de marzo de 2014, como estaba previsto.

A partir del informe, el Gobierno llevará a cabo un análisis y valoración de las propuestas contenidas en él a fin de incorporar las que considere oportunas al proyecto normativo de reforma que propondrá al Poder Legislativo.

El Informe plantea una reforma integral del sistema fiscal que contribuya a modernizar la economía española. Se proponen 270 modificaciones de los impuestos y cotizaciones sociales, agrupadas en 125 propuestas. El informe está estructurado en torno a dos grandes bloques de reforma:

**Primer bloque: Una reducción compensada de los impuestos directos y un impulso a los impuestos medioambientales y la lucha contra el fraude.**

Respecto a los impuestos directos, los expertos proponen una rebaja del IRPF que impulse la economía y el ahorro y un Impuesto sobre sociedades que ayude a recapitalizar las empresas, combinando la reducción de los tipos de gravamen con la eliminación de algunos beneficios fiscales que provocan distorsiones en dichos impuestos. De este modo, se contribuye a fomentar el ahorro y el crecimiento y a disminuir el endeudamiento.

Adicionalmente proponen intensificar la lucha contra el fraude mediante, por ejemplo, la reducción de los llamados "sistemas objetivos" de estimación (módulos). Asimismo, realizan una propuesta de reforma de la imposición medioambiental para que cumpla con el objetivo de reducir externalidades negativas derivadas de determinadas actividades.

El Informe también incluye un análisis de los efectos de la financiación autonómica sobre la unidad de mercado y la neutralidad fiscal, con propuestas para su reforma, de manera que se armonice el régimen fiscal en el territorio común.

### **Segundo bloque, a más largo plazo: una devaluación fiscal.**

A más largo plazo, proponen una reducción de las cotizaciones sociales de las rentas más bajas para aumentar el empleo y una reforma del IVA que afectase poco al consumo (impulsado por la rebaja del IRPF). Este segundo bloque se pospone hasta un momento de mayor fortaleza de la demanda interna y menor déficit público.

Asimismo, se incluye una propuesta para sustituir la tributación por imputación de vivienda en el IRPF cuando las autoridades catastrales actualicen las valoraciones de los inmuebles.

### **Medidas fiscales selectivas orientadas a potenciar el crecimiento.**

Aparte de las medidas destinadas a mejorar la estructura del sistema fiscal, se ha adoptado una serie de medidas que buscan dar apoyo a la estructura empresarial y fomentar la creación de empleo.

Entre las medidas ya aprobadas, cabe destacar las contenidas en el Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo. Por un lado, se establece un marco fiscal más favorable para el autónomo que inicia una actividad emprendedora con el objetivo de incentivar la creación de empresas y reducir la carga impositiva durante los primeros años de ejercicio de una actividad. Así, en el ámbito del Impuesto sobre Sociedades, se establece un tipo de gravamen del 15% para los primeros 300.000 euros de base imponible, y del 20% para el exceso sobre dicho importe. En consonancia con lo anterior, en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, se establece una nueva reducción del 20% sobre los rendimientos netos de la actividad económica obtenidos por los contribuyentes que hubieran iniciado el ejercicio de una actividad económica, aplicable en el primer período impositivo en que el rendimiento neto resulte positivo y en el período impositivo siguiente a este. También se suprime el límite actualmente aplicable a la exención de las prestaciones por desempleo en la modalidad de pago único.

En septiembre de 2013, mediante la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, se aprobaron varias medidas que buscan reactivar la actividad y el empleo con escaso coste presupuestario:

IVA de caja: se crea, con efectos de 1 de enero de 2014, el régimen especial del criterio de caja con carácter voluntario para los sujetos pasivos del Impuesto cuyo volumen de operaciones durante el año natural anterior no haya superado los 2 millones de euros. Este régimen permitirá evitar ingresar el IVA hasta que se pague o cobre la factura. Los clientes de los proveedores acogidos al régimen de caja, no podrán deducirse el IVA soportado hasta el momento del pago. Cerrado el período para acogerse al IVA de caja el año pasado, el reducido número de solicitudes presentadas, refleja en parte los buenos resultados de las medidas de reducción de la morosidad del sector público. Las últimas cifras de morosidad de la Administración del Estado, que muestran una reducción del período medio de pago desde 41,72 días el cuarto trimestre de 2012 hasta 24,68

días en el mismo período de 2013 han reducido el incentivo para que los agentes soliciten la aplicación del IVA de caja, deducción por inversión de beneficios: ya mencionada.

Incentivos fiscales a la I+D: las deducciones por gastos e inversiones en I+D podrán opcionalmente ser objeto de aplicación sin quedar sometida a ningún límite en la cuota y resultar abonada, con un descuento conjunto del 20% de su importe, cuando no hayan podido aplicarse por insuficiencia de cuota.

Ampliación del “patent box” (reducción de rentas procedentes de determinados activos intangibles): el porcentaje de integración en la base imponible de las rentas procedentes de la cesión del uso o explotación de los activos será del 40% (reducción del 60%).

En el segundo semestre se llevará a cabo la tramitación de la reforma tributaria que pretende ser de amplio alcance. El objetivo de la reforma es plantear una mejora de la eficiencia del sistema, que reequilibre las cuantías de la tributación directa e indirecta en el total de la cesta de recaudación. Una vez se ha alcanzado un nivel de recaudación que permite sostener de manera estable los ingresos sobre PIB en el entorno del 38%-39%, al igual que se planteó a mediados de la década de los noventa, el Gobierno aprovecha para recomponer la cesta tributaria, devolviendo recaudación a la sociedad.

Sobre estos principios, se aprobará una reforma fiscal gradual, que simplifique el sistema tributario e incentive el crecimiento y el empleo. La gradualidad de la reforma permitirá dar una señal de política fiscal de medio y largo plazo, que sostenga la confianza de los agentes en la mejora continua de eficiencia del sistema, así como en la compatibilidad de la reforma con la sostenibilidad de las finanzas públicas. El impacto de la reforma, a través de las ganancias de eficiencia y el impulso de la demanda interna, contribuirá a que los incrementos de PIB se traduzcan en incrementos de la recaudación en una cuantía, que permita garantizar la sostenibilidad de la ratio ingresos fiscales sobre el PIB en el medio y largo plazo.

En el ámbito de la imposición sobre las personas físicas, se calcula un impacto total de unos 5.000 millones de euros en 2015 y 2016. Se trata de un impacto en la liquidez de los agentes sustancial, compatible con el mantenimiento de la ratio recaudación sobre PIB. Para calcular su cuantía se ha tenido en cuenta el impacto positivo del nuevo cuadro macroeconómico sobre bases imponibles y recaudación.

A su vez, a partir del 2016 está previsto que tenga efecto sobre la recaudación la reforma del impuesto sobre sociedades. Se mantendrán los estímulos al progresivo desapalancamiento de las sociedades, a la vez que se introducirán reformas para aproximar los tipos nominales a los efectivos.

En el ámbito de la fiscalidad patrimonial, se llevará a cabo un ejercicio de revisión de las diferentes figuras tributarias, con el fin de acercar las bases imponibles de forma progresiva a la propiedad de los bienes, disminuyendo por lo tanto el énfasis en la transmisión. Se trata de una línea de reforma que respeta

las recomendaciones de la Comisión de expertos y de los organismos internacionales, que contribuirá a dar estabilidad a la recaudación y mejorará la eficiencia del sistema tributario.

Por lo que se refiere a la tributación indirecta, la revisión de la reforma tributaria se centrará en impulsar en todos los niveles de las Administraciones Públicas la tributación medioambiental dirigida a la corrección de externalidades. En los impuestos especiales, cualquier reforma queda supeditada a las nuevas Directivas europeas. Las proyecciones incluyen también, a partir de 2015, el posible impacto de un futuro impuesto sobre transacciones financieras, que respetará los calendarios y directrices que se acuerden en el ámbito de la Unión Europea.

El momento oportuno para afrontar la reforma tributaria es el actual. En los primeros meses de 2014 se observa una notable recuperación de los ingresos tributarios. Los ingresos tributarios acumulados hasta marzo ascendieron a 38.910 M€, lo que supone un crecimiento del 7% respecto del mismo mes de 2013. En términos homogéneos, depurados los efectos de calendario, el crecimiento es del 4,7%, compatible con la previsión de ingresos tributarios de los Presupuestos Generales del Estado para 2014.

Esta recuperación de los ingresos al inicio de 2014 se produce por la mejora de las bases imponibles desde el tercer trimestre de 2013, período en el que las bases imponibles agregadas de rentas y gasto crecieron un 4,4%, la primera tasa positiva desde mediados de 2010. En el total del año 2013, la base imponible agregada disminuyó por sexto año consecutivo (-1,9%), si bien es la menor tasa de disminución desde 2007 y casi un punto inferior a la del año 2012 (-2,8%). El mejor comportamiento de la segunda mitad del ejercicio se observa en todos los componentes: la renta bruta de las familias se estabiliza por la menor pérdida de empleo; los beneficios declarados de las sociedades presentan tasas positivas desde mitad de año; y el gasto sujeto a IVA, que comenzó el año con una fuerte contracción, se recupera en los últimos meses gracias a la favorable evolución del consumo de los hogares.

#### Cuadro 4.3.2.1. Bases imponibles de los principales impuestos en términos de devengo

	2011	2012	2013	III.12	IV.12	I.13	II.13	III.13	IV.13
<b>Bases imponibles</b>	-2,7	-2,8	-1,9	-0,5	-4,2	-5,0	-4,9	-2,4	4,4
<b>Sobre rentas</b>	-1,5	-2,3	0,5	0,1	-4,1	-0,7	-3,2	-0,1	5,5
<b>Sobre gasto</b>	-4,3	-3,4	-5,1	-1,4	-4,5	-10,2	-6,9	-5,7	2,8
· Renta bruta de los hogares	0,4	-4,2	-1,7	-3,8	-7,5	-3,7	-3,2	-2,1	2,2
· Base imponible del IS	-15,0	14,2	15,9	15,1	32,3	22,1	-	6,3	30,1
· Gasto final sujeto a IVA	-5,8	-4,5	-5,0	-2,3	-5,8	-10,8	-7,6	-5,5	4,4
· Consumos sujetos a II.EE.	4,0	1,6	-5,3	2,3	2,1	-7,3	-3,3	-6,5	-4,2

Fuentes: Informe mensual de recaudación tributaria. Febrero 2014. Agencia Tributaria.

Resulta especialmente destacable el crecimiento de los ingresos de las Pymes y autónomos durante el primer trimestre de 2014. Excluyendo los periodos afectados por impulsos normativos (supresión de la deducción de 400 euros o aumento de tipos de IVA en julio de 2010), las tasas de crecimiento hasta marzo de 2014 respecto al mismo período del año anterior de los ingresos de

pymes/autónomos por retenciones de trabajo (4,6%), IVA bruto (6,1%) y pagos fraccionados (6,3%) son las más altas desde 2007 (mediados de 2008 en el caso de las retenciones del trabajo).

#### **4.3.3. Medidas de Mercado de Trabajo y de Seguridad Social**

A partir de diciembre de 2013 se han anunciado una serie de medidas en el ámbito de la Seguridad Social encaminadas a aumentar ingresos y también a la reducción de gastos. Entre las medidas de incremento de los ingresos, pueden destacarse las modificaciones de las bases y el paso de un sistema de autoliquidación a otro de liquidación abierta de las cotizaciones a la Seguridad Social. En las medidas de reducción del gasto, pueden destacarse las que afectan a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y al Fondo de Garantía Salarial (FOGASA).

Con el Real Decreto-ley 16/2013 se introdujeron algunas medidas encaminadas a aumentar los ingresos. Concretamente se modificó el cómputo de las bases que pasan a incluir ciertos pagos en especie como cheques restaurante, ayudas al transporte o coches de empresa que anteriormente no estaban sujetos a cotización. Además, este Real Decreto-ley revisó al alza las bases de cotización de trabajadores autónomos.

Por otra parte, la Tesorería General de la Seguridad Social está preparando el paso de un sistema de autoliquidación de las cotizaciones a uno de liquidación abierta en el que la Tesorería calcularía las cuotas. En este sistema, la Seguridad Social facturaría directamente las cotizaciones a las empresas, señalando cuánto tienen que cotizar por cada uno de sus trabajadores. Este cambio se tramitará como Proyecto de Ley y en enero de 2015 será obligatorio para todas las empresas. Desde noviembre de 2013 se está probando este sistema con algunas grandes empresas para depurar errores y se espera completar esta fase en junio de 2014. El nuevo sistema se empezaría a usar en septiembre por las entidades colaboradoras de la Seguridad Social y a partir de enero de 2015 sería obligatorio para todas las empresas.

En el caso del gasto, la Disposición Final quinta de la Ley de Presupuestos Generales del Estado ha suprimido la cobertura del FOGASA durante ocho días en los supuestos de extinción de contratos indefinidos por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, o concurso, en empresas de menos de 25 trabajadores. Por otra parte, en abril el Gobierno ha remitido al Congreso un Proyecto de Ley modificando la Ley de la Seguridad Social incluyendo, entre otras medidas, la atribución a las Mutuas de la gestión de la prestación por incapacidad laboral.

El efecto esperado de estas medidas se estima en el entorno de los tres mil millones de euros anuales cuando estén todas en vigor, con un mínimo de dos mil millones en 2014 y mil millones en 2015. De estos impuestos, por el lado del gasto en 2014 se prevén mil millones que se suman al impacto de las medidas ya previstas y en marcha desde el programa anterior en política de mercado de trabajo de 327 millones; y mil millones en 2014 de mayor ingreso de Seguridad Social que se suma a lo previsto en las medidas ya en marcha en 2013 de

Seguridad Social y descontando el efecto negativo presupuestario de la tarifa plana el primer año. Sin embargo la tarifa plana de Seguridad Social se espera que tenga un retorno en la actividad económica y mayores ingresos por recaudación de otros impuestos derivados de empleo y consumo. En 2015 todavía se espera que las medidas tengan impacto en particular el cambio en el sistema de liquidación que necesita tiempo de implantación.

En cuanto a las medidas de reforma de pensiones, el impacto previsto en el programa anterior se ha visto ligeramente reducido por algunos cambios en la aprobación final que afectan al alza al índice de revalorización y tienen efectos solo a corto plazo. El impacto del conjunto de reformas de Seguridad Social en pensiones de 2013 implica una senda ascendente de ahorro desde 574 millones en 2014 hasta más de 1.000 en 2017.

#### **4.3.4. Reforma de Administraciones Públicas**

Con la constitución de la Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas en 2012 se inició un proceso de reformas que pretende realizar un cambio cualitativo de relevancia en el funcionamiento de las Administraciones Públicas y en su relación con los ciudadanos, encarando para ello cuatro retos fundamentales: el reto organizativo, que obliga a revisar la organización de la Administración General del Estado, el reto autonómico, que exige una actuación coordinada por parte de todas las AAPP, el reto tecnológico, que reclama la plena adaptación de las AAPP a los cambios de esta naturaleza y todo ello en un escenario de rigor presupuestario, que nos enfrenta al cuarto de los retos, el reto económico-presupuestario.

El informe final de la CORA, presentado por el Presidente del Gobierno el 19 de junio de 2013, trata de abordar una reforma integral, pues afecta a todas las Administraciones (central, local, y autonómica), y transversal, al afectar a múltiples funciones desempeñadas por las instituciones públicas. Se trata de un conjunto de reformas que aborda desde la institucionalización de la estabilidad presupuestaria, al reparto de competencias entre las Administraciones, la unidad de mercado, las ganancias de eficiencia a través de la centralización de las decisiones, los cambios organizativos para adaptarse a mejoras de gestión en la Administración (impulso de la Administración electrónica a través del proyecto *Emprende en 3*) o las medidas de liquidez (Fondo de Pago a Proveedores y Fondo de Liquidez Autonómico) y normativas sobre facturación electrónica y limitación de la deuda comercial para resolver el problema de morosidad en las AAPP.

Las medidas incorporadas al informe de la CORA, aunque en muchos casos aportan nuevos enfoques, se encuadran y dan continuidad a los objetivos enunciados tanto de consolidación fiscal como de reformas estructurales. Se trata de un proceso de reforma que, de acuerdo con el último informe de seguimiento, presenta un buen ritmo de ejecución ya que finalizado el primer trimestre de 2014, se ha alcanzado el 29,41% de cumplimiento total de las medidas, con un total de 221 medidas en ejecución o finalizadas.

En cualquier caso, y como se ha reflejado en los informes, CORA se configuró desde un principio como una acción viva en permanente actualización, por lo que siempre es susceptible de incorporar nuevas medidas de racionalización y reforma de las Administraciones que permitan ofrecer mejores servicios a los ciudadanos y empresas de forma más eficiente.

La reforma de las AAPP diseñada por la CORA, conlleva un impacto total adicional estimado en 1.987 millones de euros hasta 2016. Este impacto neto incluye solo las medidas CORA no previstas ya en otras políticas que se tratan en este informe, y excluye por tanto la reforma local y la política en materia de personal, que sin embargo sí forman parte de la reforma en el ámbito amplio de CORA.

La exhaustividad, relevancia y liderazgo del ejercicio realizado por CORA han sido reconocidos recientemente por la OCDE (“España: De la reforma administrativa a la reforma continua”. Estudios de la OCDE sobre gobernanza pública. Abril 2014), que concluye con la formulación de recomendación para su mejor ejecución y una evaluación global positiva.

Así, en este ámbito se mantiene el impacto de medidas ya previstas en el plan presupuestario de 2014 y en el informe de acción efectiva, que deriva fundamentalmente del informe de CORA y de las actuaciones de no reposición de empleados públicos, de incapacidad temporal, contención de salarios, etc. Destaca la reducción de empleados públicos en el conjunto de AAPP del orden de unos 300.000 asalariados públicos en los dos últimos años según la Encuesta de Población Activa. El impacto de cada medida en media anual es de unos 1.000 millones de euros anuales para la política de personal y conjuntamente de 1.200 millones para el ámbito CORA y el de Presupuestos del Estado. En definitiva, a efectos de la política de personal en el ámbito de las AAPP, el Programa de Estabilidad incluye medidas para mantener el esfuerzo de contención en los costes de la masa salarial en el nivel actual, siempre teniendo en cuenta que se considera que el redimensionamiento de las plantillas en el sector público ya ha tocado fondo.

La aprobación del calendario de reformas del Gobierno en este ámbito pone énfasis en medidas del ámbito de la movilidad de los funcionarios, que permita dimensionar de forma eficiente los centros gestores, y mejore las perspectivas de carrera profesional de los propios funcionarios, a través de una apuesta fuerte por la política de la promoción interna. Estas reformas se enmarcan en la reforma de las AAPP (CORA), que ha sido avalada en el ámbito internacional.

#### **4.4. Papel de Comunidades Autónomas y Entidades Locales en la estrategia fiscal**

##### **4.4.1. Comunidades Autónomas**

###### **I. Presupuesto 2014**

Por lo que se refiere al esfuerzo de consolidación fiscal de las regiones en 2014, el gasto no financiero contemplado en los presupuestos iniciales de las

Comunidades Autónomas se ha reducido en un 1,8% respecto a los presupuestos iniciales de 2013. Si se descuentan los gastos financieros del capítulo III el descenso es mayor, alcanzando un 2,4%.

El ingreso no financiero se reduce un 1% respecto al presupuesto inicial para 2013. En el análisis de las variaciones de ingresos y gastos hay que tener en cuenta que en los presupuestos iniciales para 2013 las Comunidades consideraron un objetivo de déficit en términos de contabilidad nacional del 0,7% del PIB, si bien posteriormente dicho objetivo se flexibilizó, situándose en el 1,3% para el conjunto de las Comunidades.

