ACTUALIZACIÓN DEL PROGRAMA DE ESTABILIDAD

REINO DE ESPAÑA

2015 - 2018

e-NIPO 720-15-057-9

INDICE

1. RESUMEN EJECUTIVO 6
2. INTRODUCCIÓN 8
3. PERSPECTIVAS MACROECONÓMICAS 11
3.1. Evolución reciente de la economía española 11
3.1.1. Entorno internacional 11
3.1.2. Corrección de los desequilibrios macroeconómicos de España en 2014 12
3.2. Supuestos del Cuadro Macroeconómico 15
3.3. Cuadro Macroeconómico 2015-2018 17
4. DÉFICIT Y DEUDA PÚBLICA 21
4.1. Las Administraciones Públicas en 2014 21
4.2. Los Presupuestos del Estado de 2015 26
4.3. Estrategia fiscal 2015-2018. Análisis de medidas e impacto presupuestario 31
4.3.1. Estrategia fiscal 2015-2018 31
4.3.2. Política tributaria 38
4.3.3. Medidas de mercado de trabajo y Seguridad Social 46
4.3.4. Medidas de reforma de Administraciones Públicas. CORA 49
4.4. Papel de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales en la estrategia fiscal 52
4.4.1. Comunidades Autónomas 52
4.4.2. Entidades Locales 62
4.5. Previsiones de deuda pública 62
4.6. Orientación Cíclica de la Política Fiscal 64
4.7. Convergencia al Objetivo a Medio Plazo (MTO) 67
5. COMPARACIÓN CON EL PROGRAMA DE ESTABILIDAD ANTERIOR. ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD 69
5.1. Comparaciones con el anterior Programa de Estabilidad 69
5.2. Escenarios de riesgo y análisis de sensibilidad 70
5.2.1. Cambio en tipos de interés 70
5.2.2. Cambio en el crecimiento económico de los socios comerciales 71
5.2.3. Cambio en el precio del petróleo 72
6. LA SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 73
6.1. Proyecciones presupuestarias a largo plazo 73
6.2. Estrategia 76
6.3. Pasivos contingentes 82

7. LA CALIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 84
7.1. Composición del gasto. Revisión del gasto 84
7.1.1. CORA 84
7.1.2. COMUNIDADES AUTÓNOMAS. Revisión del gasto 84
7.1.3. Los Presupuestos Generales del Estado para 2015. Plan CRECE. Gasto social 88
7.2. Composición de los Ingresos 89
8. ERRADICACIÓN DE LA MOROSIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS 94
8.1. PMP y deuda comercial 94
8.2. Mecanismos de financiación a partir de 2015 96
9. MARCO INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA FISCAL 99
9.1. La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal 99
9.2. La mejora de la transparencia y del acceso a la información pública ... 100
9.3. Lucha contra el fraude, por la Intervención General de la Administración del Estado 102
9.4. Mejoras en procedimientos de control y marcos contables 103
ANEXO 106

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 3.2.1. Supuestos básicos del Escenario 2015-2018....16
Cuadro 3.3.1. Perspectivas macroeconómicas....17
Cuadro 3.3.2. Mercado de trabajo....18
Cuadro 3.3.3. Evolución de precios....19
Cuadro 3.3.4. Saldos sectoriales....20
Cuadro 4.1.1. Saldo de las Administraciones Públicas en 2014....21
Cuadro 4.1.2. Las Administraciones Públicas en 2014....22
Cuadro 4.1.3. La Administración Central en 2014....23
Cuadro 4.1.4. Las Comunidades Autónomas en 2014....24
Cuadro 4.1.5. Las Corporaciones Locales en 2014....25
Cuadro 4.1.6. Las Administraciones de la Seguridad Social en 2014....26
Cuadro 4.2.1. El Presupuesto del Estado para 2015....27
Cuadro 4.2.2. Presupuesto de ingresos impositivos del Estado para 2015....29
Cuadro 4.2.3. El Presupuesto de la Seguridad Social para 2015....30
Cuadro 4.3.1.1. Proyecciones presupuestarias....35
Cuadro 4.3.1.2. Impacto de los principales cambios normativos sobre el déficit..37
Cuadro 4.3.1.3. Proyecciones con y sin medidas desde 2015....38
Cuadro 4.3.2.1. Bases imponibles de los principales impuestos en términos de devengo....41
Cuadro 4.3.2.1.bis. Bases imponibles y demanda nacional....42
Cuadro 4.4.1.1. El Presupuesto de las Comunidades Autónomas para 2015....54
Cuadro 4.5.1. Ajuste Stock-flujo de la deuda en 2014....63
Cuadro 4.5.2. Dinámica de la deuda pública....64
Cuadro 4.6.1. Evolución cíclica....65
Cuadro 4.7.1. Convergencia al objetivo de medio plazo (MTO)....68
Cuadro 5.1.1. Diferencias con la actualización previa del Programa de Estabilidad....69
Cuadro 5.2.1.1. Efecto de un aumento de 100 puntos básicos del tipo de interés....71
Cuadro 5.2.2.1. Efecto de una reducción del 4% en la demanda de exportación....72
Cuadro 5.2.3.1. Efecto de un aumento del precio del petróleo del 10%....72

Cuadro 6.1.1. Proyecciones 2013-2060 del gasto asociado al envejecimiento 74
Cuadro 6.2.1. Cuadro resumen del indicadores S2.....79

1. RESUMEN EJECUTIVO

La Actualización del Programa de Estabilidad 2015-2018 presenta un cuadro macroeconómico prudente y realista basado en hipótesis conservadoras. La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) avala las previsiones macroeconómicas de este Programa de Estabilidad, sobre la base de los supuestos exógenos y de las políticas definidas. El Gobierno toma nota de las recomendaciones recibidas en relación con el objeto del informe, procediendo a motivarlo en caso de apartarse de éstas.

En línea con las previsiones de los principales organismos nacionales e internacionales, se proyecta una apreciable aceleración del crecimiento en 2015, que prácticamente duplicará al de la zona euro. Este crecimiento diferencial, que se mantendrá en los años siguientes del horizonte temporal, vendrá acompañado de una fuerte creación de empleo. Además, durante los próximos años, se continuará avanzando en el proceso de corrección de los principales desequilibrios macroeconómicos acumulados en el pasado.

Las reformas estructurales llevadas a cabo en los últimos años están siendo decisivas para que la economía española se sitúe en una senda de crecimiento económico sostenible. Al mismo tiempo, las reformas han permitido aprovechar mejor factores exógenos, como la reducción del precio del petróleo y la depreciación del euro. Adicionalmente, la reforma fiscal ya está contribuyendo positivamente a la recuperación del poder adquisitivo y de la confianza de consumidores y empresas. Como consecuencia, a finales de 2016 la economía española habrá recuperado los niveles de renta previos a la crisis.

La sostenibilidad del crecimiento tiene su base en una demanda interna sólida, con todos sus componentes en tasas positivas, incluida la inversión en construcción, que tras el profundo ajuste sufrido en los últimos años comienza a recuperarse. Por su parte, el sector exterior mantiene su dinamismo, favorecido por las crecientes ganancias de competitividad y las mejores perspectivas de crecimiento de nuestros principales socios comerciales. De esta forma, se prevén saldos por cuenta corriente positivos y capacidad de financiación frente al resto del mundo, que contribuirán a la mejora de la posición neta de inversión internacional y a la reducción del endeudamiento neto exterior iniciada en 2014.

Lo más relevante de este crecimiento, como ya se ha puesto de manifiesto en 2014, es que se trata de una recuperación intensiva en creación de empleo. Las mejoras estructurales alcanzadas con la reforma laboral de 2012 y las políticas activas de empleo que se han venido desarrollando, han constituido un factor esencial para reducir el umbral de crecimiento necesario para la creación de empleo, hasta situarlo por debajo del 1% del PIB. La economía española creará entre finales de 2013 y finales de 2015 más de un millón de puestos de trabajo y el número de desempleados se reducirá en una cuantía similar. Durante el horizonte de previsión se crearán en media anual más de medio millón de empleos y la tasa de paro se reducirá casi nueve puntos porcentuales, hasta situarse en el 15,6% de la población activa en 2018.

Para el año en curso y los siguientes se mantiene el compromiso con la consolidación fiscal, cumpliendo con las Recomendaciones para poner fin al procedimiento de déficit excesivo abierto a España en 2009. Se prevé una reducción del déficit presupuestario que permitirá registrar superávit primario desde 2016 y alcanzar un saldo estructural equilibrado al final del período de previsión. La ratio deuda pública/PIB iniciará una senda descendente a partir del próximo ejercicio, situándose en el 93,2% del PIB al final del periodo de previsión.

En definitiva, se presenta un escenario macroeconómico prudente que confirma la aceleración de la recuperación económica, en el marco de una política económica basada en la combinación de consolidación fiscal y reformas estructurales, favorecedora de una mayor capacidad de crecimiento y creación de empleo. El control de las cuentas públicas ha dado credibilidad a la economía española, permitiendo ahora la recuperación económica en un entorno de equilibrio fiscal estructural a medio plazo. Con ello se fortalece el marco institucional que recoge nuestra Constitución y que resulta crucial para consolidar este contexto de estabilidad y crecimiento.

2. INTRODUCCIÓN

El cuadro macroeconómico que sustenta la presente Actualización del Programa de Estabilidad supone una considerable revisión al alza de las previsiones del anterior Programa de Estabilidad y de las del Plan Presupuestario de 2015.

En el año 2014 se ha consolidado el proceso de recuperación de la economía española iniciado a mediados de 2013. Las importantes reformas estructurales llevadas a cabo en los últimos años, así como aquellas que se están implementando actualmente, están siendo decisivas para lograr un crecimiento económico sostenible y equilibrado. En este sentido, reformas como la del mercado laboral, el saneamiento del sector financiero y la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, dotan a la economía española de una mayor capacidad de crecimiento. Estas reformas están permitiendo aprovechar mejor los impulsos derivados de la reducción del precio del petróleo, la mejora de las condiciones financieras, la depreciación del euro y las mayores perspectivas de crecimiento de nuestros principales socios comerciales respecto a los pronósticos del pasado otoño.

Se ha avanzado notablemente en la corrección de los principales desequilibrios macroeconómicos. Por un lado, se ha corregido el desequilibrio exterior, registrando superávit la balanza por cuenta corriente desde 2013. Esta mejora del saldo corriente, favorecida por las ganancias de competitividad y por la creciente internacionalización de nuestras empresas, permite a nuestra economía mostrar capacidad de financiación frente al resto del mundo.

Por otro lado, continúa la necesaria disminución del endeudamiento del sector privado, que se ha reducido en más de 36 puntos porcentuales de PIB. Este proceso de desapalancamiento está siendo compatible con la reactivación de la financiación a empresas y familias, en un contexto de reducidos tipos de interés y con un sector bancario solvente y en condiciones de financiar la actividad del sector real de la economía.

Especial mención requiere la evolución del mercado de trabajo, en el que las reformas estructurales realizadas han permitido crear empleo desde las fases iniciales de la recuperación pues se ha reducido el umbral de crecimiento necesario para la creación de empleo, hasta situarlo por debajo del 1% del PIB.

Desde el punto de vista de la coyuntura, el cuadro macroeconómico refleja la consolidación de la recuperación de la economía española, con crecimientos del PIB real en el entorno del 3% durante todo el periodo de proyección. La demanda interna prolongará su dinamismo, impulsada principalmente por el consumo privado y por la inversión productiva. En este sentido, el consumo de los hogares experimenta un crecimiento robusto como consecuencia de la mayor creación de empleo, la contención de precios, los menores tipos de interés y el aumento de la riqueza financiera.

Por su parte, la inversión mantiene un perfil fuertemente expansivo impulsada por la creciente demanda, tanto interna como externa, así como por las favorables condiciones financieras y las mejores perspectivas económicas. Por vez primera

desde del inicio de la crisis, la inversión en construcción registrará tasas de crecimiento positivas y sostenidas en el tiempo. Además, a partir de 2016, se producirá una aportación positiva del sector exterior al crecimiento.

En línea con la senda de crecimiento prevista, la creación de empleo se intensifica, con tasas en el entorno del 3% anual, y la tasa de paro se reduce, situándose en el 15,6% en 2018.

Respecto a la inflación, tras el descenso derivado de la caída del precio del petróleo desde mediados de 2014, se prevé que a partir de 2016 los precios anoten tasas positivas, que serán ligeramente inferiores al 2% al final del periodo de previsión.

En lo referente al sector público, el cuadro macroeconómico contempla la prolongación de la senda de consolidación fiscal iniciada en 2012, cumpliendo con los compromisos de déficit del 4,2% del PIB en 2015 y del 2,8% en 2016 establecidos en la Recomendación de 21 de junio de 2013 del Consejo de la Unión Europea. Para ello, el Gobierno ha diseñado una estrategia plurianual que enmarca las distintas medidas a adoptar y las dota de mayor coherencia. El principal objetivo de la estrategia es aumentar la eficiencia del conjunto de ingresos y gastos de las Administraciones Públicas (AAPP), para convertir el presupuesto público en un instrumento al servicio del crecimiento económico generando unas condiciones más propicias para el desarrollo de la iniciativa privada, y el aumento de la producción y del empleo.

Desde el punto de vista de los ingresos, 2015 es el primero de los dos años de aplicación de la reforma fiscal aprobada a finales del año 2014. Esta reforma se integra en un proceso de reequilibrio de la carga fiscal directa e indirecta que comenzó en 2012. Este reequilibrio de cargas fiscales se ha extendido también a las cotizaciones a la Seguridad Social, con una reducción de las cotizaciones aprobada en febrero de 2014 para las nuevas contrataciones indefinidas (tarifa plana de 100 euros), sustituida por una reducción de 500 euros de la base de cotización también para las nuevas contrataciones indefinidas. Ambas medidas suponen un importante ahorro para las empresas y un estímulo a su demanda de trabajo indefinido. Este cambio favorecerá el crecimiento y propiciará un incremento de la recaudación a medio plazo, evitando aumentos impositivos que limiten el crecimiento de la economía y la creación de empleo.

Desde la perspectiva del gasto, se está llevando a cabo una profunda reforma de las AAPP que afecta a todos los niveles y subsectores. La reforma, que comenzó en 2012, ha abordado aspectos estructurales como la reposición o la incapacidad temporal y se ha ampliado a otros ámbitos de modernización de las AAPP. Mediante la aplicación de nuevas tecnologías, se están reduciendo cargas administrativas y eliminando duplicidades. Asimismo, y sobre la base de las conclusiones del informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), presentado en 2013, se promueve 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 está extendiendo progresivamente al ámbito territorial. 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, educación, personal y reordenación de empresas públicas.

Asimismo, es destacable el esfuerzo llevado a cabo en la racionalización y aumento de la eficiencia en las políticas de empleo, al tiempo que se han mantenido los niveles de prestación social. Además, la reforma de las pensiones logra la sostenibilidad del sistema a largo plazo y con ello su viabilidad.

El contenido y forma de la presente Actualización del Programa de Estabilidad responde a las demandas del Código de Conducta del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

La Actualización se estructura en nueve secciones. Tras el resumen ejecutivo y esta sección introductoria, en la tercera sección se describe la evolución reciente y el cuadro macroeconómico 2015-2018 para la economía española sobre el que se basan las proyecciones presupuestarias a medio plazo.

La cuarta sección describe las sendas de déficit y deuda pública, así como las medidas que se adoptarán en los distintos niveles de las AAPP para alcanzar los objetivos de déficit público.

En la quinta se compara esta Actualización del Programa de Estabilidad con la anterior y se detallan las causas de las divergencias. Se llevan a cabo ejercicios de sensibilidad de la senda de déficit frente a desviaciones de los tipos de interés, del crecimiento de nuestros principales socios comerciales y del precio del petróleo respecto a las hipótesis que sustentan el cuadro macroeconómico.

Las secciones sexta y séptima analizan la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas y su calidad, respectivamente. En la octava se analiza el plan de erradicación de la morosidad de las AAPP, aspecto relevante en el marco de las Recomendaciones Específicas para España. La Actualización termina con la sección novena relativa al marco institucional de la política fiscal.

3. PERSPECTIVAS MACROECONÓMICAS

3.1. Evolución reciente de la economía española

3.1.1. Entorno internacional

En el cuarto trimestre de 2014, la actividad mundial continuó inmersa en un proceso de expansión gradual, tanto en las economías desarrolladas como en las emergentes, con amplias divergencias por países en un contexto de descenso de los precios de las materias primas, incertidumbres geopolíticas y sanciones internacionales a Rusia.

El precio del petróleo Brent superó en junio de 2014 una cotización media de 110 dólares/barril. A partir de entonces, emprendió una evolución bajista, que se acentuó a finales de noviembre cuando la Organización de Países Exportadores de Petróleo decidió mantener su cuota de producción en 30 millones de barriles/día, en un contexto de mayor oferta a través de nuevas tecnologías de extracción. En enero de 2015, el precio del crudo se situó en 47 dólares/barril y en marzo se recuperó hasta los 56 dólares/barril.

En Estados Unidos, el ritmo de crecimiento del PIB se moderó en el último trimestre de 2014, desde el 5% del tercer trimestre (tasa intertrimestral anualizada) hasta el 2,2%. Esta desaceleración se explica, en gran medida, por un mayor avance de las importaciones que de las exportaciones, que podrían haberse resentido como consecuencia de la fortaleza del dólar. Respecto a la demanda interna, la aceleración del consumo privado se vio contrarrestada por el retroceso del gasto en defensa nacional y el ligero avance de la inversión en equipo.

En la zona euro, el PIB se aceleró en el cuarto trimestre de 2014, una décima hasta el 0,3% intertrimestral, debido principalmente a la recuperación de la inversión en capital fijo, que creció un 0,4% tras el estancamiento del tercer trimestre. Por su parte, la demanda exterior aportó dos décimas al crecimiento, al crecer las exportaciones a un ritmo superior al de las importaciones. El año 2014 se cerró con un crecimiento del PIB de la eurozona del 0,9%, después de dos años de caídas.

Las expectativas de crecimiento a medio plazo para la zona euro muestran una recuperación sustentada en factores como el descenso del precio del petróleo, las medidas de relajación monetaria del Banco Central Europeo, la depreciación del euro y las condiciones crediticias menos restrictivas. A estos factores hay que añadir el impacto positivo del Plan de Inversiones de la Unión Europea. Entre las previsiones más recientes para la eurozona, el Banco Central Europeo preveía en su Boletín Mensual de marzo un crecimiento del PIB del 1,5% en 2015, acelerándose hasta el 1,9% en 2016 y el 2,1% en 2017. Por su parte, el Fondo Monetario Internacional, en su último Informe de Perspectivas sobre la Economía Mundial, revisó al alza el crecimiento de la zona euro en 2015 y 2016, tres y dos décimas, respectivamente, hasta el 1,5% y el 1,6%.

En Alemania, el PIB se aceleró en el cuarto trimestre de 2014, anotando una tasa intertrimestral del 0,7% tras el práctico estancamiento de los trimestres centrales

del año. La recuperación de la inversión en maquinaria y equipo y la construcción compensaron la menor aportación de la demanda externa. Respecto a las perspectivas, la Comisión Europea prevé un fortalecimiento gradual del crecimiento económico fundamentado en la demanda interna, favorecida por un mercado laboral sólido y unas mejores condiciones financieras. En sus previsiones de Invierno, la Comisión revisó al alza el crecimiento previsto para el PIB alemán en 2015 y 2016, cuatro y dos décimas, respectivamente, hasta el 1,5% y el 2%.

En Francia, el PIB creció en el cuarto trimestre del pasado ejercicio un 0,1% en tasa intertrimestral, dos décimas menos que en el trimestre previo, debido a la moderación consumo y al descenso de la inversión en capital fijo, parcialmente compensados por la mejora en la aportación del sector exterior. La Comisión Europea, en sus últimas previsiones, preveía una reactivación de la economía francesa, impulsada en gran medida por el consumo privado y por el fortalecimiento de la inversión en equipo. Prevé que el PIB crezca el 1% en 2015 y el 1,8% en 2016, cifras que suponen revisiones al alza de tres décimas respecto a las previsiones de la Comisión del pasado otoño.

En el cuarto trimestre de 2014, el PIB de Italia se estabilizó, favorecido por el impulso de la demanda exterior. Entre los componentes de la demanda interna, destaca el aumento de la inversión, especialmente en medios de transporte, al tiempo que la inversión en construcción frenó su ritmo de descenso. La Comisión Europea prevé que la economía italiana crezca un 0,6% en 2015, tras la contracción del 0,4% del pasado ejercicio, y un 1,3% en 2016.

Fuera de la zona euro, el PIB de Reino Unido creció un 0,6% en tasa intertrimestral en el cuarto trimestre de 2014, igual que en el trimestre previo. La desaceleración del consumo de las familias y el descenso de la inversión fueron compensados por una contribución positiva de la demanda externa al crecimiento. La Comisión Europea prevé para 2015 un crecimiento del PIB de Reino Unido del 2,6%, como en 2014, y para 2016 anticipa una ligera moderación, hasta el 2,4%.

En lo que se refiere a las economías emergentes y en desarrollo, en los primeros meses de 2015 se observa una evolución dispar, tendencia que se espera se prolongue a lo largo de este ejercicio y el próximo. La Comisión Europea, en sus previsiones de Invierno preveía una gradual desaceleración de la economía china, hasta el 6,9% en 2016, así como un descenso del PIB en Rusia en 2015 del 3,5% y un menor crecimiento del PIB de Brasil este año, que se situaría en el 0,7%. Por el contrario, para India la Comisión revisó el crecimiento ligeramente al alza, hasta el 7,1% en 2016.

3.1.2. Corrección de los desequilibrios macroeconómicos de España en 2014

En 2014, la economía española afianzó el proceso de recuperación iniciado en la segunda mitad de 2013. De este modo, los crecimientos intertrimestrales del PIB registrados en los dos últimos trimestres de 2013 (0,1% y 0,3%, respectivamente) no sólo se mantuvieron, sino que siguieron una trayectoria ascendente (0,3%, 0,5%, 0,5% y 0,7%), cerrando el año 2014 con un avance medio anual del 1,4%.

El principal factor que explica esta senda expansiva se encuentra en el dinamismo de la demanda nacional, que desde el tercer trimestre de 2013 ha contribuido positivamente al crecimiento intertrimestral, dejando atrás doce trimestres consecutivos de detracciones. Así, en el conjunto de 2014 la demanda interna aportó 2,2 puntos al crecimiento, frente a la aportación negativa de los últimos seis años. Por componentes, el gasto en consumo privado consolidó la recuperación iniciada en 2013, cerrando el año con un crecimiento anual del 2,4%. Este dinamismo del gasto de los hogares se sustenta en la favorable evolución del empleo y de la renta disponible real, así como en el aumento de la riqueza financiera de las familias, en un contexto de moderación de precios y de tipos de interés reducidos. Adicionalmente, la reforma fiscal está contribuyendo positivamente a la recuperación del poder adquisitivo y de la confianza de los consumidores.

El gasto en consumo final de las AAPP a precios corrientes presentó en 2014 un perfil contractivo, en línea con el proceso de consolidación fiscal en el que se encuentra inmersa la economía española. La tasa de variación prevista para 2014 en el Programa de Estabilidad 2014-2017 era -1% en términos nominales, siendo la caída finalmente observada algo menor, del 0,7%, contribuyendo así al logro de los objetivos presupuestarios.

A la recuperación de la demanda interna también ha contribuido el favorable comportamiento de la inversión. Desde el segundo semestre de 2013 la formación bruta de capital fijo ha registrado tasas de crecimiento intertrimestral, positivas, cerrando el año 2014 con un crecimiento anual del 3,4%, poniendo fin a seis años consecutivos de descensos. Este comportamiento expansivo se explica por la mejor evolución de todos sus componentes. Por un lado, la inversión en bienes de equipo encadena ocho trimestres consecutivos de aumento, cerrando 2014 con un incremento anual del 12,2%, superior en 6,6 puntos al de 2013 y, por otro lado, la inversión en construcción ha frenado el proceso de ajuste, registrando desde el segundo trimestre del pasado año tasas de variación intertrimestral positivas, con mejoras tanto en el componente de vivienda como en el de otras construcciones.

Otro rasgo a destacar de la economía española en el pasado ejercicio es la prolongación en 2014 del proceso de desapalancamiento de los agentes privados, que se ha reducido en 36 puntos porcentuales de PIB desde su máximo de 2010. La deuda no consolidada del sector privado no financiero se situó en el cuarto trimestre de 2014 en el 182,4% del PIB, niveles de mediados de 2006 (162,7% del PIB en términos consolidados). En 2014, el endeudamiento del sector privado se ha reducido en 10,3 puntos porcentuales del PIB, correspondiendo 6,4 puntos a las sociedades no financieras (hasta el 111,1% del PIB) y 3,9 puntos a las familias (hasta el 71,3% del PIB). Este proceso de desapalancamiento ha permitido mayor margen de maniobra a empresas y familias.

Por otro lado, en 2014 la demanda externa drenó ocho décimas al crecimiento del PIB, comportamiento que se explica principalmente por el repunte de las importaciones, que experimentaron un avance interanual del 7,6%, frente al descenso del 0,5% de 2013, en línea con la evolución de la demanda interna. Por su parte, las exportaciones reales de bienes y servicios crecieron un 4,2% en 2014,

una décima menos que en el año anterior, impulsadas por las ganancias de competitividad. Así, el tipo de cambio efectivo real frente a los países desarrollados medido con los costes laborales unitarios de manufacturas se ha depreciado un 0,8%, frente al 1,6% de 2013, reflejo de la moderación salarial. Utilizando el IPC, la ganancia de competitividad ha ascendido al 0,9%, y si además se toman como referencia los precios de los países industrializados, la ganancia asciende al 1%, impulsada por el componente precios.

Los mercados de exportación crecieron en 2014 en el entorno del 3%, un punto más que en 2013. La contribución de las exportaciones al resto del mundo ha continuado expandiéndose, destacando el impulso de los países de América del Norte, de África y de Asia Emergente.