La comparativa del presupuesto para 2014 con la ejecución del presupuesto 2013, derechos u obligaciones reconocidas, muestra un aumento, tanto en los ingresos no financieros, del 3,4%, como en los gastos no financieros, del 0,4%. No obstante, si se compara la evolución del gasto no financiero sin considerar el capítulo III, donde se recogen fundamentalmente los intereses de la deuda, los gastos no financieros se reducen un 0,8%. Si para 2013 se descuenta el efecto de la aplicación a presupuesto de obligaciones generadas y registradas en cuentas no presupuestarias de ejercicios anteriores, el gasto no financiero crece un 0,8%, sin embargo, si se excluye el capítulo III se produce un descenso del 0,4%.

**Cuadro 4.4.1.1. El presupuesto de las Comunidades Autónomas para 2014**  
Tasa de variación

TOTAL CCAA	Presupuesto 2014 / 2013	Presupuesto 2014 / Derechos u Obligaciones Reconocidas 2013	Presupuesto 2014 / Derechos u Obligaciones Reconocidas 2013 ajustadas cuenta 413
Cap. 1,2,4. Imptos. y Transf. corrientes	-1,4	0,4	0,4
Recursos del sistema sujetos a e/c y liquidación	-2,8	-2,5	-2,5
Impto. s/ Sucesiones y Donaciones	14,1	-5,8	-5,8
ITP y AJD	-2,4	18,4	18,4
Resto de impuestos	2,6	11,9	11,9
Resto de Transferencias corrientes	3,0	6,7	6,7
3. Tasas, precios públicos y otros Ingresos	-9,0	-3,2	-3,2
5. Ingresos Patrimoniales	264,6	186,7	186,7
6. Enajenación Inversiones Reales	-4,4	328,7	328,7
7. Transferencias de Capital	-10,7	14,0	14,0
<b>Ingresos no financieros</b>	<b>-1,0</b>	<b>3,4</b>	<b>3,4</b>
1. Gastos Personal	-0,6	1,8	1,8
2. Gastos corrientes en bienes y svcs.	-0,8	-4,2	-5,3
3. Gastos Financieros	7,8	22,0	21,9
4. Transferencias Corrientes	-2,7	-6,4	-4,8
5. Fondo de contingencia	-2,2		
6. Inversiones Reales	-10,6	6,1	7,7
7. Transferencias de Capital	-11,6	13,0	16,0
<b>Gastos no financieros</b>	<b>-1,8</b>	<b>0,4</b>	<b>0,8</b>
<b>Gastos no financieros (Sin Capítulo III)</b>	<b>-2,4</b>	<b>-0,8</b>	<b>-0,4</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Desde el punto de vista funcional, atendiendo a la finalidad del presupuesto, las partidas de sanidad, educación y servicios sociales suponen un 59,7% del total del presupuesto para 2014, frente a un 62,8% del presupuesto inicial de 2013. Las tres partidas se reducen: sanidad en un 0,4%, educación en un 1,4% y servicios sociales en un 0,9%, aun cuando en 2013 los presupuestos generales ya registraron un importante esfuerzo de consolidación respecto al ejercicio 2012, dado que sanidad se redujo un 6,5%, educación un 8,4% y servicios sociales un 14,4%.

Por su parte, los gastos destinados a la función "Deuda pública" se incrementan en 2014 un 43,4%, de manera que su peso alcanza el 18,9% del presupuesto 2014.

## **II. 2013: Primer ejercicio con objetivos de deuda pública**

La Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera trajo consigo durante el 2013, primer ejercicio de plena aplicabilidad de la Ley, significativos e importantes avances en relación con el control y monitorización de la deuda pública de las Comunidades Autónomas.

Por primera vez se establecieron, a semejanza de los objetivos de estabilidad, objetivos anuales de deuda, que constituyen límites máximos de endeudamiento, computado de acuerdo con la metodología del Protocolo de Déficit Excesivo y se expresan en relación con los PIB regionales. Los objetivos de deuda se fijan durante el primer semestre de cada año para los tres ejercicios siguientes, tanto para el conjunto de CCAA como individualmente para cada una de ellas, y han de ser coherentes con los objetivos de estabilidad correspondientes y con la senda de reducción de deuda prevista.

Por otra parte, la Ley establece una serie de medidas preventivas, correctivas y coercitivas vinculadas al incumplimiento o al riesgo de incumplimiento del objetivo de deuda.

En cuanto a las primeras y a la advertencia prevista en el artículo 19 de la LO 2/2012, no se formuló en 2013 a ninguna Comunidad Autónoma pues no concurrían las circunstancias requeridas para llegar a la conclusión con un mínimo de certeza del incumplimiento al cierre del ejercicio del objetivo de deuda pública por parte de alguna región.

Respecto a las medidas correctivas, durante el 2014 se aplicarán por primera vez en los supuestos de incumplimiento del objetivo de deuda; por ello, una vez verificado, antes del 15 de abril, el cumplimiento o incumplimiento de los objetivos de deuda pública para el 2013 de las distintas autonomías, todas aquellas que presenten desviaciones al alza respecto del objetivo deberán presentar un Plan Económico-Financiero (PEF) que les permita volver a la senda de cumplimiento durante el año en curso (2014) y el siguiente. Al igual que en caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad, los PEF presentados por las Comunidades Autónomas serán objeto de seguimiento por parte de MINHAP, aplicándose en caso de desviación en la ejecución del Plan, la adopción de nuevas medidas que garanticen su cumplimiento.

A su vez, todas las operaciones de endeudamiento de la Comunidad Autónoma incumplidora precisarán de autorización del Estado en tanto persista el citado incumplimiento, a excepción de las operaciones de crédito a corto plazo que no sean consideradas financiación exterior, que no precisarán de autorización una vez que el Consejo de Política Fiscal y Financiera considere idóneo el plan económico-financiero presentado por la Comunidad Autónoma.

Por último, la concesión de subvenciones o la suscripción de convenios por parte de la Administración Central con Comunidades Autónomas incumplidoras precisarán, con carácter previo a su concesión o suscripción, informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Respecto a las medidas coercitivas, los PEF presentados por las Comunidades por incumplimiento del objetivo de deuda serán objeto de seguimiento por parte del MINHAP, que requerirá a las CCAA en caso de desviación en la ejecución del Plan la adopción de las medidas comprendidas en el mismo o de nuevas que garanticen su cumplimiento.

El informe de cumplimiento del 15 de abril ha identificado a tres CCAA que incumplen el límite de deuda (Aragón, Castilla La Mancha y Navarra) y también el objetivo de déficit 2013, al igual que Cataluña, Murcia y Valencia. Por tanto, estas seis comunidades tendrán que presentar un PEF.

### III. Medidas decididas por el Gobierno central y el Consejo de Política Fiscal y Financiera que afectan a las Comunidades Autónomas

Las medidas de sanidad y educación de los RDL 14 y 16/2012 han supuesto una importante mejora en la racionalización de estos gastos en las CCAA. El impacto global de las medidas ha sido de más de 10.000 millones de euros entre 2012 y 2013 contando con el impacto anual en términos incrementales; y ha estado muy cerca del objetivo previsto de 11.000 millones que se consideró especialmente ambicioso.

#### Cuadro 4.4.1.2. Evolución gasto en Sanidad y Educación. SEC 95

Millones de euros

EMPLEOS (PDE)	2012	2013	TOTAL
<b>Sanidad de las CCAA</b>	<b>-2.830</b>	<b>-2.597</b>	<b>-5.427</b>
Remuneración de asalariados (*)	-1.084	-1.236	
Consumos intermedios	216	-812	
Transferencias sociales en especie de productores de mercado	-1.293	-485	
Resto de empleos	-669	-64	
<b>Educación de las CCAA</b>	<b>-2.871</b>	<b>-1.759</b>	<b>-4.630</b>
Remuneración de asalariados (*)	-1.413	-950	
Consumos intermedios	-503	-175	
Transferencias sociales en especie de productores de mercado	-357	-192	
Resto de empleos	-598	-442	
<b>Total</b>	<b>-5.701</b>	<b>-4.356</b>	<b>-10.057</b>
(*) Ajustada sin el efecto de la supresión de la paga extra			
Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.			

Por otro lado, la medida de contención del gasto público a través de la remuneración de asalariados por la supresión de una paga extra en 2012, ha

tenido un efecto diferido en algunas CCAA que han continuado reduciendo este tipo de remuneración a lo largo de 2013. El efecto de la paga extra fue un ahorro de casi 3.000 millones en 2012.

Respecto al impuesto sobre el Patrimonio, el Real Decreto-ley 4/2014, de 7 de marzo, ha modificado la disposición transitoria primera de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

La citada modificación supone que en la liquidación de los recursos del Sistema de Financiación del año 2012 y siguientes, no se deducirán los pagos realizados por la AEAT en aquellos años a las Comunidades Autónomas de régimen común por las recaudaciones de ingresos derivados del Impuesto sobre el Patrimonio.

Por tanto, con esta decisión se contribuye al esfuerzo de consolidación fiscal que están realizando el conjunto de CC.AA., aportándoles recursos adicionales (alrededor de 600 millones de euros en 2014 y 1.000 millones en los años siguientes) por parte del Estado, creando un incentivo al impuesto (ingreso que no se refleja en el Cuadro A.2 por ser en términos netos para las AAPP).

En el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera está prevista la creación de un grupo de trabajo para la revisión del gasto público de las CCAA, dado que son responsables de gran parte de los gastos estructurales y, además, una vez que ya se ha revisado el resto de componentes estructurales importantes del gasto como pensiones y políticas de personal y de reforma de las administraciones bajo el paraguas de CORA.

Las CCAA bajo PEF por incumplimiento de objetivos o plan de ajuste por mecanismos de liquidez, tendrán el compromiso de adoptar las conclusiones de este grupo de trabajo para la mejora de la eficiencia del gasto. Las áreas previstas serán sanidad, farmacia, educación, servicios sociales, privatizaciones y colaboraciones público privadas, entre otras. Esta revisión será la guía de las reformas por el lado del gasto previstas en las proyecciones fiscales con efecto en el consumo público.

## **MEDIDAS 2012**

En su conjunto, las Comunidades Autónomas que presentaron PEF, habrían ejecutado 3.855 millones en medidas de ingresos y 12.503 millones de euros en medidas de gastos teniendo en cuenta la supresión de la paga extra de 2012. Así, desde un punto de vista agregado, las Comunidades Autónomas presentaron en 2012 un grado de ejecución del 80% del total de las medidas de acuerdo con los informes de seguimiento de cuarto trimestre 2012.

## **MEDIDAS 2013**

De acuerdo con la información suministrada a 31 de diciembre, en el marco de los nuevos procedimientos de suministro de información por parte de las CCAA, el conjunto de comunidades ha adoptado en 2013 medidas de gasto por

importe de 7.046 millones, de las cuales corresponden a gastos de personal 2.470 millones de euros. Por el lado de los ingresos las medidas ascendieron a 2.235 millones.

Tienen especial relevancia dentro de las medidas que afectan a gastos de personal, las actuaciones dirigidas a la reducción de las retribuciones generales a través, principalmente, de la supresión de complementos y reducción de la paga extraordinaria. Las Comunidades que han adoptado estas medidas fueron Andalucía (298,5 millones de euros), Cataluña (se ejecuta en 2013 y en 2014, y asciende a 502,1 millones de euros) y Murcia (43,3 millones en 2013, y se extiende a 2014). En conjunto estas medidas suponen un importe total de 843,9 millones de euros, de los cuales revierten 298 millones en 2014.

Las Comunidades que registraron en 2012 una necesidad de financiación superior al objetivo de estabilidad presupuestaria fijado para ese año, tuvieron que formular un plan económico-financiero conforme al artículo 21.1 de la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, de 27 de abril, que señala que en caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, la administración incumplidora formulará un PEF que permita el cumplimiento. Así, en el Consejo de Política Fiscal y Financiera de julio de 2013 se aprobaron los PEF de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Illes Balears, Cataluña, Región de Murcia y Comunitat Valenciana. A final de año se unieron Castilla-La Mancha y la Comunidad foral de Navarra a partir de los datos de octubre.

El importe de las medidas de ahorro de gasto (sin considerar el efecto en 2013 de la supresión de la paga extra de 2012) y de incremento de ingresos previsto a partir de estos PEF para 2013, adaptado al nuevo objetivo de estabilidad, alcanza los 7.198,04 millones de euros para este conjunto de CCAA.

El resto de Comunidades, a excepción de Galicia y País Vasco, han presentado al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas información similar en el ámbito del plan de ajuste por estar adheridas a algún mecanismo extraordinario de financiación (fundamentalmente, Plan de pago a proveedores y Fondo de Liquidez Autonómico). Esta información se actualiza y remite mensualmente a efectos de su seguimiento por el Ministerio. Así, entre otra información, el plan de ajuste debe recoger la valoración de las medidas de gastos e ingresos previstas, adoptada y ejecutadas. A esta información se une la nueva obligación de presentar marcos presupuestarios plurianuales en marzo y octubre.

## **MEDIDAS 2014**

Para el ejercicio 2014, las Comunidades mantienen sus esfuerzos fiscales, ya que por el lado de los ingresos continúan con la tendencia actual de aumento de la capacidad normativa en tributos cedidos y el margen existente en tributos propios, y enajenación de inversiones reales y por el lado de los gastos, políticas de contención del gasto basadas en reducción de gastos de funcionamiento, de líneas de subvenciones, inversiones y en optimización del Plan de Reordenación del Sector Público.

Durante el ejercicio 2014, las CC.AA. tienen previsto adoptar medidas de ingresos y gastos por importe de 4.901 millones de euros.

- **Medidas de Gastos 2014**

La previsión del efecto de las medidas de gastos en el ejercicio 2014 asciende a 1.442 millones de euros.

Respecto a las medidas derivadas de los gastos de personal, no se esperan ahorros significativos en 2014, ya que el ahorro obtenido en 2013 se consolida. No obstante, las medidas con mayor impacto son las actuaciones dirigidas a las medidas de gestión y/o planificación del personal, reducción o supresión de gratificaciones o productividades y reducción de las retribuciones generales.

Las medidas derivadas de los gastos corrientes en bienes y servicios van dirigidas, principalmente, a la racionalización del gasto relacionado con la prestación de servicios y a los suministros. Se trata de medidas como renegociación de alquileres, centralización de compras y servicios en limpieza, seguros, etc; reducción de terminales de telefonía móvil, entre otros.

Respecto a las subvenciones y ayudas, las Comunidades continúan reduciendo líneas de subvenciones y ayudas, salvo determinadas excepciones (becas libro, comedor, a ayuntamientos para políticas sociales y economía social, etc.) manteniendo principalmente las que tienen financiación exterior.

Las medidas que afectan a las transferencias corrientes se derivan en buena parte de la reordenación del sector público. En la reducción del gasto prevista para 2014 se aprecia la incidencia del Plan de Reducción del Sector Público. El Informe sobre la Reordenación del Sector Público Autonómico a fecha 1 de julio de 2013 estima que la adopción, en los años 2012 y 2013, de medidas adicionales por parte de las Comunidades Autónomas ha elevado la reducción de entes desde los 508, comprometidos inicialmente, a un total de 751 entes.

Las medidas que afectan al capítulo VI y VII principalmente tienen su origen en la reducción de inversiones. Las políticas de inversión que siguen en marcha van dirigidas a mantener casi con exclusividad aquellas inversiones que se financian con fondos europeos y del BEI, o aquellas que tienen por finalidad la reparación o conservación de las ya existentes.

En el ámbito sanitario y educativo, aunque aún se prevén ahorros adicionales para 2014, éstos evolucionan de forma decreciente, una vez consolidado el efecto de las medidas adoptadas en ejercicios anteriores. No obstante, las medidas relacionadas con gastos farmacéuticos derivados de la compra centralizada de medicamentos y otras medidas en materia de farmacia implementadas en ejercicios anteriores, siguen extendiendo su efecto a 2014.

- **Medidas de Ingresos 2014**

La previsión del efecto de las medidas de ingresos en el ejercicio 2014 asciende a 3.459 millones de euros.

Las medidas tributarias representan el 33% del total de las medidas de ingresos, destacando la modificación de los tipos impositivos, bonificaciones y reducciones del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, el Impuesto de Sucesiones y Donaciones, el Impuesto sobre hidrocarburos y el Impuesto sobre el Patrimonio, así como la creación de nuevos tributos y otras medidas derivadas de la lucha contra el fraude fiscal.

Las medidas de ingresos de naturaleza no tributaria corresponden a operaciones de externalización de servicios, enajenación de concesiones y de inversiones reales, concentradas en las comunidades autónomas de Cataluña y Valencia, e incluidas en las previsiones de ingresos de sus respectivos presupuestos iniciales. La previsión de este programa se ha reducido por prudencia en un 30% respecto a los planes de las propias CCAA.

### **MEDIDAS 2015-2016**

Las medidas de gasto e ingreso tienden a equilibrarse estos años, con un total de 1.700 millones por el lado de gasto en 2015 y de 1.400 millones en 2016. Tienen especial relevancia las medidas en materia de gasto farmacéutico donde todavía el potencial de ahorro es elevado, así como el ahorro relacionadas con la prestación de servicios y suministros en materia de conciertos, subvenciones y transferencias. Se espera que el Grupo de trabajo centre su análisis en los gastos de mayor relevancia afectando a la racionalización de estas partidas a medio plazo.

Por el lado de los ingresos, se prevé recaudar unos 1.300 millones y 1.700 millones adicionales estos años, algo menos que los anteriores por agotamiento de medidas no tributarias. Se espera que la reforma prevista del sistema afecte también a nivel de CCAA a determinada fiscalidad indirecta y medioambiental, donde las CCAA encuentran mayor capacidad, con un mayor impacto en 2015 y 2016. Diversas CCAA han introducido tributos propios a lo largo del período 2012-2014, muchos de ellos de carácter medioambiental. Así, por ejemplo, se aprecia una generalización de gravámenes sobre grandes superficies comerciales, instalaciones eléctricas, residuos, etc. Una mayor racionalización en este tipo de impuestos es deseable de acuerdo con el informe de los expertos tributarios

#### **4.4.2. Entidades Locales**

Las finanzas públicas de las entidades locales estarán afectadas por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (Ley 27/2013, de 27 de diciembre), LRSAL, aprobada en diciembre 2013 y ya en vigor. Desplegará todos sus efectos un año más tarde de lo previsto por retraso en la aprobación. Destaca la entrada en funcionamiento de la publicación del coste efectivo de los servicios antes de noviembre 2014. Una Orden ministerial ya en tramitación regulará su cálculo y forma de publicación centralizada para facilitar las comparaciones y la transparencia en las actuaciones de servicio público.