El proceso de recuperación económica se está produciendo sin generar desequilibrios exteriores. Así, en el conjunto de 2014 la economía española presentó capacidad de financiación frente al exterior (1,2% del PIB) y superávit por cuenta corriente (0,8% del PIB). La disminución del superávit corriente respecto al de 2013 (1,4% del PIB) se explica, principalmente, por el efecto arrastre de la demanda interna sobre las importaciones.

Como consecuencia de la capacidad de financiación, el saldo deudor en la posición neta de inversión internacional (PNII) ha comenzado a reducirse tras el máximo alcanzado en el segundo trimestre de 2014. Así, el pasado año se cerró con un saldo deudor del 93,5% del PIB, frente al 93,8% de finales de 2013.

La economía española comenzó el pasado año una etapa de creación de empleo, tras superar la fase de fuerte destrucción iniciada con la crisis económica. En 2014 el empleo EPA aumentó un 1,2% en tasa interanual, creándose a lo largo del ejercicio 433.900 empleos, lo que supone una sustancial mejora respecto de las previsiones que se contemplaban en la Actualización del Programa de Estabilidad 2014-2017. La favorable evolución del empleo ha ido acompañada de una reducción de la tasa de paro, que se situó en el 24,4% en 2014.

Detrás de esta favorable evolución del mercado de trabajo español se encuentra el mayor dinamismo y la recuperación de la actividad productiva, la moderación salarial y los favorables efectos derivados de la progresiva implantación de la reforma laboral que entró en vigor a finales de febrero de 2012 mediante el RDL 3/2012. En este sentido, cabe destacar que las reformas mencionadas y el contexto de estabilidad de precios han permitido hacer compatible un crecimiento moderado de los salarios nominales con ganancias de competitividad y del empleo. Todos estos cambios han producido una disminución del umbral de creación del empleo, que ahora se sitúa ligeramente por debajo del 1% de crecimiento del PIB.

El crecimiento del empleo en el conjunto de 2014 fue menos intenso que el del PIB (1,4%), lo que permitió que la productividad aparente del trabajo continuase avanzando, aunque a un ritmo inferior al de los años anteriores. Este comportamiento de la productividad posibilitó que el coste laboral unitario (CLU) siguiera retrocediendo. En los últimos trimestres de 2014 y en el inicio de 2015 esta

situación se revirtió, y los aumentos de la ocupación fueron incluso mayores que los del PIB, ratificando la capacidad de la economía española para experimentar una recuperación especialmente intensa en la utilización del factor trabajo.

El aumento del empleo asalariado en el conjunto del pasado ejercicio se centró en los contratos indefinidos, que aumentaron en más de 212.000 mientras que los temporales crecieron más de 176.000, situándose la tasa de temporalidad en el 24%. En cuanto a la jornada de trabajo, el incremento del empleo se apoyó tanto en los trabajadores a jornada completa como a tiempo parcial, de modo que los primeros aumentaron un 1,1% y los segundos un 1,9%. Cabe mencionar asimismo que el empleo generado se concentró exclusivamente en el sector privado, anotando un avance anual del 1,5%, mientras que el empleo público siguió disminuyendo (-0,4%).

La población activa continuó la tendencia descendente iniciada hace más de dos años, reduciéndose un 1% en el conjunto de 2014, en línea con la evolución de la población en edad de trabajar (mayor de 16 años). El paro disminuyó con intensidad, situándose la tasa de paro en el 23,7% en el cuarto trimestre.

La evolución de la inflación en 2014 estuvo condicionada, hasta bien entrado el verano, por determinados factores de naturaleza transitoria derivados de algunos efectos base asociados al grupo alimentación, especialmente la alimentación fresca. Sin embargo, a partir de agosto y hasta final de año, su principal factor determinante fue la caída de los precios de los productos energéticos, proceso que se intensificó en los últimos meses del ejercicio. Así, el Índice Armonizado de Precios de Consumo (IPCA) cerró el año 2014 con una tasa media anual del 0,2%, 1,7 puntos porcentuales inferior a la de 2013, y seis décimas inferior a la del conjunto de la zona euro. A su vez, la inflación subyacente se situó en el 0,1%, 1,6 puntos inferior que la de 2013 y un punto menor a la de la zona euro.

No obstante, además de estos efectos de naturaleza transitoria, otros elementos contribuyeron al descenso de los precios. Entre estos cabe destacar la moderación de los costes laborales por unidad de producto (CLU), fruto tanto de la desaceleración de los costes laborales como del avance de la productividad.

3.2. Supuestos del Cuadro Macroeconómico

La tabla 3.2.1 recoge las principales hipótesis en las que se basa el escenario macroeconómico que acompaña a esta Actualización del Programa de Estabilidad. Los supuestos se han elaborado utilizando, principalmente, las hipótesis comunes consideradas por la Comisión Europea (CE) a finales de marzo, disponibles para 2015 y 2016, así como las últimas proyecciones publicadas por el Banco Central Europeo (BCE) en marzo y estimaciones propias del Ministerio de Economía y Competitividad.

Cuadro 3.2.1. Supuestos básicos del Escenario 2015-2018

	2014	2015 (F)	2016 (F)	2017 (F)	2018 (F)
Tipos de interés a corto plazo (euribor a tres meses)	0,2	0,0	0,0	0,1	0,2
Tipos de interés a largo (deuda pública a 10 años, España)	2,7	1,3	1,4	1,1	1,1
Tipo de cambio (dólares/euro)	1,3	1,1	1,1	1,1	1,1
Tipo de cambio efectivo nominal zona euro (% variación)	2,1	-6,2	-0,5	0,0	0,0
Crecimiento del PIB Mundial, excluida la UE	3,7	4,0	4,4	4,5	4,6
Crecimiento del PIB de la zona euro	0,9	1,5	1,9	2,1	2,2
Volumen de importaciones mundiales excluida la UE	2,1	3,9	5,2	5,5	6,0
Mercados españoles de exportación	2,4	3,8	4,9	5,2	5,4
Precio del petróleo (Brent, dólares/barril)	99,4	61,5	68,8	68,8	68,8

(F) Previsión.
Fuentes: Banco Central Europeo, Comisión Europea y Ministerio de Economía y Competitividad.

Según la Comisión Europea, la economía mundial, excluida la UE, se irá recuperando progresivamente hasta alcanzar crecimientos próximos al 4,5% al final del período de la proyección. En este contexto, la economía de la zona euro irá afianzando la recuperación iniciada a mediados de 2013, con tasas de crecimiento en el entorno del 2% a partir de 2016.

El Banco Central Europeo inició el pasado mes de marzo un programa ampliado de compra de deuda pública y privada o *Quantitative Easing* (QE) que se prolongará hasta septiembre de 2016. Dicho proceso ya se ha dejado notar en la evolución del tipo de cambio que se sitúa en abril en el entorno de 1,07 dólares/euro. Para todo el periodo de proyección, se prevé el mantenimiento del tipo de cambio en 1,1 dólares/euro.

Respecto a los tipos de interés, la política monetaria del BCE contribuirá al mantenimiento de los tipos de la deuda pública en niveles reducidos durante el horizonte de proyección. Adicionalmente, la prima de riesgo española cuenta con margen adicional de reducción en un escenario de crecimiento sostenido, corrección de desequilibrios y minoración del déficit público. Por ello, se ha proyectado la prolongación de la tendencia a la baja de los tipos de interés españoles a largo plazo, situándose por encima del 1%. De esta forma, se ha supuesto un moderado estrechamiento de la prima de riesgo frente al forward alemán a diez años incluido en los supuestos externos de la Comisión Europea.

El mercado mundial de crudo se encuentra inmerso en un escenario de elevada incertidumbre, caracterizado por un aumento de la oferta de petróleo en Estados Unidos y Canadá y conflictos geopolíticos que afectan a importantes países productores de petróleo de Oriente Medio, Norte de África y Rusia. Paralelamente se vislumbra una cierta desaceleración del crecimiento de la economía china, el segundo consumidor mundial de combustibles fósiles después de Estados Unidos. En este contexto, a partir de los futuros de los precios del petróleo Brent se anticipa un nivel medio en 2015 de 61,5 dólares/barril, iniciando a partir de 2016 una ligera recuperación hasta alcanzar los 68,8 dólares/barril, nivel que se mantendría en los dos años siguientes.

Finalmente, el crecimiento de los mercados de exportación españoles muestra una tendencia al alza, paralela a la del comercio mundial. Estas estimaciones propias descansan en las previsiones del FMI y de la Comisión Europea para los países destinatarios de las exportaciones españolas.

3.3. Cuadro Macroeconómico 2015-2018

Las previsiones macroeconómicas de este Programa de Estabilidad han sido avaladas por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) sobre la base de los supuestos exógenos y de las políticas definidas.

El escenario macroeconómico sobre el que se basa la presente Actualización del Programa de Estabilidad refleja, a medio plazo, la consolidación de la recuperación de la economía española. Estas proyecciones se sustentan en la mejora de la confianza y el empleo, el mejor acceso al crédito, favorecido por la culminación del proceso de saneamiento financiero, así como en el contexto de moderación de precios y tipos de interés. Se trata de un patrón de crecimiento equilibrado, apoyado tanto en la demanda externa como en la interna.

El continuo proceso de desapalancamiento de hogares y empresas junto a un mayor acceso al crédito supone una mejora sustancial del contexto en el que se desenvuelve la actividad económica con relación a años anteriores. Este cambio, unido a la sensible recuperación del consumo en 2014, hace prever que la demanda interna prolongue su dinamismo en el horizonte temporal considerado, impulsada por el incremento de la renta disponible fruto del buen comportamiento del mercado de trabajo, del efecto de la reforma fiscal aprobada en 2014, y de la recuperación de la confianza.

Cuadro 3.3.1. Perspectivas macroeconómicas

Índices de volumen encadenados

Año 2010=100, salvo indicación en contrario

	ESA Code	2014 (A)	2014 (A)	2015 (F)	2016 (F)	2017 (F)	2018(F)
		Nivel	Variación anual en %				
1. PIB real	B1*g	97,4	1,4	2,9	2,9	3,0	3,0
2. PIB nominal. Miles de millones de euros	B1*g	1058,5	0,9	3,6	3,8	4,2	4,6
Componentes del PIB real							
3. Gasto en consumo final nacional privado (*)	P.3	95,2	2,4	3,3	2,9	2,7	2,5
4. Gasto en consumo final de las AA.PP.	P.3	93,4	0,1	0,1	0,1	1,0	1,5
5. Formación bruta de capital fijo	P.51	85,7	3,4	6,3	5,8	5,9	5,9
6. Variación de existencias (% del PIB)	P.52 + P.53	100,6	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
7. Exportación de bienes y servicios	P.6	118,0	4,2	5,4	6,0	5,8	5,7
8. Importación de bienes y servicios	P.7	99,6	7,6	6,7	6,4	6,3	6,2
Contribuciones al crecimiento del PIB real							
9. Demanda nacional final		-	2,1	3,2	2,9	3,0	2,9
10. Variación de existencias	P.52 + P.53	-	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
11. Saldo exterior	B.11	-	-0,8	-0,2	0,1	0,0	0,1

(*) Incluye a los hogares y a las ISFLSH (instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares).
(A) Avance; (F) Previsión.
Fuentes: Instituto Nacional de Estadística y Ministerio de Economía y Competitividad.

En este contexto, la mayor flexibilidad introducida por la reforma laboral de 2012 ha posibilitado la creación de empleo con tasas de crecimiento del PIB sensiblemente inferiores a las que resultaban necesarias antes de su entrada en vigor. De hecho, la reforma ya ha comenzado a dar frutos, a juzgar por la evolución del empleo. Según datos de la EPA, entre el cuarto trimestre de 2013 y el cuarto de 2014 se crearon 433.900 empleos y se redujo el número de parados en 477.900 personas.

Como resultado de la recuperación del empleo, que crecerá con mayor intensidad a partir de 2015, la tasa de paro se reducirá progresivamente, situándose en el 15,6% de la población activa en 2018.

Los ritmos de recuperación previstos para la ocupación y el PIB reducen ligeramente la productividad aparente por ocupado en 2015 (-0,1%) para registrar un ligero crecimiento, del 0,1%, en los dos últimos años. Al mismo tiempo, y derivado de la propia evolución de la productividad y de los salarios, los costes laborales unitarios iniciarán una senda moderadamente creciente, pasando del -0,4% en 2014 al 1,4% en 2018.

Cuadro 3.3.2. Mercado de trabajo (*)

	ESA Code	2014 (A)	2014 (A)	2015 (F)	2016 (F)	2017 (F)	2018(F)
		Nivel	Variación anual en %				
1. Ocupados total (miles de personas)		18.175,7	1,3	3,1	3,0	2,9	2,9
2. Empleo equivalente a tiempo completo (miles de personas)		16.540,0	1,2	3,0	3,0	2,9	2,9
3. Empleo (miles de horas trabajadas)		30.694,7	0,6	2,8	2,8	2,9	2,9
4. Productividad por ocupado (miles euros)		58,0	0,1	-0,2	-0,1	0,1	0,1
5. Productividad por ocupado a tiempo completo (miles euros)		63,7	0,2	-0,1	0,0	0,1	0,1
6. Productividad por hora trabajada (euros)		34,3	0,7	0,1	0,1	0,1	0,1
7. Remuneración por asalariado (**) (miles euros)	D.1	35,0	-0,2	0,2	1,0	1,3	1,6
8. Coste Laboral Unitario		-	-0,4	0,3	1,1	1,3	1,4
9. Remuneración de asalariados (millones de euros)		496.870,0	1,3	3,3	4,2	4,4	4,5
10. Tasa de paro (% de población activa)		-	24,4	22,1	19,8	17,7	15,6

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

En relación con la composición del PIB, se prevé una corrección del patrón de crecimiento en el periodo 2015-2018, con una aportación más equilibrada entre la demanda interna y la externa. Se estima una mejora en la contribución del sector exterior de seis décimas en 2015 respecto a 2014. En los años siguientes, la aportación del sector exterior pasará a terreno positivo con una contribución en el entorno de los 0,1 puntos porcentuales. Esta evolución es el resultado del dinamismo de las exportaciones, que vienen impulsadas por las ganancias de competitividad y, especialmente en los dos primeros años, por la mejora de los mercados de destino y la depreciación del euro. Por su parte, las importaciones continuarán su expansión, en línea con la evolución de la demanda interna, si bien se moderan ligeramente al final del periodo de previsión. En este contexto, la economía presentará una capacidad de financiación sostenida frente al resto del mundo, situándose en el 1,4% del PIB en 2018.

La contribución positiva de la demanda interna al crecimiento del PIB vendrá determinada, por un lado, por el buen comportamiento del consumo privado, al que se une una ligera aportación del consumo público plenamente compatible con el final del procedimiento de déficit excesivo, así como por el tono fuertemente expansivo de la inversión en capital. La evolución del consumo privado, con un fuerte dinamismo en el primer año del horizonte de previsión (crecimiento del 3,3% en 2015) y una ligera moderación en los años siguientes hasta el 2,5% en 2018, viene sustentada en la propia evolución de la renta disponible y en las mejores expectativas económicas en un contexto de moderación de precios y tipos de interés.

Por otro lado, destaca el dinamismo de la inversión en equipo y otros productos, que mantendrá su senda expansiva impulsada, entre otros factores, por la mejora de las expectativas, la evolución de las exportaciones, la continuación del proceso de desapalancamiento emprendido por las empresas (que elimina presiones financieras y libera recursos para la inversión) y la recuperación de la actividad crediticia, principalmente hacia el sector productivo. Además, la evolución de la inversión se verá favorecida por la recuperación de la inversión en construcción, sobre todo de su componente residencial, que crece por vez primer en 2015, recuperando el terreno positivo tras siete años consecutivos de caídas.

Las exportaciones se aceleran en los primeros dos años de previsión por la moderación de los costes, la creciente demanda de nuestros mercados de exportación y el mantenimiento del tipo de cambio euro/dólar. Por su parte, las importaciones de bienes y servicios mantendrán su senda de expansión, en línea con la evolución de la demanda final, alcanzando en 2018 tasas de crecimiento por encima del 6%, ligeramente superiores a las de las exportaciones.

Cuadro 3.3.3. Evolución de precios

	ESA Code	2014 (A)	2014 (A)	2015 (F)	2016 (F)	2017 (F)	2018(F)
		Nivel	Variación anual en %				
1. Deflactor del PIB		100,5	-0,5	0,6	0,9	1,2	1,6
2. Deflactor del consumo privado (*)		106,0	-0,1	-0,4	0,9	1,1	1,4
3. Deflactor del consumo público		97,9	-0,9	0,0	0,1	0,7	0,7
4. Deflactor de la formación bruta de capital fijo		93,6	-0,6	0,1	1,6	2,3	2,9
5. Deflactor de las exportaciones (bienes y servicios)		104,1	-1,7	-0,9	1,3	1,8	2,0
6. Deflactor de las importaciones (bienes y servicios)		108,7	-1,3	-3,7	1,3	1,9	2,2

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

En el proceso de corrección de los desequilibrios de la economía española, la estabilidad de los precios 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 2015-2018 por debajo del 2%.

La ausencia de presiones sobre los precios seguirá teniendo su reflejo en ganancias de competitividad, favoreciendo el comportamiento de las exportaciones, e influyendo positivamente tanto en la moderación salarial como en la renta disponible de las familias. El descenso de los precios del petróleo llevará en 2015 a una caída del deflactor del consumo privado, si bien su efecto sobre el deflactor del PIB quedará compensado por el descenso del deflactor de las importaciones.

Cuadro 3.3.4. Saldos sectoriales

% del PIB	ESA Code	2014 (A)	2015 (F)	2016 (F)	2017 (F)	2018(F)
1. Cap.(+)/Nec.(-) de financiación frente al resto del mundo	B.9	1,0	1,7	1,8	1,6	1,4
- Saldo de intercambios exteriores de bienes y servicios		2,4	2,9	2,9	2,8	2,7
- Saldo de rentas primarias y transferencias corrientes		-1,8	-1,6	-1,6	-1,6	-1,7
- Operaciones netas de capital		0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
2. Cap.(+)/Nec.(-) de financiación del sector privado	B.9	6,8	5,9	4,6	3,0	1,7
3. Cap.(+)/Nec.(-) de financiación del sector público (*)	EDP B.9	-5,8	-4,2	-2,8	-1,4	-0,3

(*) La cifra de 2014 incluye ayudas financieras.
(A) Avance; (F) Previsión.
Fuentes: Instituto Nacional de Estadística y Ministerio de Economía y Competitividad.

Desde una perspectiva sectorial, la evolución de la capacidad de financiación de la economía española se explica, en parte, por la reducción del déficit de las AAPP, que pasa del 5,8% del PIB en 2014, incluida la asistencia al sector financiero, al 0,3% del PIB en 2018. Por su parte, el sector privado moderará su capacidad de financiación a lo largo del periodo de previsión. En el caso de las familias, se prevé que la tasa de ahorro se reduzca ligeramente los dos primeros años para aumentar después progresivamente hasta converger a niveles previos a la crisis.

4. DÉFICIT Y DEUDA PÚBLICA

4.1. Las Administraciones Públicas en 2014

Las AAPP registraron en 2014 un déficit, en términos de Contabilidad Nacional, del 5,68% del PIB, descontando la asistencia financiera para la reestructuración del sistema financiero así como los gastos derivados del terremoto de Lorca que no computan a efectos de cumplimiento del objetivo PDE (son medidas consideradas one-off a efectos de cumplimiento nominal). Este déficit fue inferior en 0,12 puntos porcentuales a la Recomendación del Consejo de la UE (5,8% del PIB) y en 0,65 puntos porcentuales al déficit registrado en 2013 (6,33% del PIB). Aunque la anterior actualización del Programa de Estabilidad anticipaba una necesidad de financiación del 5,5% del PIB en 2014, la cifra final ha sido del 5,7% como consecuencia de la necesidad de devolver ingresos del Impuesto Especial sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos (IVMDH), en aplicación de la sentencia del Tribunal de Justicia Europeo de 27 de febrero de 2014. Estos pagos explican prácticamente toda esta desviación.

Al descenso de 0,65 puntos porcentuales en el déficit público en 2014 contribuyeron la Administración Central (cuyo déficit se redujo en 0,72 puntos porcentuales) y, en menor medida, los Fondos de la Seguridad Social (cuyo déficit disminuyó en 0,05 puntos porcentuales) y las Corporaciones Locales (cuyo superávit aumentó en 0,01 puntos porcentuales), mientras que las Comunidades Autónomas aumentaron su déficit en 0,13 puntos porcentuales, descontando el gasto extraordinario en Lorca (Cuadro 4.1.1).

Cuadro 4.1.1. Saldo de las Administraciones Públicas en 2014
(en % de PIB)

	2013	2014	Objetivo 2014
Administración Central(1)	-4,22	-3,50	-3,5
Comunidades Autónomas	-1,52	-1,66	-1,0
Corporaciones Locales	0,52	0,53	0,0
Seguridad Social	-1,11	-1,06	-1,0
Total Administraciones Públicas (1)	**-6,33**	**-5,69**	**-5,5**
Medidas ligadas a la reestructuración bancaria	*0,47*	*0,11*	
Total Administraciones Públicas	**-6,79**	**-5,80**	

(1) Sin medidas ligadas a la reestructuración bancaria.
Fuente: IGAE.

El ajuste fiscal nominal en 2014 fue 0,35 puntos porcentuales de PIB mayor que en 2013 debido a la mejora del componente cíclico, tras el empeoramiento del año anterior, y en un contexto en el que el componente estructural siguió contribuyendo, lo que refleja una continuación de los esfuerzos de consolidación fiscal, aunque de menor intensidad que en años anteriores conforme se estabilizan las cuentas públicas. En particular, el superávit estructural primario en 2014 se situó en el 2,4% del PIB, cuatro décimas superior al del año precedente.

Si se incluye la asistencia financiera a las instituciones financieras, por un importe equivalente al 0,11% del PIB, el déficit en 2014 alcanza el 5,80%, tras el 6,79% registrado en 2013, cuando el efecto de la reestructuración bancaria sobre el déficit público fue del 0,47% del PIB (Cuadro 4.1.1).

Cuadro 4.1.2. Las Administraciones Públicas en 2014

	2013	2014	Variación anual en %	2013	2014	Diferencia
	Millones de euros			% del PIB		
Ingresos	**393.468**	**399.733**	**1,6**	**37,50**	**37,77**	**0,3**
Ingresos impositivos	225.498	229.633	1,8	21,49	21,69	0,2
Impuestos directos	110.141	111.202	1,0	10,50	10,51	0,0
Impuestos indirectos	115.357	118.431	2,7	10,99	11,19	0,2
Cotizaciones sociales	128.172	129.924	1,4	12,22	12,27	0,1
Otros ingresos	39.798	40.176	0,9	3,79	3,80	0,0
Gastos	**464.759**	**461.124**	**-0,8**	**44,30**	**43,57**	**-0,7**
Gastos (1)	**459.862**	**459.920**	**0,0**	**43,83**	**43,45**	**-0,4**
Remuneración de asalariados	114.537	114.521	0,0	10,92	10,82	-0,1
Consumos intermedios	55.927	55.107	-1,5	5,33	5,21	-0,1
Prestaciones sociales	170.600	170.806	0,1	16,26	16,14	-0,1
Intereses	34.198	34.542	1,0	3,26	3,26	0,0
Subvenciones	10.427	10.980	5,3	0,99	1,04	0,0
Transferencias sociales en especie (vía mercado)	28.030	27.830	-0,7	2,67	2,63	0,0
Recursos propios de la UE: IVA y RNB	10.376	9.570	-7,8	0,99	0,90	-0,1
Formación bruta de capital	22.138	21.131	-4,5	2,11	2,00	-0,1
Ayudas a la inversión y otras transferencias de capital	10.163	8.064	-20,7	0,97	0,76	-0,2
Otros gastos	8.363	8.573	2,5	0,80	0,81	0,0
Capacidad (+) / Necesidad (-) de Financiación	**-71.291**	**-61.391**	**-13,9**	**-6,79**	**-5,80**	**1,0**
Gastos ligados a la reestructuración bancaria	*4.897*	*1.204*	*-75,4*	*0,47*	*0,11*	*-0,4*
Capacidad (+) / Necesidad (-) de Financiación (1)	**-66.394**	**-60.187**	**-9,3**	**-6,33**	**-5,69**	**0,6**
Pro-memoria:						
Deuda pública	**966.170**	**1.033.857**	**7,0**	**92,09**	**97,67**	**5,6**
Tipo de interés implícito (%)	3,84	3,58				

(1) Sin medidas ligadas a la reestructuración bancaria.
Fuentes: IGAE, Banco de España e Instituto Nacional de Estadística.

La mejora del saldo de las AAPP en 2014 se explica por el avance de los recursos no financieros, mientras que los empleos, una vez descontadas las ayudas financieras, registraron una variación nula, con una caída del consumo público del 0,7%. Por el lado de los ingresos, los impositivos aumentaron en 2014 un 1,8% debido al incremento de las bases imponibles, que anotaron una tasa positiva tras seis años de caídas ininterrumpidas y, en menor medida, por el efecto de las medidas normativas, en lo que respecta tanto a las que entraron en vigor el pasado año, como a las adoptadas en años anteriores pero que tuvieron un impacto en 2014.

Dentro de los ingresos impositivos, los impuestos directos avanzaron un 1% impulsados principalmente por el incremento de la renta de los hogares, como consecuencia de la mayor creación de empleo, y los indirectos aumentaron un 2,7%, por el incremento del gasto agregado nominal, en un contexto de mayor dinamismo del consumo privado. Por su parte, los ingresos por cotizaciones sociales aumentaron un 1,4% gracias a la fuerte creación de empleo, lo que contribuyó al impulso de los recursos no financieros totales (1,6%).

En lo que respecta a los empleos del conjunto de las AAPP, disminuyeron el pasado año un 0,8%, si bien, si se excluyen los recursos transferidos al sistema financiero en el proceso de reestructuración bancaria, registraron una variación nula. Si además se excluye el gasto en intereses, retrocedieron un 0,1%. La

evolución de los gastos en contabilidad nacional en 2014 se vio afectada por la obligación de devolver los importes ingresados del Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos, en cumplimiento de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 27 de febrero de 2014. El impacto total de esta devolución supone un mayor gasto en contabilidad nacional por importe de 2.011 millones. Dentro de los gastos primarios, el gasto en consumo final de las AAPP disminuyó un 0,7% debido al descenso de sus principales rúbricas, destacando las caídas de los consumos intermedios (-1,5%) y de las transferencias sociales en especie de productores de mercado (-0,7%), mientras que la remuneración de asalariados anotó una variación nula. Por su parte, la formación bruta de capital retrocedió un 4,5% y las prestaciones sociales distintas de las transferencias sociales en especie aumentaron un 0,1%.

Al finalizar 2014, la deuda pública, según la metodología del Protocolo de Déficit Excesivo (PDE), ascendió a 1.033.857 millones de euros (97,7% del PIB), frente a 966.170 millones (92,1% del PIB) al término del año anterior, lo que representa un incremento de 5,6 puntos de PIB, frente al incremento de 7,6 puntos observado en 2013.

En cuanto a los diferentes subsectores que componen las Administraciones Públicas españolas, la Administración Central (Cuadro 4.1.3) situó su déficit en 2014, en términos de Contabilidad Nacional y excluyendo la asistencia financiera para la reestructuración del sistema financiero, en el 3,50% del PIB (37.060 millones de euros), frente al déficit del 4,22% registrado en 2013, cumpliendo así con el objetivo comprometido.

Cuadro 4.1.3. La Administración Central en 2014

	2013	2014	Variación anual en %	2013	2014	Diferencia
	Millones de euros			% del PIB		
Ingresos	**181.052**	**185.977**	**2,7**	**17,26**	**17,57**	**0,3**
Ingresos impositivos	144.804	147.531	1,9	13,80	13,94	0,1
Impuestos directos	63.205	64.662	2,3	6,02	6,11	0,1
Impuestos indirectos	81.599	82.869	1,6	7,78	7,83	0,1
Cotizaciones sociales	10.380	10.449	0,7	0,99	0,99	0,0
Transferencias corrientes entre AAPP	9.304	10.439	12,2	0,89	0,99	0,1
Otros ingresos	16.564	17.558	6,0	1,58	1,66	0,1
Gastos	**230.242**	**224.241**	**-2,6**	**21,94**	**21,19**	**-0,8**
Remuneración de asalariados	23.542	23.189	-1,5	2,24	2,19	-0,1
Consumos intermedios	8.245	8.268	0,3	0,79	0,78	0,0
Prestaciones sociales	15.131	15.573	2,9	1,44	1,47	0,0
Intereses	30.898	31.456	1,8	2,94	2,97	0,0
Transferencias corrientes entre AAPP	115.963	112.528	-3,0	11,05	10,63	-0,4
Recursos propios de la UE: IVA y RNB	10.376	9.570	-7,8	0,99	0,90	-0,1
Formación bruta de capital	7.775	6.771	-12,9	0,74	0,64	-0,1
Ayudas a la inversión y otras transferencias de capital	6.748	4.348	-35,6	0,64	0,41	-0,2
Otros gastos	11.564	12.538	8,4	1,10	1,18	0,1
Capacidad (+) / Necesidad (-) de Financiación	**-49.190**	**-38.264**	**-22,2**	**-4,69**	**-3,62**	**1,1**
Gastos ligados a la reestructuración bancaria	*4.897*	*1.204*	-75,4	0,47	0,11	-0,4
Capacidad (+) / Necesidad (-) de Financiación(1)	**-44.293**	**-37.060**	**-16,3**	**-4,22**	**-3,50**	**0,7**
Pro-memoria:						
Deuda pública	838.070	895.852	**6,9**	**79,88**	**84,64**	**4,8**
Tipo de interés implícito (%)	4,05	3,75				

(1) Sin medidas ligadas a la reestructuración bancaria.
Fuentes: IGAE, Banco de España e Instituto Nacional de Estadística.

El menor déficit de la Administración Central en 2014 se debe al aumento de los recursos no financieros y a la caída de los empleos. Dentro de los ingresos, los

impositivos aumentaron un 1,9% debido a los incrementos de los ingresos por impuestos directos (2,3%) e indirectos (1,6%), lo que unido a las mayores transferencias corrientes recibidas de otras administraciones públicas (12,2%) explica, en gran medida, el avance de los recursos no financieros (2,7%).

Por su parte, los gastos de la Administración Central disminuyeron en 2014 un 2,6% como consecuencia, en parte, del descenso de las transferencias de capital destinadas a la recapitalización de las instituciones financieras (1.204 millones de euros frente a 4.897 millones en 2013). Descontando la asistencia financiera al sistema financiero y los intereses, que aumentaron un 1,8%, la caída de los empleos se reduce hasta el 1,5%, destacando los descensos de las transferencias corrientes a otras administraciones públicas (-3%), de las otras transferencias de capital (-38,6%) y de la formación bruta de capital (-12,9%). Entre las restantes rúbricas que retrocedieron destacan los recursos propios de la UE (-7,8%) y la remuneración de asalariados (-1,5%).

Cuadro 4.1.4. Las Comunidades Autónomas en 2014

	2013	2014	Variación anual en %	2013	2014	Diferencia
	Millones de euros			% del PIB		
Ingresos	**146.310**	**145.815**	**-0,3**	**13,95**	**13,78**	**-0,2**
Ingresos impositivos	47.321	48.058	1,6	4,51	4,54	0,0
Impuestos directos	36.658	36.099	-1,5	3,49	3,41	-0,1
Impuestos indirectos	10.663	11.959	12,2	1,02	1,13	0,1
Transferencias corrientes entre AAPP	80.677	79.330	-1,7	7,69	7,49	-0,2
Otros ingresos	18.312	18.427	0,6	1,75	1,74	0,0
Gastos	**162.242**	**163.356**	**0,7**	**15,46**	**15,43**	**0,0**
Remuneración de asalariados	68.057	68.392	0,5	6,49	6,46	0,0
Consumos intermedios	27.046	26.724	-1,2	2,58	2,52	-0,1
Intereses	7.273	7.411	1,9	0,69	0,70	0,0
Transferencias sociales en especie (via mercado)	25.673	25.497	-0,7	2,45	2,41	0,0
Transferencias corrientes entre AAPP	12.161	13.485	10,9	1,16	1,27	0,1
Formación bruta de capital	9.240	8.687	-6,0	0,88	0,82	-0,1
Ayudas a la inversión y otras transferencias de capital	2.969	3.160	6,4	0,28	0,30	0,0
Otros gastos	9.823	10.000	1,8	0,94	0,94	0,0
Capacidad (+) / Necesidad (-) de Financiación	**-15.932**	**-17.541**	**10,1**	**-1,52**	**-1,66**	**-0,1**
Pro-memoria:						
Deuda pública	**209.761**	**236.747**	**12,9**	**19,99**	**22,37**	**2,4**
Tipo de interés implícito (%)	3,86	3,53				

Fuentes: IGAE, Banco de España e Instituto Nacional de Estadística.

Por su parte, las Comunidades Autónomas situaron su déficit, en términos de Contabilidad Nacional y una vez descontado el gasto de Lorca en el 1,65% del PIB en 2014, cifra 0,65 puntos porcentuales superior al objetivo (1%) y 0,13 puntos porcentuales por encima del déficit de 2013 (Cuadro 4.1.4). Los recursos no financieros de las Comunidades Autónomas retrocedieron un 0,3% debido, principalmente, a la caída en las transferencias corrientes recibidas de otras administraciones públicas (-1,7%), parcialmente compensada por el avance de los ingresos impositivos (1,6%), estando estas partidas ligadas en su mayoría al sistema de financiación. Por su parte, los empleos aumentaron un 0,7% debido, principalmente, al incremento de las transferencias corrientes a otras administraciones públicas (10,9%) y, en menor medida, por los aumentos de la remuneración de asalariados (0,5%) y de las prestaciones sociales distintas de las transferencias sociales en especie (6,1%). No obstante, se observa una reducción de gastos en partidas de elevado peso en el ámbito regional y sobre los que

tienen capacidad de actuar, como son consumos intermedios (-1,2%), transferencias sociales en especie (-0,7%) y formación bruta de capital (-6%).

En cuanto a las Corporaciones Locales (Ayuntamientos, Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares), aumentaron ligeramente su superávit hasta el 0,53% del PIB (5.616 millones), cumpliendo sobradamente con el objetivo de equilibrio presupuestario comprometido para el conjunto del año. Este comportamiento se debe a un avance de los recursos no financieros del 0,6%, que se explica principalmente por un incremento de los ingresos impositivos del 2%, mientras que los empleos aumentaron el 0,4%, impulsados, en gran medida, por un avance de la formación bruta de capital del 9,5%, por la posibilidad de financiar inversiones financieramente sostenibles que se permitió en 2014, en casos de superávit parcialmente compensada por una caída de los consumos intermedios del 2,2%, que muestra un esfuerzo de contención en la segunda partida de gasto, y un descenso de los intereses del 15,4%, promovido por la reducción de su deuda gracias al superávit, y por mejoras en las condiciones financieras de los préstamos del fondo de pago a proveedores.

Cuadro 4.1.5. Las Corporaciones Locales en 2014

	2013	2014	Variación anual en %	2013	2014	Diferencia
	Millones de euros			% del PIB		
Ingresos	**66.180**	**66.590**	**0,6**	**6,31**	**6,29**	**0,0**
Ingresos impositivos	33.373	34.044	2,0	3,18	3,22	0,0
Impuestos directos	10.278	10.441	1,6	0,98	0,99	0,0
Impuestos indirectos	23.095	23.603	2,2	2,20	2,23	0,0
Transferencias corrientes entre AAPP	21.481	21.488	0,0	2,05	2,03	0,0
Otros ingresos	11.326	11.058	-2,4	1,08	1,04	0,0
Gastos	**60.706**	**60.974**	**0,4**	**5,79**	**5,76**	**0,0**
Remuneración de asalariados	20.363	20.400	0,2	1,94	1,93	0,0
Consumos intermedios	19.321	18.891	-2,2	1,84	1,78	-0,1
Intereses	1.355	1.147	-15,4	0,13	0,11	0,0
Subvenciones	1.439	1.435	-0,3	0,14	0,14	0,0
Transferencias corrientes entre AAPP	9.843	10.042	2,0	0,94	0,95	0,0
Formación bruta de capital	5.018	5.496	9,5	0,48	0,52	0,0
Otros gastos	3.367	3.563	5,8	0,32	0,34	0,0
Capacidad (+) / Necesidad (-) de Financiación	**5.474**	**5.616**	**2,6**	**0,52**	**0,53**	**0,0**
Pro-memoria:						
Deuda pública	42.115	38.363	**-8,9**	**4,01**	**3,62**	**-0,4**
Tipo de interés implícito (%)	3,08	2,72				
Fuentes: IGAE, Banco de España e Instituto Nacional de Estadística.						

Finalmente, en un contexto de creciente dinamismo de la actividad económica, los Fondos de la Seguridad Social registraron en 2014 un déficit del 1,06% del PIB (11.202 millones), superior en 0,06 puntos porcentuales al objetivo comprometido (1,0%) pero inferior en 0,05 puntos porcentuales al déficit registrado en 2013.

Los ingresos de los Fondos de la Seguridad Social disminuyeron un 0,4% como consecuencia, principalmente, de la caída de las transferencias corrientes recibidas de otras administraciones públicas (-7,3%), a pesar del incremento de las cotizaciones sociales (1,5%), que constituyen aproximadamente el 80% de los ingresos totales. Por su parte, los gastos retrocedieron un 0,6% debido, principalmente, a la caída del 0,3% de las prestaciones sociales distintas de las transferencias sociales en especie (principal concepto de gasto de este subsector, al superar el 90% de sus empleos no financieros), así como por el descenso de las transferencias corrientes a otras administraciones públicas

(-14,5%). La remuneración de asalariados y los consumos intermedios contribuyeron también, aunque en menor medida, a la reducción de los gastos de estas administraciones, con descensos del 1,4% y del 6,9%, respectivamente (Cuadro 4.1.6).

Cuadro 4.1.6. Las Administraciones de la Seguridad Social en 2014

	2013	2014	Variación anual en %	2013	2014	Diferencia
	Millones de euros			% del PIB		
Ingresos	**149.997**	**149.389**	**-0,4**	**14,30**	**14,11**	**-0,2**
Cotizaciones sociales	117.163	118.890	1,5	11,17	11,23	0,1
Transferencias corrientes entre AAPP	29.841	27.651	-7,3	2,84	2,61	-0,2
Otros ingresos	2.993	2.848	-4,8	0,29	0,27	0,0
Gastos	**161.640**	**160.591**	**-0,6**	**15,41**	**15,17**	**-0,2**
Remuneración de asalariados	2.575	2.540	-1,4	0,25	0,24	0,0
Consumos intermedios	1.315	1.224	-6,9	0,13	0,12	0,0
Prestaciones sociales	151.590	151.155	-0,3	14,45	14,28	-0,2
Subvenciones	2.009	2.097	4,4	0,19	0,20	0,0
Transferencias corrientes entre AAPP	3.336	2.853	-14,5	0,32	0,27	0,0
Otros gastos	815	722	-11,4	0,08	0,07	0,0
Capacidad (+) / Necesidad (-) de Financiación	**-11.643**	**-11.202**	**-3,8**	**-1,11**	**-1,06**	**0,1**
Pro-memoria:						
Deuda pública	**17.187**	**17.188**	**0,0**	**1,64**	**1,62**	**0,0**

Fuentes: IGAE, Banco de España e Instituto Nacional de Estadística.

4.2. Los Presupuestos del Estado de 2015

Los Presupuestos para 2015 mantienen la línea de compromiso con la recuperación económica y el saneamiento de las cuentas públicas que va a permitir sentar las bases de un crecimiento sostenible, la creación de empleo y la garantía del gasto social. Ahora bien, junto a este compromiso con la consolidación fiscal, es imprescindible continuar acometiendo reformas estructurales como las que el Gobierno ha venido desarrollando, cuyos efectos, que serán plenamente visibles en el medio y largo plazo, ya se observan con claridad. Entre estas reformas estructurales, destaca la entrada en vigor en 2015 de la reforma fiscal.

En efecto, este Presupuesto continúa con la senda de ajuste hacia el reequilibrio de las cuentas públicas estatales, iniciada por el Gobierno desde el comienzo de esta legislatura, con el objetivo prioritario de dar cumplimiento a los compromisos de consolidación fiscal con la Unión Europea y seguir avanzando hacia el equilibrio presupuestario a medio plazo.

El Presupuesto del Estado para 2015 es plenamente coherente con el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria para el periodo 2015-2017 y con el límite de gasto no financiero del Estado para 2015, aprobados por Acuerdo de Consejo de Ministros el 27 de junio de 2014 y ratificados por las Cortes Generales en julio.

Los Presupuestos Generales del Estado para 2015 se elaboraron con un escenario macroeconómico que señalaba la prolongación de la recuperación de la economía española, fundamentada en la creación de empleo, el tono positivo de las expectativas de consumidores y empresas, la moderación de precios y salarios, la mejora gradual de las condiciones financieras para empresas y

familias y el dinamismo del sector exportador. El escenario que acompaña a la presente Actualización del Programa de Estabilidad contempla una recuperación de la actividad económica y del empleo incluso más intensa de lo previsto inicialmente, que se traducirá, a su vez, en una recuperación de las bases imponibles de las principales figuras tributarias. Este contexto de consolidación de la recuperación será la clave de la recaudación. Así, los ingresos impositivos registran en el Presupuesto del Estado para 2015 un incremento del 10,4% respecto a la liquidación de 2014, debido al avance previsto en los impuestos directos, que crecerán un 6,7%, y en los indirectos, cuya tasa se situará en el 16,8%. En cuanto a los gastos, impulsados por los intereses y las transferencias de capital, aumentarán un 2,5%.

Cuadro 4.2.1. El Presupuesto del Estado para 2015

	2014	2015	Variación anual en %
	Liquidación (Cobros/Pagos)	Presupuesto inicial	
	Millones de euros		
	1	2	3=2/1
Total ingresos	**134.036**	**133.712**	**-0,2**
Ingresos Impositivos	101.933	112.554	10,4
Impuestos Directos	64.130	68.398	6,7
IRPF	41.214	40.215	-2,4
Sociedades	18.694	23.577	26,1
Otros	4.221	4.606	9,1
Impuestos Indirectos	37.803	44.156	16,8
IVA	28.436	32.529	14,4
Impuestos especiales	6.412	8.092	26,2
Otros	2.956	3.535	19,6
Resto de ingresos	32.103	21.158	-34,1
Total gastos	**157.993**	**161.992**	**2,5**
Personal	15.686	16.047	2,3
Bienes y servicios	3.117	3.122	0,1
Intereses	31.823	35.519	11,6
Transferencias corrientes	94.230	91.784	-2,6
Fondo de contingencia	-	2.595	-
Inversiones Reales	4.661	3.421	-26,6
Transferencias capital	8.475	9.506	12,2
Saldo	**-23.957**	**-28.281**	**18,0**

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

En 2015 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 6,3% respecto a la liquidación de 2014, impulsados por unos incrementos esperados de los impuestos directos e indirectos del 5,8% y 7%, respectivamente (Cuadro 4.2.2).

Los ingresos previstos por IRPF ascienden a 72.957 millones de euros, un 0,4% más que al cierre de 2014, pese al impacto recaudatorio de las medidas operadas en dicho impuesto. No obstante, se prevé que las rentas brutas sujetas al impuesto aumenten en el entorno del 3%. Asimismo, se esperan incrementos en todos los tipos de renta. La principal de estas rentas, la del trabajo, crecerá más que en 2014. En esta ocasión el nuevo aporte positivo procedente de la masa de pensiones se verá acompañado por un mayor crecimiento en la masa salarial. En términos de la remuneración de asalariados del escenario

macroeconómico, significa pasar de un crecimiento del 1,3% en 2014 a un aumento del 3,3% en 2015. Este mayor dinamismo está concentrado en el sector privado y se explica por la aceleración del empleo asalariado (ligado al mayor nivel de actividad) y por el ligero repunte de los salarios medios.

También se espera una mejora en las rentas del capital. Las rentabilidades continuarán en los mismos niveles mínimos que en 2014. Sin embargo, la recuperación de las rentas de las familias y de los resultados empresariales llevará aparejada, un aumento de los dividendos percibidos. La previsión es que en 2015 se revierta el signo negativo que han tenido estas rentas en los últimos tres años.

En cuanto a las rentas de los empresarios individuales, en 2015 volverán a crecer tanto por el mayor número de autónomos (alrededor del 1%), como por la aceleración de la renta media percibida por ellos. Además, la renta neta de las familias aumentará por efecto de la reforma fiscal. Ésta se dejará notar desde comienzos de 2015 a través de la reducción de tipos en las retenciones de trabajo y capital y por el cobro por adelantado de algunas de las nuevas deducciones introducidas por la reforma.

En relación con el Impuesto sobre Sociedades, la recaudación prevista para 2015 en el Presupuesto asciende a 23.577 millones de euros, un 26,1% más que en la liquidación de 2014. Este avance se explica por la mejora sustantiva del resultado bruto de explotación de las empresas, en un marco de aceleración de la actividad. El resultado contable se beneficiará además de un entorno financiero favorable que reducirá los gastos de financiación. Además, el saneamiento del sector financiero en los últimos años permitirá que este sector tenga una aportación positiva a los beneficios del conjunto de las sociedades. Todo ello redundará en una mayor base imponible del impuesto. Esta mejora de la base imponible se reflejará ya en 2015 en los pagos fraccionados que efectuarán las grandes empresas y grupos fiscales. En el resto de las empresas, que tributan según la última cuota anual presentada, los pagos fraccionados crecerán por la mejora observada en los resultados de 2013 y de 2014.

El impacto de la reforma fiscal en el Impuesto sobre Sociedades incluye la reducción de tipos del impuesto, que empezará a tener sus efectos sobre los pagos a cuenta a declarar en 2015. En este contexto de mejora de las bases y de reducción de tipos por medidas normativas, se prevé un incremento de los ingresos brutos en 2015 de alrededor del 8%, volviendo a un volumen normal de devoluciones (tras las devoluciones de carácter extraordinario que se han pagado en 2014), lo que contribuye a explicar la evolución de los ingresos.

Cuadro 4.2.2. Presupuesto de ingresos impositivos del Estado para 2015
Incluida la participación de los Entes Territoriales

	2014	2015	Variación anual en %
	Liquidación (Cobros/Pagos)	Presupuesto inicial	
	Millones de euros		
	1	2	3=2/1
Impuestos directos	**95.571**	**101.140**	**5,8**
IRPF	72.655	72.957	0,4
Sociedades	18.694	23.577	26,1
Renta de no Residentes	1.420	1.530	7,8
Otros	2.802	3.076	9,8
Impuestos indirectos	**78.225**	**83.690**	**7,0**
IVA	56.166	60.260	7,3
Especiales	19.104	19.894	4,1
Otros	2.956	3.536	19,6
Total impuestos	**173.796**	**184.830**	**6,3**

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

En los impuestos indirectos, se prevén unos ingresos por el Impuesto sobre el Valor Añadido en 2015 de 60.260 millones, lo que supone un aumento de 4.094 millones respecto a la liquidación de 2014 (un 7,3% superior). El crecimiento del impuesto se basa, fundamentalmente, en la evolución prevista del gasto sujeto al impuesto, que crecerá por segundo año consecutivo y por encima del incremento registrado en 2014. Este comportamiento obedece, principalmente, al incremento previsto del gasto interior de los hogares, impulsado en parte por la renta liberada en la imposición directa con la reforma fiscal (que incluye el doméstico y el de no residentes), junto a una pequeña aportación positiva del gasto en compra de vivienda, tras ocho años de descensos ininterrumpidos, parcialmente compensados por la disminución del gasto en compras corrientes y de capital de las AAPP.

En 2015, los ingresos por Impuestos Especiales aumentarán un 4,1% respecto a la liquidación de 2014, hasta alcanzar 19.894 millones debido a la evolución de bases imponibles y precios.

Por otra parte, el gasto presupuestado del Estado para 2015 asciende a 161.992 millones de euros, un 2,5% superior a la liquidación de 2014 (Cuadro 4.2.1). El aumento proviene principalmente de los pagos de intereses (35.519 millones de euros, un 11,6% más que en 2014); las transferencias de capital (9.506 millones, un 12,2% más que en 2014); y los gastos de personal (16.047 millones, un 2,3% superior al importe liquidado el pasado año, como consecuencia del incremento de la financiación del régimen de mutualidades y de la recuperación parcial de la paga extra 2012).

En cuanto al resto de rúbricas, destacan las transferencias corrientes, que disminuirán un 2,6% en 2015, hasta 91.784 millones de euros. De este importe, alrededor de 33.000 millones se destinan a los sistemas de financiación de las Administraciones Territoriales y, entre las restantes asignaciones de estas transferencias, destacan las destinadas a las pensiones de clases pasivas, rúbrica a la que se destinan unos 13.185 millones; a la Seguridad Social, cuyo importe total asciende a 13.055 millones; a la Unión Europea, con un crédito de 12.639 millones; y

la aportación al Servicio Público de Empleo Estatal, con 10.098 millones (se reduce, como consecuencia de la mejora de la situación del mercado laboral).

Por último, las dotaciones para los gastos corrientes en bienes y servicios registran un aumento del 0,1% y las inversiones reales una caída del 26,6%, respecto a la liquidación de 2014. El mayor volumen de inversiones corresponde al Ministerio de Fomento, con 1.797 millones de euros, destinados en su mayor parte a infraestructuras de carreteras y ferroviarias. Estas dotaciones deben complementarse con la financiación de inversiones que el Ministerio realiza a través de los capítulos de transferencias de capital y activos financieros.

El Presupuesto del Sistema de la Seguridad Social para el ejercicio 2015 atiende al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria 2015-2017 y al límite de gasto no financiero del Estado para 2015, aprobados por el Consejo de Ministros de 27 de junio de 2014, para el conjunto del sector público y de cada uno de los agentes que lo integran. En el Presupuesto para la Seguridad Social de 2015 se preveía una necesidad de financiación de 6.444 millones de euros en términos presupuestarios (Cuadro 4.2.3.).

Cuadro 4.2.3. El Presupuesto de la Seguridad Social para 2015

	2014	2015	Variación anual en %
	Presupuesto inicial		
	Millones de euros		
	1	2	3=2/1
Total ingresos	**119.691**	**126.267**	**5,5**
Cotizaciones sociales	102.840	109.833	6,8
Transferencias corrientes	13.041	13.186	1,1
de las que: del Estado	12.982	13.055	0,6
Otros ingresos (a)	3.811	3.248	-14,8
Total gastos	**129.436**	**132.711**	**2,5**
Transferencias corrientes	125.319	128.615	2,6
Pensiones contributivas	112.103	115.669	3,2
Pensiones no contributivas	2.166	2.243	3,6
Incapacidad temporal	4.878	4.943	1,3
Maternidad	2.178	2.098	-3,7
Otras transferencias corrientes	3.994	3.662	-8,3
Otros gastos (b)	4.117	4.096	-0,5
Saldo presupuestario	**-9.745**	**-6.444**	-
En % del PIB	-0,92	-0,59	-

(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.

El Presupuesto consolidado de ingresos no financieros del Sistema de la Seguridad Social para el año 2015 asciende a 126.267 millones de euros, lo que supone un incremento del 5,5% respecto al de 2014. La principal fuente de financiación la constituyen las cotizaciones sociales, con un importe para este año de 109.833 millones de euros, que permite financiar más de un 80% del gasto por operaciones no financieras. Bajo esta rúbrica se integran las cotizaciones de empresas y trabajadores ocupados, que aumentan como consecuencia de la evolución positiva que experimenta la afiliación, y las cotizaciones de desempleados, que descienden respecto al presupuesto de 2014.

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 2015 se prevé que la Seguridad Social cuente con transferencias corrientes del Estado por un importe global de 13.055 millones de euros, importe superior en un 0,6% al de 2014, destacando la aportación destinada a financiar los complementos para pensiones mínimas, con una caída interanual del 0,9%.

El Presupuesto de gastos no financieros de la Seguridad Social para 2015 alcanza los 132.711 millones de euros, que representa un crecimiento del 2,5% sobre el presupuesto de 2014. 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.