**Cuadro 4.4.2.1. Diferencias de ahorro entre el proyecto de ley y la LRSAL**

Años	Diferencia ahorros Proy LRSAL menos LRSAL	Explicación de las diferencias de ahorro Proy LRSAL a ley LRSAL
2014	-285	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Se reduce en el gasto impropio porque para implementar la medida se requiere la emisión de informes de las AAPP que tengan la titularidad de la competencia y la titularidad de la tutela financiera de las EELL</li> <li>· Se reduce en la redimensión del sector público local porque hasta mediados de año no tendrán efecto las posibles disoluciones de entidades dependientes de segundo nivel y la medida tendrá un efecto limitado en las dependientes de primer nivel.</li> <li>· No se considera ahorro en las EELL menores porque su disolución por no remitir las cuentas no se producirá hasta 2015.</li> <li>· Se reduce en cuanto al gasto en personal eventual, puestos de dedicación exclusiva y situaciones similares porque un número elevado de EELL se van a poder acoger a la excepción de la disposición transitoria décima de la LRSAL y la reducción de ese gasto se va a limitar a las EELL que tengan desequilibrios financieros.</li> </ul>
2015	-1605	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Se reduce ligeramente en el gasto impropio porque se prevé una reducción de las EELL que no puedan incurrir en el mismo por presentar incumplimientos del objetivo de estabilidad presupuestaria.</li> <li>· No se prevén ahorros en sanidad, educación y servicios sociales porque estos no empezarán a ser efectivos hasta la entrada en vigor de las reformas de financiación autonómica y local que no sería plena hasta 1 de enero de 2016.</li> <li>· Se reducen en cuanto a la gestión integrada de servicios y fusiones debido a que estas medidas podrían sufrir una paralización temporal por las elecciones locales de 2015.</li> <li>· Se considera incremento del ahorro en las EELL menores porque su disolución por no remitir las cuentas se producirá a principios de 2015.</li> <li>· Se reduce en la redimensión del sector público local porque se ha dado un margen de un año adicional para la disolución de entidades dependientes de primer nivel y dependientes de segundo nivel que presten servicios esenciales de abastecimiento de aguas, tratamiento de residuos y transporte público. Los ahorros en estos ámbitos no se producirían hasta 2016 y 2017.</li> <li>· Se reduce en cuanto al gasto en personal eventual, puestos de dedicación exclusiva y situaciones similares porque un número elevado de EELL se van a poder acoger a la excepción de la disposición transitoria décima de la LRSAL y la reducción de ese gasto se va a limitar a las EELL que tengan desequilibrios financieros. Sin embargo, la excepción sólo será operativa hasta 30 de junio de 2015. Es decir, el ahorro corresponderá a medio año.</li> </ul>

**Cuadro 4.4.2.1. Diferencias de ahorro entre el proyecto de ley y la LRSAL (Continuación)**

Años	Diferencia ahorros Proy LRSAL menos LRSAL	Explicación de las diferencias de ahorro Proy LRSAL a ley LRSAL
2016	1494	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Se incrementa ligeramente en el gasto impropio porque se prevé que en el primer año de mandato de las nuevas corporaciones locales renuncien a prestar servicios de esa naturaleza.</li> <li>· Se prevén ahorros en sanidad, educación y servicios sociales porque estos empezarán a ser efectivos plenamente el 1 de enero de 2016.</li> <li>· Se incrementan en cuanto a la gestión integrada de servicios y fusiones debido a que se prevé un impulso de estas medidas en el primer año del mandato de las nuevas corporaciones locales y la plena efectividad del sistema de coste efectivo..</li> <li>· Se producen ahorros en la redimensión del sector público local porque empieza a agotarse el margen de un año adicional para la disolución de entidades dependientes de primer nivel y dependientes de segundo nivel que presten servicios esenciales en cuanto al abastecimiento de aguas, tratamiento de residuos y transporte público.</li> <li>· Se producen ahorros en gasto en personal eventual, puestos de dedicación exclusiva y situaciones similares, ahora referidos a todo el ejercicio presupuestario, es decir un semestre más que el año anterior.</li> </ul>
2017	305	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Se producen ahorros en la redimensión del sector público local porque en este año concluirán los efectos del margen de un año adicional para la disolución de entidades dependientes de primer nivel y dependientes de segundo nivel que presten servicios esenciales de abastecimiento de aguas, tratamiento de residuos y transporte público.</li> </ul>

El impacto comparado previsto actualmente en la LRSAL con la memoria del proyecto de ley se presenta en el Cuadro 4.4.2.1.

El ahorro anual recalculado se presenta en el siguiente cuadro.

**Cuadro 4.4.2.2. Recálculo de los ahorros derivados de la LRSAL considerando el texto finalmente aprobado**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL PERIODO 2013-2020	Porcentaje sobre total
Gasto impropio	659,2	2.463,8	612,2					3.735,2	46,55
Traspaso competencial sanidad, educación y servicios sociales			473,0	91,0	91,0	91,0	91,0	837,0	10,43
Gestión integrada de servicios básicos y fusiones		622,1	981,5	302,9	64,0			1.970,5	24,56
Entidades Locales menores		13,9						13,9	0,17
Redimensión del Sector Público local	190,5	393,8	508,3	305,0				1.397,6	17,42
Personal eventual y régimen exclusividad	10,6	29,9	29,9					70,4	0,88
<b>Ahorro total</b>	<b>860,3</b>	<b>3.523,5</b>	<b>2.604,9</b>	<b>698,9</b>	<b>155,0</b>	<b>91,0</b>	<b>91,0</b>	<b>8.024,6</b>	<b>100,00</b>
Porcentaje sobre total	10,7	43,9	32,5	8,7	1,9	1,1	1,1	100,0	

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

#### 4.5. Previsiones de deuda pública

En 2013 la ratio deuda pública/PIB aumentó en España 8 puntos porcentuales hasta alcanzar el 93,9% (Cuadro 4.5.2), frente al incremento de 15,5 puntos registrado en 2012. Este menor avance de la ratio se debe a que las operaciones financieras realizadas por el Estado, principalmente en lo que respecta a la reestructuración y recapitalización bancaria y a la dotación de

liquidez a las administraciones territoriales para financiar sus pagos a proveedores, resultaron ser de magnitud muy inferior a las del año precedente. En efecto, en 2013, las ayudas a las instituciones financieras con impacto en el déficit público fueron 3,3 puntos de PIB inferiores a las registradas en 2012 y, además, se produjo una amortización neta de pasivos materializados en otras cuentas pendientes de pago por parte de las AAPP equivalente al 0,9% del PIB, ejerciendo así un efecto alcista sobre la necesidad de endeudamiento inferior en 1,8 puntos al de 2012.

Estas operaciones financieras se reflejaron en un déficit primario del 3,7% del PIB (al incluir 0,5 puntos de ayudas financieras a la banca, computadas como transferencias de capital) y en un ajuste déficit-deuda del 0,3%, muy inferiores, ambas magnitudes, a los niveles anotados en 2012 (7,6% y 3,7% del PIB, respectivamente). El descenso de las adquisiciones netas de activos financieros en 2013 contribuyó a reducir el ajuste déficit-deuda respecto al registrado en el año anterior, aunque se vio contrarrestado, en gran parte, por la caída de las operaciones financieras entre AAPP, ya que la deuda (PDE) se contabiliza en términos consolidados. Adicionalmente, el componente de otros ajustes, que recoge el efecto de factores diversos, como las diferencias entre los intereses pagados y devengados, o entre el nominal emitido y el efectivo captado en las emisiones a descuento, etc., contribuyó también a reducir, aunque ligeramente, la necesidad de endeudamiento en 2013, en comparación con la de 2012 (Cuadro 4.5.1). Finalmente, el ligero descenso del PIB nominal aumentó 0,5 puntos porcentuales la relación deuda/PIB.

Al finalizar el año 2014, la deuda pública representará el 99,5% del PIB, cifra 5,6 puntos superior a la de finales de 2013. Este incremento se explica, principalmente, por un déficit previsto para 2014 del 5,5% del PIB, al que se añadirá un ajuste déficit-deuda del 1,7%, compensado sustancialmente por el avance del PIB nominal, con un efecto sobre la ratio deuda/PIB de -1,6 puntos. El nivel de deuda 2014 se beneficiará de la reducción de las necesidades de emisión netas por el Tesoro en unos 6.000 millones de euros (desde 65 mil a 59 mil millones) que ha sido posible gracias principalmente a la disminución de los rendimientos de la deuda.

**Cuadro 4.5.1. Ajuste Stock-flujo de la deuda en 2013**

En % del PIB

	<b>2013</b>
Ajuste stock-flujo	0,3
Activos financieros	5,8
Cuentas pendientes de pago	0,9
Operaciones entre AA.PP.	-6,0
Otros ajustes	-0,4
Fuente: Banco de España.	

El ajuste déficit-deuda previsto para 2014 incluye las operaciones financieras realizadas por el Fondo para la Financiación del Pago a Proveedores, el Fondo de Amortización del Déficit Eléctrico y la parte asignada a España del préstamo

a Grecia, Portugal e Irlanda, entre otros.

Como se observa en el Cuadro 4.5.2, la ratio deuda/PIB alcanzará su máximo en el año 2015, iniciando a partir de 2016 su reducción, situándose por debajo del 100% en 2017. A esta caída contribuirán la mejora del saldo primario, que registrará superávit ya en 2016, así como el estrechamiento de la diferencia entre el tipo implícito de la deuda y el crecimiento del PIB nominal.

**Cuadro 4.5.2. Dinámica de la deuda pública**  
En % del PIB

	2013	2014	2015	2016	2017	Variación 2013-2017
1. Nivel de deuda bruta	93,9	99,5	101,7	101,5	98,5	4,6
2. Variación en el nivel de deuda	8,0	5,6	2,2	-0,2	-2,9	4,6
<b>Contribuciones a la variación en el nivel de deuda</b>						
3. Saldo presupuestario primario	-3,7	-2,0	-0,6	0,9	2,7	1,1
4. Intereses pagados	3,4	3,5	3,6	3,7	3,8	14,6
5. Efecto del crecimiento nominal del PIB	0,5	-1,6	-2,5	-3,4	-4,4	-11,9
6. Otros factores (ajuste deuda-déficit)	0,3	1,7	0,6	0,4	0,4	3,0
p.m.: Tipo de interés implícito	3,97	3,80	3,73	3,77	3,87	

Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad.

#### 4.6. Orientación Cíclica de la Política Fiscal

Con objeto de analizar la orientación de la política fiscal, la presente Actualización del Programa de Estabilidad proporciona estimaciones del PIB potencial de la economía española siguiendo la metodología de la función de producción utilizada por la Comisión Europea y acordada en el seno del Grupo de Trabajo del *Output Gap* (OGWG). Estas estimaciones incluyen los últimos cambios metodológicos relativos al cálculo de la NAWRU, propuestos por la Comisión Europea y aprobados en el Comité de Política Económica (CPE) en marzo de 2014.

En concreto, estos cambios se focalizan en el cálculo de la NAWRU, para la que se sustituye el anterior modelo de expectativas estáticas (*backward-looking*) que proporcionaba estimaciones altamente procíclicas, por una especificación *forward-looking* no centrada de la curva de Phillips. La prociclicidad derivada de la antigua metodología y los problemas de punto final de la curva de Phillips contribuían a sobreestimar la NAWRU, con los correspondientes efectos sobre el PIB potencial, el output gap y los componentes cíclico y estructural del saldo presupuestario, variables clave para el diseño de la política económica.

Al igual que en la anterior Actualización del Programa de Estabilidad, se han incorporado algunos cambios estadísticos con el fin de obtener estimaciones más precisas y consistentes con la situación cíclica de la economía española. En particular, se han utilizado las proyecciones de población de corto plazo publicadas por el INE en noviembre de 2013, por ser estas más recientes que las publicadas por Eurostat.

El Cuadro 4.6.1 muestra las tasas de crecimiento previstas para el PIB real en el periodo 2014-2017, así como el PIB potencial estimado y las aportaciones al crecimiento de sus principales componentes.

**Cuadro 4.6.1. Evolución cíclica (1)**  
% de PIB, salvo indicación en contrario

	2013	2014	2015	2016	2017
1. Crecimiento real del PIB (% variación)	-1,2	1,2	1,8	2,3	3,0
2. Capacidad(+) o necesidad(-) de financiación (*)	-7,1	-5,5	-4,2	-2,8	-1,1
3. Intereses	3,4	3,5	3,6	3,7	3,8
4. Medidas temporales	-0,5	-0,2	0,0	0,0	0,0
5. Crecimiento del PIB potencial (% variación)	-0,1	-0,1	0,0	0,2	0,5
Contribuciones:					
- <i>productividad total de los factores</i>	0,5	0,4	0,4	0,4	0,5
- <i>trabajo</i>	-0,8	-0,7	-0,6	-0,5	-0,4
- <i>capital</i>	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4
6. Output gap	-9,5	-8,3	-6,7	-4,8	-2,4
7. Saldo cíclico	-4,6	-4,0	-3,2	-2,3	-1,2
8. Saldo cíclicamente ajustado (2-7)	-2,5	-1,5	-1,0	-0,5	0,1
9. Saldo primario cíclicamente ajustado(8+3)	0,9	2,0	2,6	3,2	3,8
10. Saldo estructural (8-4)	-2,0	-1,3	-1,0	-0,5	0,1
11. Saldo estructural primario (10+3)	1,4	2,2	2,6	3,2	3,8
(1) Utilizando PIB Potencial (función de producción). NAWRU calculada con Curva de Phillips forward-looking.					
(*) La cifra de 2013 incluye ayudas financieras.					
Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad.					

El PIB potencial disminuye ligeramente en 2014, un 0,1% al igual que en el año anterior, estabilizándose en 2015 e iniciando a partir de 2016 una senda ligeramente expansiva, con tasas de crecimiento del 0,2% en 2016 y del 0,5% en 2017. Esta trayectoria alcista del crecimiento potencial es consecuencia de la progresiva recuperación del factor trabajo derivada, a su vez, del incremento de la tasa de participación potencial, que más que compensa la reducción de la población en edad de trabajar -consecuencia del saldo de los flujos netos migratorios- y de otros factores.

Por su parte, el capital sigue un perfil muy estable, por su propia dinámica de acumulación, con aportaciones crecientes, entre 0,2 y 0,4 puntos porcentuales, derivadas de una evolución más favorable de la formación bruta de capital fijo, especialmente a partir de 2016. Finalmente, la contribución de la Productividad Total de los Factores (PTF) al crecimiento potencial se mantiene estabilizada pero robusta en el periodo de previsión, en el rango de 0,4 a 0,5 puntos porcentuales.

Como resultado de la evolución del PIB real y del potencial, el output gap o brecha de producción alcanza en 2013 la máxima diferencia entre potencial y efectivo, reduciéndose paulatinamente a partir de 2014 hasta situarse en el -2,4% al final del horizonte de previsión. El nuevo método de cálculo de la NAWRU, al caracterizarse por una senda más suave de crecimiento potencial, implica estimaciones de output gap más negativas que las obtenidas con la especificación backward-looking de la Curva de Phillips.

A partir del output gap, se ha descompuesto la senda prevista de déficit público en sus componentes cíclico y estructural. Para entender adecuadamente la evolución del saldo estructural hay que hacer referencia en primer lugar a las medidas temporales consideradas en el cuadro. Así, las de 2013 comprenden dos tipos de actuaciones. Por un lado, se incluyen 4.822 millones en concepto de ayudas a instituciones financieras con impacto en el déficit público, así como 386

millones procedentes del menor gravamen por revalorización de activos resultante de la actualización de balances posibilitada por la Ley 16/2012. En 2014, se considera que las medidas temporales ascenderán a unos 1.750 millones de euros. Entre éstas cabe destacar la incidencia presupuestaria de la bonificación de las cotizaciones por creación de empleo permanente, cuyo impacto, no obstante en el conjunto de la economía es positivo en cuanto al aumento de la actividad y crecimiento del empleo; también es relevante la cuantía que se estima se devolverá durante el año recaudación procedente del Impuesto sobre la Venta minorista de determinados Hidrocarburos, a raíz de la reciente sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Como se observa en el Cuadro 4.6.1, la reducción del saldo estructural entre 2014 y 2017 se cifra en 1,4 puntos, registrando superávit estructural en el último año del periodo de previsión (0,1%) y logrando, por tanto, la convergencia al objetivo presupuestario a medio plazo (MTO).

Pasando a evaluar los esfuerzos estructurales resultantes, se observa que en 2014 ascendería a 0,7 puntos porcentuales, cifra marginalmente inferior a la estimada por la Comisión Europea en su Recomendación de julio de 2013, aunque la reducción del déficit nominal neto de ayudas financieras -primer criterio a considerar en el Procedimiento de Déficit Excesivo- es 4 décimas superior (1,1 puntos porcentuales frente a 0,7 en la Recomendación). En 2015 el esfuerzo estructural se reduciría hasta 0,3 puntos porcentuales, resultado de un reequilibrio de esfuerzos entre 2014 y 2015, siendo esta cifra consistente con la sustancial revisión al alza del crecimiento del PIB que se ha efectuado en ese año. En 2016 y 2017 el esfuerzo se situaría en 5 y 6 décimas de PIB, respectivamente, en línea con las obligaciones propias del brazo preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que requiere un esfuerzo estructural mínimo de 0,5 puntos porcentuales, al situarse el stock de deuda pública en términos del PIB por encima del 60%.

El déficit estructural se reduciría de esta manera 1,6 puntos porcentuales desde finales de 2013 a 2016, mientras que según las estimaciones de la Comisión Europea en mayo de 2013 se proyectaba una reducción de 2,8 puntos porcentuales en el contexto de una senda de crecimiento mucho más modesta. No obstante, en vista de esta nueva senda, se aplican los dividendos del mayor crecimiento a una mayor reducción del déficit presupuestario en 2014. Esta recomposición de la senda fiscal es coherente con las medidas adoptadas hasta el momento, no empeora las perspectivas de crecimiento en el año y facilita alcanzar el objetivo de 2015, al tiempo que mejora las posibilidades de crecimiento del año próximo.

En cualquier caso, atendiendo a métricas complementarias, el esfuerzo a desarrollar por España durante los próximos años es muy sustancial. En efecto, las variaciones del saldo primario cíclicamente ajustado, como indicador aproximado de la orientación de la política fiscal, se sitúan entre los años 2014 y 2017 en 1,1, 0,6, 0,6 y 0,6 puntos porcentuales de PIB, respectivamente.

#### 4.7. Convergencia al Objetivo a Medio Plazo (MTO)

El vigente Código de Conducta del pacto de Estabilidad y Crecimiento adoptado por el Consejo ECOFIN en enero de 2012, establece la obligación de prolongar las previsiones macroeconómicas hasta el momento en el que se alcance el objetivo de medio plazo, un déficit estructural, máximo, del 0,5% del PIB, así como de detallar las principales variables de la senda que se seguirá para alcanzar este objetivo. En el caso de España, el objetivo de medio plazo que establece la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria es más ambicioso, llegando al equilibrio estructural.

Como se especifica en el apartado 4.6, el objetivo de medio plazo se alcanzaría en 2017, al igual que sucedía en la anterior Actualización del Programa de Estabilidad bajo el supuesto de estimación de la NAWRU utilizando la curva de Phillips con expectativas dinámicas, mientras que la convergencia se alcanzaba en 2019 con la antigua metodología (NAWRU backward-looking). En este último año se alcanza superávit estructural, dando cumplimiento con tres años de anticipación a la regla contenida en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria.

#### Cuadro 4.7.1. Convergencia al objetivo de medio plazo (MTO): Plan Presupuestario

% de PIB, salvo indicación en contrario

	2013	2014	2015	2016	2017
1. Capacidad(+) o necesidad(-) de financiación de las AAPP (2+3+4) (*)	-7,1	-5,5	-4,2	-2,8	-1,1
2. Saldo público estructural	-2,0	-1,3	-1,0	-0,5	0,1
3. Saldo público cíclico	-4,6	-4,0	-3,2	-2,3	-1,2
4. One-offs y otras medidas temporales	-0,5	-0,2	0,0	0,0	0,0
5. Capacidad(+) o necesidad(-) de financiación de las AAPP (6+7)	-7,1	-5,5	-4,2	-2,8	-1,1
6. Ingresos	37,8	38,5	38,8	38,9	39,0
7. Gastos	44,9	44,0	43,0	41,7	40,1
Importes a excluir de la referencia del gasto	6,5	5,7	4,9	4,6	4,6
7a. Gastos de intereses	3,4	3,5	3,6	3,7	3,8
7b. Gasto en programas de la UE financiados completamente con fondos de la UE	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
7c. Gasto cíclico en prestaciones por desempleo	0,6	0,6	0,4	0,3	0,2
7d. Efectos de las medidas discrecionales de ingresos	1,7	0,9	0,2	-0,1	0,0
8. Presión fiscal	33,1	33,9	34,2	34,5	34,7
9. Deuda bruta	93,9	99,5	101,7	101,5	98,5
NAWRU calculada con Curva de Phillips forward-looking.					
(*) La cifra de 2013 incluye ayudas financieras.					
Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad.					