Las pensiones contributivas tienen consignado un crédito para 2015 de 115.669 millones de euros, un 3,2% 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 2.098 millones de euros, se reduce un 3,7% respecto a 2014, debido a la evolución del colectivo de beneficiarios. El crédito destinado al pago de los subsidios de incapacidad temporal aumenta un 1,3%, hasta 4.943 millones de euros. En los últimos años se ha producido una notable disminución del gasto en esta prestación como consecuencia de la reducción del número de afiliados, pero para 2015 se prevé un incremento de gasto coherente con la evolución prevista del empleo.

Las pensiones no contributivas de la Seguridad Social, que aumentan un 3,5%, figuran en el Presupuesto del IMSERSO con un crédito de 2.243 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 2015-2018. Análisis de medidas e impacto presupuestario

4.3.1. Estrategia fiscal 2015-2018

El cuadro 4.3.1.1. presenta las variables básicas de la estrategia fiscal de 2015 a 2018 partiendo del cierre de 2014, para el total de las AAPP. En línea con la Recomendación del Consejo de la Unión Europea de junio de 2013, los objetivos marcados para los años 2015 y 2016 son de un déficit de 4,2% y de 2,8% del PIB respectivamente. Por tanto, a partir de 2016 se sale del Procedimiento de Déficit Excesivo, ya por debajo del límite de 3%, pero continúa el ritmo de ajuste estructural debido a que nos encontraremos bajo la parte preventiva del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la UE. Una vez terminada la parte correctiva del PDE, se trata de evitar que durante los años de expansión el gasto crezca demasiado rápido y de reducir la ratio de deuda, respetando una reducción media anual de al menos una veinteava parte de la brecha hasta la ratio de 60%, objetivos que se consideran en este programa.

El ajuste estructural a partir de 2016 se mantiene todos los años, no hay una relajación de la política fiscal a pesar de haber terminado la fase correctiva del PDE. La deuda pública inicia una senda decreciente a partir de 2015, año en el que alcanza su máximo en el 98,9%, y en el horizonte de proyección del programa llega a 93,2% del PIB, con una reducción anual que se intensifica gracias al crecimiento del PIB y al aumento del superávit primario.

El primer año con superávit primario es 2016, por primera vez desde 2007 los gastos sin intereses quedan por debajo de los ingresos, y llega a alcanzar 2,2 puntos de PIB al final del programa, en 2018.

El gasto computable para la regla de gasto, que excluye intereses, gasto cíclico en desempleo y gasto en programas de la UE financiados completamente con fondos de la UE, crece muy por debajo del límite que permitiría la regla de gasto hasta 2016, debido a la necesidad de realizar el ajuste requerido para alcanzar el objetivo de déficit de 2,8% en 2016.

El objetivo a medio plazo (MTO) de saldo estructural cero se alcanza en 2019, un año antes del marcado por la LOEPSF, alcanzando superávit nominal para entonces, ya que el saldo cíclico será positivo.

El reparto de los objetivos desde 2015 a 2018 responde a la necesidad de que todos los subsectores participen en el ajuste requerido. En 2017 y 2018 se propone con este programa un nuevo reparto. En 2017, con un déficit de 1,4%, del cual 1,1 puntos porcentuales corresponden a la Administración Central, dos décimas a la Seguridad Social debido al carácter estructural del gasto en pensiones y una décima a las CCAA, para suavizar la senda hasta el equilibrio. En 2018 el déficit de 0,3% se reparte entre la Administración Central con dos décimas y la Seguridad Social con 1 décima. La reducción del déficit de la Administración Central en este último año es mayor que en el resto de subsectores, mientras continúa haciéndose cargo de partidas de gasto social como pensiones mínimas y parte de desempleo.

La estrategia fiscal en términos de ingresos y gastos para el conjunto de AAPP consiste en mantener la ratio de ingresos sobre PIB en torno a 38% del PIB y la ratio de gasto decreciente en 5 puntos de PIB, desde 43,5% de 2014 (sin ayuda financiera) a 38,4% del PIB en 2018. Este ligero aumento de la ratio de ingresos y de la presión fiscal es consecuente con una reducción de los tipos de la imposición directa por la mayor elasticidad de los ingresos tributarios respecto al ciclo de recuperación económica, a lo que se unen los crecientes esfuerzos de lucha contra el fraude.

La ratio de ingresos pasa del 37,8% del PIB en 2014 al 38,1% del PIB en 2018. A pesar del impacto de la reducción de impuestos directos que implica la reforma fiscal en 2015-2016 esencialmente (IRPF e IS), se logra mantener el peso de ingresos en el PIB, gracias al crecimiento de las bases por encima del crecimiento de la demanda nacional. Con la reforma fiscal se ponen en manos de familias y empresas 9.000 millones de euros en dos años lo cual tiene impacto directo sobre la actividad y las bases, y se espera que parte revierta de nuevo sobre los

ingresos, por lo que la pérdida recaudatoria se estima en 6.900 millones en 2015-2016.

La relación entre bases y demanda nacional explica el crecimiento de la presión fiscal en el periodo del programa. Como se observa en el cuadro 4.3.2.1.bis, las bases crecen por encima de la demanda nacional en periodos de expansión económica y por debajo durante periodos de recesión, reflejando un comportamiento pro-cíclico; y en consecuencia un impacto positivo en la recaudación en relación con el PIB en el periodo del programa.

Por su lado las cotizaciones sociales crecen en línea con el aumento de la remuneración de asalariados y se tienen en cuenta reformas acometidas con impacto en este periodo que afectan a las cotizaciones, así como a la evolución del empleo, como se detalla en el siguiente apartado, la rebaja de cotizaciones con el mínimo exento de 500 euros en las bases, tiene impacto en la creación de empleo al reducir costes laborales para el empresario. El conjunto de la reforma fiscal y la de cotizaciones trata de reducir la cuña fiscal de la tributación directa, atendiendo una de las Recomendaciones Específicas de la Unión Europea.

Por el lado del gasto, la ratio gasto/PIB se reduce en 5 puntos porcentuales al quedar la evolución del gasto nominal por debajo del crecimiento del PIB. Hasta 2016, España debe cumplir con el compromiso de reducir el déficit al 2,8%, la contención del crecimiento del gasto es necesaria para alcanzar este objetivo. En la clasificación funcional del gasto se observa que la mayor reducción se da en servicios generales debido al esfuerzo en mejorar eficiencia y calidad de gasto; y en la función de protección social, destaca la reducción del saldo cíclico en desempleo hasta su práctica eliminación. Esta partida sigue siendo la más importante pues contiene el gasto en pensiones, componente de gasto de naturaleza más estructural.

En la evolución del gasto destaca el consumo público, componente de la demanda interna en el escenario macroeconómico, y que se compone fundamentalmente de tres partidas, remuneración de asalariados, consumo intermedio y transferencias sociales en especie. El consumo público se mantiene en un crecimiento real de 0,1% de 2014 a 2016, hasta que se termina la fase correctiva del PDE. A partir de entonces crece al 1%y 1,5%, lo cual es consistente con el cuadro macroeconómico general. En términos nominales, tras la caída de 2014 de -0,7%, crece al 0,1% en 2015 debido a la recuperación de un 25% de la paga extra de diciembre de 2012 (unos 1.000 millones de euros). Sin embargo, los efectos de otras medidas como la no reposición, así como las medidas previstas en consumos intermedios y transferencias en especie con caídas de 0,9%, que afectan sobre todo a CCAA, subsector que debe realizar un esfuerzo por el lado del gasto en 2015 para llegar a su objetivo tras la desviación de 2014, afectan a la contención del gasto final. Para ello se están poniendo en marcha medidas de eficiencia del gasto y contención de estas partidas. En 2016 el consumo público nominal crece un 0,2%, con mantenimiento de gasto nominal prácticamente constante en las tres partidas mencionadas. Ya desde 2017 comienzan a crecer ligeramente estas partidas cada año, en 1,4% y 1,7%, por debajo del crecimiento del PIB nominal, ya que se debe considerar la regla de gasto que implica que no pueda crecer el gasto primario excluidas partidas

cíclicas por encima de la tasa de referencia de la economía a medio plazo. En un entorno de bajos tipos de interés y reducción de desempleo cíclico, el cumplimiento de esta regla es una restricción preventiva. Esta contención del gasto se basa en medidas de eficiencia, que permiten seguir reduciendo la ratio de gasto respecto al PIB pero con ligeros aumentos de gasto nominal. Esta trayectoria también redunda en el cumplimiento de las Recomendaciones efectuadas a España de aumentar la eficiencia del gasto, en particular en sector sanitario y farmacia, y del gasto general de las AAPP.

El gasto en intereses experimenta una caída a lo largo de todo el periodo, en un contexto de contracción del déficit, reducción de la ratio de deuda y consolidación de la recuperación económica, por encima de nuestros socios europeos, con ganancias de confianza que afectan a bajos tipos de interés; el tipo implícito de la deuda se situaría algo por debajo del 3% en el horizonte de proyección (gasto de intereses/ deuda). La reducción del gasto en intereses es reflejo del esfuerzo realizado en la consolidación fiscal y el control del gasto de las AAPP, con un beneficio claro a medio plazo observado en el crecimiento económico.

El gasto en transferencias sociales en efectivo viene determinado por el gasto en pensiones que crece al 3%, y algo por debajo al final del periodo de proyección, gracias a la contención de gasto a partir de las reformas emprendidas desde la reforma del sistema de pensiones de 2011, incluyendo el aumento de la edad efectiva de jubilación, el incremento del número de años cotizados para el cómputo de la cuantía de la pensión y el índice de revalorización de las pensiones, que, junto con el factor de sostenibilidad, aseguran su sostenibilidad en el futuro. El segundo componente de la rúbrica es el gasto en desempleo, cuya evolución responde al aumento del empleo y a la reducción de la tasa de paro. A la vista de la rápida mejora en la evolución del empleo se estima un gasto efectivo inferior a lo presupuestado inicialmente. Esto permite un margen adicional para el cumplimiento de objetivos de 2015 y contribuye a financiar otras políticas prioritarias de forma selectiva.

Finalmente, el gasto en inversiones (FBCF) se espera que comience a crecer a partir de 2015, hasta llegar a crecer al ritmo del PIB nominal en los años finales del programa. Tras varios de años de fuertes caídas de esta partida es necesario que empiece a crecer para atender las necesidades de mantenimiento y realizar nuevas inversiones financieramente sostenibles, como se ha venido promoviendo desde 2014 para el sector de entidades locales saneadas, orientación que pudiera extenderse al resto bajo esta premisa.

La ratio de gasto sobre PIB disminuye en 5,4 puntos de PIB entre 2013 y 2018. Sin embargo, el gasto real per cápita se mantiene a lo largo del programa y experimenta un ligero aumento en los últimos años, tras la salida del Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE). El crecimiento del gasto nominal se encuentra en línea con la senda de sostenibilidad planteada, aumentando ligeramente hasta una tasa de variación anual del gasto primario de 2,1% en 2018, siendo la regla de gasto una notable restricción a partir de la salida del PDE en 2016. Entre 2013 y 2018, el gasto real per cápita aumenta un 0,9% y un 2% sin contar gasto de intereses. En particular sanidad, protección social y educación

aumentan, siendo por ejemplo el aumento del gasto real per cápita en educación del 4% en el horizonte del programa. Se alcanza un nivel de gasto real per cápita sostenible y adecuado tras las fuertes caídas del período 2010-2013, hasta alcanzar una estabilización en los niveles previos a la crisis.

Cuadro 4.3.1.1. Proyecciones presupuestarias

	ESA Code	2014 (A)	2014 (A)	2015 (F)	2016 (F)	2017 (F)	2018(F)
		Nivel (mill. €)	% del PIB				
Capacidad (+)/Necesidad (-) de Financiación (EDP. B9)							
1. Total Administraciones Públicas (*)	**S. 13**	-61.391	**-5,8**	**-4,2**	**-2,8**	**-1,4**	**-0,3**
1a. Sin gastos de reestructuración bancaria		-60.187	**-5,7**				
2. Administración Central (*)	S. 1311	-38.264	-3,6	-2,9	-2,2	-1,1	-0,2
3. Comunidades Autónomas	S. 1312	-17.541	-1,7	-0,7	-0,3	-0,1	0,0
4. Corporaciones Locales	S. 1313	5.616	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Administraciones de Seguridad Social	S. 1314	-11.202	-1,1	-0,6	-0,3	-0,2	-0,1
Administraciones Públicas (S. 13)							
6. Total ingresos	TR	399.733	37,8	37,8	37,8	38,0	38,1
7. Total gastos	TE	461.124	43,6	42,0	40,6	39,5	38,4
7a. Gastos ligados a la reestructuracion bancaria		1.204	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
8. Capacidad/Necesidad de Financiación	B9	-61.391	-5,8	-4,2	-2,8	-1,4	-0,3
8a. Nec. financiación sin gastos reestructuracion bancaria		-60.187	-5,7	-4,2	-2,8	-1,4	-0,3
9. Intereses pagados	D41	34.542	3,3	3,1	2,8	2,6	2,5
10. Saldo primario		-26.849	-2,5	-1,1	0,1	1,2	2,2
11. Medidas temporales		-4.835	-0,5	-0,3	-0,1	0,0	0,0
Componentes de los ingresos							
12. Total impuestos		229.633	21,7	21,7	21,7	22,0	22,3
12a. Impuestos indirectos	D.2	118.431	11,2	11,3	11,4	11,5	11,5
12b. Impuestos directos	D.5	105.611	10,0	9,9	9,7	10,0	10,2
12c. Impuestos sobre el capital	D.91	5.591	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6
13. Cotizaciones sociales	D.61	129.924	12,3	12,3	12,3	12,3	12,2
14. Rentas de la propiedad	D.4	9.566	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8
15. Otros ingresos		30.610	2,9	3,0	3,0	2,9	2,8
16. Total ingresos	**TR**	**399.733**	**37,8**	**37,8**	**37,8**	**38,0**	**38,1**
p.m.: Presión fiscal		356.821	33,7	33,8	33,8	34,2	34,4
Componentes de los gastos							
17. Remuneración de asalariados + consumos intermedios (17a+17b)	D.1+P.2	169.628	16,0	15,5	14,9	14,5	14,1
17a. Remuneración de asalariados	D.1	114.521	10,8	10,5	10,1	9,8	9,5
17b. Consumos intermedios	P.2	55.107	5,2	5,0	4,8	4,7	4,5
18. Transferencias sociales (18= 18a+18b)		198.636	18,8	18,1	17,7	17,2	16,9
18a. Transferencias sociales en especie vía mercado	D.63 (1)	27.830	2,6	2,5	2,4	2,4	2,3
18b. Prestaciones sociales (no en especie)	D.62	170.806	16,1	15,6	15,2	14,9	14,6
19. Intereses	D.41	34.542	3,3	3,1	2,8	2,6	2,5
20. Subvenciones	D.3	10.980	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9
21. Formación bruta de capital fijo	P.5	21.131	2,0	1,9	1,9	1,9	1,9
22. Transferencias de capital (*)		8.668	0,8	0,7	0,7	0,7	0,6
23. Otros gastos		17.539	1,7	1,7	1,6	1,6	1,6
24. Total gastos	**TE**	**461.124**	**43,6**	**42,0**	**40,6**	**39,5**	**38,4**
p.m.: Consumo público	P.3	202.698	19,2	18,5	17,9	17,4	17,0

(*) La cifra de 2014 incluye ayudas financieras.
(1) D.63 = D.6311+D.63121+D.63131.
(A) Avance; (F) Previsión.
Fuentes: Ministerio de Economía y Competitividad y Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Evaluación de las medidas tenidas en cuenta en este programa

El cuadro 4.3.1.2. muestra el impacto de las medidas de gasto y de ingreso del conjunto de las AAPP (los cuadros por subsectores se encuentran en Anexo: tributario, Estado y Seguridad Social, Comunidades Autónomas y Entidades Locales). No se tienen en cuenta medidas donde los efectos en algún subsector son a cargo de otro, como ocurre con las medidas de reducción de intereses de

los fondos de financiación de Comunidades Autónomas (que se consideran en el cuadro propio de Comunidades Autónomas del Anexo). Asimismo, se trata de reflejar el impacto en contabilidad nacional, por ello la devolución del céntimo sanitario por la sentencia del TJUE se imputa a 2014 en mayor gasto de transferencias de capital, no en menor ingreso. Asimismo, la enajenación de activos reales que tiene importancia en las Comunidades Autónomas, se imputa como menor gasto de formación bruta de capital fijo en Comunidades Autónomas en lugar de mayor ingreso.

Por otro lado, el cuadro refleja el impacto diferencial respecto al año anterior, por lo que las medidas one-off de un año se imputan con signo contrario al año siguiente. Esta forma de presentación afecta a la paga extra, a políticas de empleo y cotizaciones, al céntimo sanitario, a intereses y a enajenación de activos reales de Comunidades Autónomas, sobre todo.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que, el gasto en remuneración por restitución de parte de la paga extra de 2012 y por no reposición de personal se computa para el total de AAPP (unos 1.000 millones de euros por el 25% de la paga extra neto de impuestos y otros 1.000 millones por la no reposición anual); correspondiendo un 60% a Comunidades Autónomas; adicionalmente se refleja el pago en Cataluña por compensación de otra paga extra anteriormente cancelada. Estas medidas por tanto no se incluyen en la línea correspondiente a Comunidades Autónomas y Entidades Locales (aunque se incluye en el cuadro de su subsector en Anexo).

La evolución de cada una de las medidas se explica en los apartados siguientes de este capítulo por subsectores y políticas y los cuadros desagregados en Anexo.

El total de medidas se concentra en el lado del gasto, con 0,7 puntos de PIB en 2015, 0,6 en 2016 y 0,3 en 2017. El total equivale a 17.500 millones de euros en tres años para lograr la contención del crecimiento del gasto por debajo del crecimiento del PIB nominal como se ha explicado; primero para cumplir con el PDE y, segundo, para no alejarse de la tasa de referencia del gasto a medio plazo. Destacan las medidas de la reposición parcial de empleados públicos que se jubilen, pues hay una elevada concentración de jubilaciones estos años. Por otra parte, las políticas de empleo combinan mayor gasto de mejora de prestaciones, con racionalización de bonificaciones y de ahorro, como la Ley 35/2014, de 26 de diciembre, por la que se modifica el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social en relación con el Régimen Jurídico de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social.

Se incluye el ahorro derivado de la racionalización de gasto que implica la CORA, reforma que afecta al Estado sobre todo en este ámbito. En el gasto de Seguridad social se incluyen las reformas de pensiones efectuadas anteriormente, siguiendo los programas de años anteriores.

Por el lado de ingresos, y como se detalla más adelante se incluye la reforma fiscal en vigor desde 2015 que resulta en menor imposición directa en 2015-2016,

contribuyendo a reducir la brecha fiscal sobre el trabajo, junto a la rebaja de cotizaciones que se recoge en los ingresos de la Seguridad Social. No obstante, otras medidas que afectan a los ingresos por cotizaciones como las mejoras de gestión y el sistema de autoliquidación van a permitir un incremento gradual de ingresos adicionales cada año. En impuestos se incluyen impuestos medioambientales, como el canon hidráulico ya implantado en 2015 y el impuesto de transacciones financieras en 2016 que se debate en el ámbito europeo.

Las medidas de Comunidades Autónomas y Entidades Locales se explican con mayor detalle en los apartados siguientes, teniendo en cuenta que hay que añadir el impacto de la rebaja de intereses bajo los mecanismos de financiación. Esta rebaja permite liberar recursos en estas administraciones para poder alcanzar el objetivo exigente de 2015 partiendo de la desviación de 2014 en Comunidades Autónomas. El coste recae en el Estado que, a su vez, cuenta con márgenes en políticas de desempleo e intereses. El proceso de mutualización de deuda tiene además un ahorro adicional sobre el conjunto de las AAPP, un 57% de la deuda territorial está en manos del Estado por lo que su financiación más barata, al mismo tipo de interés del Tesoro, redunda en un ahorro para el conjunto de AAPP.

Cuadro 4.3.1.2. Impacto de los principales cambios normativos sobre el déficit

Impacto diferencial respecto al año anterior
(+) ahorro gasto o aumento ingresos
% PIB

	2014	2015	2016	2017
Gastos	**0,37**	**0,67**	**0,60**	**0,28**
Paga extra empleados públicos 2012	0,00	-0,15	0,09	0,00
Empleo Público (medidas de personal generales)	0,09	0,09	0,09	0,09
Políticas de mercado de trabajo	0,13	-0,01	0,06	0,02
CORA	0,10	0,10	0,06	0,00
Devolución por aplicación de sentencia TJUE	-0,19	0,18	0,00	0,00
Medidas CCAA (excluido anteriores e intereses)	0,16	0,23	0,06	0,03
Medidas Entidades Locales (excluido anteriores e intereses)	0,02	0,13	0,14	0,04
Gasto Seguridad social	0,05	0,09	0,10	0,10
Ingresos	**0,37**	**0,02**	**-0,04**	**0,15**
Impuestos totales	0,11	-0,12	-0,25	0,04
IRPF e Impuestos sobre no residentes	0,03	-0,22	-0,18	-0,05
Impuesto sobre sociedades	-0,12	-0,05	-0,21	0,01
Medidas de lucha contra el fraude	0,09	0,09	0,09	0,08
Impuestos especiales y fiscalidad medioambiental	0,08	0,04	0,00	0,00
IVA	0,03	0,03	0,00	0,00
Tasas e Imp. Transacciones Financieras	0,00	-0,01	0,05	0,00
Medidas CCAA	0,08	0,03	0,05	0,05
Medidas Entidades Locales	0,06	0,08	0,04	0,03
Ingresos cotizaciones Seguridad social	0,11	0,02	0,13	0,03
Total	**0,74**	**0,69**	**0,56**	**0,43**
PIB millones	1.058.469	1.096.135	1.138.163	1.185.980

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

En un escenario sin cambios de política desde 2015, es decir, si no se hubiesen adoptado estas medidas, el resultado sería de una desviación de déficit acumulado entre 0,6 y 1,7 puntos cada año hasta 2018, respecto al escenario del programa, a la que contribuyen a partes iguales la ratio de ingresos y de gastos.

Una estimación complementaria de la anterior se ilustra en el cuadro A.10 del Anexo, en términos agregados; donde se presenta el impacto en déficit y nivel de PIB de cada año en el caso de no adoptar medidas en ese mismo año, por tanto, con un impacto no acumulado.

Cuadro 4.3.1.3. Proyecciones con y sin medidas desde 2015

	2014 (A)	2014 (A)	2015 (F)	2016 (F)	2017 (F)	2018(F)
	Nivel (millones €)	Porcentaje del PIB %				
Ingresos totales sin medidas	399.733	37,8	37,4	37,3	37,3	37,3
Gastos totales sin medidas	459.920	43,5	42,3	41,2	40,3	39,3
Saldo sin medidas	-60.187	-5,7	-4,8	-3,9	-3,0	-2,0

(A) Avance; (F) Previsión.
Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

	2014 (A)	2014 (A)	2015 (F)	2016 (F)	2017 (F)	2018(F)
	Nivel (millones €)	Porcentaje del PIB %				
Ingresos totales con medidas	399.733	37,8	37,8	37,8	38,0	38,1
Gastos totales con medidas	459.920	43,5	42,0	40,6	39,5	38,4
Saldo con medidas	-60.187	-5,7	-4,2	-2,8	-1,4	-0,3

(A) Avance; (F) Previsión.
Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

4.3.2. Política tributaria

MEDIDAS ADOPTADAS DESDE EL PROGRAMA 2013 Y EL PROGRAMA 2014

Desde el año 2013, España ha realizado un importante esfuerzo en medidas fiscales que permitiesen, por un lado, cumplir los objetivos de déficit; y por otro, racionalizar el sistema impositivo en línea con las recomendaciones efectuadas por el Consejo ECOFIN al Programa de Estabilidad de julio de 2013. En particular, se ha llevado a cabo una revisión sistemática del sistema tributario, que se completó en marzo de 2014, plazo, establecido por el ECOFIN en las recomendaciones dirigidas a España. Esta revisión se instrumentó a través de la constitución de un Comité de expertos independientes, sobre cuyo informe se ha desarrollado una reforma integral del sistema fiscal en dos bloques. Un primer bloque, en el que se aborda una reforma tributaria de los impuestos directos sobre la renta (IRPF e IS) que permite impulsar el crecimiento económico, el ahorro y reducir los elementos distorsionantes de la tributación directa (eliminando beneficios fiscales); se establece un impulso a la imposición medioambiental, para reducir externalidades y se fortalece la lucha contra el fraude. El segundo bloque, se encuadra dentro de un objetivo ya anunciado desde 2012 y de más amplio recorrido, la devaluación fiscal a medio y largo plazo.

En 2013 se aprobaron también incentivos fiscales selectivos orientados a potenciar el crecimiento y la creación de empleo. Estas medidas son las contenidas en la Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y estimulo del crecimiento y de la creación de empleo. En ellas se estableció un marco fiscal favorable para el autónomo emprendedor o la nueva empresa que reducían la carga fiscal de estos sujetos al iniciar la actividad. A

este conjunto de medidas se añadió el contenido en la Ley 14/2013 de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, que favorecían el crecimiento y el empleo a través de medidas que incentivan la financiación con fondos propios como la deducción por reinversión de beneficios empresariales, los incentivos al inversor de proximidad (conocido como "business angel") o el régimen del IVA de caja; y medidas dirigidas a potenciar la inversión intensiva en tecnología, como la mejora de los incentivos fiscales a la I+D y las reducciones a rendimientos de activos intangibles ("Patent box").

Por otro lado, con el objetivo de limitar los beneficios fiscales en el Impuesto sobre Sociedades, mediante la Ley 16/2013, sobre medidas tributarias y financieras, se suprime 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. En la misma ley, y para 2015 en la ley 27/2014, de reforma del Impuesto de Sociedades, se han prorrogado las medidas temporales establecidas en la normativa del impuesto de sociedades que contribuyen a aproximar sus tipos nominal y efectivo.