## 5. COMPARACIÓN CON EL PROGRAMA DE ESTABILIDAD ANTERIOR. ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD

### 5.1. Comparaciones con el anterior Programa de Estabilidad

En el cuadro siguiente puede verse una comparación de las previsiones del anterior Programa de Estabilidad con el actual.

**Cuadro 5.1.1. Diferencias con la actualización previa del Programa de Estabilidad**

	2013	2014	2015	2016	2017
<b>PIB (% crecimiento en volumen)</b>					
Actualización previa	-1,3	0,5	0,9	1,3	
Presente actualización	-1,2	1,2	1,8	2,3	3,0
Diferencia	-0,1	-0,7	-0,9	-1,0	
<b>Saldo presupuestario (% PIB)</b>					
Actualización previa	-6,3	-5,5	-4,1	-2,7	
Presente actualización (*)	-7,1	-5,5	-4,2	-2,8	-1,1
Diferencia	0,8	0,0	0,1	0,1	
<b>Deuda bruta (% PIB)</b>					
Actualización previa	91,4	96,2	99,1	99,8	
Presente actualización	93,9	99,5	101,7	101,5	98,5
Diferencia	-2,5	-3,3	-2,6	-1,7	
(*) La cifra de 2013 incluye ayudas financieras.					
Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad.					

Para el ejercicio 2013, la previsión de crecimiento real efectuada en abril de 2013 ha resultado adecuada e incluso una décima inferior al crecimiento observado, ratificando el carácter conservador que caracterizó dicho Programa. El Programa de Estabilidad para el período 2014-2017 revisa al alza las previsiones de crecimiento real del PIB formuladas en abril de 2013 para los años 2014 y siguientes en línea con las tendencias económicas más recientes, las previsiones de los principales servicios de estudios y de los organismos internacionales. No obstante, se mantiene el carácter conservador de las previsiones en el nuevo ejercicio de proyección. Los principales factores que subyacen a esta revisión son un mayor dinamismo del esperado inicialmente en el mercado de trabajo, que se transmite en buena medida al consumo privado, así como un proceso expansivo de la inversión en equipo dotado, en el que se han operado sorpresas positivas, y relacionado en buena medida con el crecimiento del empleo, las mejores perspectivas sobre la rentabilidad empresarial y el mantenimiento de un buen tono de las exportaciones.

Respecto al saldo presupuestario, se revisa ligeramente el déficit previsto. El déficit público en el año de partida, 2013, es superior al planteado en la actualización anterior del Programa de Estabilidad en 0,8 puntos porcentuales de PIB, en gran medida por las ayudas aportadas al sistema financiero (0,5 puntos porcentuales), pero también como consecuencia tanto de la revisión a la baja del PIB nominal de 2012 como de un crecimiento de los deflatores inferior al previsto. En cualquier caso debe recordarse que en los PGE 2014 el saldo público para 2013 se corrigió 5 décimas respecto al anterior PE, por lo que la

diferencia respecto a esta última cifra sería en realidad de 3 décimas, de las cuales 2 se deberían a operaciones presupuestarias ligadas al sistema financiero.

La mínima desviación en el saldo público de 2013, como se comenta en el apartado 4, se ha debido a unos ingresos inferiores a los inicialmente esperados, como consecuencia de la evolución menos expansiva del PIB nominal cuyo crecimiento fue ocho décimas inferior al proyectado en el momento de concepción de la anterior actualización del Programa de Estabilidad. No obstante, la cifra de gasto total en 2013 se ha encontrado bastante próxima a la prevista originalmente, una vez ajustada por las ayudas financieras, y las principales diferencias han afectado al nivel de ingresos.

A partir de 2014, se espera un crecimiento positivo y España irá cerrando su brecha de producción, esto es, el PIB se irá acercando a su nivel potencial. En este contexto, el multiplicador de la política fiscal será menor y la consolidación no tendrá un impacto tan fuerte en el crecimiento. Aparte, el juego de los estabilizadores automáticos facilitará también el cumplimiento de los objetivos presupuestarios, con el aumento de recaudación y la reducción de gastos sociales en un entorno de crecimiento del PIB y el empleo.

Aunque en el punto de partida (2013), el déficit previsto es ocho décimas superior al planteado en la anterior actualización, en el año 2016 el déficit se sitúa tan sólo una décima por encima del valor en aquella y en cualquier caso en línea con la Recomendación de 2013. El paso de un déficit de 2,7% a 2,8% estaba presente ya en las proyecciones plurianuales de septiembre.

En cuanto a los saldos intermedios de los años 2014 y 2015, como se comentó en el apartado 4, se han recompuesto para incrementar el esfuerzo estructural en 2014, ante la importante revisión al alza del crecimiento del PIB en este año. De este modo, el objetivo presupuestario de 2014, 5,5% del PIB en la última Actualización, ha experimentado dos cambios: en los PGE pasó a alinearse con la Recomendación de Déficit Excesivo de julio de 2013 y por tanto se elevó a 5,8% del PIB, mientras que ahora aquel vuelve a descender hasta 5,5%. Mientras, el objetivo de 2015, 4,1% del PIB en la última Actualización, pasó a ser 4,2% en las previsiones de Two-Pack y en esta Actualización se mantiene en dicho valor.

La similitud entre las sendas de déficit de actual Programa y de su predecesor reflejan en buena medida unas sendas de crecimiento del PIB nominal en los años 2014, 15 y 16 similares en ambos, por lo que es razonable también que la evolución de los saldos fiscales sea también muy parecida. El hecho de que el nivel de PIB nominal en 2016 sea aparentemente un 2,3% inferior al de la última actualización posiblemente se vea compensado por la próxima revisión del PIB, que se comentó anteriormente.

En 2017 el déficit previsto es del 1,1% del PIB, es decir, el compromiso con la consolidación fiscal se mantiene en todo el horizonte del Programa y perdurará más allá.

Finalmente, la senda de deuda pública también es ligeramente superior a la proyectada en la anterior actualización del Programa de Estabilidad, como

consecuencia especialmente de la desviación de los niveles de PIB nominal. El máximo de la deuda en porcentaje del PIB se alcanza en 2015 y a partir de 2016 se inicia una trayectoria descendente, situándose por debajo del 100% al final del periodo de previsión.

## **5.2. Escenarios de riesgo y análisis de sensibilidad**

En los ejercicios de proyecciones macroeconómicas y fiscales, es importante realizar un análisis de sensibilidad respecto a los supuestos adoptados en el escenario base. El código de conducta de la Comisión Europea sobre el formato y el contenido de los Programas de Estabilidad insta a los Estados Miembros a considerar la sensibilidad de las proyecciones macroeconómicas y fiscales a distintos shocks. En particular, el Código de Conducta hace énfasis en las variables de tipo de interés y tipo de cambio.

El tipo de interés es clave para el escenario macroeconómico y fiscal. Por un lado, tiene un efecto directo en las finanzas públicas al alterar la carga financiera de la deuda. Por otro lado, tiene un impacto indirecto al ser un condicionante fundamental del crecimiento del PIB por su influencia en las decisiones de consumo e inversión. Por estas razones el primero de los análisis de sensibilidad considerados es una eventual elevación de los tipos de interés, pese a que no es un escenario en absoluto probable, dada la normalización de las condiciones de los mercados, los avances en la corrección de los desequilibrios macroeconómicos, y el refuerzo de las instituciones del euro.

El tipo de cambio influye en variables fiscales en aquellos países que emiten mucha deuda pública en moneda extranjera. No es el caso de España, donde el tipo de cambio afectaría a las finanzas públicas por su impacto en el crecimiento del PIB a través de las exportaciones netas. Esta circunstancia ha llevado a simular precisamente un shock de demanda negativo a través de una menor demanda de los socios comerciales. Se trata, de nuevo, de un escenario altamente improbable, dada la mejora de las perspectivas del crecimiento en la UE, que es el destino principal de las exportaciones españolas.

Las simulaciones se han realizado con el modelo REMS<sup>6</sup>, un modelo de equilibrio general dinámico con rigurosa fundamentación microeconómica aplicado a la economía española.

### **5.2.1. Cambio en tipos de interés**

Se ha analizado el efecto sobre los principales agregados macroeconómicos de aumentar el tipo de interés en 100 puntos básicos (pb) en cuatro trimestres (25 pb cada trimestre) y mantenerlo en ese nivel durante los cuatro años que dura el ejercicio de previsión, para retornar gradualmente a su valor inicial, más allá del horizonte de previsión.

---

<sup>6</sup> Boscá, J. E., Díaz, A., Doménech, R., Ferrí, J., Pérez, E. y Puch, L. (2011) "A rational expectations model for simulation and policy evaluation of the Spanish economy", en Boscá, J.E., Doménech, R., Ferrí y Varela, J. (Eds.) *The Spanish Economy: a General Equilibrium Perspective*, Palgrave Macmillan.

Según los resultados detallados en el Cuadro 5.2.1.1, el PIB podría caer alrededor de un 0,8% respecto a su nivel del escenario base al final del periodo de proyección, lastrado por la peor evolución de la demanda interna.

Por lo que respecta a las variables fiscales, éstas se ven perjudicadas ante tal coyuntura. En primer lugar, el saldo público se ve afectado por la menor recaudación fiscal y el mayor gasto en prestaciones sociales en un entorno donde la demanda interna y la creación de empleo se resienten. Aparte, la elevación de tipos implica mayores pagos por intereses, si bien es preciso hacer constar que el modelo REMS puede sobreestimar este efecto al ser toda la deuda de corto plazo lo que obliga a refinanciarla en cada periodo. En la práctica, un aumento de 100 pb en los tipos de interés, aparte de ser altamente improbable en el contexto actual, tendría un impacto menor sobre los pagos por intereses al ser un gran porcentaje de la deuda a medio y largo plazo. Al final del periodo de previsión el déficit y la deuda públicos son superiores a los del escenario base en 0,6 y 2,5 puntos porcentuales del PIB, respectivamente.

**Cuadro 5.2.1.1. Efecto de un aumento de 100 pb del tipo de interés**

	2014	2015	2016	2017
PIB real	-0,6	-0,4	-0,6	-0,8
Consumo privado	-0,7	-0,5	-0,6	-0,6
Saldo público (% del PIB)	-0,3	-0,4	-0,6	-0,6
Deuda pública (% del PIB)	0,9	1,3	1,8	2,5
Empleo (ocupados)	-0,2	-0,2	-0,4	-0,5

Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad.

### 5.2.2. Cambio en el crecimiento económico de los socios comerciales

Se ha analizado el efecto sobre los principales agregados macroeconómicos de afrontar un crecimiento de los mercados de exportación un 4% inferior al supuesto en el escenario base. Este shock entra en acción gradualmente en los primeros cuatro trimestres y se mantiene en ese nivel durante los cuatro años que dura el ejercicio de previsión, para retornar gradualmente a su valor inicial más allá del horizonte de previsión.

Según los resultados detallados en el Cuadro 5.2.2.1, el PIB podría caer alrededor de un 0,4% respecto a su nivel del escenario base al final del periodo de proyección, siendo en este caso la demanda externa la causa fundamental.

Las variables fiscales también se ven perjudicadas por este escenario más adverso, aunque en menor medida que en el shock anterior. Al final del periodo de previsión el déficit público y la deuda pública son superiores a los del escenario base en 0,1 y 0,8 puntos porcentuales del PIB, respectivamente.

**Cuadro 5.2.2.1. Efecto de una caída del 4% en la demanda de exportación**

	2014	2015	2016	2017
PIB real	-0,4	-0,3	-0,4	-0,4
Consumo privado	-0,3	0,0	-0,2	-0,2
Saldo público (% del PIB)	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Deuda pública (% del PIB)	0,5	0,6	0,7	0,8
Empleo (ocupados)	-0,2	-0,2	-0,3	-0,3

Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad.

## **6. LA SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS**

### **6.1. Proyecciones presupuestarias a largo plazo**

Las proyecciones de gasto público asociado al envejecimiento de la población, del Grupo de Trabajo de Envejecimiento (GTE) del Comité de Política Económica (CPE) y de la Comisión Europea, se elaboran como regla general cada tres años, por mandato del Consejo ECOFIN. El punto de partida de estos ejercicios son las proyecciones demográficas actualizadas de Eurostat, junto con un escenario macroeconómico elaborado con una metodología común. El último ejercicio toma como datos de partida EUROPOP 2010 y las Previsiones de Primavera de 2011. Una característica esencial de esta metodología es la hipótesis de que no hay cambios en la política económica, más allá de los que ya tengan respaldo legal en el momento de cierre del ejercicio de proyección. En este ejercicio, se analizan cinco categorías de gasto público: pensiones, sanidad, cuidados de larga duración, educación y desempleo. Las últimas proyecciones se publicaron en mayo de 2012, en el Informe de Envejecimiento, actualizando así las realizadas en 2009.

El CPE de 9 de abril de 2014 respaldó las nuevas proyecciones elaboradas por el Ministerio de Economía y Competitividad y evaluadas por el GTE de 1 de abril. En esta actualización de las proyecciones se cuantifica el impacto de las reformas de pensiones adoptadas en 2013, tanto sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo como sobre el cuadro macroeconómico. Es de destacar que, para asegurar la igualdad de trato de esta evaluación extraordinaria, se han mantenido los supuestos demográficos y macroeconómicos utilizados en la revisión de 2012. Por ello, cabe esperar que al haber cambios notables de estos supuestos en la revisión prevista para el Informe de Envejecimiento de 2015, que algunos resultados difieran de las proyecciones recientemente adoptadas.

En el Cuadro 6.1.1 se recogen las proyecciones nacionales aprobadas por el CPE de abril de 2014, en revisión extraordinaria, así como su comparación con el ejercicio anterior.

Estas previsiones corresponden a un ejercicio de proyección llevado a cabo entre los años 2011 y 2012 y para un período muy largo, difieren de las estimaciones que se recogen en este Programa de Estabilidad. La razón de esta divergencia es que las hipótesis del escenario de largo plazo que sirve de apoyo a los ejercicios de evolución del gasto en pensiones contemplan una evolución diferente de la economía en el período 2014-2017 de la que se ha proyectado en la elaboración de este Programa.

**Cuadro 6.1.1. Proyecciones 2010-2060 del gasto asociado al envejecimiento**  
(en porcentaje del PIB)

	Incremento 2010-2060	2010	2020	2030	2040	2050	2060
<b>GASTO TOTAL (1+2+3+4+5)</b>	<b>0,0</b>	<b>23,5</b>	<b>24,1</b>	<b>23,0</b>	<b>23,2</b>	<b>24,1</b>	<b>23,5</b>
1. Gasto en pensiones	-0,4	10,0	10,2	10,0	10,2	10,5	9,6
Pensiones de jubilación y jubilación anticipada <sup>a</sup>	0,5	6,7	7,3	7,3	7,6	8,1	7,2
Pensiones de incapacidad	-0,2	1,2	1,1	1,1	1,1	1,0	1,0
Otras Pensiones (viudedad y a favor de familiares)	-0,7	2,1	1,8	1,6	1,5	1,5	1,4
2. Gasto en sanidad	1,3	6,5	6,5	7,0	7,4	7,7	7,8
3. Gasto en cuidados de larga duración	0,6	0,8	0,9	0,9	1,0	1,3	1,4
4. Gasto en educación	-0,5	4,2	4,0	3,4	3,4	3,6	3,7
5. Gasto en desempleo	-1,1	2,0	2,5	1,7	1,2	1,0	0,9
<b>Promemoria: Impacto reforma de pensiones</b>							
Gasto en pensiones pre-reforma	3,6	10,1	10,6	10,6	12,3	14,0	13,7
Ahorro		0,1	0,4	0,6	2,1	3,4	4,1
<b>Pro memoria: Hipótesis del ejercicio</b>							
Crecimiento real PIB potencial	1,7*	-0,1	2,5	2,3	1,2	1,2	1,6
Crecimiento de la productividad del trabajo	1,4*	1,6	0,7	1,6	1,6	1,6	1,5
Tasa de actividad hombres (15-64)	-1,0	80,8	80,7	80,3	80,4	80,3	79,8
Tasa de actividad mujeres (15-64)	10,6	65,9	71,8	75,7	77,2	76,8	76,5
Tasa de actividad total (15-64)	4,7	73,4	76,3	78,1	78,9	78,6	78,2
Tasa de paro (15-64)	-12,9	20,2	18,7	8,9	7,7	7,4	7,3
Población mayor de 64/población 15-64	31,3	24,9	28,4	36,0	47,4	57,0	56,2
* Media periodo 2010-2060.							
a) Incluye pensiones mínimas y pensiones no contributivas.							
Fuentes: Ministerio de Economía y Competitividad, OCDE, UOE, ESSPROS.							

Como se puede ver en el Cuadro 6.1.1, el gasto total en el conjunto de las cinco partidas de gasto se mantiene a lo largo del periodo en niveles similares a los de 2010, registrándose incluso una caída de 4 décimas al final del horizonte de proyección. Respecto de la proyección de 2012, este cambio representa un ahorro en 2060 de más de 4 puntos porcentuales de PIB. Este ahorro se debe exclusivamente a las reformas de pensiones de 2013.

Como consecuencia del envejecimiento de la población, el gasto en sanidad, para el que no se ha revisado la previsión, pasa a ser la partida que más crece, con un ascenso proyectado de su peso en el PIB de 1,3 puntos porcentuales, sensiblemente superior al proyectado en el ejercicio de 2009. En cuidados de larga duración el incremento previsto es de 0,7 puntos. En cambio, tanto por el envejecimiento de la población, como por la reducción de la tasa de paro, los gastos en educación y en desempleo experimentarán una reducción a lo largo del periodo, de 0,5 y 1,1 puntos del PIB respectivamente.

## 6.2. Estrategia

### La profundización de la reforma del sistema de pensiones

La reforma del sistema público de pensiones aprobada el 1 de agosto de 2011 contiene como medidas principales la elevación gradual entre 2013 y 2027 de la edad legal de jubilación en dos años, hasta los 67; el reconocimiento de las carreras de cotización largas, de forma que sea posible la jubilación a los 65 años con el 100% de la pensión cuando se acredite un periodo de cotización de 38 años y medio; el incremento de los incentivos para la prolongación voluntaria de la vida laboral más allá de la edad legal de jubilación; y la utilización para el cálculo de la base reguladora de las bases de cotización de los últimos 25 años previos a la jubilación, frente a los 15 previos a la reforma.

En 2013 se han adoptado dos importantes reformas: por un lado, el Real Decreto Ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo; y por otro, la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del sistema de pensiones, que refleja las recomendaciones elaboradas por el Comité de Expertos sobre el factor de sostenibilidad en su informe de 7 de junio de 2013.

El RDL 5/2013, entre otras medidas, retrasa la edad de acceso a la jubilación anticipada. Para la jubilación involuntaria (derivada del cese en el trabajo por causa no imputable a la libre voluntad del trabajador), la edad aumenta entre 2013 y 2027 de los 61 a los 63 años y se exigen 33 años de cotizaciones (como antes de la reforma). Para la jubilación voluntaria, se prevé un aumento progresivo de la edad entre 2013 y 2027 de los 63 a los 65 años, y se exige un periodo contributivo de 35 años (antes 33 años). También se restringe el acceso a la jubilación anticipada parcial, aumentando la edad mínima de los 61 a los 63 años para carreras largas (36,5 años o más) y de los 61 a los 65 para carreras medias (entre 33 y 36,5 años).