Adicionalmente, para reducir el sesgo en favor del endeudamiento en el impuesto sobre sociedades, a las medidas antes mencionadas para favorecer la financiación con fondos propios de la Ley 14/2013 de Apoyo a los Emprendedores y su Internacionalización, se une la limitación de la deducibilidad de los gastos financieros de las empresas, adoptada mediante el Real Decreto-Ley 12/2012, desde el inicio de la legislatura. En este mismo sentido, se aprobó el Real Decreto-Ley 4/2014 por el que se adoptan medidas urgentes en materia refinanciación y reestructuración de deuda empresarial, para facilitar la supervivencia de empresas viables sobre-endeudadas y para las que el proceso de desapalancamiento es excesivamente costoso, de tal manera que pone en peligro su viabilidad.

Por último, en el ámbito de los impuestos medioambientales e impuestos especiales destaca la introducción de un nuevo Impuesto sobre gases fluorados por medio de la Ley 16/2013, y las medidas del Real Decreto-ley 7/2013 que eleva la fiscalidad de los consumos con externalidades negativas, concretamente del tabaco y de los alcoholes de media y alta graduación.

Sin embargo, deben señalarse dos elementos que han tenido un impacto diferente al esperado:

- Por un lado, la devolución del Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos ("céntimo sanitario"). En ejecución de la Sentencia de 27 de febrero de 2014 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en la que se declaró contrario a la Directiva sobre armonización de los impuestos especiales este impuesto que gravaba los carburantes, obligando a restituirlo. Este impacto se computa en términos de contabilidad nacional en el ejercicio de su solicitud, como una transferencia de capital, con asunción por el Estado del coste de las devoluciones.
- Por otro, algunas medidas del Impuesto sobre Sociedades han tenido efectos diferentes a los deseados. En concreto, la pérdida de recaudación esperada en 2014 por los tipos reducidos para empresas en los dos primeros ejercicios, la

deducción del 10% de los beneficios ordinarios reinvertidos y la modificación del régimen fiscal de activos intangibles, que agregada para las tres medidas ascendía a casi 890 millones y se ha situado en 58 millones. En sentido contrario se ha comportado la supresión de la deducibilidad del deterioro del valor de las participaciones en el capital de entidades y de las rentas negativas obtenidas en el extranjero por los establecimientos permanentes, y la limitación de la deducibilidad de los gastos de amortización que han visto reducida su recaudación respecto a lo previsto. En concreto, en el PE 2014 se preveía que la supresión de la deducibilidad del deterioro de valor de las participaciones generase una recaudación de unos 3.650 millones de euros (en pagos y cuota). Realmente, el efecto de la medida en términos de caja ha ascendido a 472 millones, si bien ha supuesto una notable reducción de las bases imponibles negativas pendientes de compensación o de las deducciones en la cuota pendientes de aplicar, que en ambos casos se traducirá en mayor recaudación futura. La razón de esta desviación es la acumulación de bases imponibles negativas y deducciones en cuota pendientes de aplicar en los periodos de peores resultados durante la crisis que ha dado lugar a que, al liquidar, su cuota a ingresar sea nula. No obstante, la medida ha permitido reducir sustancialmente el stock de créditos fiscales de las empresas en cerca de 3.000 millones de euros, de manera que implicará una mayor recaudación futura.

Por último se ha intensificado la lucha contra la economía informal y el trabajo no declarado. En concreto, en 2013 se implantaron plenamente las medidas contenidas en la Ley 7/2012 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, que entre otras cuestiones incluye: la limitación del uso de efectivo en operaciones empresariales; el establecimiento de la obligación de declarar bienes situados en el extranjero; la nueva delimitación del régimen de estimación objetiva; nuevas medidas que garantizan el cobro de deudas tributarias y otras medidas de régimen sancionador.

MEDIDAS ADOPTADAS DESDE EL PROGRAMA 2014 HASTA LA ACTUALIDAD EN EL MARCO DEL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DEL CONSEJO.

Tras reconocer las importantes medidas estructurales y reformas llevadas a cabo por España, el Consejo ECOFIN de 8 de julio de 2014, una vez analizado el Programa de Estabilidad de España y el Programa Nacional de Reformas, aprobó las recomendaciones específicas. En ellas se reconoció que se había avanzado en reducir las distorsiones tributarias pero que gran parte del esfuerzo quedaba para la segunda mitad del año con la Reforma fiscal. Además el Consejo recomendó continuar con la consolidación fiscal. Así el Gobierno busca alcanzar un equilibrio entre consolidación y reducción de las distorsiones que generan los impuestos con las siguientes medidas:

a) Reforma fiscal, aprobada en noviembre de 2014.

La reforma tributaria, en su primera fase, afecta fundamentalmente a los impuestos directos sobre la renta, y entró en vigor el 1 de enero de 2015. La razón

es que la fiscalidad directa tiene un mayor impacto potencial sobre la actividad y el empleo. El impacto de la reforma sobre los impuestos directos, pretende rebajar la fiscalidad, especialmente sobre el trabajo, para promover el empleo, el consumo y la inversión. Estas medidas han quedado concretadas en la aprobación de un conjunto de leyes que se denomina la reforma fiscal[1].

En términos de impacto sobre el crecimiento, la reforma generará un crecimiento estimado adicional de +0,55% acumulado en dos años, principalmente a través de los componentes de la demanda: consumo e inversión, así como a través del empleo. Al tratarse de medidas que reducen la recaudación por figuras tributarias directas el impacto ex post de la reforma (descontados los efectos inducidos) es de 6.900 millones de euros de menor recaudación en 2015-2016. Es por ello que el impacto positivo sobre el crecimiento y el crecimiento cíclico de la economía gracias a las reformas llevadas a cabo se conjugarán en una mejora de las bases imponibles.

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

Variación anual en %

	2012	2013	2014	III.2013	IV.2013	I.2014	II.2014	III.2014	IV.2014
Bases imponibles	**-3,2**	**-2,3**	**2,9**	**-2,9**	**4,2**	**2,7**	**2,4**	**4,1**	**2,4**
Sobre rentas	**-3,1**	**0,4**	**2,1**	**-0,1**	**5,1**	**1,7**	**0,5**	**4,4**	**1,7**
Sobre gasto	**-3,4**	**-5,9**	**4,1**	**-6,9**	**2,8**	**4,2**	**5,0**	**3,7**	**3,4**
· Renta bruta de los hogares	-4,4	-1,5	0,2	-1,7	2,1	-0,6	0,5	0,5	0,4
· Base imponible del IS	8,0	14,7	14,7	5,2	28,9	16,4		16,8	9,8
· Gasto final sujeto a IVA	-4,5	-6,1	5,6	-7,0	4,3	5,7	6,4	5,2	5,2
· Consumos sujetos a II.EE.	1,7	-5,4	-3,2	-6,7	-3,8	-2,5	-1,7	-2,8	-5,5

Fuente: Informe mensual de recaudación tributaria. Febrero 2015. Agencia Tributaria.

Por medio de la Ley 26/2014, de 27 de noviembre, por la que se modifican la Ley 35/2006, del 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de no Residentes, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2004, de 5 de marzo, y otras normas tributarias, se ha reducido la carga tributaria soportada por los contribuyentes, especialmente para perceptores de rentas medias y bajas y con mayores cargas familiares. Disminuyen los tipos de gravamen aplicables a la base general del impuesto y se ha simplificado el tributo y reducido el número de tramos de la base general de 7 a 5. Este cambio ha ido acompañado de un incremento de los mínimos personales y familiares en hasta un 32%. Para aquellos colectivos más vulnerables se crean impuestos negativos de los que se benefician las familias numerosas, monoparentales con dos hijos y personas que tengan a su cargo descendientes o ascendientes con discapacidad.

[1] Ley 26/2014, de 27 de noviembre, por la que se modifican la Ley 35/2006, del 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de no Residentes, aprobado por el Real Decreto-Ley 5/2004, de 5 de marzo, y otras normas tributarias; Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades; y Ley 28/2014, de 27 de noviembre, por la que se modifican la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias, la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales, y la Ley 16/2013, de 29 de octubre, por la que se establecen determinadas medidas en materia de fiscalidad medioambiental y se adoptan otras medidas tributarias y financieras, todas ellas publicadas en el Boletín Oficial del Estado el 28 de noviembre.

Mejora el tratamiento del ahorro. Se reduce el tipo de gravamen aplicable, se crean los Planes de Ahorro a Largo Plazo y se declaran exentas las plusvalías de la venta de todo tipo de bienes por parte de contribuyentes mayores de 65 años, siempre que las reinviertan en una renta vitalicia. En la misma línea de fomento del ahorro se abren ventanas de liquidez en el sistema de previsión social y se reduce la duración mínima de los Planes Individuales de Ahorro Sistemático.

Cuadro 4.3.2.1.bis. Bases imponibles y demanda nacional

Variación anual en %

	Base imponible agregada	Demanda nacional nominal	Diferencia tasas bases-demanda
2007	5,1	7,3	-2,2
2008	-3,6	2,4	-6,0
2009	-3,7	-7,0	3,3
2010	-2,3	0,3	-2,7
2011	-2,7	-1,6	-1,1
2012	-3,2	-3,6	0,4
2013	-2,3	-2,4	0,1
2014	2,9	2,0	1,0
2015p	3,5	3,0	0,5
2016p	4,2	3,8	0,4
2017p	4,7	4,3	0,4
2018p	5,0	4,7	0,3

Fuentes: Instituto Nacional de Estadística y Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

En cuanto a las rentas derivadas de actividades económicas, se reduce del 21% al 15% el tipo de retención del autónomo profesional con rentas inferiores a 15.000 euros. Para rentas superiores, el tipo de retención se reduce al 19% en 2015 y al 18% en 2016. Asimismo, se homogeniza la deducción por gastos de difícil justificación para los contribuyentes en estimación directa simplificada con la aplicable a trabajadores por cuenta ajena.

Por otro lado, se introducen una serie de reformas que tienen por objeto mejorar la neutralidad fiscal y reducir los beneficios fiscales:

- Se suprime la exención de 1.500 euros de dividendos.
- Se suprime la deducción por alquiler para nuevos contratos de arrendamiento.
- Se unifica la reducción por arrendamiento de vivienda en el 60%.
- Se suprimen los coeficientes de abatimiento aplicables a los bienes adquiridos antes de 31 de diciembre de 1994 a la parte que corresponda a un valor de transmisión superior a 400.000 euros.

- Se suprimen los coeficientes de corrección monetaria aplicable a las transmisiones de bienes inmuebles.
- Se limita la exención de la indemnización por despido a 180.000 euros.

Por su parte, la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades modifica gran parte de los elementos del Impuesto. Por un lado, se rebaja el tipo nominal de forma gradual: 28% en 2015 y 25% en 2016, y lo sitúa en línea con la mayoría de los países de la UE. Para hacer compatible esta rebaja con la senda de estabilidad, se aprueban medidas para ensanchar las bases imponibles, reduciendo los beneficios fiscales. De esta manera se simplifica el tributo y se alinea con la práctica legislativa reconocida internacionalmente.

En primer lugar, se mantendrán medidas temporales vigentes en 2014 que afectan básicamente a las grandes empresas[2] con el objetivo de mantener la senda de consolidación fiscal en 2015.

En segundo lugar, entre las medidas para ampliar la base imponible del impuesto con objeto de acercar el tipo efectivo al tipo nominal, se encuentran:

- La eliminación de la deducibilidad del deterioro de valor del inmovilizado material, inversiones inmobiliarias, activo intangible, y valores de renta fija cotizados.
- La limitación para todo tipo de empresas de la compensación de bases imponibles negativas (BINs) a través de un límite general y permanente del 70% de la base imponible previa a partir de 1 de enero de 2017 (en 2016 el límite será del 60%, en 2015 estará temporalmente entre el 25%/50%). En todo caso serán compensables las BINs hasta un importe máximo de un millón de euros.
- La limitación de la deducibilidad de los gastos correspondientes a atenciones a clientes, que no podrán superar el 1% de la cifra de negocios.
- La supresión de los coeficientes de corrección monetaria.

Adicionalmente, continuando con las medidas tendentes a corregir el sesgo a favor del endeudamiento, por un lado, se hace permanente la limitación de deducibilidad de gastos financieros al 30% del beneficio operativo del ejercicio, y por otro, se favorece la financiación con fondos propios frente al sobre-endeudamiento, para lo que se crea la reserva de capitalización empresarial que implica una minoración en la base imponible del 10% del incremento de los fondos propios, con el límite del 10% de la base imponible. A su vez se crea específicamente para PYMEs la reserva de nivelación de bases imponibles, que implica una minoración adicional del 10% de la base imponible a compensar con BINs en un plazo de 5 años, siempre que se constituya una reserva indisponible y con el límite máximo de un millón de euros.

También se han desarrollado medidas que incrementan la tributación indirecta y patrimonial. En el IVA se reclasifican del tipo reducido al tipo general

[2] Los pagos fraccionados incrementados y pagos fraccionados mínimos, incremento de la base de los pagos fraccionados, límite a la compensación de bases imponibles negativas, mantenimiento de la limitación de la deducción del fondo de comercio al 1% de su importe y mantenimiento de la limitación de la deducción del resto del inmovilizado intangible con vida útil indefinida al 2% de su importe.

determinadas entregas de bienes englobados bajo la denominación de "productos sanitarios". Por su parte, en 2014 entró en vigor la Ley 16/2013, de 29 de octubre, que estableció un nuevo Impuesto sobre gases fluorados de efecto invernadero, que contribuirá al logro de los objetivos en materia de protección del medio ambiente. Adicionalmente, mediante el Real Decreto 198/2015, de 23 de marzo, se ha aprobado el desarrollo reglamentario que permitirá la exacción del canon por utilización de las aguas continentales para la producción de energía eléctrica con carácter retroactivo, desde 2013, año en que fue establecido por la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética. Por otro lado, el Proyecto de Ley por la que se modifica la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector hidrocarburos, y por la que se regulan determinadas medidas tributarias y no tributarias en relación con la exploración, investigación y explotación de hidrocarburos, se encuentra en tramitación parlamentaria desde enero 2015.

En cuanto a la imposición patrimonial, se han actualizado los valores catastrales mediante la aplicación de coeficientes aprobados por las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 2014 y 2015. Esta medida permite la adaptación de los valores catastrales a la evolución de los valores de mercado de manera ágil. Por otra parte, se prorroga en 2015 el incremento legal de los tipos de gravamen del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, lo que permite sostener la mejora de la financiación de las entidades locales.

b) Un elemento central del proceso de reforma es la lucha contra el Fraude Fiscal.

Así, en las propias normas que desarrollan la mencionada reforma fiscal se establecen ya mecanismos de prevención y reducción del fraude tales como la no deducibilidad de gastos fiscales en Sociedades cuando difiere la calificación fiscal en otros países (productos híbridos), un nuevo impuesto de salida, anti elusión, para traslados de residencia fiscal de titulares de participaciones significativas en Renta, el endurecimiento del régimen de transparencia fiscal internacional, nuevos supuestos de inversión del sujeto pasivo en el IVA, o la limitación en la aplicación del método de estimación objetiva en IRPF. Por otro lado, por medio de la Ley 26/2014 de reforma del IRPF, se modifica la Disposición Adicional Primera de la ley 36/2006, de manera que se establece la actualización de la lista oficial de paraísos fiscales. Actualmente la firma de un tratado con cláusula de intercambio de información tributaria permite a un país salir de la lista de paraísos fiscales, de tal manera que con esta modificación se contempla la verificación del intercambio efectivo de información para mantener la exclusión de la lista o recalificar como paraíso el territorio.

No obstante, y sin perjuicio de lo anterior, en el proyecto de reforma de la Ley General Tributaria, en tramitación, se contemplan nuevas medidas con el objetivo de potenciar la lucha contra el fraude, además de reducir la conflictividad e incrementar la seguridad jurídica. Todo ello con el objetivo de contar con un sistema tributario de calidad, en el que la justicia y la equidad sean los principios rectores. Las medidas que se detallarán más adelante en el apartado de calidad de los ingresos, en el capítulo 7, se pueden resumir en:

- Medidas de transparencia, que prevén la publicación de una lista de deudores de mayor cuantía y de las sentencias condenatorias firmes por delitos fiscales.
- Medidas anti-abuso estableciendo la sancionabilidad del conflicto en aplicación de la norma.
- Ampliación y mejora del método de estimación indirecta con el objetivo de luchar contra el fraude y mejorar la seguridad jurídica.
- Medidas de mejora del procedimiento de inspección, que ampliarán las potestades de comprobación e investigación y establecerán nuevos plazos del procedimiento inspector y el procedimiento en caso de recuperación de ayuda, que mejorando la seguridad jurídica.
- Medidas que potencian las actuaciones de comprobación de los órganos de gestión tributaria.
- Medidas que modifican aspectos relacionados con el delito contra la Hacienda Pública y que permiten aplicar la liquidación en su caso.
- Medidas que tienen como objetivo reducir la conflictividad, que esclarecerán los criterios como entre otras la elaboración de disposiciones interpretativas o aclaratorias.

c) Lucha contra el Fraude Fiscal internacional, BEPS.

En línea con las recomendaciones que se engloban en el denominado proyecto BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting* -OCDE), se han aprobado un conjunto de medidas, que se desarrollan en el capítulo 7 al tratar la calidad de los ingresos.
En concreto y a modo de ejemplo, cabe señalar que en el desarrollo reglamentario del impuesto sobre sociedades en tramitación, se han incluido un conjunto de medidas contra el fraude fiscal internacional que complementan las acciones y avanzan en esa línea. En concreto se incluye la obligación de suministrar información país por país, se modifica la documentación para operaciones vinculadas y se incrementa la exigencia de transparencia respecto a las multinacionales.

Esta y muchas otras medidas que se señalan en el capítulo 7 no sólo sitúan a España entre los primeros países que están reformando su sistema para evitar el fraude fiscal internacional, sino que crean un sistema más justo a nivel extraterritorial para los contribuyentes españoles e incrementan la recaudación allí donde se genera el rendimiento.

En el cuadro de ingresos del Anexo se detalla el impacto anual de cada una de las medidas de ingresos tributarios, teniendo en cuenta que el "céntimo sanitario" se incluye en este cuadro, pero su impacto es de mayor gasto en contabilidad nacional en 2014 en el cuadro general 4.3.1.2.

4.3.3. Medidas de mercado de trabajo y Seguridad Social

El empleo es sin lugar a dudas una variable clave para la sostenibilidad de las cuentas públicas. De ahí la importancia de las profundas reformas que se han adoptado en este ámbito para la estabilidad presupuestaria y para la competitividad de la economía española.

La estrategia de reforma del mercado de trabajo español se ha articulado en torno a tres ejes –ordenamiento jurídico laboral, políticas de activación y lucha contra el fraude- en los que se han adoptado medidas que sientan las bases para una profunda transformación de su funcionamiento y que contribuyen incrementar la competitividad de la economía en su conjunto.

En el ámbito de la Seguridad Social, las reformas desde 2011 han sido igualmente relevantes, con el incremento de la edad legal de jubilación, el factor de sostenibilidad, la reforma de la jubilación anticipada y parcial, la revisión de la regulación de la compatibilidad entre trabajo y pensión y las nuevas reglas de revalorización de las pensiones como principales medidas del periodo 2012-2013.

Estas medidas ya tienen un impacto claro en la evolución de los costes del sistema y aseguran su sostenibilidad en el largo plazo ante el reto del envejecimiento. La edad real de jubilación alcanzó los 64,1 años en 2014, acercándose a la edad legal de jubilación, y ya se observa una caída del porcentaje de jubilaciones anticipadas, que se sitúa en 2014 0,9 puntos porcentuales por debajo del nivel de 2012.

En cuanto al empleo, los cambios en el ordenamiento laboral se concentraron en el periodo 2012-2013 y abarcaron todos los ámbitos cruciales para superar determinadas rigideces del mercado laboral. Se han introducido cambios de calado en la negociación colectiva, políticas activas y pasivas de empleo, flexibilidad interna, las medidas de regulación de empleo, el contrato a tiempo parcial y el contrato para la formación y el aprendizaje, entre otros.

Estos cambios en la regulación laboral se han completado con un profundo proceso de modernización de las políticas de activación para el empleo que se desarrolla desde el inicio de la presente legislatura y que implica una nueva arquitectura institucional en torno a la Conferencia sectorial, la Estrategia española de activación y los Planes anuales de empleo, así como el desarrollo de nuevos instrumentos o la reforma de los existentes.

En el ámbito de las políticas de activación para el empleo destaca especialmente la condicionalidad de los fondos repartidos a las CCAA para la ejecución de las políticas activas al resultado de la gestión medido a partir de una serie de indicadores que han exigido un esfuerzo de coordinación e implementación de desarrollos informáticos que permiten que en 2015 sea posible asignar un 60% de los fondos de acuerdo con la nueva orientación a resultados. Este planteamiento se ha completado con iniciativas como el programa de difusión de buenas prácticas y la elaboración de un catálogo de servicios de empleo común, básico para evaluar los resultados de la gestión.

El nuevo sistema facilita una mayor corresponsabilidad fiscal y en un mayor aprovechamiento de las bondades del sistema de distribución competencial.

En cuanto a los instrumentos, se han introducido profundas reformas en el sistema de formación para el empleo en aras de una mayor eficiencia, transparencia y mejor seguimiento de resultados. También se ha desarrollado la posibilidad de poner en marcha mecanismos de colaboración público-privada en la intermediación y se ha lanzado un portal único de empleo. Finalmente, es necesario destacar los cambios en el diseño de bonificaciones y la revisión de las existentes en julio de 2012, que se tradujo en la eliminación de un buen número de incentivos menos justificados. Estas actuaciones permiten disponer hoy de un presupuesto más equilibrado en las medidas de impulso del empleo. Se ha previsto en la legislación la elaboración de una evaluación en profundidad del sistema de incentivos a la contratación vigente para el segundo trimestre de 2016.

Por otra parte, desde 2012 se han incorporado importantes medidas en el sistema de prestaciones y subsidios que han incrementado sustancialmente la vinculación de las políticas activas y pasivas y el grado de exigencia en el cumplimiento y acreditación del compromiso de actividad. Asimismo, se han racionalizado algunos programas en aras de la equidad y de su adecuación a las necesidades de los beneficiarios.

Principales novedades 2014-2015

En el periodo 2014-2015 el impulso reformista en el ámbito del empleo y la Seguridad Social ha continuado, combinando medidas de carácter estructural y coyuntural que, de forma directa o indirecta, tienen un importante impacto en la sostenibilidad presupuestaria, y con consecuencias tan significativas en las decisiones de consumo, ahorro e inversión.

Uno de los mayores impulsos a la sostenibilidad presupuestaria es la creación de 433.900 empleos netos a lo largo de 2014 que se traducen en una caída del paro registrado y un incremento de la afiliación.

A este primer año de creación de empleo desde 2007 han contribuido las numerosas reformas estructurales y medidas de carácter coyuntural impulsadas desde el Ejecutivo desde 2012 en el ámbito del empleo. En 2014-2015 las reformas se concentran en el ámbito de las políticas de activación para el empleo e implican la culminación de la transformación de la arquitectura institucional en este ámbito, diseñada y puesta en marcha en estrecha colaboración con las CCAA. El proceso de modernización de los servicios públicos ya cuenta con una base sólida y nuevos instrumentos que contribuyen a incrementar la eficacia y a orientar el gasto a resultados.

Por otra parte, en diciembre de 2014 se alcanzó un acuerdo con los agentes sociales para lanzar un Programa extraordinario de activación de desempleados de larga duración con cargas familiares, que estrecha la vinculación entre políticas activas y pasivas y da respuesta a la emergencia social del desempleo de larga duración.

Las novedades en el diseño del Programa, que van más allá de las implementadas en 2012 con la reforma del Programa de Recualificación Profesional (PREPARA), avanzan en la vinculación de las políticas activas y pasivas de empleo en la línea de las Recomendaciones del Consejo. El compromiso de elaborar un mapa de prestaciones con los agentes sociales permitirá disponer de una radiografía del sistema de protección que pondrá de relieve solapamientos y ámbitos en los que se puede incrementar la eficacia.

Las medidas para acelerar la salida del desempleo mediante las políticas de activación se han completado con un potente incentivo a la contratación indefinida, una tarifa plana de 100 euros, que ha contribuido a que en 2014 se firmaran un 19% más de contratos de este tipo que en 2013, la mayoría a tiempo completo. La contratación estable limita la excesiva rotación que genera un elevado coste presupuestario y condiciona las expectativas de los agentes, afectando a sus decisiones. El impulso del empleo indefinido es por tanto crucial para la sostenibilidad fiscal.

En febrero de 2015 este incentivo se ha transformado en una nueva medida más progresiva, un mínimo exento de cotizaciones de 500 euros para nuevas contrataciones indefinidas que generen empleo neto. El nuevo diseño concentra el esfuerzo presupuestario en los salarios más reducidos ya que son los jóvenes, los parados sin formación y los desempleados de larga duración quienes tienen más dificultades para lograr una inserción estable. De esta forma se reduce el coste a la vez que se focaliza donde tiene un mayor impacto, limitando el efecto peso muerto.

En el ámbito de Seguridad Social, destaca por sus implicaciones el paso del sistema de autoliquidación de las cotizaciones a uno de liquidación directa en el que la Tesorería calcularía las cuotas. El nuevo sistema se regula en la Ley 34/2014, de 26 de diciembre, de medidas en materia de liquidación e ingreso de cuotas de la Seguridad Social y se ha iniciado su uso obligatorio por las empresas en febrero de 2015. Esta obligatoriedad se extenderá paulatinamente a todas las empresas. Con carácter previo a esta obligatoriedad, y desde noviembre de 2013, se ha estado probando este sistema con algunas grandes empresas.

Por otro lado, en diciembre de 2014 se publicó la Ley 35/2014 de Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social con el objetivo de modernizar el funcionamiento y gestión de estas entidades, reforzar los niveles de transparencia y eficiencia y contribuir en mayor medida a la lucha contra el absentismo laboral injustificado y a la sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social.

Finalmente es necesario señalar que el Consejo de Ministros ya ha remitido al Congreso para su tramitación el Anteproyecto de Ley Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el marco de la CORA. La nueva Ley supone una profunda reordenación administrativa que, sin generar un incremento de los costes, permitirá impulsar la eficacia en la lucha contra el fraude laboral y de seguridad social y potenciará la coordinación de las distintas administraciones e instituciones en este ámbito.

En relación con el gasto en pensiones, se prevé aumento en torno al 3% anual en el periodo de proyección, pero con una desaceleración progresiva debido al impacto de las reformas de pensiones realizadas. La edad efectiva de jubilación, ha venido aumentando paulatinamente pasando de 63,9 años en 2012 (antes de la reforma) a 64,1 en 2014 y se espera que continúe esta senda. El porcentaje de jubilaciones anticipadas disminuye pasando del 42,2% en 2012 (antes de la reforma) al 41,3% en 2014. Junto a estas actuaciones sobre el número de altas de pensiones, se contiene el crecimiento de la pensión media de jubilación desde el 3,5% de 2012 al 2,1% de 2014, mientras que una senda de inflación decreciente, que se hace negativa en 2014 ha favorecido un aumento del poder adquisitivo de las pensiones, al desvincular la revalorización directa de pensiones del índice de precios.

El impacto de estas medidas queda cuantificado en el cuadro del Anexo referido a medidas del Estado y de Seguridad Social.

4.3.4. Medidas de reforma de Administraciones Públicas. CORA

En el marco de las reformas emprendidas por el Gobierno desde el comienzo de la actual legislatura, con especial incidencia en el gasto público, destaca la reforma de las AAPP. Para ello, como ya se ha señalado, por Acuerdo de Consejo de Ministros se creó la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) en 2013, con un seguimiento exhaustivo por cada uno de los departamentos afectados. Asimismo, por Real Decreto de 21 de junio de 2013, se crea la Oficina para la ejecución de la reforma de la Administración (OPERA), teniendo por objetivo velar por la ejecución de las medidas incluidas en el informe de la CORA, asumir su seguimiento, impulso, coordinación y evaluación permanente, así como formular nuevas propuestas.

Actualmente cuenta con 222 medidas en materia de simplificación administrativa, reducción de cargas y duplicidades y mejora en la gestión de servicios y medios comunes. Con distintos calendarios de implantación, su ejecución se prevé como máximo para tres años.

Las denominadas medidas CORA tienen un impacto anual diferencial sobre el año anterior en la reducción de déficit de 921 millones de euros en 2014, 851 millones en 2015 y 725 millones en 2016. Este impacto se refiere a la parte central de CORA y no considera otras reformas de las AAPP como la reforma de la ley local o de medios personales. Sus medidas concretas (cuadro Anexo referido al Estado) son:

- Racionalización orgánica en la AGE. Supone la adopción de medidas de supresión, fusión, integración o racionalización de entes del sector público estatal. Estas medidas relacionadas con la Administración institucional han supuesto una revisión exhaustiva del marco normativo y el inicio de un proceso de reordenación y reestructuración del sector público estatal. Se han llevado a cabo actuaciones sobre 163 entidades del sector público estatal Administrativo, Empresarial y Fundacional, con la supresión neta de 105 entes. Se debe resaltar la aprobación de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa.

Esta norma adopta las medidas legislativas necesarias para implantar las recomendaciones de CORA, con el objetivo de garantizar la eficiencia del gasto, eliminar duplicidades y reordenar los organismos públicos, y simplificar los procedimientos para ciudadanos y empresas.
También en este ámbito, se debe hacer referencia a la puesta en marcha de la revisión del servicio exterior español, impulsado por el Consejo Ejecutivo de Política Exterior (CEPE), creado por la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado. El CEPE podrá promover la elaboración de planes de ordenación de los medios humanos, presupuestarios y materiales que conforman el Servicio Exterior del Estado, que garanticen una mejor asignación de los recursos públicos, conforme al principio de eficacia y eficiencia.

- Eliminación de duplicidades administrativas. Supone la ejecución de 120 medidas de diagnóstico y eliminación de duplicidades, tanto en el seno de la AGE como en CCAA y EELL, en su caso. Algunos ejemplos son, la planificación conjunta de contribuciones a Organismos Internacionales y la plataforma de contratación única del sector público (Administración central y autonómica y local).
- Medidas de racionalización interna de la AGE: plan inmobiliario, parques móviles, centralización de la contratación, viajes y dietas; mejora en gestión de Tesorería.
- Mejoras de Tecnología de la Información y la Comunicación (TIC) y simplificación administrativa. Produce ahorros para ciudadanos y empresas, pero también para la AGE. Medidas de desarrollo de TIC para la prestación más eficiente de servicios a los ciudadanos: citas previas, portales, servicios compartidos entre Administraciones. Medidas de simplificación administrativa para reducir las trabas burocráticas que dificultan la tramitación de los procedimientos administrativos.

Algunos ejemplos de medidas adoptadas en este ámbito son: Dirección Electrónica Habilitada, que está permitiendo entregar más de 10 millones de notificaciones electrónicas anualmente; Sistema de interconexión de registros (SIR-ORVE), que permite la tramitación electrónica de documentos presentados en papel ante cualquier registro público; Citas previas de la Dirección General de Tráfico y del Servicio Público de Empleo Estatal; Portal Emprende en 3, que permite realizar la tramitación electrónica de las declaraciones responsables para la apertura y traslado de un negocio en un solo sitio de Internet (en tres días) y la integración automática de esta tramitación con las plataformas ya existentes para la creación de empresas; Servicio telemático para la solicitud y envío de informe de estar al corriente de pago de cuotas de la Seguridad Social; BOE a la carta; Receta Electrónica interoperable del Sistema Nacional de Salud, junto con la historia clínica digital de cada ciudadano y base de datos de tarjeta sanitaria.

Como se detalló en el Programa de Estabilidad y Plan Presupuestario de 2014, este proceso de reestructuración y racionalización de la Administración Pública española supone de una profunda revisión del gasto público a nivel microeconómico, identificando ahorros de forma minuciosa en todos los ámbitos del sector público, comenzando por el Estado, con extensión al resto de AAPP. Se propician cambios estructurales en las formas de organización, por lo que se

entiende como un proceso dinámico y de medio plazo, basado en criterios de eficiencia.

El informe CORA incluye además la simplificación administrativa, la eliminación de duplicidades, la gestión de medios comunes, y medidas de carácter más amplio. Entre éstas 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 Ley de Racionalización del Sector Público estatal de 2014, y la reestructuración del sector público administrativo, empresarial y fundacional en proceso continuo. A lo largo de 2015 se une la reforma de las leyes de procedimiento administrativo (integrando el procedimiento electrónico, entre otras novedades) y de régimen jurídico del sector público, que prevé un riguroso procedimiento para verificar la necesidad de creación de nuevos entes, el seguimiento y evaluación de su actuación, y la justificación para el mantenimiento de cualquier tipo de organismo institucional.

Hasta el 31 de diciembre de 2014 el estado de ejecución de las 222 medidas es el siguiente:

- Medidas implantadas: 129 (58,1% del total de medidas propuestas)
- Medidas en proceso de ejecución: 93 (41,9 % del total de medidas propuestas)

La reforma de las AAPP se ha centrado en reducir las estructuras administrativas y en racionalizar los gastos de personal y los gastos corrientes de las AAPP.

En el ámbito de la función pública, se han aprobado diversas medidas tendentes a acercar las condiciones laborales a las existentes en el sector privado y a reducir el peso de la masa salarial en el conjunto del gasto público, con el objetivo de mejorar la eficiencia y productividad.

Entre las medidas coyunturales para reducir el gasto en el sector público, cabe destacar la supresión de una paga extra en 2012, o restricciones complementarias a la contratación de personal temporal y amortización de vacantes.

Junto a estas medidas, el Gobierno aprobó en 2012 las principales medidas en materia de empleo público que han venido operando para incrementar la eficiencia del gasto público en dicho ámbito. Se encuentran recogidas fundamentalmente en los Reales Decretos-Ley 3/2012 y 20/2012 y en las leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado de los ejercicios siguientes. Entre éstas destacan por su importancia las siguientes:

- La congelación de las Ofertas de Empleo Público (OEP) para 2012, 2013 y 2014, estableciendo una tasa de reposición de efectivos cero con carácter general y del 10% en determinados colectivos considerados prioritarios, como la prevención del fraude fiscal y laboral, la sanidad y la educación, entre

otros. En 2015, se ha mantenido la congelación de la OEP y la tasa de reposición se ha establecido en el 50% para los sectores prioritarios.

- Congelación salarial para los ejercicios 2012, 2013, 2014 y 2015, salvo el pago de parte de la paga extraordinaria suprimida en 2012.
- Habilitación legal del despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción en el ámbito de la Administración Pública, para el personal no funcionario.
- Reducción de días de asuntos particulares y supresión de días adicionales a los días de libre disposición; modificación de las condiciones de acceso y permanencia en situación de incapacidad temporal; extensión mínima de la jornada laboral del sector público a 37,5 horas semanales; medidas de empleo público sectoriales; plan de reducción del absentismo; modificación del régimen de incompatibilidades; modificación del régimen de permisos sindicales; régimen del alto cargo.

En este proceso de reforma de las AAPP hay que destacar también la reforma de la Administración Local, en vigor desde 2014, y con diversos periodos transitorios, cuyo impacto queda incluido en el cuadro del Anexo de entidades locales.

Con el conjunto de medidas emprendidas, incluyendo todo el ámbito amplio de CORA, los ahorros acumulados estimados hasta el 31 de diciembre de 2014 son de: 4.773 millones de euros para la Administración General del Estado; 10.509 millones de euros para las Comunidades Autónomas; 2.904 millones de euros para las Entidades Locales y 1.697 millones de euros para los ciudadanos y empresas, dotando de una mayor eficiencia a la gestión de las AAPP.

El impacto cuantificado en términos anuales diferenciales para el Estado se encuentra en el Anexo.

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

4.4.1. Comunidades Autónomas

1. Presupuesto 2015

En primer lugar, conviene mencionar que en los presupuestos iniciales para 2014 las comunidades consideraron un objetivo de déficit en términos de contabilidad nacional del 1% del PIB, habiéndose fijado en el ejercicio 2015 un 0,7% para el conjunto de las comunidades.

Por lo que se refiere al gasto no financiero contemplado en los presupuestos generales de las Comunidades Autónomas para el ejercicio 2015, éste se ha visto incrementado en un 1,59% respecto a los presupuestos iniciales del ejercicio anterior. Por su parte, las previsiones de ingresos no financieros, a su vez, aumentan un 4,35% respecto al presupuesto inicial para 2014.

En cuanto a la comparativa del presupuesto para 2015 con la ejecución del presupuesto 2014, derechos u obligaciones reconocidas, se observa un

incremento en los gastos no financieros, del 1,40%. 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 incrementan un 1,95%. Por su parte, si para 2014 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 2,11%, porcentaje que se eleva al 2,68%, si se excluye el capítulo III. Respecto a los ingresos no financieros los presupuestos iniciales prevén un incremento del 8,79% sobre los derechos reconocidos en el ejercicio precedente, justificado fundamentalmente por el incremento previsto en los recursos del sistema de financiación del 5,69%, si bien en dicha tasa de variación debe tenerse en cuenta que algunas Comunidades Autónomas han integrado en sus presupuestos iniciales una previsión por recursos del sistema superior a la comunicada por la Administración General del Estado. En sentido contrario, hay que precisar que los presupuestos iniciales de todas las Comunidades Autónomas no han integrado el efecto derivado de la mejora de las condiciones financieras derivadas del Real Decreto 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico.

Todas las que han incumplido déficit de 2014 deben presentar un Plan Económico- Financiero (PEF) especificando estas medidas y concretando como llegar al objetivo este año y el siguiente.

Cuadro 4.4.1.1. El Presupuesto de las Comunidades Autónomas para 2015

Variación anual en %

Total Comunidades Autónomas	Presupuesto 2015 / 2014 % Variación	Presupuesto 2015 / Derechos u Obligaciones Reconocidas 2014	Presupuesto 2015 / Derechos u Obligaciones Reconocidas 2014 ajustadas cuenta 413
Cap. 1,2,4. Imptos. y Transf. corrientes	5,85	7,68	7,68
Recursos del sistema sujetos a e/c y liquidación	4,83	5,69	5,69
Impto. s/ Sucesiones y Donaciones	9,80	2,71	2,71
ITP y AJD	11,22	16,83	16,83
Resto de impuestos	3,68	7,15	7,15
Resto de transferencias corrientes	9,93	17,27	17,27
3. Tasas, precios públicos y otros ingresos	3,85	-5,30	-5,30
5. Ingresos patrimoniales	-65,56	10,30	10,30
6. Enajenación inversiones reales	-45,41	62,16	62,16
7. Transferencias de capital	23,68	43,99	43,99
Ingresos no financieros	**4,35**	**8,79**	**8,79**
1. Gastos personal	2,45	3,24	3,29
2. Gastos corrientes en bienes y servicios	3,01	-4,86	-3,22
3. Gastos financieros	-17,57	-7,70	-7,33
4. Transferencias corrientes	4,99	-0,96	-0,41
5. Fondo de contingencia	17,67	0,00	0,00
6. Inversiones reales	5,49	28,19	33,48
7. Transferencias de capital	-7,07	12,44	12,43
Gastos no financieros	**1,59**	**1,40**	**2,11**
Gastos no financieros (Sin Capítulo III)	**2,90**	**1,95**	**2,68**
Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.			

Nota. Depuradas las diferencias en la presupuestación de los recursos del sistema de financiación, la tasa de variación de dichos recursos del sistema presupuestados para 2015 sobre los derechos reconocidos en 2014 ascendería al 2,87%. Depurando dicho efecto, los ingresos no financieros presupuestados en 2015 se incrementarían un 6,90% sobre los ingresos reconocidos en el ejercicio anterior.

Desde el punto de vista funcional, atendiendo a la finalidad del presupuesto, la suma de las partidas destinadas a Sanidad, Educación y Servicios sociales del conjunto de las comunidades autónomas representan un 60,13% de los créditos totales del presupuesto de gastos para 2015, frente a un porcentaje del 59,42% que suponían sobre el presupuesto inicial de 2014, porcentajes que se elevan al 70,64% y 69,83% respectivamente con relación a los gastos no financieros. Asimismo, con orientación opuesta a la adoptada en los ejercicios anteriores, se aprecia un crecimiento en cada una de dichas funciones aisladamente consideradas: por un lado, la función de Sanidad se ve incrementada en un 2,4% con relación al ejercicio anterior; por su parte los créditos destinados a Educación crecen un 2,7%; por último, los servicios sociales crecen 4,8%, en comparación con 2014.

En sentido contrario, los gastos destinados a la función "Deuda pública" disminuyen en 2015 un 6,8%, de tal manera que su representación alcanza el 17,3% del presupuesto para este ejercicio.

2. MEDIDAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Medidas decididas por el Gobierno central y el CPFF que afectan a CCAA (2012-2014)

En el ejercicio 2012 se introdujeron medidas en Sanidad y Educación a través de los RD-Ley 14/2012 y 16/2012, contribuyendo a una importante mejora en la racionalización y eficiencia del gasto público.

El impacto económico total en 2012 y 2013, añadiendo las medidas mencionadas hasta ahora y 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 Estados Miembros o del espacio europeo o el ahorro obtenido de la creación de la plataforma de compras centralizadas y otras de menor cuantía, asciende a un total de 5.400 millones de euros.

A ello debe añadirse el efecto de la supresión de la paga extraordinaria de diciembre de 2012 que, en algunas Comunidades Autónomas, ha continuado aplicándose en 2013 y 2014, y la puesta en marcha de mecanismos adicionales de financiación, en el marco de un ambicioso plan para la erradicación de la morosidad en las AAPP.

Mediante RDL 4/2014, de 7 de marzo, se modifica la DT primera de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las CCAA y ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, se establece que, en la liquidación de recursos del sistema del ejercicio 2012 y siguientes, no se deducirán los pagos realizados por la AEAT en aquellos años a las CCAA de régimen común por la recaudación de ingresos derivados del Impuesto sobre el Patrimonio.

En los últimos meses, la reciente aprobación del RD-Ley 17/2014, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico, crea el Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas, estructurado en cuatro compartimentos, y contempla unas condiciones financieras para la devolución de las operaciones de crédito concertadas en dicho ámbito que constituyen una medida de ahorro muy destacable para las CCAA.

Más recientemente se vienen impulsando nuevas medidas de racionalización del gasto sanitario, entre las que debe destacarse el conjunto de actuaciones contempladas para la modificación de la Ley General de Sanidad a la que se ha hecho referencia anteriormente, y que han sido resultado del trabajo coordinado entre el Ministerio de Sanidad y el de Hacienda y.

Resumen 2012 y 2013

En el ejercicio 2012, las CCAA que presentaron PEF ejecutaron 3.855 millones de euros en medidas de ingreso y 12.503 millones de euros en medidas de gasto, incluida la supresión de la paga extraordinaria de diciembre.

En el ejercicio 2013, las CCAA adoptaron medidas de gasto por importe de 7.046 millones de euros y 2.235 millones de euros en medidas de ingreso.

El Consejo de Política Fiscal y Financiera, en su sesión de julio de 2013, aprobó los Planes Económico- Financieros presentados por las cinco CCAA que en el año 2012 presentaron necesidades de financiación superiores al objetivo de estabilidad presupuestaria. Más adelante, a finales de año, presentaron PEF otras dos CCAA, a la vista de sus datos del mes de octubre, de modo que las CCAA obligadas a presentarlo fueron, en total, siete: Andalucía, Illes Balears, Cataluña, Región de Murcia, Comunitat Valenciana, Castilla – La Mancha y la Comunidad Foral de Navarra.

Por su parte, en el ejercicio 2013 fueron siete las Comunidades Autónomas que incumplieron su objetivo de estabilidad presupuestaria. Así, en el pleno del 31 de julio del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) se aprobó el Plan Económico Financiero presentado por la Comunidad Autónoma de Aragón, posponiéndose la aprobación del resto de planes con la finalidad de incorporar a los mismos las mejoras en las condiciones financieras aprobadas por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos en ese mismo día. De este modo, los Planes Económico Financieros de Castilla – La Mancha, Cataluña, Región de Murcia y Valencia, junto a Cantabria, cuyo incumplimiento se determinó en el informe del artículo 17.4 de la LOEPSF, octubre 2014, fueron aprobados por el pleno del CPFF del día 23 de diciembre de 2014. Finalmente el plan relativo a la Comunidad Foral de Navarra se aprobó por la Comisión Coordinadora prevista en el artículo 67 del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, en su reunión de 21 de enero de 2015.

Medidas 2014

En el ejercicio 2014 las Comunidades Autónomas de Galicia, Canarias, País Vasco y Navarra han cumplido con su objetivo de estabilidad presupuestaria, si bien el resto de comunidades han registrado un déficit superior al objetivo fijado por el Consejo de Ministros. Todas estas Comunidades, junto al País Vasco, que ha incumplido la regla de gasto para el ejercicio 2014, habrán de presentar un Plan Económico – Financiero para los ejercicios 2015 y 2016 conforme a lo previsto en la normativa de estabilidad presupuestaria. Las CCAA que incumplieron deuda también lo hicieron en déficit por lo que se incluye en el mismo Plan. En la evolución del déficit registrado en contabilidad nacional, equivalente al 1,66% del Producto Interior Bruto (1,65% sin los gastos de Lorca), ha influido notablemente la evolución en 2014 de los recursos del sistema de financiación sujetos a entrega a cuenta y posterior liquidación que han registrado una disminución de 2.776,52 millones de euros en 2014.

Tomando en consideración la evolución registrada de los recursos del sistema de financiación, sobre los que las Comunidades Autónomas mantienen menor margen de actuación al depender de la evolución económica nacional, cabe considerar que aun cuando el déficit público del conjunto del subsector en el ejercicio 2014 presenta una evolución desfavorable se han seguido adoptando diferentes medidas por parte de las Comunidades Autónomas que han permitido

continuar avanzando en la corrección del componente discrecional de su déficit público.

Desde el punto de vista de las medidas de gastos, sin computar el efecto derivado de la no reposición de efectivos, se han adoptado actuaciones con un impacto de 1.713 millones de euros. Por un lado, destacan las medidas relativas a la mejora de las condiciones financieras establecidas para los mecanismos de financiación habilitados a favor de las Comunidades Autónomas, que han supuesto un impacto en términos de ahorros adicionales de 541,7 millones de euros.

Por otro lado, también cabe destacar que en el ejercicio 2014 se ha mantenido la política en materia de inversiones registrada en los últimos ejercicios, limitando su volumen, con un impacto en términos de ahorros adicionales sobre el ejercicio anterior de 490 millones de euros.

En relación con las medidas adoptadas con efecto en las transferencias corrientes y de capital, con un impacto estimado de 261,5 y 139,9 millones de euros respectivamente, cabe destacar, además de la adopción de diferentes acuerdos de no disponibilidad en dichos capítulos, las actuaciones relativas al avance en los procesos de reordenación del sector público autonómico, los cuales han registrado un importante avance en el último ejercicio, dado que conforme al último informe publicado en la materia a fecha de 1 de julio de 2014 se habría producido la reducción efectiva de 526 entidades, encontrándose 189 entes en una fase próxima a su extinción definitiva, lo cual supondría un total de 715 entidades, cifra muy superior al compromiso de reducción inicialmente asumido de 508 entidades, y cercano a la reducción actualmente comprometida de 834 entidades, sobre un total de 2.371 entidades existentes al inicio de dichos procesos de reordenación.

Finalmente, se han adoptado otras medidas de diversa índole, entre las que destacan las relacionadas con la prestación de servicios y suministros con un impacto estimado de 164,1 millones de euros, derivadas fundamentalmente de la implantación de mejoras en los procesos de adquisición de bienes y servicios por parte de las Administraciones autonómicas mediante distintos planes de ahorro y mejora de la eficiencia. Por otro lado, se ha continuado con la adopción de medidas en el ámbito del gasto en farmacia y productos sanitarios con un impacto de 76,6 millones de euros.

Desde el punto de vista de las medidas de ingresos se han adoptado diversas actuaciones de aumento de la capacidad normativa, tanto en materia de tributos cedidos como de tributos propios. Así, respecto a los primeros cabe destacar las medidas adoptadas en relación al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, con un efecto estimado en 2014 de 357,5 millones de euros, así como las relativas al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones que han determinado ingresos adicionales cuantificados en 91 millones de euros.

Respecto a las medidas relativas a Otros tributos cabe destacar el impacto derivado de la recaudación aplicable al ejercicio 2014 del Impuesto sobre los

Depósitos de las Entidades de Crédito, con un impacto de 187 millones de euros, así como los relativos a otros tributos o reintegros obtenidos derivados de la prestación farmacéutica.

Por último dentro de las actuaciones de naturaleza no tributaria, cuyo impacto estimado asciende a 537 millones de euros, se han llevado a cabo diferentes operaciones de enajenación de inversiones reales y se integran las compensaciones a diferentes Comunidades Autónomas que tenían establecido con anterioridad un impuesto análogo al estatal relativo a los Depósitos en las Entidades de Crédito.

Detalle de las medidas de gastos e ingresos 2015

Entre las medidas de gastos previstas para el ejercicio 2015 debe indicarse que dentro de los gastos de personal, adicionalmente al efecto estimado derivado de la medida relativa a la no reposición de efectivos, la cual determina ahorros adicionales en cada uno de los ejercicios en los que se hace efectiva, se incorpora de forma adicional el efecto derivado del abono del 25% de la paga extraordinaria del mes de diciembre del ejercicio 2012, así como la restitución del importe de las pagas extraordinarias en determinadas Comunidades Autónomas que se habían visto minoradas en los ejercicios precedentes.

Por su parte, cabe destacar el ahorro derivado de las medidas previstas en el Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico, relativo a la mejora en las condiciones financieras de los mecanismos de financiación habilitados por la Administración General del Estado, y que en 2015 determinarán un ahorro adicional sobre las medidas implementadas en el ejercicio 2014 de 3.019 millones de euros.

Asimismo, cabe destacar los ahorros esperados en relación con las medidas a implementar en el ámbito de los gastos farmacéuticos y en productos sanitarios. Dichas medidas se enmarcan dentro de la creación de un instrumento para la sostenibilidad del gasto sanitario, determinante de un compromiso, por parte de las Comunidades Autónomas que se adhieran a dicho instrumento, de que dichos gastos, representativos de un porcentaje muy significativo de los gastos en transferencias y en bienes corrientes y servicios, evolucionan por debajo de la tasa de referencia que aplica a la regla de gasto, prevista en la normativa de estabilidad presupuestaria. La tasa de referencia viene definida por la evolución del PIB potencial a medio plazo. Se crea un sistema de incentivos positivos y negativos para favorecer la adhesión y promover el cumplimiento. Se prevé reforzar dicho instrumento por la suscripción de diversos protocolos de colaboración con la industria sanitaria con el fin de cooperar en la consecución de dicha sostenibilidad en el gasto, acompañado de un conjunto de medidas y actuaciones para lograr mayores cotas de eficiencia en dicho ámbito, en línea con las Recomendación del Consejo Europeo publicada en junio de 2014 relativa al Programa Nacional de Reformas. El impacto estimado está en torno a mil millones de euros en el periodo 2015-2016. Como elemento a destacar, la mejora de la información que prevé la reforma facilitará el seguimiento del gasto del sector sanitario y farmacéutico incluido hospitalario.

Finalmente, si bien con un impacto más moderado, se prevén otras actuaciones determinantes de ahorros adicionales derivados de la culminación de los procesos de reordenación del sector público, la adopción de determinados acuerdos de no disponibilidad, así como los derivados de seguir avanzando en la adopción de medidas de mejora de los procesos de adquisición de bienes suministros y servicios, así como de los derivados de la actividad concertada y los servicios prestados con medios ajenos.

Respecto a las medidas de ingreso se prevén determinadas actuaciones en relación a la mejora en la gestión de los tributos propios, así como a un aumento en la recaudación derivada de impuestos medioambientales, especialmente en relación a la aplicación de diversos cánones de saneamiento o mejora.

Por otro lado, cabe citar dentro de la rúbrica de Otros tributos, el impacto adicional en 2015, de aproximadamente 187 millones de euros, derivado de la aplicación integra en cómputo anual del Impuesto sobre los Depósitos en Entidades de Crédito, debido a la cesión de su rendimiento a las CCAA, así como de la implantación de nuevas figuras impositivas en algunas Comunidades Autónomas. El impacto anual del IDEC es de unos 374 millones en 2015 (por lo que el impacto diferencial en 2015 respecto de 2014 es de 187 millones).