El factor de sostenibilidad previsto en la Ley 5/2013 asegura la equidad intergeneracional, es decir, que la generosidad del sistema de pensiones es la misma para todos los jubilados, independientemente de la esperanza de vida de la cohorte a la que pertenezcan.

Empezará a aplicarse anualmente desde 2019 y se revisará automáticamente cada cinco años. Re caerá exclusivamente sobre las nuevas pensiones, afectando sólo a los ingresos calculados de los nuevos pensionistas, no a la edad de retiro. El factor estará vinculado a los cambios observados en la esperanza de vida a los 67 años, tomando como año base el 2012.

Usando las tablas de mortalidad de Eurostat, el factor de sostenibilidad pasa de un 100% del valor de la pensión de las altas en 2018 al 82% en 2060, en línea con un aumento de la esperanza de vida a los 67 años de 18,8 años en 2012 a 22,8 años en 2060.

La Ley 23/2013 también reemplaza la actualización de las pensiones por el IPC por un nuevo índice de revalorización de pensiones (IRP), que constituye una reforma estructural de gran calado gracias a la cual queda garantizada la sostenibilidad futura del sistema de pensiones, entendida como la capacidad de auto-financiarse. Este índice no solo permite neutralizar los riesgos sobre la sostenibilidad que pudiese crear cualquier shock demográfico o macroeconómico, sino que sobre todo enfatiza la necesaria correspondencia que deben guardar los ingresos y los gastos del sistema.

Todas las pensiones de la Seguridad Social, incluidas las no contributivas y las de Clases Pasivas del Estado, se incrementarán anualmente en el porcentaje de aumento del IRP, que se fijará anualmente en la Ley de Presupuestos, y que ha entrado en vigor en enero 2014.

Para evitar oscilaciones importantes en la tasa de crecimiento del IRP, se utilizan medias de un período de 11 años centradas en el año para el que se calcula el correspondiente IRP de todos los componentes que entran en su fórmula (ingresos, gastos y saldo presupuestario, expresado como porcentaje del gasto).

En su conjunto, todas las medidas adoptadas en 2013 tienen un impacto macroeconómico significativo según el Modelo de Simulación por Cohortes de la Comisión. En concreto, la edad efectiva de jubilación aumenta prácticamente en un año entre 2014 y 2060. Hasta 2027, la edad efectiva de jubilación aumenta en casi nueve meses como resultado del establecimiento, en el RDL 5/2013, de condiciones más estrictas para acceder a la jubilación anticipada. Este incremento es adicional al impacto de 2 años estimados por la reforma de 2011. Entre 2027 y 2060 el factor de sostenibilidad genera un aumento adicional de 2 meses.

En consecuencia, las reformas de 2013 tienen un impacto significativo sobre la tasa de participación y sobre el PIB real. En concreto, la tasa de participación para las edades de 15 a 74 años aumenta en 1,3 puntos en 2060 (de 67,4 a 68,6%) y ya en 2023 el aumento estimado es de 0,5 puntos (de 68,0 a 68,5%). Por su parte, esta mayor participación tiene un impacto positivo sobre el empleo y por tanto sobre el PIB. Así el impacto de la reforma en 2060 es un aumento del PIB real del 1,8% respecto del PIB sin reforma en 2060, y en 2023 dicho aumento ya asciende al 0,7%.

Por otra parte, desde enero de 2011 todos los funcionarios de nuevo ingreso de las AAPP se integran en el Régimen General de la Seguridad Social, por lo que el sistema de clases pasivas irá desapareciendo progresivamente.

### **Consolidación de las finanzas públicas y Fondo de Reserva de la Seguridad Social**

La sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas se refuerza fundamentalmente por el ajuste del gasto asociado al envejecimiento. El indicador más relevante para evaluar la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas, el denominado S2, alcanzaba en el informe de seguimiento de sostenibilidad de la deuda (*Debt Sustainability Monitor* o DSM) de otoño de 2013 un valor del 5.6 % del PIB, explicado en dos terceras partes por el deterioro del saldo estructural primario y en la parte restante por el aumento del gasto asociado con el envejecimiento. Este resultado implicaba que, para que a largo plazo los ingresos acumulados de las AAPP se igualasen a sus gastos acumulados, habría que acometer un aumento de la presión fiscal, una reducción de otros gastos públicos o una combinación permanente de ambos de esa magnitud de forma permanente.

Como consecuencia de las reformas de pensiones adoptadas por España en 2013, el indicador de sostenibilidad S2 mejorará sensiblemente. Utilizando las Previsiones de Invierno de 2014 de la Comisión, se ha llevado a cabo un ejercicio de estimación del S2 para el caso en el que el saldo primario estructural se mantuviese a medio y largo plazo en el nivel estimado por la Comisión para 2015 (escenario *no policy change*), es decir, en un -2.2 % del PIB. Como resultado de

las reformas de pensiones de 2013, el componente de Cambio de Largo Plazo se ha contraído fuertemente, pasando a contribuir negativamente al S2, tanto a causa del mayor empleo y PIB generado, como sobre todo del esfuerzo de contención del gasto. Así, el S2 ha pasado de exigir un ajuste fiscal del saldo estructural primario para cumplir con la restricción presupuestaria intertemporal en un horizonte infinito de 5,6 puntos porcentuales a 2,7 puntos porcentuales de PIB. Además, si se utilizara un saldo estructural primario de medio y largo plazo menos deficitario, tal y como el previsto en este Programa de Estabilidad, el componente Posición Presupuestaria Inicial también se reduciría, moderando aún más el nivel del indicador S2.

### Cuadro 6.2.1. Cuadro resumen del indicador S2

En % del PIB

	Invierno 2014 Post-reforma	Otoño 2013*
<b>S2</b>	<b>2,7</b>	<b>5,6</b>
Posición Presupuestaria Inicial	3,8	3,8
Cambio de Largo Plazo	-1,1	1,9
*Debt Sustainability Monitor, otoño 2013. COM no-policy change scenario. Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad.		

Por otro lado, es preciso señalar que, gracias a los superávits acumulados por la Seguridad Social en el pasado, el sistema de pensiones cuenta con activos de reserva con los que poder atender necesidades futuras en materia de prestaciones contributivas. Así, desde su creación en 2000, las sucesivas dotaciones al Fondo de Reserva de la Seguridad Social han permitido contar, en diciembre de 2013, con 53.744 millones de euros (5,25% del PIB), una vez descontados los importes que la Seguridad Social utilizó en 2012 y 2013 para hacer frente al pago de pensiones (18.651 millones de euros). La rentabilidad media anual del fondo es del 4,56%. La política de gestión de los activos de reserva del sistema de pensiones, mantenida en 2013, se basa en los principios de seguridad, rentabilidad, diversificación de riesgos y adecuación al horizonte temporal de flujos de entrada de fondos y de disposición de los mismos para la cobertura de las pensiones de carácter contributivo.

### Control del gasto sanitario y farmacéutico

Las medidas urgentes para garantizar el Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de las prestaciones aprobadas por el Real Decreto-ley 16/2012 han tenido y seguirán teniendo un impacto permanente en la reducción del gasto público sanitario, debido a la disminución de los gastos de personal, consumos intermedios, y a las reformas introducidas en el gasto en farmacia principalmente. Los gastos de personal y farmacia representaron el 63% del gasto público sanitario en el ejercicio 2010.

En cuanto a la reducción de los costes de personal, el Real Decreto Ley 20/2011 estableció que en el año 2012 se mantendría la congelación salarial de los empleados públicos; limitó la reposición de efectivos sanitarios a situaciones de estricta necesidad e incrementó el horario laboral de los funcionarios, que

pasaba a 37,5 horas semanales. Paralelamente durante el año 2012 distintas medidas legislativas sobre empleados públicos afectaron al personal sanitario e incidieron en la reducción del gasto sanitario. Así, por ejemplo, la modificación del régimen retributivo en situaciones de incapacidad temporal, la reducción del número de días de libre disposición y la supresión de días libres adicionales de vacaciones.

Las medidas de contención del gasto antes citadas supusieron una caída en los asalariados públicos a lo largo de los tres primeros trimestres de 2013 del 7,2%, 5% y 4,4% respectivamente. Contención interrumpida en el cuarto trimestre al crecer un 2,3%. Según la ETCL la caída del coste laboral por trabajador en actividades sanitarias y servicios sociales fue del 2% interanual hasta el tercer trimestre de 2013 y en el cuarto experimenta aumento debido al cobro de la paga extra en 2013 que se suprimió en 2012.

Por lo que respecta al gasto farmacéutico, el realizado a través de receta oficial del sistema nacional de salud registró una notable desaceleración en los últimos años, pasando de un crecimiento del 6,9% en 2008 a una reducción del 8,8% en 2011, del 12,26% en 2012 y del 6,01% en 2013. El ahorro anual del 2013 respecto a 2012 asciende a 586,7 millones de euros.

El esfuerzo conseguido en esta rúbrica es resultado de las medidas adoptadas en el Real Decreto ley 16/2012, que inciden en la reducción del gasto farmacéutico desde el lado de la oferta, con la disminución del precio, la potenciación del uso de genéricos, la aplicación del sistema de precios de referencia y la menor financiación para medicamentos para síntomas menores (Resolución de 2 de agosto de 2012, de la Dirección General de Cartera Básica de Servicios del Sistema Nacional de Salud y Farmacia).

Por el lado de la demanda, desde 2012 se ha limitado el gasto público en farmacia por medio de la nueva aportación del usuario, más equitativa y solidaria, de forma que aporta más quien más tiene, a la vez que salvaguarda a quienes menos tienen; por su efecto desincentivador en la acumulación innecesaria de fármacos en el domicilio. En 2013, la Resolución de 10 de septiembre contribuyó a este enfoque, porque modificó las condiciones de financiación pública de los medicamentos que se dispensan a los pacientes no hospitalizados en los servicios de farmacia de los hospitales, mediante la introducción de la aportación del usuario.

El resultado en 2013 ha sido una reducción de 54 millones en el número de recetas facturadas, es decir, de un 5,93% menos. Antes de la reforma, hasta Julio de 2012 (fecha de entrada en vigor de la medida de aportación del usuario) el número de recetas crecía al 2,23%, (acumulado de enero a junio 2012 respecto a acumulado enero a junio 2011). Paralelamente el gasto medio por receta se ha mantenido en 10,7 euros durante 2012 y 2013.

Desde el 1 de julio de 2012 hasta finales de enero de 2014, el Sistema Nacional de Salud ha registrado un ahorro solo en el gasto farmacéutico de 2.892 millones de euros. El gasto público en medicamentos se mantiene en el 15% del gasto sanitario, lo que equipara a España con la Unión Europea. Sigue aumentando el

consumo de genéricos, que suponen en enero de 2014 el 47% de los envases de medicamentos facturados, frente al 34,1% de 2011.

Además, han contribuido también al ahorro farmacéutico la modificación a la baja del precio de cerca de 1.000 presentaciones de medicamentos, así como el fomento de genéricos mencionado anteriormente.

La factura farmacéutica actual en enero de 2014 se situó, de este modo, por debajo de la registrada hace una década en enero de 2004.

El impacto económico total en 2012, añadiendo el de las medidas mencionadas hasta ahora, además de otras medidas puestas en marcha, tales como las derivadas de la adecuación de la normativa española a la normativa comunitaria en cuanto a la asistencia de las personas de los países miembros y al espacio europeo; el ahorro obtenido de la creación de la plataforma de compras centralizadas y otras de menor cuantía, suman un ahorro total en 2012 y 2013 en ejecución presupuestaria de Contabilidad Nacional de 5.400 millones de euros.

### **Racionalización del sistema de dependencia.**

Los datos estructurales y las cifras más significativas del gasto en materia de dependencia plantearon la necesidad de corregir una situación que ponía en riesgo la viabilidad del Sistema de Ayuda a la Dependencia. Para ello el Real Decreto ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y fomento de la competitividad, estableció, entre otras, una minoración de las cuantías correspondientes al Nivel Mínimo de protección garantizado; la reducción de las cuantías máximas de las prestaciones económicas por cuidados en el entorno familiar; la eliminación de la financiación estatal de las Cotizaciones a la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales y se modifica el calendario de aplicación de los servicios y prestaciones para aquellos que se encuentren en una situación de Dependencia Moderada, que se retrasa hasta julio de 2015.

Las medidas contenidas en este RDL expresan la necesidad de acometer mejoras para garantizar la sostenibilidad, las cuales empezaron a tener impacto económico en 2012. Pero será en los años 2013 y 2014 cuando está previsto que el ahorro ascienda a 1.391 y 1.473 millones de euros en niveles de cada año.

### **6.3. Pasivos contingentes**

En esta sección se presenta la información más reciente disponible sobre los avales concedidos por la Administración General del Estado, que está referida al día 31 de marzo de 2014.

**i) Avales con origen en el Real Decreto-ley 7/2008, de Medidas Urgentes en Materia Económico-Financiera del Plan de Acción Concertada de los Países de la Zona Euro.** En su Artículo 1, la mencionada norma autorizó el otorgamiento de avales del Estado a las emisiones que realizasen las

entidades de crédito a partir de su entrada en vigor. El saldo vivo por este concepto asciende a 32.853 millones de euros.

- ii) **Avales a emisiones del Fondo de Titulización del Déficit del Sistema Eléctrico**, cuya regulación más reciente se encuentra en el Real Decreto-ley 6/2010, de 9 de abril. El saldo vivo al final del primer trimestre de 2014 se situó en 22.504 millones de euros.
- iii) **Avales a emisiones de la Facilidad Europea de Estabilización Financiera**, en virtud del Real Decreto-ley 9/2010, de 28 de mayo, por importe de 34.668 millones de euros.
- iv) **Avales a emisiones de Fondos de Titulización para Financiación PYME**, regulada en el Artículo 55 de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013: su saldo vivo asciende a 1.727 millones de euros.
- v) **Avales a emisiones del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB)**, creado en virtud del Real Decreto-ley 9/2009, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito, cuyo saldo vivo asciende a 5.795 millones de euros.
- vi) **Avales a emisiones de la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (Sareb)**, creada en virtud de la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito, cuyo saldo vivo asciende a 48.391 millones de euros.
- vii) **Avales a entidades no clasificadas**, con un saldo vivo de 584 millones de euros.

En suma, el riesgo total asumido por el Estado en concepto de avales ascendía a fecha de 31 de marzo de 2014 a 146.523 millones de euros.

## **7. LA CALIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS**

### **7.1. Introducción**

En el marco del Semestre Europeo, la Comisión ha publicado su Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2014, que identifica las prioridades de la UE para 2014 con el fin de impulsar el crecimiento y la creación de empleo, las cuales han sido refrendadas por el Consejo ECOFIN. En este contexto, y atendiendo a la situación económica y financiera existente, se aboga por continuar con el saneamiento de las cuentas públicas mediante una combinación de medidas de gastos e ingresos que sean eficientes y favorables al crecimiento, y que se vean complementadas con medidas adicionales para reforzar el potencial de crecimiento.

Por el lado del gasto, se recomienda centrar la atención en la calidad del gasto público y en la modernización de la administración a todos los niveles. Asimismo, se considera necesario mantener las inversiones en educación, investigación, energía y acción en favor del clima, así como potenciar la eficiencia y sostenibilidad de los sistemas de protección social, en especial de los sistemas de pensiones.

Por el lado de los ingresos se aboga por desplazar la carga impositiva del trabajo a bases imponibles vinculadas con el consumo y la propiedad, prestar mayor atención a la imposición medioambiental y reforzar la lucha contra el fraude.

### **7.2. Composición del gasto**

El proceso de saneamiento de las finanzas públicas desarrollado en España contiene muchos de los elementos recomendados por la Comisión.

Así, se ha puesto en marcha el Programa para la reforma de las Administraciones Públicas. La CORA publicó, el 21 de junio de 2013, un exhaustivo informe con numerosas propuestas encaminadas a la reestructuración y racionalización de la Administración Pública española. Se trata de un proceso de revisión del gasto, dado que:

- Se ha realizado un análisis en profundidad de las bases de gasto con el fin de identificar posibles ahorros y efectuar ajustes. Así, CORA ha realizado la radiografía más minuciosa y detallada del sector público español que se haya llevado a cabo en los últimos tiempos, con el fin de identificar nichos de mejora de eficiencia como son la existencia de duplicidades y solapamientos entre administraciones o la existencia de margen para simplificar procedimientos y reducir cargas administrativas.
- No se buscan recortes inmediatos, sino la sostenibilidad en el medio y largo plazo, por lo que se trata de un proceso que ha requerido y requiere tiempo.
- Pone su acento en el gasto de carácter estructural, identificando numerosas medidas orientadas a la racionalización del sector público. En efecto, se está propiciando un cambio estructural basado en criterios de eficiencia.
- Se ha incluido una fase de evaluación de los resultados de las medidas adoptadas

El informe CORA identifica diversas áreas de actuación, con base en las cuales las medidas que propone y que se están promoviendo se pueden clasificar en:

- Medidas de carácter general, entre las que cabe destacar: la Ley Orgánica de control de la deuda comercial en el sector público, la Ley de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable, la ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: todas ellas aprobadas en diciembre de 2013 y en vigor; además, la reestructuración del sector público empresarial y fundacional en proceso continuo, y la reforma de la ley de subvenciones.
- Medidas destinadas a la eliminación de duplicidades administrativas, de modo que se reduzca el coste de la actividad administrativa. El análisis se ha centrado en las duplicidades entre la Administración general del Estado y las Comunidades Autónomas, dado que las duplicidades con las Entidades Locales han sido abordadas en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.
- Medidas de simplificación administrativa para reducir las trabas burocráticas que dificultan la tramitación de los procedimientos administrativos. Destaca en este ámbito la centralización de contratos de servicios y suministros y la gestión centralizada de servicios de contratación.
- Medidas relativas a la gestión de servicios y medios comunes, con el objetivo de centralizar actividades de gestión que puedan desempeñarse de manera unificada o coordinada.
- Medidas relacionadas con la Administración institucional, que han supuesto una revisión exhaustiva del marco normativo y el inicio de un proceso de reordenación y reestructuración del sector público administrativo.

La Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público pretende erradicar la morosidad de las AAPP y sus efectos perniciosos sobre la sostenibilidad financiera y la estabilidad presupuestaria. Esta ley modifica la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y amplía el concepto del principio de sostenibilidad financiera, que ahora también incluye el control de la deuda comercial. Se crea la obligación de las AAPP de publicar su periodo medio de pago a proveedores, que si supera en más de 30 días el plazo máximo establecido de 30 días, desencadena la puesta en marcha de un sistema progresivo de medidas que puede llegar hasta la retención de recursos para el pago a proveedores.

La Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público tiene las siguientes implicaciones para los proveedores y las administraciones:

- Reducción de cargas administrativas y ganancias de eficiencia para las empresas derivadas del uso de la factura electrónica.
- Los proveedores que prestan servicios a las AAPP estarán más protegidos al aportarles una mayor seguridad jurídica el registro y control de sus facturas.
- Las AAPP tendrán un mayor control contable de las facturas, que permitirá un mejor cumplimiento de los plazos de pago de facturas, un mejor control de gasto público y del déficit, así como profundizar en la lucha contra el fraude.

- Junto con la ley de control de deuda comercial se crea un sistema completo para la efectiva erradicación de la morosidad de las AAPP.

La reforma de la Ley de Subvenciones deriva de la necesidad de avanzar en los principios de austeridad y rigor en el gasto público en el ámbito de las subvenciones, buscando asimismo una mayor efectividad en la lucha contra el fraude en materia de subvenciones. En este sentido, se está preparando un texto que reforzará la transparencia (por ejemplo, se potenciará la Base de Datos de Subvenciones Nacionales); la simplificación y la coordinación interadministrativa; la eficacia y la eficiencia en la aplicación de los fondos públicos (buscando una mayor corresponsabilidad de colaboradores y beneficiarios); y la lucha contra prácticas que perjudiquen las finanzas públicas (de manera especial con la integración de procedimientos de control con la exigencia de reintegro).