Por último, el mayor impacto dentro del presupuesto de ingresos se espera de las actuaciones de naturaleza no tributaria relativas a la enajenación de inversiones reales y concesiones administrativas, así como la externalización en la gestión de empresas, de conformidad con las actuaciones previstas en los planes económico – financieros actualmente en vigor y con los presupuestos generales aprobados en el ámbito de las distintas Comunidades Autónomas.

Escenario 2016-2018

El escenario relativo al periodo 2016 – 2017 viene condicionado por una mejora prevista en los recursos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, como reflejo de una evolución económica favorable desde el ejercicio 2014, lo cual ha comenzado a producir una mejora en dichos recursos desde el ejercicio presupuestario 2015. Dicha evolución habrá de permitir así mismo la recuperación de las bases imponibles de determinados tributos propios o cedidos no sujetos al sistema de entregas a cuenta y posterior liquidación que han sufrido una reducción importante en los últimos ejercicios.

Respecto a las medidas de gasto e ingreso su evolución viene determinada por la reversión de algunas de las medidas adoptadas en el ejercicio 2015, si bien con distinto signo. Por un lado, determinará un ahorro adicional sobre el ejercicio precedente la reversión relativa al abono en 2015 del 25% de la paga extraordinaria del ejercicio 2012. Por otro lado, y con signo contario, revertirán algunas actuaciones previstas en relación a la mejora de las condiciones financieras de los mecanismos de financiación para algunas Comunidades Autónomas, así como respecto a la enajenación de inversiones reales y otros ingresos de naturaleza no tributaria.

De forma adicional se esperan ahorros adicionales en dichos ejercicios por las actuaciones en materia de productos farmacéuticos y sanitarios, con base principalmente en las actuaciones adoptadas en el ejercicio 2015 en dicho ámbito, con impacto adicional durante el primer semestre. De igual manera, se estiman ahorros adicionales, si bien más moderados, en relación a la gestión de los gastos derivados de la prestación de servicios y suministros y de los relativos a transferencias corrientes y de capital.

Por último, en las medidas de ingreso de carácter tributario se prevé la obtención de ingresos adicionales derivados de una mayor utilización de los márgenes legalmente previstos para el uso de la capacidad normativa en relación a las distintas figuras tributarias de gestión o recaudación autonómica. Aun así existen márgenes adicionales de aumento de recaudación dentro de la normativa actual, por lo que se considera una estimación factible. El detalle de medidas se encuentra en el Anexo.

Cumplimiento de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera

En el marco del procedimiento de déficit excesivo, otra de las Recomendaciones formuladas por el Consejo Europeo en junio de 2014 se refería a la necesidad de reforzar la estrategia presupuestaria a partir de 2014, en particular especificando plenamente las medidas subyacentes para 2015 y los años posteriores, con objeto de lograr corregir el déficit excesivo de manera sostenible en 2016.

El progreso alcanzado en los últimos doce meses en el ámbito de CCAA pasa por la aprobación de los Planes Económico- Financieros de las Comunidades Autónomas (en adelante PEFs) previstos en la LOEPSF para los ejercicios 2014-15 (Sesiones del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 31 de julio y 23 de diciembre de 2014 y Comisión Mixta), y la publicación de los informes de seguimiento de los mismos por parte del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Así, en el ejercicio 2014 han presentado planes económico – financieros, que han sido declarado idóneos, las Comunidades Autónomas de Aragón, Cantabria, Castilla – La Mancha, Cataluña, Región de Murcia, Comunidad Foral de Navarra y Comunidad Valenciana. A este respecto, es de destacar que los PEF aprobados en el ejercicio 2014 son los primeros que se han sometido a informe de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, y también en los primeros que han sido objeto de elaboración y aprobación en un marco bianual, lo cual permitirá anticipar su seguimiento en el ejercicio 2015, así como en su caso, las actuaciones correctivas por parte de las Comunidades Autónomas en el caso de apreciarse desviaciones en la consecución de los escenarios económico-financieros previstos con carácter trimestral.

Debe indicarse además que viene realizándose el seguimiento mensual por parte de MINHAP de los planes de ajuste presentados por las CCAA adheridas a los mecanismos adicionales de financiación (Fondo de Pago a Proveedores y FLA). Otro aspecto a reseñar es la condicionalidad reforzada para el FLA

aplicable a determinadas Comunidades Autónomas a través del Programa al que han de adherirse.
En este sentido, se continuará con el seguimiento de los Planes de Ajuste de las CCAA y del cumplimiento de las medidas de consolidación fiscal previstas en ellos.

Para el cumplimiento del objetivo de déficit se han llevado a cabo distintas actuaciones, en el campo legislativo y también en el ámbito de la adopción de medidas de consolidación fiscal de gastos e ingresos puestas en marcha por las Comunidades Autónomas.

Los instrumentos normativos puestos en marcha son el propio contenido de la LOEPSF, la actualización del Programa de Estabilidad, los RDL 14/2012, RDL 16/2012 y RDL 20/2012, y más recientemente, en el ámbito de las Comunidades Autónomas, el Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico.

El efecto esperado en 2015 de medidas previstas sin incidencia en la carga financiera del conjunto de Comunidades se estima en 2.265 millones de euros. Por otro lado, como consecuencia de la reducción de la carga financiera de las CCAA derivada de las condiciones establecidas en el marco de los mecanismos extraordinarios de financiación, se prevé un ahorro adicional de 3.019 millones de euros. El efecto esperado en 2015 de las medidas de consolidación fiscal de ingresos de las Comunidades Autónomas asciende a 1.507 millones de euros.

Por la parte de los ingresos pueden mencionarse para el ejercicio 2015 mejoras en la gestión de tributos propios, aumento del Impuesto de Sucesiones y Donaciones, creación de nuevos tributos o modificación de los puestos en marcha en el pasado: principalmente, sobre el impacto medioambiental o sobre actividades que inciden en el medio ambiente, impuestos sobre el juego, así como otras medidas de naturaleza no tributaria: enajenaciones de inversiones reales e ingresos patrimoniales. Las enajenaciones se computan en contabilidad nacional como menor gasto de inversión, por lo que el cuadro de medidas global lo recoge como menor gasto de las AAPP. Estas medidas tienen un impacto diferencial de signo contrario en 2016.

En el último ejercicio se observan algunos desarrollos de las competencias normativas autonómicas en materia tributaria mediante el incremento de los tipos de gravamen y la reducción de los beneficios fiscales. Destaca el Impuesto sobre la provisión de contenidos por parte de prestadores de servicios de comunicaciones electrónicas y sobre viviendas vacías de Cataluña, así como medidas relativas a tributos sobre el juego.

El efecto global esperado en 2015 para CCAA alcanza los 5.284 millones de euros cuando se tiene en cuenta el ahorro de intereses en este subsector derivado del RDL 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico.

El incumplimiento de las CCAA en 2014 de su objetivo de déficit fue de 0,65 puntos de PIB. Este punto de partida negativo para lograr rebajar el déficit al 0,7% de 2015 viene corregido por las medidas de ahorro de intereses de 0,3 puntos de PIB, por el aumento de recursos del sistema de financiación de 0,1 puntos de PIB respecto a una caída de casi 0,3 puntos porcentuales en 2014, por la mejora del ciclo y por las medidas que prevén y que tendrán que reforzar en los PEF que presenten como consecuencia de su incumplimiento para poder alcanzar el objetivo.

4.4.2. Entidades Locales

Las entidades locales en su conjunto han obtenido un resultado fiscal de superávit desde 2012. Partiendo de un déficit de -0,4% en 2011 (sin considerar el efecto de las liquidaciones negativas del modelo de participación en tributos del Estado) han logrado posiciones muy saneadas en todos los años siguientes, con superávits de 0,3% del PIB en 2012 a 0,52% en 2013 y 0,53% en 2014. A este resultado ha contribuido el mantenimiento del superávit del primer año que permite la regla de gasto en su aplicación correcta, siendo realmente una medida preventiva una vez alcanzado el equilibrio de las cuentas. El aumento de ingresos unido al control de gasto ha permitido lograr el objetivo de déficit e incluso superarlo. Ahora se plantea una reestimación de la reforma local partiendo de estas bases. La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) exige la supresión de servicios e integración de servicios salvo en el caso de contar con superávit. Por tanto se ha estimado un menor impacto en los años del programa por estos conceptos, con lo cual el impacto de la reforma se reduce a la mitad, al no ser tan necesarios como en el momento de diseño de la ley. Sin embargo, en caso de retorno a déficit serían de aplicación de nuevo estas medidas. El resultado final de las medidas previstas se observa en el cuadro sobre entidades locales.

El impacto de medidas de personal se refiere a la restitución de la paga extra de 2012 y a la no reposición del personal jubilado como en el Estado. El resto de medidas derivan fundamentalmente de la LRSAL. En el ámbito tributario destaca el IBI derivado de revisiones de valores catastrales previstas anteriormente.

4.5. Previsiones de deuda pública

En 2014 la ratio deuda pública/PIB aumentó en España 5,6 puntos porcentuales, hasta alcanzar el 97,7% (Cuadro 4.5.2.), frente al incremento de 7,6 puntos registrado en 2013. Este menor avance de la ratio se explica por la menor necesidad de financiación de las AAPP en 2014 respecto a la del año anterior, (5,7% del PIB en 2014 frente a 6,3% del PIB en 2013 excluidas las ayudas financieras); por el menor importe de la asistencia financiera para la reestructuración y recapitalización bancaria (0,1% del PIB en 2014 frente al 0,5% en 2013); y, por el repunte del PIB nominal en 2014, tras retroceder en el año precedente (el PIB nominal creciente de 2014 contribuyó a reducir la ratio en 0,8 puntos, mientras que la caída del PIB nominal en 2013 contribuyó a incrementarla en 0,5 puntos).

En sentido contrario, el ajuste déficit-deuda aumentó en 2014, ejerciendo un efecto alcista sobre la necesidad de endeudamiento superior en 0,2 puntos al de 2013. En efecto, el descenso de las adquisiciones netas de activos financieros en 2014 (1,8 puntos, hasta el 4% del PIB), junto a la menor amortización neta de pasivos materializados en otras cuentas pendientes de pago por parte de las AAPP (0,5 puntos, hasta el 0,3%) y, en menor medida, la caída de otros ajustes, que recoge el efecto de factores diversos (0,2 puntos, hasta -0,6%), contribuyeron a reducir el ajuste déficit-deuda respecto al registrado en el año anterior. Sin embargo, estas caídas fueron contrarrestadas por un menor importe de las operaciones financieras entre AAPP (2,7 puntos, hasta el 3,1%), que minoran el ajuste déficit-deuda, puesto que la deuda PDE se contabiliza en términos consolidados, resultando en un incremento del ajuste déficit-deuda desde el 0,4% del PIB registrado en 2013 hasta el 0,6% (Cuadro 4.5.1.).

Al finalizar el año 2015, la deuda pública representará el 98,9% del PIB, cifra 1,2 puntos superior a la de finales de 2014. Este incremento se explica, principalmente, por un déficit previsto para 2015 del 4,2% del PIB, al que se añadirá un ajuste déficit-deuda del 0,4%, compensado sustancialmente por el avance del PIB nominal, con un efecto sobre la ratio deuda/PIB de -3,4 puntos.

Cuadro 4.5.1. Ajuste Stock-flujo de la deuda en 2014

En % del PIB

	2014
Ajuste stock-flujo	0,6
Activos financieros	4,0
Cuentas pendientes de pago	0,3
Operaciones entre AA.PP.	-3,1
Otros ajustes	-0,6
Fuente: Banco de España.	

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 una reducción a la que contribuirán la mejora del saldo primario, que registrará superávit ya en 2016, así como el cambio de signo 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

	2014	2015	2016	2017	2018	Acumulado 2014-2018
1. Nivel de deuda bruta	97,7	98,9	98,5	96,5	93,2	
2. Variación en el nivel de deuda	5,6	1,2	-0,4	-2,0	-3,3	-4,4
Contribuciones a la variación en el nivel de deuda						
3. Saldo presupuestario primario	-2,5	-1,1	0,1	1,2	2,2	2,3
4. Intereses pagados	3,3	3,1	2,8	2,6	2,5	11,0
5. Efecto del crecimiento nominal del PIB	-0,8	-3,4	-3,7	-4,0	-4,2	-15,2
6. Otros factores (ajuste deuda-déficit)	0,6	0,4	0,5	0,6	0,6	2,1
p.m.: Tipo de interés implícito	3,58	3,24	2,98	2,79	2,68	

Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad.

4.6. Orientación Cíclica de la Política Fiscal

Con objeto de analizar la orientación de la política fiscal, en la presente actualización del Programa de Estabilidad se presentan las tasas de crecimiento del PIB real previstas para el periodo 2015-2018, así como las estimaciones de crecimiento del PIB potencial y las contribuciones de sus principales componentes (Cuadro 4.6.1), 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).

Al igual que en anteriores Actualizaciones 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 octubre de 2014, 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 2015-2018, 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

	2014	2015	2016	2017	2018
1. Crecimiento real del PIB (% variación)	1,4	2,9	2,9	3,0	3,0
2. Capacidad(+) o necesidad(-) de financiación	-5,8	-4,2	-2,8	-1,4	-0,3
3. Intereses	3,3	3,1	2,8	2,6	2,5
4. Medidas temporales	-0,5	-0,3	-0,1	0,0	0,0
5. Crecimiento del PIB potencial (% variación)	0,1	0,4	0,6	1,0	1,2
Contribuciones:					
- productividad total de los factores	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
- trabajo	-0,5	-0,3	-0,1	0,1	0,2
- capital	0,2	0,3	0,4	0,5	0,6
6. Output gap	-8,2	-5,9	-3,8	-1,9	-0,2
7. Saldo cíclico	-4,5	-3,2	-2,1	-1,0	-0,1
8. Saldo cíclicamente ajustado (2-7)	-1,3	-1,0	-0,7	-0,4	-0,2
9. Saldo primario cíclicamente ajustado(8+3)	1,9	2,1	2,1	2,3	2,3
10. Saldo estructural (8-4)	-0,9	-0,7	-0,6	-0,3	-0,2
11. Saldo estructural primario (10+3)	2,4	2,3	2,3	2,3	2,3

(1) Utilizando PIB Potencial (función de producción). NAWRU calculada con Curva de Phillips forward-looking.
Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad.

El PIB potencial, tras el mínimo alcanzado en 2013, inicia en 2014 una senda expansiva, con tasas de crecimiento gradualmente crecientes, hasta situarse por encima del 1% al final del periodo de previsión. Esta aceleración se debe tanto a la recuperación del factor trabajo, que después de seis años de aportaciones negativas entra en terreno positivo en 2017 y 2018, como al perfil ascendente del capital, mientras que la Productividad Total de los Factores (PTF) mantiene constante su contribución en el periodo de previsión.

Esta progresiva recuperación del factor trabajo se debe a la reducción de la tasa de paro estructural así como al incremento de la tasa de participación potencial, que más que compensan 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 perfil creciente del capital, con aportaciones entre los 0,3 y los 0,6 puntos porcentuales, se explica por el dinamismo de la formación bruta de capital fijo a lo largo de todo el horizonte de proyección. Finalmente, la contribución de la PTF al crecimiento potencial se mantiene estabilizada, en cuatro décimas, en el periodo 2013-2018.

Como resultado de la evolución del PIB real y del potencial, el output gap o brecha de producción, tras alcanzar en 2013 la máxima diferencia entre potencial y efectivo (-9,4%), y reducirse más de un punto en 2014, seguirá disminuyendo en el periodo 2015-2018, hasta prácticamente cerrarse (-0,2%) al final del horizonte temporal.

A partir del cálculo del output gap, se ha descompuesto la senda prevista de déficit público en sus componentes cíclico y cíclicamente ajustado. Como se observa en el Cuadro 4.6.1., el saldo cíclicamente ajustado se aproxima al equilibrio, situándose en 2018 en el -0,2% del PIB.

Por otra parte, para entender adecuadamente la evolución del saldo estructural hay que hacer referencia a las medidas temporales consideradas. Las medidas

de 2014 comprenden dos tipos de actuaciones. Por un lado, se incluyen 1.204 millones de euros en concepto de ayudas a instituciones financieras con impacto en el déficit público, así como 3.631 millones correspondientes a otras medidas temporales entre las que cabe destacar la tarifa plana, gasto del FOGASA correspondiente a ejercicios anteriores y las devoluciones del céntimo sanitario. En 2015, se considera que el importe de las medidas temporales ascenderá a 2.989 millones de euros, destacando entre dichas medidas la tarifa plana y el mínimo exento de la base de cotización, la devolución del 25% de la paga extra de 2012 a los empleados públicos y las políticas de empleo (ver detalle en apartado 4.3.).

Entre 2013 y 2015, el esfuerzo estructural acumulado asciende a 2,2 puntos porcentuales de PIB (Cuadro 4.6.1.), frente a 2,7 puntos en el Programa de Estabilidad del pasado año. Sin embargo, es necesario señalar que la mayor parte del esfuerzo requerido se ha efectuado entre 2012 y 2013, cuando el esfuerzo estructural acumulado asciende a 4,2 puntos de PIB. Esta anticipación del esfuerzo fiscal a los primeros años ha favorecido la recuperación de la confianza de forma más rápida. En total, el esfuerzo acumulado de 2012 a 2015 es de 4,8 puntos respecto a 4,9 puntos en el Programa de estabilidad 2014-2017. Así, el saldo primario estructural es ya de superávit desde 2012, reflejo del giro en la orientación de la política fiscal desde ese año.

Para analizar esta reducción del esfuerzo se debe señalar que, con relación al anterior Programa de Estabilidad 2014-2017, se modifican tanto el saldo cíclico como el output gap. El output gap se reduce en valor absoluto debido a una revisión al alza del crecimiento del PIB real más intensa que la del crecimiento potencial.

Por sí misma, la reducción más intensa del output gap produce una mayor variación del saldo cíclico. Además, se añade el paso de una semielasticidad en el anterior Programa del 0,48 a otra del 0,54. Como consecuencia, en la presente Actualización se obtienen mayores variaciones de los saldos cíclicos que en la del pasado año.

Como los saldos públicos nominales previstos no se modifican respecto a los del Programa de Estabilidad 2014-2017, resulta una menor variación del saldo estructural, es decir, un esfuerzo estructural aparentemente menor que el anunciado en el anterior Programa[3]. Las causas fundamentales de este cambio se encuentran en la revisión al alza del crecimiento económico y en factores exógenos, como el cambio de base en el Sistema de Cuentas Nacionales y la estimación más elevada de la semielasticidad, por lo que no puede considerarse que supongan un cambio en la orientación de la política fiscal. Finalmente, la diferencia en medidas one-off completa la explicación del menor ajuste estructural.
Respecto a los esfuerzos estructurales resultantes, se observa que en 2015 ascendería a 0,2 puntos porcentuales, cantidad inferior en seis décimas a la

[3] La Opinión de la Comisión de noviembre de 2014 sobre el Borrador de Informe Presupuestario de España recoge explícitamente que el saldo estructural podría estar infraestimando el verdadero esfuerzo fiscal de España.

estimada por la Consejo Europeo en su Recomendación de junio de 2013 bajo la metodología anterior. En 2016, 2017 y 2018 el esfuerzo estructural se mantiene en 0,2 puntos porcentuales.

Además, atendiendo a otras métricas complementarias, la economía española prolonga el esfuerzo realizado, aunque con menor intensidad que en años anteriores. En efecto, las variaciones del saldo primario cíclicamente ajustado, como indicador aproximado de la orientación de la política fiscal, se sitúan entre los años 2015 y 2018 en 0,2, 0,1, 0,1 y 0,0 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 su sesión de enero de 2012 establece la obligación de prolongar las previsiones de las principales variables macroeconómicas hasta el momento en el que se alcance el objetivo de medio plazo, un déficit estructural, como máximo, del 0,5% del PIB, o el que derive de las condiciones de sostenibilidad si fuera más exigente, 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 todavía más ambicioso, llegando al equilibrio estructural. Este apartado busca proporcionar una referencia temporal del momento en que ambas metas podrían ser satisfechas.

Para la determinación del saldo estructural y del momento en que se alcanza el objetivo de medio plazo, se ha utilizado la metodología de la Comisión Europea para calcular el PIB potencial.

El cuadro 4.7.1. muestra las proyecciones macroeconómicas hasta 2018, año en el que el déficit estructural es prácticamente nulo (0,2%). El objetivo a medio plazo se alcanzaría en 2019, cifrándose en este último año la reducción del déficit estructural en dos décimas porcentuales y alcanzando una situación de equilibrio estructural, un año antes de la fecha límite establecida en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Cuadro 4.7.1. Convergencia al objetivo de medio plazo (MTO)

% de PIB, salvo indicación en contrario

	2014	2015	2016	2017	2018
1. Capacidad(+) o necesidad(-) de financiación de las AAPP (2+3+4)	-5,8	-4,2	-2,8	-1,4	-0,3
2. Saldo público estructural	-0,9	-0,7	-0,6	-0,3	-0,2
3. Saldo público cíclico	-4,5	-3,2	-2,1	-1,0	-0,1
4. One-offs y otras medidas temporales	-0,5	-0,3	-0,1	0,0	0,0
5. Capacidad(+) o necesidad(-) de financiación de las AAPP (6+7)	-5,8	-4,2	-2,8	-1,4	-0,3
6. Ingresos	37,8	37,8	37,8	38,0	38,1
7. Gastos	43,6	42,0	40,6	39,5	38,4
Importes a excluir de la referencia del gasto	5,1	4,5	3,9	3,7	3,2
7a. Gastos de intereses	3,3	3,1	2,8	2,6	2,5
7b. Gasto en programas de la UE financiados completamente con fondos de la UE	0,5	0,7	0,7	0,7	0,7
7c. Gasto cíclico en prestaciones por desempleo	1,0	0,7	0,4	0,2	0,0
7d. Efectos de las medidas discrecionales de ingresos	0,4	0,0	0,0	0,1	0,0
8. Presión fiscal	33,7	33,8	33,8	34,2	34,4
9. Deuda bruta	97,7	98,9	98,5	96,5	93,2

(1) NAWRU calculada con Curva de Phillips forward-looking.

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 5.1.1. se comparan las previsiones de esta Actualización del Programa de Estabilidad con la del período 2014-2017. Las principales diferencias entre una y otra actualización se encuentran en la revisión que han experimentado las previsiones de crecimiento económico. Mientras la anterior actualización preveía una aceleración progresiva del crecimiento económico desde el 1,2% esperado para 2014 al 1,8% de 2015, la actual recoge ya en 2014 un crecimiento dos décimas mayor y un crecimiento del 2,9% en 2015. Los últimos indicadores disponibles y el favorable entorno económico aconsejan la revisión al alza del crecimiento, situándose en el entorno del 3% en el periodo 2015-2018.

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

	2014	2015	2016	2017	2018
PIB (% crecimiento en volumen)					
Actualización previa	1,2	1,8	2,3	3,0	
Presente actualización	1,4	2,9	2,9	3,0	3,0
Diferencia	0,2	1,1	0,6	0,0	
Saldo presupuestario (% PIB)					
Actualización previa	-5,5	-4,2	-2,8	-1,1	
Presente actualización	-5,8	-4,2	-2,8	-1,4	-0,3
Diferencia	-0,3	0,0	0,0	-0,3	
Deuda bruta (% PIB)					
Actualización previa	99,5	101,7	101,5	98,5	
Presente actualización	97,7	98,9	98,5	96,5	93,2
Diferencia	-1,8	-2,8	-3,0	-2,0	
Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad.					

La senda de ajuste fiscal, tras una ligera desviación del déficit público en 2014 respecto a lo previsto, por los motivos mencionados, recupera la evolución fijada en la anterior Actualización en los años 2015 y 2016, como establece la recomendación del Consejo Ecofin de junio de 2013. El cumplimiento de esta senda de ajuste supone que en 2017 España habrá salido del procedimiento de déficit excesivo y pasará del brazo correctivo al preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. El ajuste fiscal continuará en los años 2017 y 2018, permitiendo cumplir con un año de antelación el mandato de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que obliga a alcanzar el equilibrio estructural presupuestario en el año 2020.

Finalmente, la mayor tasa de crecimiento esperada durante el período y la revisión al alza del PIB de 2014 se traducen en unas ratios deuda/PIB inferiores a las que anticipaba la Actualización anterior. El nivel más alto de la ratio se alcanzará en 2015, con un 98,9% del PIB, inferior al 101,7% previsto en el anterior Programa de Estabilidad. Se espera que en 2018 converja al 93,2% del PIB.

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. De hecho, 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 ante distintos shocks. En particular, el Código de Conducta hace énfasis en las variables de tipo de interés y tipo de cambio. Sin embargo, la situación actual de caída de los precios del petróleo hace conveniente incluir la sensibilidad ante este tercer shock.

El tipo de interés es clave para el escenario macroeconómico y fiscal. Por una parte, 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 de los agentes privados. 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 probable, dada la normalización de las primas de riesgo y la orientación reciente de la política monetaria del Banco Central Europeo.

El tipo de cambio afectaría al PIB principalmente 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 improbable, pues el crecimiento en la UE está dando sorpresas positivas y es precisamente la Unión Europea el principal destino de las exportaciones españolas, con lo que el riesgo cambiario, incluso con los países que no pertenecen a la zona euro es reducido.

Por su parte, el precio del petróleo influye en los agregados macroeconómicos al cambiar el coste de la energía. España, como país netamente importador se vería afectado por un shock sobre los precios del petróleo por dos vías: los costes de producción y el saldo de la balanza corriente. Conviene realizar un análisis de sensibilidad sobre cómo se verían afectados los principales agregados macroeconómicos ante un aumento del precio del petróleo.

Las simulaciones se han realizado con el modelo REMS[4], 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 en cuatro trimestres (25 puntos básicos cada trimestre) y mantenerlo en ese nivel durante los cuatro años que dura el ejercicio de previsión, para retornar a su valor inicial, a partir de 2019.