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, por su parte, era necesaria para garantizar el correcto funcionamiento de la Administración Local. Sus objetivos son clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras administraciones de forma que se haga efectivo el principio «una administración una competencia», racionalizar la estructura organizativa de la administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera y garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso. Además, se implanta un modelo de gestión por resultados y de evaluación de la gestión y se establece la publicación del coste efectivo de los servicios, facilitando así al ciudadano la información necesaria para evaluar y comparar los servicios que recibe.

Aparte del Programa para la reforma de las Administraciones Públicas y complementario con él, hay que resaltar la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que también contribuirá a mejorar el control de la gestión de las AAPP a través de la obligación de publicidad activa para todas las administraciones y entidades públicas, el reconocimiento y garantía del acceso a la información y el establecimiento de las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento.

También debe destacarse la reforma del sistema de pensiones, a través de la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social, que viene a completar las diversas reformas acometidas desde el año 2011, con el objetivo de garantizar a medio y largo plazo el equilibrio financiero del sistema de la Seguridad Social, cuyo impacto se analiza en el capítulo 6 de este Programa. Así, esta nueva Ley:

- Establece el tope máximo y mínimo de revalorización anual, el 0,25% y el IPC más 0,50% respectivamente
- Introduce un factor de sostenibilidad, definido como un coeficiente que ligará la evolución de las pensiones a la esperanza de vida, que será revisado cada cinco años y que se aplicará a partir de 2019.

Para finalizar, se realiza un breve resumen de las principales cifras de los Presupuestos Generales del Estado para 2014, que se enmarcan en un contexto de moderado crecimiento económico, lo que permite en un contexto de reducción del 4,7% del gasto disponible para los ministerios, empezar a incrementar ciertas partidas como las destinadas a becas e investigación, sin olvidar el compromiso con el gasto social.

Cabe señalar que más de la mitad, un 51,8%, de los recursos consolidados (Estado, Seguridad Social, Organismos Autónomos y restantes organismos del sector público administrativo estatal) se destinan a gasto social, manteniéndose la austeridad de las cuentas públicas a través de una mayor eficiencia en la utilización de los recursos.

Se debe destacar que, en línea con las recomendaciones de la Comisión y el Consejo ECOFIN, la dotación de las partidas destinadas a becas y ayudas a estudiantes, aumenta un 21,5%, y las dotaciones para investigación civil en 2014, tanto por lo que se refiere al gasto no financiero como financiero, se incrementan un 1,3%.

### **7.3. Composición de los ingresos**

La consecución de los objetivos fiscales tiene en cuenta las orientaciones en materia impositiva formuladas al conjunto de los 27 Estados Miembros y muy especialmente las formuladas específicamente a España en junio de 2013. Así, se han tomado importantes medidas que complementan las adoptadas en años anteriores con el objetivo de disminuir las distorsiones del sistema impositivo y contribuir a fomentar el crecimiento y el empleo.

Las principales medidas aprobadas son las siguientes:

- Se ha continuado con la reducción de los beneficios fiscales en la imposición directa pues a través de la Ley 16/2013, de 29 de octubre, se ha modificado el Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Sociedades a efectos de suprimir las pérdidas por deterioros de los valores representativos de la participación en el capital o fondos propios de las entidades y las rentas negativas obtenidas en el extranjero por los establecimientos permanentes. Además, se han prorrogado las medidas temporales establecidas en la normativa del IS, que contribuyen a limitar los beneficios fiscales en la imposición directa.
- Adicionalmente, se ha continuado la tendencia iniciada el año anterior de dar más relevancia a la imposición medioambiental, mediante la creación, a través de la Ley 16/2013, de 29 de octubre, del nuevo Impuesto sobre gases fluorados a partir del 1 de enero de 2014.
- Se han adoptado nuevas medidas orientadas a reducir el endeudamiento de las empresas que complementan otras adoptadas en años anteriores la limitación de la deducibilidad de los gastos financieros. Concretamente, mediante la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de Apoyo a los Emprendedores y su Internacionalización, se han adoptado dos medidas que

contribuyen a dicha finalidad: la deducción por beneficios ordinarios reinvertidos en empresas de reducida dimensión y la deducción a los denominados business angels.

- Asimismo, mediante dicha Ley se han aprobado otras medidas orientadas a fomentar el crecimiento económico y la financiación empresarial como el nuevo régimen la IVA de caja para PYMES, los nuevos incentivos fiscales a la I+D+i o la ampliación del "patent box".

Además de estas medidas, siguiendo las recomendaciones efectuadas a nuestro país en junio de 2013, se creó un Comité de expertos tributarios que ha elaborado un informe que plantea una reforma integral del sistema fiscal. Dicho informe persigue, entre otros objetivos, conseguir un sistema tributario orientado al crecimiento económico (mejorando el ahorro y la eficiencia del sistema) y reducir los efectos negativos sobre la unidad de mercado, incidiendo en aspectos clave, como la neutralidad fiscal.

Con objeto de conseguir dicho objetivo, los expertos recomiendan una reducción de los tipos en los impuestos directos, tanto IRPF como IS, combinada con una eliminación de beneficios fiscales que producen distorsiones en dichos impuestos. De este modo, se incentiva el desapalancamiento de las empresas y las familias y se fomenta el crecimiento económico y la creación de empleo.

Asimismo, con el objeto de reducir las externalidades negativas de determinadas actividades, plantean una reforma sustantiva en la tributación autonómica medioambiental.

Adicionalmente, con el objetivo de fomentar la sostenibilidad del sistema, plantean en el largo plazo la posibilidad de acometer una devaluación fiscal, a través de una reducción de las cotizaciones para las rentas más bajas y un aumento de la imposición indirecta que se efectuaría cuando la economía retornase a la senda del crecimiento económico.

Tras la publicación del informe, el Gobierno está analizando las propuestas incluidas en el mismo y está trabajando en una reforma fiscal integral que contribuya a conseguir los objetivos de crecimiento económico y creación de empleo. Esta propuesta de reforma fiscal se presentará en el segundo semestre de 2014.

La reforma tiene como objetivos:

- Modernizar el sistema tributario.
- Resolver problemas existentes en el sistema tributario tales como el sesgo desincentivador del empleo y la baja recaudación. Así se podrá garantizar la suficiencia de los ingresos tributarios y aumentar la recaudación, prestando especial atención a la escasez de bases fiscales y a la lucha contra el fraude sin desincentivar el empleo.
- Contribuir a la consolidación fiscal.

- Favorecer el desarrollo económico, garantizar la unidad de mercado y la neutralidad fiscal y mejorar la competitividad de la economía española.

En el momento de remitir este Programa de Estabilidad, la reforma está todavía en fase de diseño. No obstante, se pueden definir algunas de las líneas en las que el Gobierno está trabajando:

- El punto de partida de la reforma, al igual que hizo el comité de expertos, es el "status quo" del sistema tributario en 2014. Es decir, el análisis que está llevando a cabo el Gobierno parte de la situación a día de hoy, incluyendo todas las medidas adoptadas hasta el momento.
- Las rebajas impositivas previstas por el Gobierno tendrán como objetivo reducir la brecha fiscal, es decir, reducir la diferencia entre lo que un trabajador percibe y lo que paga el empresario. Esta reducción maximiza el posible efecto de una rebaja impositiva sobre la recuperación económica y la creación de empleo.
- Se producirá una rebaja de la tributación directa. Concretamente, en el ámbito del IRPF, se excluirá de la tributación a los trabajadores que ganen menos de 12.000 € al año, para aliviar la carga fiscal a las rentas más bajas. Asimismo, las rentas bajas y medias verán reducido su tipo de gravamen aplicable. Además, mejorarán las deducciones fiscales para las familias, lo cual puede favorecer la natalidad.
- La capacidad de recaudación quedará garantizada mediante la ampliación de las bases imponibles. Adicionalmente, el Gobierno estudiará diversas alternativas, entre otras posibles, la imposición sobre la propiedad, la imposición medioambiental con el menor impacto posible en la competitividad, mecanismos de pago por uso de servicios, el incremento de los impuestos por uso frente a los que gravan la transmisión de la propiedad o la imposición sobre el sector financiero en el marco armonizado de la UE. Además, cabe señalar que mediante la rebaja del IRPF se potenciará el crecimiento de la demanda interna, y de este modo, el aumento del consumo generará un incremento de la recaudación por impuestos indirectos.
- La reforma impositiva tendrá también en cuenta aspectos relativos a la equidad y mantener los esfuerzos para la reducción de la evasión y el fraude fiscales.
- Cabe destacar que algunas de las medidas específicas propuestas en el informe, como la devaluación fiscal, ya se están implementando en España pues, en 2012, se produjo un incremento de los tipos del IVA y una reclasificación de productos de los tipos reducidos al general que ha venido seguida de reducciones en las cotizaciones sociales. Recientemente, se acaba de introducir una nueva rebaja de las cotizaciones sociales, mediante una tarifa plana de 100 euros para las contrataciones que se produzcan desde el 25 de febrero hasta el 31 de diciembre de 2014 y siempre que garantice un aumento neto del empleo indefinido. Esta medida contribuye a mejorar la competitividad, a fomentar el empleo (especialmente la

contratación indefinida) y a reducir el sesgo anti-empleo de nuestro sistema fiscal. Asimismo, hay que tener en cuenta que dicha devaluación también se sustancia con la rebaja de la tributación de las rentas más bajas pues tendrá también un efecto positivo sobre la brecha fiscal.

Por último, esta reforma tributaria supone un programa de trabajo muy ambicioso y, necesariamente, deberá ser abordada en un horizonte temporal suficiente. Por ello, las medidas deberán adoptarse en más de un ejercicio presupuestario.

## **8. MARCO INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA FISCAL**

### **8.1. La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal**

El pasado 14 de noviembre de 2013 se aprobó la Ley Orgánica 6/2013 de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, que es el resultado de dos procesos de reforma íntimamente relacionados.

El primero, la reforma del marco presupuestario español acometida por el Gobierno, motivada por la necesidad de garantizar la estabilidad presupuestaria y concebida como base fundamental para conseguir un crecimiento sostenible y sostenido y fomentar la creación de empleo.

La definición de este nuevo marco se inició con la reforma del artículo 135 de la Constitución Española en septiembre de 2011, que consagra el equilibrio estructural como principio rector de la política presupuestaria y se establece como límite al endeudamiento de las AAPP el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. En desarrollo de este precepto se dictó la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que tiene estos dos objetivos fundamentales.

Tras los grandes avances que introdujo esta Ley Orgánica en la normativa presupuestaria española, el Gobierno consideró necesario continuar el proceso de reforma, para profundizar en el cumplimiento de los objetivos de consolidación fiscal y el fortalecimiento de la confianza en la estabilidad de la economía española, mediante la creación de una nueva institución independiente que analizara la política presupuestaria.

El segundo proceso, en paralelo con la aprobación de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera se estaba llevando a cabo a nivel europeo y supuso la reforma del sistema de gobernanza económica y fiscal en la Unión Europea, mediante el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación, supervisión y vigilancia de las políticas presupuestarias y macroeconómicas de los Estados miembros. Así, se han aprobado numerosas normas, requiriendo entre otros aspectos, la creación por parte de los Estados miembros de autoridades fiscales independientes. Es el caso del Tratado sobre Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, del Reglamento sobre requisitos comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona euro, y de la Directiva 2011/85/UE sobre requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

En este contexto, las recomendaciones formuladas a España en el marco del Semestre Europeo; en el marco de la evaluación del procedimiento de déficit excesivo; y en el Memorando de entendimiento firmado para la instrumentación de la ayuda financiera destinada a la reestructuración del sistema bancario español, contemplaban la puesta en marcha de una autoridad fiscal independiente que proporcionara análisis y asesoramiento y supervisase la

conformidad de la política presupuestaria con las normas presupuestarias nacionales y de la UE.

Así, todos estos elementos motivaron la aprobación de la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, que configura a dicha Autoridad como un ente con autonomía e independencia funcional cuyo objetivo último es contribuir al cumplimiento efectivo por las AAPP del principio de estabilidad presupuestaria previsto en el artículo 135 de la Constitución Española mediante la evaluación continua del ciclo presupuestario, del endeudamiento público y el análisis de las previsiones económicas.

El siguiente paso ha sido el nombramiento del Presidente de esta nueva Autoridad, siguiendo el procedimiento marcado en la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre. Así, el Consejo de Ministros propuso, el pasado 24 de enero, a D. José Luis Escrivá para ocupar dicho cargo, habiendo sido ratificado por la mayoría de la Comisión de Hacienda del Congreso de los Diputados el 20 de febrero.

A continuación, y previo informe del Presidente de la AIREF y consulta a Comunidades Autónomas, Entidades Locales y otros organismos como el Banco de España, el FMI y la Comisión Europea, el Consejo de Ministros aprobó el 28 de marzo el Real Decreto por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, tal y como preveía la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, con el objetivo de desarrollar su organización y funcionamiento interno.

La independencia de la AIREF queda plenamente garantizada mediante numerosas disposiciones de su Ley orgánica de creación, entre las que destacan las siguientes:

- La AIREF se configura como entidad dotada de personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, adscrita al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a través del Ministro pero con plena autonomía funcional.
- Ni el Presidente ni el personal de la AIREF podrán solicitar ni aceptar instrucciones de las Administraciones Públicas ni de ninguna entidad pública o privada.
- El Presidente de la AIREF será designado entre personas de reconocido prestigio y amplia experiencia en materias de análisis presupuestario, económico y financiero del sector público, valorándose especialmente su independencia y objetividad de criterio. Además, su nombramiento debe ser aceptado por la correspondiente Comisión del Congreso y el Senado. Su mandato es de 6 años no renovable, lo cual garantiza la independencia de sus decisiones.
- La AIREF contará con los recursos necesarios para el adecuado desarrollo de sus funciones. Para ello, se ha creado la tasa de supervisión, asesoramiento y

seguimiento de la política fiscal, que deberán satisfacer todas las AAPP sobre las que ejerce sus funciones. Además, también contará con los ingresos procedentes de los precios públicos que reciba por la realización de estudios, las asignaciones que se establezcan anualmente en los Presupuestos Generales del Estado y los productos y rentas derivados de los bienes y derechos que constituyen su patrimonio.

Para cumplir con los fines que tiene encomendados, la AIREF desarrollará las siguientes funciones, de forma única y exclusiva en todo el territorio español y con respecto a todos los sujetos integrantes del sector público:

- Elaboración de informes. Si la administración o entidad a la que se refiere el informe se aparta de las recomendaciones contenidas en el mismo, deberá motivarlo. Su Ley Orgánica de creación prevé informes sobre las siguientes cuestiones:
  - Las previsiones macroeconómicas que se incorporen en los proyectos de presupuestos de las administraciones públicas o el Programa de Estabilidad.
  - Los cambios que se produzcan en la metodología utilizada para calcular las previsiones tendenciales de ingresos y gastos y la tasa de referencia de crecimiento a las que alude la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
  - El proyecto de Programa de Estabilidad, con especial valoración de los compromisos que garanticen el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, el límite de deuda pública y la regla de gasto.
  - El cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública y de la regla de gasto de todas las administraciones públicas, considerando la ejecución presupuestaria y las medidas previstas en el año en curso y el inmediato anterior.
  - El establecimiento de los objetivos individuales para las Comunidades Autónomas de estabilidad presupuestaria y deuda pública.
  - Los planes económico-financieros y de reequilibrio de la Administración Central y las Comunidades Autónomas, con carácter previo a su aprobación.
  - Los proyectos y líneas fundamentales de los presupuestos de las Administraciones Públicas.
  - La aplicación de los mecanismos de corrección previstos en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
  - La concurrencia de las circunstancias excepcionales previstas en el artículo 11.3 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y

Sostenibilidad Financiera que permiten una desviación del objetivo de estabilidad.

- Emisión de opiniones a iniciativa propia sobre las cuestiones que se disponga, como la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo.
- Elaboración de estudios, bajo encargo del Gobierno, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, la Comisión Nacional de la Administración Local, la Comisión Financiera de la Seguridad Social, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

Por último, se debe destacar que para el correcto desempeño de sus funciones, la AIREF tendrá acceso a la información económico-financiera correspondiente a cualquiera de los sujetos integrantes del sector público sobre los que ejerce sus funciones. Para tal fin, la Central de Información Económico-Financiera de las Administraciones Públicas le facilitará el acceso a toda la información de que disponga. Además, en el caso de requerir información adicional, podrá dirigir una solicitud a la Administración correspondiente. Es importante señalar que la falta de aportación de la documentación requerida podrá ser calificada como incumplimiento del deber de colaboración y llegar a desencadenar la aplicación de los mecanismos correctores previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

En conclusión, España cuenta con una institución independiente que velará por el cumplimiento de las reglas fiscales y la definición de políticas fiscales rigurosas, reforzando por tanto la credibilidad de las políticas adoptadas y garantizando la sostenibilidad de las finanzas públicas.

## **APÉNDICE. INTRODUCCIÓN DEL NUEVO SISTEMA DE CUENTAS NACIONALES Y REGIONALES SEC-2010**

El marco metodológico utilizado actualmente para la elaboración de las Cuentas Nacionales de España (CNE) es el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC-95), establecido por Reglamento del Consejo (CE) N° 2223/96 y de obligatoria aplicación en todos los países de la Unión Europea. Dicho Reglamento establece un sistema de cuentas nacionales que satisface las necesidades de comparabilidad y precisión de la información necesaria para servir de base a la política económica, social y regional de la Unión Europea y la de sus Estados Miembros. El marco metodológico del SEC-95, concuerda, en líneas generales, con el Sistema de Cuentas Nacionales adoptado por la Comisión Estadística de las Naciones Unidas en 1993 (SCN-1993).

El SCN-1993 fue actualizado en la forma de un nuevo Sistema de Cuentas Nacionales, SCN-2008, adoptado por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas en febrero de 2009, surgiendo así la necesidad de revisar el Sistema Europeo de Cuentas (SEC-95) y constituir una versión del SCN-2008 adaptada a las estructuras de las economías de los Estados Miembros.

En septiembre de 2014 entrará en vigor el Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo<sup>7</sup> que establece el nuevo Sistema de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC-2010) con el objetivo de adaptar las cuentas nacionales al nuevo entorno económico, a los avances en la investigación metodológica y a las necesidades de los usuarios. Así, a partir de la entrada en vigor del citado Reglamento, el actual SEC-95<sup>8</sup> será reemplazado por el SEC-2010 en todos los países de la Unión Europea.

El Sistema Europeo de Cuentas establecido por este Reglamento (SEC-2010) incluye una parte metodológica (Anexo A) y un programa de transmisión de datos (Anexo B) que define las cuentas y tablas que deben facilitar todos los Estados miembros a la Comisión según los plazos especificados. Así, la Unión Europea introducirá el SEC-2010 en septiembre de 2014, cuando el programa de transmisión de datos incluido en el citado Reglamento entre en vigor, incorporando esta nueva metodología en las cuentas nacionales de todos los Estados Miembros.

En el caso de España, el Instituto Nacional de Estadística (INE) tiene previsto incorporar a partir de octubre de 2014 la nueva metodología del SEC-2010 en las operaciones del Sistema de Cuentas Nacionales y Regionales mediante una operación de cambio de base contable. Así, la nueva base 2010 de la Contabilidad Nacional y Regional de España, incluirá modificaciones metodológicas y estadísticas respecto a la actual base contable 2008. Las primeras se referirán, fundamentalmente, a la integración en dicho sistema de los principios contenidos en el SEC-2010, mientras que los cambios estadísticos, como es habitual en las operaciones de cambio de base en el ámbito de las

---

<sup>7</sup> El Reglamento (UE) N° 549/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013 sobre el sistema europeo de cuentas nacionales y regionales en la Unión Europea deberá ser aplicado por primera vez a los datos que se transmitan a la Comisión Europea (Eurostat) a partir del 1 de septiembre de 2014.

<sup>8</sup> Reglamento (UE) N° 549/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013 sobre el sistema europeo de cuentas nacionales y regionales en la Unión Europea.

cuentas nacionales, tendrán su origen en la utilización y adaptación de nuevas fuentes estadísticas y en la aplicación de nuevos métodos y procedimientos de estimación de los agregados contables.

Estos cambios tendrán un impacto sobre los principales agregados macroeconómicos y, en particular, sobre el PIB, procediendo la mayor parte del impacto de dos cambios metodológicos: la capitalización de los gastos en investigación y desarrollo y la capitalización del gasto militar.

En el actual sistema SEC-95, los gastos en investigación y desarrollo (I+D) se consideran consumos intermedios mientras que en el nuevo SEC-2010 el resultado de la actividad de I+D se "capitaliza", es decir, los resultados de esta actividad se reconocerán como activos fijos.

De igual manera, en el SEC-95 las adquisiciones militares de sistemas de armamento, aviones militares o buques, se consideran consumo intermedio independientemente de su vida útil, tratamiento que no corresponde a la realidad económica ya que los sistemas de armamento militar (barcos, submarinos, aviones militares, tanques,...) son activos fijos utilizados de forma continua durante más de un año en la producción de servicios de defensa. Por ese motivo, en el SEC-2010 este tipo de gasto será tratado como inversión en capital fijo.

Como resultado de estos dos cambios, el PIB previsiblemente se revisará al alza, y afectará a otros agregados macroeconómicos importantes, como el déficit público o la deuda pública.

**ANEXO: CUADROS DEL PROGRAMA DE ACCIÓN EFECTIVA**

**Cuadro A.1.1. Ejecución presupuestaria trimestral para el conjunto de las Administraciones Públicas y cada uno de sus subsectores**

<i>Millones €</i>	2013				2014
	T1	T2	T3	T4	Hasta febrero
<b>Saldo total por subsectores</b>					
1. Total Administraciones Públicas	13.902	18.454	6.736	4.373	32.830
2. Administración Central	-33	-2.629	-9.157	-7.303	15.670
3. Comunidades Autónomas	5.338	3.444	6.668	6.028	13.390
4. Corporaciones Locales	2.273	6.355	8.541	5.666	ND
5. Seguridad Social	6.324	11.284	684	-18	3.770
Para cada subsector	<b>Conjunto Administraciones Públicas</b>				
<b>6. Total ingresos</b>	<b>185.641</b>	<b>354.847</b>	<b>541.459</b>	<b>824.074</b>	<b>139.876</b>
<b>7. Total gastos</b>	<b>171.739</b>	<b>340.475</b>	<b>534.723</b>	<b>819.701</b>	<b>107.046</b>

**Cuadro A.1.2. Ejecución presupuestaria trimestral para el conjunto de las Administraciones Públicas y cada uno de sus subsectores (Continuación)**

<i>Millones €</i>	2013				2014
	T1	T2	T3	T4	Hasta febrero
<b>Saldo total por subsectores</b>					
1. Total Administraciones Públicas					
2. Administración Central	-33	-2.629	-9.157	-7.303	15.670
3. Comunidades Autónomas					
4. Corporaciones Locales					
5. Seguridad Social					
Para cada subsector	<b>Administración Central</b>				
<b>6. Total ingresos</b>	<b>69.781</b>	<b>132.471</b>	<b>189.319</b>	<b>307.536</b>	<b>63.019</b>
<b>7. Total gastos</b>	<b>69.814</b>	<b>135.100</b>	<b>198.476</b>	<b>314.839</b>	<b>47.349</b>

**Cuadro A.1.3. Ejecución presupuestaria trimestral para el conjunto de las Administraciones Públicas y cada uno de sus subsectores (Continuación)**

Millones €	2013				2014
	T1	T2	T3	T4	Hasta febrero
<b>Saldo total por subsectores</b>					
1. Total Administraciones Públicas					
2. Administración Central					
3. Comunidades Autónomas	5.338	3.444	6.668	6.028	13.390
4. Corporaciones Locales					
5. Seguridad Social					
Para cada subsector	<b>Comunidades Autónomas</b>				
<b>6. Total ingresos</b>	<b>57.487</b>	<b>121.842</b>	<b>179.850</b>	<b>271.192</b>	<b>49.345</b>
<b>7. Total gastos</b>	<b>52.149</b>	<b>118.398</b>	<b>173.182</b>	<b>265.164</b>	<b>35.955</b>

**Cuadro A.1.4. Ejecución presupuestaria trimestral para el conjunto de las Administraciones Públicas y cada uno de sus subsectores (Continuación)**

Millones €	2013			
	T1	T2	T3	T4
<b>Saldo total por subsectores</b>				
1. Total Administraciones Públicas				
2. Administración Central				
3. Comunidades Autónomas				
4. Corporaciones Locales	2.273	6.355	8.541	5.666
5. Seguridad Social				
Para cada subsector	<b>Corporaciones Locales</b>			
<b>6. Total ingresos</b>	<b>16.458</b>	<b>33.685</b>	<b>52.542</b>	<b>78.309</b>
<b>7. Total gastos</b>	<b>14.185</b>	<b>27.330</b>	<b>44.001</b>	<b>72.643</b>

**Cuadro A.1.5. Ejecución presupuestaria trimestral para el conjunto de las Administraciones Públicas y cada uno de sus subsectores (Continuación)**

Millones €	2013				2014
	T1	T2	T3	T4	Hasta febrero
<b>Saldo total por subsectores</b>					
1. Total Administraciones Públicas					
2. Administración Central					
3. Comunidades Autónomas					
4. Corporaciones Locales					
5. Seguridad Social	6.324	11.284	684	-18	3.770
Para cada subsector	<b>Seguridad Social</b>				
<b>6. Total ingresos</b>	<b>41.915</b>	<b>84.076</b>	<b>119.748</b>	<b>167.037</b>	<b>27.512</b>
<b>7. Total gastos</b>	<b>35.591</b>	<b>72.792</b>	<b>119.064</b>	<b>167.055</b>	<b>23.742</b>

**Cuadro B.1.1. Ejecución trimestral en contabilidad nacional para el conjunto de las Administraciones Públicas y para cada subsector**

millones €	código ESA	Acumulado				Desacumulado				2014
		2013				2013				Hasta febrero*
		T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	
<b>B.9 PDE Capacidad (+) o Necesidad (-) de financiación</b>										
1. Total Administraciones Públicas	S.13	-6.186	-31.016	-46.982	-72.577	-6.186	-24.830	-15.966	-25.595	-9.856
2. Administración Central	S.1311	-9.533	-33.776	-39.619	-49.148	-9.533	-24.243	-5.843	-9.529	-10.516
3. Comunidades Autónomas	S.1312	-1.304	-8.020	-9.218	-15.781	-1.304	-6.716	-1.198	-6.563	-1.805
4. Corporaciones Locales	S.1313	2.111	2.481	5.013	4.213	2.111	370	2.532	-800	
5. Seguridad Social	S.1314	2.540	8.299	-3.158	-11.861	2.540	5.759	-11.457	-8.703	2.465
<b>Total Administraciones Públicas</b>										
<b>6. Total ingresos</b>	IR	<b>94.245</b>	<b>182.234</b>	<b>278.854</b>	<b>386.250</b>	<b>94.245</b>	<b>87.989</b>	<b>96.620</b>	<b>107.396</b>	<b>52.644</b>
De los cuales										
Impuestos sobre la producción e importaciones	D.2	32.395	59.442	86.886	112.914	32.395	27.047	27.444	26.028	17.689
Impuestos corrientes sobre la renta y la riqueza, etc	D.5	22.429	43.479	72.224	105.107	22.429	21.050	28.745	32.883	10.928
Impuestos sobre el capital	D.91	1.163	2.262	3.678	5.036	1.163	1.099	1.416	1.358	497
Cotizaciones sociales	D.61	32.583	65.216	97.483	130.438	32.583	32.633	32.267	32.955	21.662
Rentas de la propiedad	D.4	2.824	4.355	5.937	10.808	2.824	1.531	1.582	4.871	747
Otros <sup>b</sup>		2.851	7.480	12.646	21.947	2.851	4.629	5.166	9.301	1.121
<b>7. Total gastos</b>	IE (EDP)	<b>100.431</b>	<b>213.250</b>	<b>325.836</b>	<b>458.827</b>	<b>100.431</b>	<b>112.819</b>	<b>112.586</b>	<b>132.991</b>	<b>62.500</b>
De los cuales										
Remuneración de asalariados	D.1	26.058	57.306	83.771	116.090	26.058	31.248	26.465	32.319	14.271
Consumos intermedios	P.2	10.788	24.599	37.614	56.489	10.788	13.811	13.015	18.875	4.537
Transferencias sociales	D.62, D.632 <sup>c</sup>	44.286	90.744	142.807	197.901	44.286	46.458	52.063	55.094	29.042
Intereses	D.41	8.245	16.894	25.520	35.096	8.245	8.649	8.626	9.576	5.516
Subvenciones	D.3	1.370	3.038	5.126	10.447	1.370	1.668	2.088	5.321	521
Formación bruta de capital	D.51	3.997	7.789	11.645	15.167	3.997	3.792	3.856	3.522	1.885
Transferencias de capital (incluye ayuda financiera)	D.9	561	4.246	7.200	10.158	561	3.685	2.954	2.958	366
Otros <sup>d</sup>		5.126	8.634	12.153	17.479	5.126	3.508	3.519	5.326	6.362

<sup>b</sup> P.11+P.12+P.131+D.39rec.+D.7rec.+D.9rec. (other than D.91rec).  
<sup>c</sup> Under ESA95: D6311\_D63121\_D63131pay. in ESA2010 D632pay  
<sup>d</sup> D.29pay+D.4pay (other than D.41pay) +D.5pay+D.7pay+P.52+P.53+K.2+D.8.  
<sup>e</sup> Tal y como se define en el Reglamento (CE) No 479/2009.  
 \* Datos consolidados de los subsectores Administración Central, CCAA y SS hasta febrero.

**Cuadro B.1.1. Ejecución trimestral en contabilidad nacional para el conjunto de las Administraciones Públicas y para cada subsector (Continuación)**

ESA 95		Acumulado				Desacumulado				2014
millones €		2013				2013				Hasta febrero
Código ESA		T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	
<b>B.9 PDE Capacidad (+) o Necesidad (-) de financiación</b>										
1. Total Administraciones Públicas										
2. Administración Central										
3. Comunidades Autónomas										
4. Corporaciones Locales										
5. Seguridad Social										
<b>Administración Central</b>										
<b>6. Total ingresos</b>										
De los cuales										
Impuestos sobre la producción e importaciones										
Impuestos corrientes sobre la renta y la riqueza, etc.										
Impuestos sobre el capital										
Cotizaciones sociales										
Rentas de la propiedad										
Otros <sup>a</sup>										
<b>7. Total gastos</b>										
De los cuales										
Remuneración de asalariados										
Consumos intermedios										
Transferencias sociales										
Intereses										
Subvenciones										
Formación bruta de capital										
Transferencias de capital (incluye ayuda financiera)										
Otros <sup>a</sup>										
b P.11+P.12+P.131+D.39rec +D.7rec +D.9rec (other than D.91rec).										
c Under ESA95: D6311_D63121_D63131pay; in ESA2010 D632pay										
d D.29pay+D.4pay (other than D.41pay) +D.5pay+D.7pay+P.52+P.53+K.2+D.8.										
e Tal y como se define en el Reglamento (CE) No 479/2009.										

**Cuadro B.1.1. Ejecución trimestral en contabilidad nacional para el conjunto de las Administraciones Públicas y para cada subsector (Continuación)**

ESA 95		Acumulado				Desacumulado				2014
millones €		2013				2013				Hasta febrero
Código ESA		T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	
<b>B.9 PDE Capacidad (+) o Necesidad (-) de financiación</b>										
1. Total Administraciones Públicas										
2. Administración Central										
3. Comunidades Autónomas										
4. Corporaciones Locales										
5. Seguridad Social										
<b>Comunidades Autónomas</b>										
<b>6. Total ingresos</b>										
De los cuales										
Impuestos sobre la producción e importaciones										
Impuestos corrientes sobre la renta y la riqueza, etc.										
Impuestos sobre el capital										
Cotizaciones sociales										
Rentas de la propiedad										
Otros <sup>a</sup>										
<b>7. Total gastos</b>										
De los cuales										
Remuneración de asalariados										
Consumos intermedios										
Transferencias sociales										
Intereses										
Subvenciones										
Formación bruta de capital										
Transferencias de capital										
Otros <sup>a</sup>										
b P.11+P.12+P.131+D.39rec +D.7rec +D.9rec (other than D.91rec).										
c Under ESA95: D6311_D63121_D63131pay; in ESA2010 D632pay										
d D.29pay+D.4pay (other than D.41pay) +D.5pay+D.7pay+P.52+P.53+K.2+D.8.										
e Tal y como se define en el Reglamento (CE) No 479/2009.										

**Cuadro B.1.1. Ejecución trimestral en contabilidad nacional para el conjunto de las Administraciones Públicas y para cada subsector (Continuación)**

millones €	Código ESA	Acumulado				Desacumulado			
		2013				2013			
		T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4
<b>B.9 PDE Capacidad (+) o Necesidad (-) de financiación</b>									
1. Total Administraciones Públicas	S.13								
2. Administración Central	S.1311								
3. Comunidades Autónomas	S.1312								
4. Corporaciones Locales	S.1313	2.111	2.481	5.013	4.213	2.111	370	2.532	-800
5. Seguridad Social	S.1314								
<b>Corporaciones Locales</b>									
<b>6. Total ingresos</b>	IR	<b>15.141</b>	<b>30.073</b>	<b>46.641</b>	<b>65.059</b>	<b>15.141</b>	<b>14.932</b>	<b>16.568</b>	<b>18.418</b>
De los cuales									
Impuestos sobre la producción e importaciones	D.2	5.663	11.371	16.868	22.786	5.663	5.708	5.497	5.918
Impuestos corrientes sobre la renta y la riqueza, etc	D.5	2.083	3.354	6.276	9.257	2.083	1.271	2.922	2.981
Impuestos sobre el capital	D.91	450	905	1.381	2.001	450	455	476	620
Cotizaciones sociales	D.61	48	103	158	232	48	55	55	74
Rentas de la propiedad	D.4	124	244	407	592	124	120	163	185
Otros <sup>b</sup>		6.773	14.096	21.551	30.191	6.773	7.323	7.455	8.640
<b>7. Total gastos</b>	IE (EDP)	<b>13.030</b>	<b>27.592</b>	<b>41.628</b>	<b>60.846</b>	<b>13.030</b>	<b>14.562</b>	<b>14.036</b>	<b>19.218</b>
De los cuales									
Remuneración de asalariados	D.1	4.665	9.955	14.722	20.369	4.665	5.290	4.767	5.647
Consumos intermedios	P.2	3.663	8.084	12.419	19.829	3.663	4.421	4.335	7.410
Transferencias sociales	D.62, D.632 <sup>c</sup>	283	567	854	1.120	283	284	287	266
Intereses	D.41	296	566	765	1.261	296	270	199	496
Subvenciones	D.3	364	765	1.193	1.589	364	401	428	396
Formación bruta de capital	D.51	1.212	2.433	3.683	4.853	1.212	1.221	1.250	1.170
Transferencias de capital	D.9	120	238	393	565	120	118	155	172
Otros <sup>d</sup>		2.427	4.984	7.599	11.260	2.427	2.557	2.615	3.661

b P.11+P.12+P.131+D.39rec +D.7rec +D.9rec (other than D.91rec).  
<sup>c</sup> Under ESA95: D6311\_D63121\_D63131pay; in ESA2010 D632pay  
<sup>d</sup> D.29pay+D.4pay (other than D.41pay) +D.5pay+D.7pay+P.52+P.53+K.2+D.8.  
<sup>e</sup> Tal y como se define en el Reglamento (CE) No 479/2009.

**Cuadro B.1.1. Ejecución trimestral en contabilidad nacional para el conjunto de las Administraciones Públicas y para cada subsector (Continuación)**

millones €	Código ESA	Acumulado				Desacumulado				2014 Hasta febrero
		2013				2013				
		T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	
<b>B.9 PDE Capacidad (+) o Necesidad (-) de financiación</b>										
1. Total Administraciones Públicas	S.13									
2. Administración Central	S.1311									
3. Comunidades Autónomas	S.1312									
4. Corporaciones Locales	S.1313									
5. Seguridad Social	S.1314	2.540	8.299	-3.158	-11.861	2.540	5.759	-11.457	-8.703	2.465
<b>Seguridad Social</b>										
<b>6. Total ingresos</b>	IR	<b>38.310</b>	<b>80.730</b>	<b>112.987</b>	<b>149.817</b>	<b>38.310</b>	<b>42.420</b>	<b>32.257</b>	<b>36.830</b>	<b>25.864</b>
De los cuales										
Impuestos sobre la producción e importaciones	D.2	0	0	0	0	0	0	0	0	
Impuestos corrientes sobre la renta y la riqueza, etc	D.5	0	0	0	0	0	0	0	0	
Impuestos sobre el capital	D.91	0	0	0	0	0	0	0	0	
Cotizaciones sociales	D.61	29.839	59.003	88.326	117.121	29.839	29.164	29.323	28.795	19.704
Rentas de la propiedad	D.4	739	1.428	2.098	2.794	739	689	670	696	444
Otros <sup>b</sup>		7.732	20.299	22.563	29.902	7.732	12.567	2.264	7.339	5.716
<b>7. Total gastos</b>	IE (EDP)	<b>35.770</b>	<b>72.431</b>	<b>116.145</b>	<b>161.678</b>	<b>35.770</b>	<b>36.661</b>	<b>43.714</b>	<b>45.533</b>	<b>23.399</b>
De los cuales										
Remuneración de asalariados	D.1	557	1.253	1.825	2.538	557	696	572	713	343
Consumos intermedios	P.2	226	547	807	1.206	226	321	260	399	130
Transferencias sociales	D.62, D.632 <sup>c</sup>	34.351	68.996	110.806	152.444	34.351	34.645	41.810	41.638	22.534
Intereses	D.41	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Subvenciones	D.3	376	750	1.205	2.017	376	374	455	812	214
Formación bruta de capital	D.51	34	62	85	104	34	28	23	19	35
Transferencias de capital	D.9	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Otros <sup>d</sup>		226	823	1.417	3.369	226	597	594	1.952	143

b P.11+P.12+P.131+D.39rec +D.7rec +D.9rec (other than D.91rec).  
<sup>c</sup> Under ESA95: D6311\_D63121\_D63131pay; in ESA2010 D632pay  
<sup>d</sup> D.29pay+D.4pay (other than D.41pay) +D.5pay+D.7pay+P.52+P.53+K.2+D.8.  
<sup>e</sup> Tal y como se define en el Reglamento (CE) No 479/2009.

**Cuadro A.2.1. Objetivos de gastos e ingresos para el conjunto de las Administraciones Públicas**

% PIB	Código ESA	2012(P)	2013(A)	2014	2015	2016	2017
<b>1. Total objetivo de ingreso</b> (=cuadro 1c. 6)	TR	<b>37,2</b>	<b>37,8</b>	<b>38,5</b>	<b>38,8</b>	<b>38,9</b>	<b>39,0</b>
<b>De los cuales</b>							
1.1. Impuestos sobre la producción y las importaciones	D.2	10,5	11,0	11,4	11,8	12,0	12,1
1.2. Impuestos corrientes sobre la renta y la riqueza, etc	D.5	10,3	10,3	10,8	10,8	10,9	11,0
1.3. Impuestos sobre el capital	D.91	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
1.4. Cotizaciones sociales	D.61	13,0	12,8	12,6	12,5	12,3	12,3
1.5. Rentas de la propiedad	D.4	1,0	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0
1.6. Otros		2,0	2,1	2,3	2,3	2,2	2,2
<b>p.m.: Presión fiscal</b> (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)		<b>32,6</b>	<b>33,1</b>	<b>33,9</b>	<b>34,2</b>	<b>34,5</b>	<b>34,7</b>
<b>2. Total Objetivo de gasto</b> (=cuadro1c. 7)	TE	<b>47,8</b>	<b>44,9</b>	<b>44,0</b>	<b>43,0</b>	<b>41,7</b>	<b>40,1</b>
<b>De los cuales</b>							
2.1. Remuneración de asalariados	D.1	11,2	11,3	11,0	10,6	10,1	9,5
2.2. Consumos intermedios	P.2	5,7	5,5	5,4	5,1	4,9	4,6
2.3. Transferencias sociales	D.62, D.6311, D.63121, D.63131	19,0	19,3	19,2	18,8	18,4	17,8
<b>De las cuales</b> <b>Prestaciones por desempleo</b>		<b>3,1</b>	<b>2,9</b>	<b>2,6</b>	<b>2,4</b>	<b>2,2</b>	<b>1,9</b>
2.4. Intereses	D.41	3,1	3,4	3,5	3,6	3,7	3,8
2.5. Subvenciones	D.3	1,0	1,0	1,2	1,1	1,1	1,0
2.6. Formación bruta de capital	D.51	1,7	1,5	1,6	1,6	1,6	1,5
2.7. Transferencias de capital ( <i>incluye ayuda financiera en 2012 y 2013</i> )	D.9	4,5	1,0	0,5	0,5	0,4	0,4
2.8. Otros		1,6	1,7	1,7	1,6	1,6	1,5

**Cuadro A.3.1. Impacto presupuestario diferencial esperado de las medidas de ingresos adoptadas y previstas**

Medidas	Descripción	Objetivo (gasto/ingreso)	Principio contable	Estado de adopción	Millones de euros			
		ESA Code			2013	2014	2015	2016
<b>IRPF</b>		D5			<b>2.209</b>	<b>223</b>	<b>-2.485</b>	<b>-2.291</b>
Gravamen complementario del IRPF	Supone la aplicación de un gravamen complementario, temporal y progresivo a la cuota íntegra del IRPF. Este gravamen se aplica durante los ejercicios 2012, 2013 y 2014 con unos porcentajes que oscilan entre el 0,75 por ciento para las rentas más bajas, hasta el 7 por ciento para las rentas superiores a 300.000 euros	Ingresos	Caja homogénea	RDL 20/2011, de 30 de diciembre. Ley 22/2013, de 23 de diciembre (PGE 2014)	1.381	0		
Reforma IRPF			Caja homogénea				-2.566	-2.381
Retenciones	Subida del tipo de retención en actividades económicas (15% al 21%)	Ingresos	Caja homogénea	RDL 20/2012, de 13 de julio. Ley 22/2013, de 23 de diciembre (PGE 2014)	400	-609		
Compensación vivienda	Eliminación de la compensación de vivienda con carácter permanente	Ingresos	Caja homogénea	RDL 20/2012, de 13 de julio	430			
Loterías	Tributación de los premios de loterías (retención del 20%, con 2.500 euros exentos)	Ingresos	Caja homogénea	Ley 16/2012, de 27 de diciembre	267	118		
Reducción salarios sector público	Eliminación de la paga extra de los empleados públicos en 2012	Ingresos	Caja homogénea	RDL 20/2012, de 13 de julio	-269	676		
Eliminación de la deducción por inversión vivienda habitual	Supresión de la deducción por inversión en vivienda habitual para las adquisiciones que se realicen a partir del 1 de enero de 2013	Ingresos	Caja homogénea	Ley 16/2012, de 27 de diciembre		90	90	90
Ganancias patrimoniales < 1 año pasan a tipo general	En la base imponible del ahorro sólo se incluirán las ganancias y pérdidas patrimoniales derivadas de la transmisión de elementos patrimoniales que hubieran permanecido en el patrimonio del contribuyente durante más de un año	Ingresos	Caja homogénea	Ley 16/2012, de 27 de diciembre		40		
Reducción 20% rendimiento neto positivo en dos primeros ejercicios (est. directa)	Reducción del 20 por ciento sobre los rendimientos netos de la actividad económica obtenidos por los contribuyentes que hubieran iniciado el ejercicio de una actividad económica, aplicable en el primer periodo impositivo en que el rendimiento neto resulte positivo y en el periodo impositivo siguiente a este	Ingresos	Caja homogénea	Real Decreto-ley 4/2013		-9	-9	
Deducción 10% beneficios ordinarios reinvertidos	El incentivo consiste en una deducción del 10% en la cuota íntegra procedente de los beneficios obtenidos en el periodo impositivo que se invirtieran en elementos nuevos del inmovilizado material o inversiones inmobiliarias afectos a la actividad económica	Ingresos	Caja homogénea	Ley 14/2013, de 27 de septiembre, Emprendedores		-77		
"Business angels": deducción 20% inversión y exención ganancias patrimoniales	El inversor disfruta de un doble beneficio fiscal: a) Con ocasión de inversión realizada: una deducción del 20% en la cuota estatal de su IRPF, sobre un importe máximo de 20.000 euros. b) Con ocasión de la posterior desinversión exención total de la ganancia patrimonial que se genere, siempre y cuando se reinvirtiera en otra entidad de nueva o reciente creación	Ingresos	Caja homogénea	Ley 14/2013, de 27 de septiembre, Emprendedores		-6		

**Cuadro A.3.1. Impacto presupuestario diferencial esperado de las medidas de ingresos adoptadas y previstas (Continuación)**

Medidas	Descripción	Objetivo (gasto/ingreso)	Principio contable	Estado de adopción	Millones de euros			
		ESA Code			2013	2014	2015	2016
<b>Impuesto Sociedades</b>		D5			-434	2.169	-607	-2.000
Incremento del tipo de retención en rentas del capital		Ingresos	Caja homogénea	Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre	-356			
Medidas sobre pagos y otras medidas	Pago fraccionado mínimo sobre resultado contable. Pago fraccionado (tipos+BINs+25% dividendos+deduc. activos). Limitación de la deducibilidad de los gastos financieros. Supresión de la libertad de amortización. Limitación en la deducibilidad del fondo de comercio. Limitación bases imponibles negativas. Reforma en 2016 y 2017	Ingresos	Caja homogénea	Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo y Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio.	-2.786			
Reforma IS			Caja homogénea					-2.000
Gravamen especial sobre dividendos de fuente extranjera	Creación de un gravamen especial sobre dividendos y rentas de fuente extranjera derivadas de la transmisión de valores representativos de los fondos propios de entidades no residentes en territorio español	Ingresos	Caja homogénea	Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo	-80	-9		
Limitación de la deducibilidad de los gastos de amortización	De forma temporal, se limitará la deducibilidad fiscal de las amortizaciones del inmovilizado material realizadas por grandes empresas. Será de un 70 por 100 del máximo previsto en tablas. La medida tendrá efectos en 2013 a través de los pagos fraccionados. Quedan excluidas las pymes y micropymes, que podrán amortizar normalmente	EN 2013: 1900 D5; EN 2014: +300 D5	Caja homogénea	Ley 16/2012, de 27 de diciembre	1.900	300		
Gravamen por revalorización de activos.	El gravamen por revalorización permite en 2013 la actualización de balances por parte de los sujetos pasivos del IS, los contribuyentes del IRPF que realicen actividades económicas y los contribuyentes del IRNR que operen en territorio español a través de un establecimiento permanente. La actualización tendrá carácter voluntario, y está sometido a una carga fiscal del 5 por 100 del importe de la actualización. Loterías: 2M	386 D91: -381 EN D91	Caja homogénea	Ley 16/2012, de 27 de diciembre	388	-381	-5	
Tipos reducidos 15% / 20% nuevas empresas en dos primeros ejercicios	Se establece un tipo de gravamen del 15 por ciento para los primeros 300.000 euros de base imponible, y del 20 por ciento para el exceso sobre dicho importe, aplicable el primer periodo impositivo en que la base imponible de las entidades resulta positiva y en el periodo impositivo siguiente a este	Ingresos	Caja homogénea	Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero		-176	-175	
Deducción 10% beneficios ordinarios reinvertidos para las ERD	Deducción del 10% en la cuota íntegra del IS de los beneficios obtenidos en el periodo impositivo que tributan efectivamente que se invirtieran en elementos nuevos del inmovilizado material o inversiones inmobiliarias afectos a la actividad económica para empresas con volumen de negocios inferior a 10 millones de euros	Ingresos	Caja homogénea	Ley 14/2013, de 27 de septiembre, Emprendedores		-547		
Devolución 80% saldo pendiente deducción I+D+i	Las deducciones por gastos e inversiones en I+D+i podrán opcionalmente ser objeto de aplicación sin quedar sometida a ningún límite en la cuota y resultar abonada, con un descuento del 20% de su importe, cuando no hayan podido aplicarse por insuficiencia de cuota	Ingresos	Caja homogénea	Ley 14/2013, de 27 de septiembre, Emprendedores			-427	
Modificación régimen fiscal de activos intangibles	Se establece una reducción en la base imponible del 40 o 60%, según los casos, de la renta neta derivada del activo intangible cedido	Ingresos	Caja homogénea	Ley 14/2013, de 27 de septiembre, Emprendedores		-168		
Supresión deducibilidad de las pérdidas en entidades participadas	Se propone modificar el tratamiento fiscal de las participaciones en entidades, tanto residentes como no residentes, en las que se participe en al menos un 5% durante más de 1 año, así como de los establecimientos permanentes ubicados en el extranjero	Ingresos	Caja homogénea	Ley 16/2013, de 29 de octubre	500	3.150		
<b>Otros impuestos directos</b>	I.Renta de no residentes y declaración tributaria especial (DIE)	IRNR D5; D21 o D29;	Caja homogénea		-1.169			

**Cuadro A.3.1. Impacto presupuestario diferencial esperado de las medidas de ingresos adoptadas y previstas (Continuación)**

Medidas	Descripción	Objetivo (gasto/ingreso)	Principio contable	Estado de adopción	Millones de euros			
		ESA Code			2013	2014	2015	2016
<b>IVA</b>		D21	Caja homogénea		<b>8.050</b>	<b>117</b>	<b>476</b>	
Bajada del tipo de IVA del 8% al 4% en la compra de vivienda y subida de tipos en IIEE	La bajada del IVA de la vivienda del tipo reducido al tipo del 4% fue una medida temporal instaurada en 2011 y prorrogada hasta el 31 de diciembre de 2012	Ingresos	Caja homogénea	Real Decreto-ley 9/2011, de 19 de agosto	612	288		
Subida de tipos a partir de septiembre 2012	Subida de tipos, el general del 18 al 21%, y el reducido del 8 al 10%, y la reclasificación de determinados bienes y servicios del tipo reducido al general desde septiembre de 2012	Ingresos	Caja homogénea	Real Decreto Ley 20/2012 de 13 de julio	7.438			
Creación del régimen de IVA de caja	Se crea con efectos de 1 de enero de 2014 el régimen especial del criterio de caja con carácter voluntario para los sujetos pasivos del Impuesto cuyo volumen de operaciones durante al año natural anterior no haya superado los 2 millones de euros	Ingresos	Caja homogénea	Ley 14/2013, de 27 de septiembre, Emprendedores		-171	171	
Paso al tipo general de productos sanitarios y notarias	Se la Ley de IVA a la normativa comunitaria	Ingresos	Caja homogénea				305	
<b>Impuestos especiales y fiscalidad medioambiental</b>	Impuesto sobre el valor de la producción de energía eléctrica. Impuesto sobre producción y almacenamiento de combustible nuclear gastado. Nuevo Impuesto sobre los Gases Fluorados de Efecto Invernadero. Labores de tabaco (aumento de tipos y rebalanceo aumentado peso del elemento proporcional y reduciendo el del específico). Subida de tipo del gasóleo profesional. Biocarburantes. Gas natural (consumo y utilizado en generación de energía eléctrica). Gasóleo y fuelóleo utilizado en generación de energía eléctrica. Gas licuado del petróleo.Devoluciones derivadas de la sentencia del céntimo sanitario. Reforma directiva energía 2016. Alcohol y bebidas derivadas (se eleva la tributación de los productos Intermedios y de las Bebidas Derivadas un 10 por 100). Electricidad (exención parcial del impuesto para grandes consumidores). Carbón (se eleva el tipo de gravamen que queda fijado en 0,65 euros por gigajulio)	D21 Y D29	Caja homogénea	Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética y Ley 16/2013, de 29 de octubre. Real Decreto-ley 7/2013, de 28 de junio. Ley 16/2013, de 29 de octubre.	<b>3.092</b>	<b>647</b>	<b>0</b>	<b>1.000</b>
Tasas y otros impuestos sobre la producción (IIF)		D29	Caja homogénea		<b>149</b>		<b>600</b>	
<b>Total</b>		Ingresos			<b>11.897</b>	<b>3.156</b>	<b>-2.016</b>	<b>-3.291</b>
<b>Plan lucha contra el fraude</b>		D5 y D21	Caja homogénea		<b>1.050</b>	<b>1.000</b>		
<b>Total</b>					<b>12.947</b>	<b>4.156</b>	<b>-2.016</b>	<b>-3.291</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

**Cuadro A.4.1. Comunidades Autónomas. Impacto presupuestario esperado de las medidas de gastos e ingresos adoptadas y previstas**

Medidas	Descripción	Objetivo (gasto/ingreso)	Impacto presupuestario adicional cada año (millones €)					
			ESA Code	2012	2013	2014	2015	2016
Gasto personal	Medidas retributivas generales	D1		859,4	33,4			
	Reducción proporcional de jornada y retribuciones	D1		135,3	-5,9	4,0		
	Reducción/ supresión gratificaciones y productividad	D1		20,8	52,2			
	Medidas de gestión/planificación de personal	D1		1.334,1	54,9	180,0	200,0	
	Otras Medidas en materia de personal	D1	1.504,7	120,4	-84,3			
Gastos farmacéuticos	Gastos farmacéuticos derivados de la compra centralizada de medicamentos	D63	91,2	89,2	15,2	100,0	100,0	
	Otras medidas en materia de farmacia	D63	644,3	612,0	119,1	150,0	150,0	
Medidas en gastos corrientes y conciertos	Medidas de ahorro relacionadas con prestación de servicios y suministros	P2		278,4	286,0	500,0	370,0	
	Medidas retributivas conciertos	D63		136,9	-26,1			
	Otras medidas del capítulo II	P2	560,5	564,1	50,9	150,0		
Subvenciones y ayudas	Corrientes y de capital	D92, D99		1.127,5	214,6	300,0	200,0	
Transferencias corrientes	Otras del capítulo IV	Otro gasto corriente	3.133,8	783,2	227,8	145,0	145,0	
Transferencias de capital	Otras del Capítulo VII	D92,D99	1.715,1	296,5	249,2	92,0	150,0	
Resto de medidas	Resto de medidas (inversiones)	P51	1.971,5	687,9	254,7	100,0	100,0	
<b>Total medidas gastos</b>				<b>9.621,0</b>	<b>7.045,8</b>	<b>1.441,7</b>	<b>1.721,0</b>	<b>1.415,0</b>
Impuesto Renta Personas Físicas		D51		52,1	7,2	50,0		
Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones		D91		175,4	163,1	86,0	86,0	
Impuesto sobre el Patrimonio		D5		319,9	53,5			
Impuesto Sociedades		D5						
Impuestos medioambientales		D29	50,3	67,1	109,3	500,0	500,0	
Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados		D21	76,5	323,9	357,6	150,0	200,0	
Impuesto especial sobre determinados medios de transporte		D21	162,0	-1,7	0,0			
Impuesto sobre hidrocarburos		D21		369,4	144,2	100,0	100,0	
IGIC AIEM		D21		245,5	0,0			
Tasas		D29	188,4	53,5	23,3	80,0	80,0	
Otros tributos		D29	2.152,1	416,4	282,0	250,0	300,0	
Naturaleza no tributaria		-P51	1.225,8	213,5	2.318,8	100,0	500,0	
<b>Total medidas ingresos</b>				<b>3.855,0</b>	<b>2.234,9</b>	<b>3.459,0</b>	<b>1.316,0</b>	<b>1.766,0</b>
<b>Total medidas CCAA</b>				<b>13.476,0</b>	<b>9.280,7</b>	<b>4.900,7</b>	<b>3.037,0</b>	<b>3.181,0</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

**Cuadro A.5.1. Entidades Locales. Impacto presupuestario esperado de las medidas de gastos e ingresos adoptadas y previstas**

Medidas	Descripción	Objetivo (gasto/ingreso) ESA Code	Impacto presupuestario adicional cada año (millones €)			
			2013	2014	2015	2016
Gasto personal	Reducción de gastos de personal	D1	210,2	206,4	228,7	226,7
Gasto corriente	Reducción de gastos en compras de bienes y por servicios recibidos	P2	9,8	12,0	12,9	12,1
Sector publico empresarial	Disolución de empresas	P2		190,5	393,8	508,3
Inversiones y transferencias de capital	Reduccion de inversiones y transferencias de capital	P51, D9	124,7			
Supresion de servicios	Otras medidas por el lado de los gastos. Desaparición de Entidades locales menores y supresión de servicios que no son de competencia local	D1, P2, otro gasto corriente	349,5	659,2	2.463,8	612,2
Sanidad, educacion, servicios sociales	Traspaso de competencias en materia de sanidad, educación y servicios sociales	D1, P2.				473,0
Gestion integrada y fusiones	Gestión integrada de servicios públicos y fusiones de municipios	D1, P2.			622,1	981,5
<b>Total gastos</b>			<b>694,2</b>	<b>1.068,1</b>	<b>3.721,3</b>	<b>2.813,8</b>
Tributos	Subidas tributarias, supresión de exenciones y bonificaciones voluntarias	D29	652,6	558,1	926,5	327,9
Tributos	Refuerzo de la eficacia de la recaudación ejecutiva y voluntaria	D29	18,0	32,9	25,0	21,7
Tributos	Tasas y precios públicos	D29 Y P11	34,2	51,5	54,2	56,5
Otros ingresos	Otras medidas por el lado de los ingresos	D7 Y P11 Y D4	293,6	284,7	236,8	240,5
<b>Total ingresos</b>			<b>998,5</b>	<b>927,2</b>	<b>1.242,5</b>	<b>646,7</b>
<b>Total Entidades Locales</b>			<b>1.692,7</b>	<b>1.995,3</b>	<b>4.963,8</b>	<b>3.460,4</b>

LRSAL: Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (Ley 27/2013, de 27 de diciembre).  
Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

**BOLETÍN  
INFORMATIVO  
Nº 143  
MAYO 2014**

**COORDINACIÓN  
SECRETARIADO  
PERMANENTE  
DEL  
COMITÉ CONFEDERAL**

**REDACCIÓN  
GABINETE  
JURÍDICO CONFEDERAL**

**IMPRESIÓN  
SERVICIOS REPROGRÁFICOS  
COMITÉ CONFEDERAL**

**REDACCIÓN  
SAGUNTO, 15 - 1º  
28010 MADRID**

**TEL.: 91 593 16 28  
FAX.: 91 445 31 32**