[4] Boscá, J. E., Díaz, A., Doménech, R., Ferri, 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., Ferri y Varela, J. (Eds.) The Spanish Economy: a General Equlibrium 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 resultaría 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. Además, la elevación de tipos implica mayores pagos por intereses, si bien el modelo REMS puede sobreestimar este efecto al suponer que toda la deuda es de corto plazo, lo que obliga a refinanciarla en cada periodo. En la práctica, un aumento de 100 puntos básicos en los tipos de interés 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 puntos porcentuales y 2,5 puntos porcentuales del PIB, respectivamente.

Cuadro 5.2.1.1. Efecto de un aumento de 100 puntos básicos del tipo de interés

Desviaciones acumuladas sobre el escenario base

	2015	2016	2017	2018
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 afectadas en 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 puntos porcentuales y 0,8 puntos porcentuales del PIB, respectivamente.

Cuadro 5.2.2.1. Efecto de una reducción del 4% en la demanda de exportación
Desviaciones acumuladas sobre el escenario base

	2015	2016	2017	2018
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.				

5.2.3. Cambio en el precio del petróleo

Se ha analizado el efecto sobre los principales agregados macroeconómicos de afrontar una subida de los precios del petróleo desde el escenario actual con un perfil de precios del petróleo de 61,5 dólares/barril en 2015 y de 68,8 dólares/barril desde 2016 a 2018 a un escenario en el que el precio del petróleo se sitúa en promedio en 67,7 dólares/barril en 2015 y en 75,6 dólares/barril en el resto del período. Estos precios, bajo la hipótesis de un tipo de cambio euro dólar estable, suponen un nivel del precio del crudo un 10% superior en cada uno de los años respecto a las hipótesis del programa, que ya incorporan en 2016 un encarecimiento de 6,3 dólares/barril. 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 simulación, para retornar a su valor inicial a partir de 2019.

Según los resultados detallados en el Cuadro 5.2.3.1., el PIB podría caer alrededor de 0,3 puntos porcentuales respecto a su nivel del escenario base al final del periodo de proyección, fundamentalmente como efecto de los mayores precios del petróleo. Las variables fiscales también se verían perjudicadas por este escenario más adverso, aunque en menor medida que en el shock de tipos de interés y en un grado similar al shock de una menor demanda exterior. Al final del periodo de previsión, el déficit y la deuda públicos son superiores a los del escenario base en 0,2 puntos porcentuales y 0,7 puntos porcentuales del PIB, respectivamente.

Cuadro 5.2.3.1. Efecto de un aumento del precio del petróleo del 10%
Desviaciones acumuladas sobre el escenario base

	2015	2016	2017	2018
PIB real	-0,1	-0,3	-0,3	-0,3
Consumo privado	0,0	-0,2	-0,2	-0,2
Saldo público (% del PIB)	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2
Deuda pública (% del PIB)	0,2	0,3	0,5	0,7
Empleo (ocupados)	-0,1	-0,3	-0,3	-0,2
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. Las últimas proyecciones publicadas son las recogidas en el Informe de Envejecimiento, de mayo de 2012 (en inglés Ageing Report 2012, o simplemente AR2012). Previsiblemente, en mayo de 2015 se publicará un nuevo Informe de Envejecimiento (AR2015), que incorporará las últimas proyecciones, realizadas durante el segundo semestre de 2014.

El punto de partida de estos ejercicios son las proyecciones demográficas actualizadas de Eurostat junto a un escenario macroeconómico elaborado con una metodología común. 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. Se analizan cinco categorías de gasto público: pensiones, sanidad, cuidados de larga duración, educación y desempleo. El último ejercicio toma como datos de partida EUROPOP 2013 y las Previsiones de la Comisión de Primavera de 2014 y con estos datos se construyen los escenarios macroeconómicos de base.

En el caso de España, las nuevas proyecciones, elaboradas por el Ministerio de Economía y Competitividad, fueron evaluadas como plausibles en la reunión del GTE de 28 de octubre de 2014. Posteriormente, el CPE, en su reunión de 18 y 19 de febrero de 2015, respaldó los resultados. En esta actualización 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. En el cuadro 6.1.1. se recogen las proyecciones nacionales aprobadas por el CPE y el efecto de la reforma sobre el gasto.

Cuadro 6.1.1. Proyecciones 2013-2060 del gasto asociado al envejecimiento
En porcentaje del PIB

	Incremento 2013-2060	2013	2020	2030	2040	2050	2060
GASTO TOTAL (1+2+3+4+5)	**-0,8**	**25,4**	**25,0**	**23,5**	**24,2**	**25,7**	**24,6**
1. Gasto en pensiones	-0,8	11,8	11,8	11,2	11,9	12,3	11,0
Pensiones de jubilación y jubilación anticipada[a]	0,0	8,3	8,6	8,3	9,1	9,6	8,3
Pensiones de incapacidad	-0,4	1,2	1,1	1,0	1,0	0,8	0,9
Otras Pensiones (viudedad y a favor de familiares)	-0,5	2,3	2,1	1,9	1,9	1,9	1,8
2. Gasto en sanidad	1,1	5,9	6,2	6,6	7,0	7,1	6,9
3. Gasto en cuidados de larga duración	1,4	1,0	1,2	1,3	1,6	2,1	2,4
4. Gasto en educación	-0,8	4,6	4,1	3,4	3,1	3,6	3,7
5. Gasto en desempleo	-1,7	2,2	1,7	1,0	0,6	0,6	0,5
Promemoria: Impacto reforma de pensiones							
Gasto en pensiones pre-reforma (Informe Envejecimiento 2012)	3,3	10,4	10,6	10,6	12,3	14,0	13,7
Gasto en pensiones pre-reforma (Nuevo cuadro macroeconómico)	1,7	11,8	12,5	13,0	14,6	15,8	13,5
Ahorro por reforma 2013		0,0	0,8	1,8	2,7	3,4	2,5
Pro memoria: Hipótesis del ejercicio							
Crecimiento real PIB potencial [b]	1,4	-0,4	1,7	1,7	0,8	1,5	2,2
Crecimiento de la productividad del trabajo [b]	1,4	1,4	0,7	1,4	1,5	1,5	1,5
Tasa de actividad hombres (15-64)	-0,5	79,9	79,5	79,2	79,9	80,1	79,3
Tasa de actividad mujeres (15-64)	10,0	68,4	73,5	77,2	79,3	78,9	78,4
Tasa de actividad total (15-64)	4,7	74,2	76,5	78,2	79,6	79,5	78,9
Tasa de paro (15-64)	-19,0	26,5	19,5	12,3	7,5	7,5	7,5
Población mayor de 64/población 15-64	26,4	26,8	30,7	40,2	54,3	62,3	53,2

(a) *Incluye pensiones mínimas y pensiones no contributivas.*
(b) La columna Incr. 2013-2060 proporciona la media aritmética en el crecimiento del periodo.
Fuentes: Informe de Envejecimiento 2015 (previsto para mayo de 2015), Ministerio de Economía y Competitividad, OCDE, UOE, ESSPROSS.

Como se puede ver en el Cuadro 6.1.1., el gasto total se mantiene a lo largo del periodo en niveles similares a los de 2013, registrándose una caída de ocho décimas entre el principio y el final del horizonte de proyección.

La principal partida de gasto son las pensiones, cuya ratio sobre PIB también se reduce en ocho décimas. Esta reducción se debe tanto a la revisión de las previsiones demográficas y macroeconómicas como a las reformas del sistema de pensiones de 2013.

Respecto de los supuestos de población y macroeconómicos, es reseñable la revisión al alza de la ratio gasto en pensiones/PIB en 2013, del 10,4 al 11,8% del PIB, que refleja la notable desviación a la baja del PIB observado en 2013 respecto del que se proyectó en el AR2012. El otro gran ajuste macroeconómico se deriva de la actualización de la proyección de población de Eurostat, EUROPOP 2013. Eurostat proyecta actualmente una estabilización de la población española a largo plazo en torno a los 46 millones de personas, frente a la anterior proyección de un crecimiento de la población de 6 millones de personas entre 2013 y 2060. Esta corrección se explica principalmente por la emigración neta prevista para la primera década de la proyección, que expande sus efectos durante todo el horizonte considerado. Como consecuencia, la población activa y el nivel de PIB nominal son menores en el AR2015 que en el AR2012. En el AR2015 se prevé asimismo una tasa de dependencia (medida como la proporción entre la población de más de 64 años y la población de 15 a 64 años) más alta en 2050 que en el anterior ejercicio, pasando del 26% en 2013 al 62% en 2050. Sin embargo, la tasa de dependencia disminuye al 53% en 2060, gracias a que la emigración neta de los próximos años reduce el número de jubilados con derecho a pensión en los años

2050 y gracias a la recuperación de altas tasas de inmigración neta a partir de 2030. En definitiva, la presión demográfica genera una tendencia alcista de la proporción entre gasto en pensiones y PIB para el periodo 2013-50 pero presiones bajistas a partir de entonces. Finalmente, la caída proyectada del desempleo proporciona un impulso adicional al PIB respecto de la caída proyectada en el AR2012, debido a que, aunque la tasa de desempleo (de 15 a 74 años) sigue convergiendo a largo plazo a un nivel similar (7,5%), el nivel de partida en el AR2015 (26,5%) es mucho más alto que el nivel de partida en el AR2012 (20,1%). Teniendo en cuenta todos estos cambios en el escenario macroeconómico, el cambio en los supuestos genera una reducción de la ratio de gasto en pensiones sobre PIB de 0,2 puntos porcentuales en 2060 respecto del AR2012.

Por lo que se refiere a las reformas del sistema de pensiones de 2013, en las siguientes secciones se comenta en detalle su contenido. El impacto estimado de todas las reformas combinadas es la moderación del gasto en 2,5 puntos porcentuales de PIB en 2060 respecto de las proyecciones sin reforma basadas en el nuevo cuadro macroeconómico.

Respecto de la última Actualización del Programa de Estabilidad, las diferencias en la ratio gasto en pensiones sobre PIB se deben al nuevo escenario demográfico y macroeconómico, puesto que ya entonces se consideraron las reformas de pensiones de 2013. Así, el gasto en pensiones en 2013 asciende en la revisión más reciente al 11,8% del PIB, 1,4 puntos porcentuales más que en el anterior Programa, a causa de la mencionada revisión a la baja del PIB. Sin embargo, en el resto del horizonte de proyección el gasto en pensiones presenta un perfil similar, con un lento aunque constante aumento entre 2013 y 2050 (+0,5 puntos porcentuales) y una pronunciada caída entre 2050 y 2060, especialmente notable en la actual revisión (-1,3 puntos porcentuales) por el impacto de una demografía favorable en esta década. De esta manera, en ambos casos 2060 se cierra con un nivel de gasto sobre PIB ligeramente por debajo del nivel de partida (-0,8 puntos porcentuales en el ejercicio más reciente y -0,4 puntos porcentuales en el Programa de 2014). Este resultado refleja la principal fortaleza del Índice de Revalorización de Pensiones: introducido con la reforma para cualquier escenario macroeconómico razonable y para unas cuentas de la Seguridad Social inicialmente equilibradas, este índice tiende a estabilizar el gasto en pensiones sobre PIB en torno a su nivel de partida.

Finalmente, como consecuencia del envejecimiento de la población, se prevé un aumento del gasto en sanidad de 1,1 puntos porcentuales, ligeramente inferior al proyectado en el ejercicio de 2012 (1,3 puntos porcentuales). En cuidados de larga duración el incremento previsto es de 1,4 puntos, superior al proyectado en 2012 (0,7 puntos porcentuales). En cambio, a causa del envejecimiento de la población y de la reducción de la tasa de paro, los gastos en educación y en desempleo experimentarán una reducción a lo largo del periodo, de 0,8 y 1,7 puntos del PIB respectivamente (frente a caídas de 0,5 y de 1,1 puntos proyectadas en 2012).

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 el aumento 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 cotización (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 establece un vínculo automático entre la cuantía de las nuevas pensiones de jubilación en alta y el aumento observado en la esperanza de vida. Empezará a aplicarse en 2019 sin necesidad de normas adicionales.

Este factor asegura la equidad intergeneracional, es decir, que la generosidad del sistema de pensiones sea la misma para todos los jubilados, independientemente de la esperanza de vida de la cohorte a la que pertenezcan. Además protege al sistema del riesgo de longevidad.

El factor de sostenibilidad se aplicará exclusivamente a 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. Su formulación matemática para un determinado año puede aproximarse como la proporción entre la esperanza de vida en 2012 y la esperanza de vida en el año en cuestión.

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 con el IPC por un nuevo Índice de Revalorización de Pensiones (IRP), que constituye una reforma estructural que garantiza la sostenibilidad futura del sistema de pensiones, entendida como la capacidad de auto-financiarse. Este índice no sólo permite neutralizar los riesgos que pudiese crear un shock demográfico o macroeconómico, sino que sobre todo enfatiza la necesaria correspondencia que deben guardar los ingresos y los gastos del sistema.

El IRP entró en vigor en enero 2014 y, a partir de ese año, todas las pensiones contributivas de la Seguridad Social y las de Clases Pasivas del Estado se incrementarán anualmente en línea con el IRP, que se fijará anualmente en la Ley de Presupuestos.

El IRP es la tasa de revalorización que permite mantener el equilibrio presupuestario, teniendo en cuenta el crecimiento de los ingresos por un lado y el crecimiento del número de pensiones y de la pensión media en ausencia de revalorización por otro. Si la Seguridad Social estuviese en superávit, la fórmula del IRP admitiría una revalorización mayor. Si en cambio se observase un déficit, el IRP moderaría su crecimiento para corregir así el desfase financiero.

Para evitar caídas en la pensión medida en términos nominales, la ley establece un suelo para el IRP de 0,25%. Por simetría, también se ha introducido un techo dado por la tasa de inflación más el 0,5%.

Para el cálculo de la fórmula, se considerarán todos los ingresos y gastos no financieros del sistema, excluyendo los siguientes elementos:

- El presupuesto de INGESA y del IMSERSO.
- Las partidas que no tengan carácter periódico según la IGAE.
- Las contribuciones y prestaciones por cese de actividad de los trabajadores autónomos.
- Por el lado de los ingresos, las transferencias del Estado para prestaciones no contributivas (salvo la financiación de los complementos a mínimos); y por el lado de los gastos, las prestaciones no contributivas (salvo los complementos a mínimos).

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, el empleo y el PIB real. En concreto, la tasa de participación para las edades de 15 a 74 años aumenta en 1,2 puntos en 2060 respecto de la proyectada en ausencia de reforma y ya en 2023 el aumento estimado es de 1 punto. Por su parte, esta mayor participación tiene un efecto positivo sobre el empleo y por tanto sobre el PIB. Así, el impacto de la reforma en 2060 sobre el empleo es de 1,9 puntos porcentuales y sobre el PIB real es de 1,8 puntos porcentuales, respecto de los niveles de horas trabajadas y de PIB proyectados para 2060 en ausencia de reforma. En 2025 dicho aumento es ya notable, de 1 puntos porcentuales para las horas trabajadas y 0,9 puntos porcentuales para el PIB real.

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 los ingresos acumulados de las AAPP se igualasen a largo plazo con sus gastos acumulados, habría que acometer con carácter permanente un aumento de la presión fiscal, una reducción de otros gastos públicos o una combinación de ambos de esa magnitud.

Como consecuencia de las revisiones del saldo presupuestario y de las reformas de pensiones adoptadas por España en 2013, el indicador de sostenibilidad S2 ha mejorado muy sensiblemente. Por un lado, las Previsiones de Otoño de 2014 de la Comisión prevén un saldo estructural primario al final del periodo de previsión del 0,5% del PIB para 2016, mucho más favorable que el previsto en otoño de 2013 (-2,2% del PIB previsto para 2015). Dicho saldo se mantiene constante en todo el horizonte de proyección del S2 en el escenario "sin cambios de política económica" ("no policy change"). Además, el nivel de partida de la deuda es ligeramente menor en las previsiones más recientes: 102,1% del PIB en 2016, frente al 104,3% del PIB previsto para 2015 en otoño de 2013. Ambos factores contribuyen a reducir casi hasta cero el componente Posición Presupuestaria Inicial del S2.

Como resultado de las reformas de pensiones de 2013, el componente de Cambio de Largo Plazo se ha contraído en casi 3 puntos de PIB, pasando a contribuir negativamente al S2, tanto a causa de las expectativas de un mayor empleo y PIB, como sobre todo del esfuerzo de contención del gasto. En resumen, 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 -0,6 puntos porcentuales de PIB.

Cuadro 6.2.1. Cuadro resumen del indicadores S2

En % del PIB

	Otoño 2013	Otoño 2014
S2	**5,6**	**-0,6**
Posición Presupuestaria Inicial	3,8	0,4
Cambio de Largo Plazo	1,9	-1,0
Fuente: Debt Sustainability Monitor, otoño 2014. Escenario de la Comisión sin cambios de política económica.		

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 para 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 2014, con 47.948 millones de euros según el valor de mercado (4,57% del PIB), una vez descontados los importes que la Seguridad Social ha utilizado para el pago de pensiones (33.951 millones de euros).

La rentabilidad media anual del fondo es del 5,08%. La política de gestión de los activos de reserva del sistema de pensiones, mantenida en 2014, 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 contempladas en el *Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y la calidad y seguridad de sus prestaciones*, han permitido hacer frente al fuerte endeudamiento que el sistema sanitario padecía a finales de 2011, así como consolidar y desarrollar la asistencia sanitaria prestada desde la optimización de los recursos disponibles.

Gracias al citado Real Decreto-Ley y a su normativa de desarrollo, se han mantenido y mejorado las prestaciones asistenciales en cantidad y calidad, y a pesar del complejo contexto económico de los últimos años, se ha conseguido situar el gasto público sanitario en 68.607 millones de euros (2012). Por su parte, el gasto farmacéutico mediante receta del SNS se situó en 9.770 millones de euros en 2012, en 9.183 millones de euros en 2013 y en 9.362,6 millones de euros en 2014, con descensos del -12,25%, -17,53% y -15,88 respecto al año 2011.

En su conjunto, el ahorro estimado entre el 1 de julio de 2012 y 31 de diciembre de 2014, por la puesta en marcha de las diversas medidas de eficiencia incluidas en la reforma sanitaria y demás medidas de política farmacéutica y sanitaria alcanza los 6.929,8 M€.

Uno de los factores que más ha contribuido a esta reducción del gasto ha sido la exitosa implantación de las diversas medidas de eficiencia en el gasto farmacéutico. El ahorro total obtenido por las diferentes medidas de racionalización del gasto público en farmacia, desde la puesta en marcha de las

medidas incluidas en la reforma sanitaria en julio de 2012 hasta el mes de diciembre de 2014, ha superado los 4.314 millones de euros. Para alcanzar esta importante cota de eficiencia, han sido decisivas, entre otras:

- la implantación de nuevas normas para la revisión del sistema de precios de los medicamentos (con la adopción de medidas que favorecen la competencia de precios: el sistema de agrupaciones homogéneas de medicamentos con aplicación de los precios menores y precios más bajos),
- la aplicación de criterios de coste-efectividad en las decisiones de financiación pública de medicamentos,
- la actualización permanente del Nomenclátor Oficial de la prestación farmacéutica del SNS en la Comisión Interministerial de Precios de los Medicamentos,
- la adopción de políticas para impulsar la prescripción de medicamentos genéricos,
- el fomento de presentaciones adaptadas a la duración de los tratamientos, evitando así la acumulación innecesaria de fármacos,
- la aplicación del principio de eficiencia en la prescripción de medicamentos en el SNS y la mejora de los sistemas de información farmacéuticos (herramientas de prescripción y seguimiento del consumo a través de receta y en el ámbito hospitalario).

Como dato relevante, el Sistema Nacional de Salud registró en 2013, por primera vez, un porcentaje de consumo de medicamentos genéricos de un 46,52%, frente al 34,16% de 2011, dato que aproxima a nuestro país a la media europea (55%) en dispensación de estos medicamentos.

Otra influencia positiva en la reducción del gasto ha derivado de la revisión del sistema de aportación de los usuarios en la prestación farmacéutica ambulatoria, que ha sido sustituido por un nuevo régimen más justo y progresivo, en el que se tienen en consideración criterios de equidad basados en las rentas de los usuarios, su edad y su estado de salud, aportando más los que más tienen y protegiendo a los colectivos menos favorecidos, como los parados de larga duración y sus beneficiarios que por primera vez están exentos de pagar por las medicinas.

Otra medida que ha conseguido generar importantes ahorros ha sido la puesta en marcha de la Plataforma de Compras Centralizadas. De ella se están derivando significativos beneficios para el SNS que se prolongarán en los años venideros, especialmente para pacientes, profesionales y proveedores del Sistema, por cuanto se mejora la calidad y equidad de los productos adquiridos mediante la mejora técnica de los mismos a través de la estandarización y homogenización de los productos. Al mismo tiempo, la Plataforma ha establecido un escenario de estabilidad del mercado para los proveedores, aplicando economías de escala a los suministros de medicamentos y productos sanitarios, así como a los Acuerdos Marco para la selección de suministradores de vacunas a los que las CCAA se pueden sumar de manera voluntaria.

Merece una especial mención el apartado de Recursos Humanos, con actuaciones encaminadas a lograr una mayor eficacia y eficiencia tanto en la

formación de los profesionales sanitarios como en la gestión de las plantillas por parte de las administraciones públicas; estas medidas son, por un lado, la reforma del sistema de Formación Sanitaria Especializada mediante la implantación de un modelo Troncal, y por otro lado, la creación de un Registro Estatal de Profesionales Sanitarios.

El modelo de formación troncal favorecerá una visión global de las distintas especialidades, por lo que dejarán de ser compartimentos estancos aislados entre sí, y permitirá, a través de la reespecialización, la movilidad y competencia de los profesionales así como su adecuación a las necesidades de cada sistema de salud.

Desde el punto de la innovación, el proyecto normativo favorece las actividades científicas docentes tanto en el período formativo de la especialidad como a través de las áreas de capacitación específicas, que tiene como uno de sus objetivos fundamentales la alta especialización (que exige un alto nivel de competencia vinculado a la innovación al desarrollo y a la investigación). Desde el punto de vista del empleo, flexibiliza el mercado de trabajo dotando a los especialistas de una formación más amplia que les permitirá adecuarse a las necesidades siempre cambiantes del sistema sanitario desde todos los puntos de vista, asistencial, organizativo, científico.

El desarrollo del modelo de Formación Especializada Troncal supondrá, pues, la incorporación de elementos de innovación docente y el uso de las tecnologías de la información, de modo que permitirá potenciar la calidad de nuestro sistema sanitario, y aumentar la seguridad de los pacientes, así como la eficacia y la eficiencia de todo el sistema.

Por su parte, el Registro Estatal de Profesionales Sanitarios mejorará la eficiencia en el Sistema Nacional de Salud en cuanto a la gestión de los recursos humanos, ya que pondrá a disposición de las administraciones públicas sanitarias información veraz que facilite la mejora de la planificación de las necesidades de profesionales de la sanidad en el ámbito estatal y la coordinación de las políticas de recursos humanos.

Finalmente, la reforma de la cartera común de servicios asistenciales ha consistido fundamentalmente en una concreción y actualización con base en criterios de evidencia científica, efectividad y eficiencia y en condiciones de equidad para la población protegida por el SNS y en el caso de la cartera común suplementaria también se ha incorporado la aportación del usuario.

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, medidas relativas a las cuantías correspondientes al Nivel Mínimo de protección garantizado; 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 la modificación del calendario de aplicación de los servicios y prestaciones para quienes se encontraban en una situación de Dependencia Moderada, que se retrasó hasta julio de 2015.

Las medidas contenidas en este RDL acometían mejoras para garantizar la sostenibilidad, y han permitido alcanzar los objetivos de ahorro presupuestario previstos para el periodo 2012-2014. Así, el ahorro acumulado desde julio de 2012 hasta 2014 se estima en 1.473 M€.

Para ello, manteniendo el Convenio especial de la Seguridad Social, se ha eliminado la obligación de la AGE de cotizar a la Seguridad Social por los cuidadores no profesionales. Se ha mejorado, también, la transparencia y el control de las prestaciones mediante un sistema de información que proporciona un reflejo real de la gestión realizada por las Comunidades Autónomas. Por último, con base en el principio de igualdad de la Ley, de acuerdo con las Comunidades Autónomas, en el seno del Consejo Territorial de Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, se han establecido criterios comunes para determinar la capacidad económica (renta y patrimonio) de los beneficiarios y los criterios para su aportación al coste del servicio.

En definitiva, se ha configurado un modelo más justo y solidario; se ha impulsado la creación de empleo; se ha simplificado, ordenado y actualizado la normativa adecuando las prestaciones a las necesidades reales y distintos grados de dependencia, priorizando los servicios profesionales y asegurando la excepcionalidad de la prestación de cuidados en el entorno familiar.

6.3. Pasivos contingentes

En esta sección se presenta la información disponible más reciente sobre los avales concedidos por la Administración General del Estado, que está referida al día 31 de diciembre 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 8.662 millones de euros, sustancialmente por debajo de los 46.607 millones de diciembre de 2013

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 de 2014 se situó en 22.304 millones de euros, inferior a los 23.159 millones de euros de diciembre de 2013.

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 39.127 millones de euros, superior a los 35.145 millones de euros a cierre de 2013.

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 938 millones de euros, por debajo de los 2.064 millones de euros anotados a finales de 2013.

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 2.505 millones de euros, inferior a los 8.795 millones de euros de un año antes.

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 46.428 millones de euros, frente a los 48.997 millones a 31 de diciembre de 2013.

vii) **Avales a entidades no clasificadas**, con un saldo vivo de 519 millones de euros, inferior a los 591 millones del año anterior.

En suma, el riesgo total asumido por el Estado en concepto de avales ascendía a 31 de diciembre de 2014 a 120.483 millones de euros, prácticamente 45.000 millones de euros menos que en diciembre de 2013.

7. LA CALIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

7.1. Composición del gasto. Revisión del gasto

El proceso de consolidación fiscal en España ha estado acompañado en todo momento por la aplicación de una serie de reformas estructurales que han afectado a la mayor parte de los sectores de actividad de la economía española.

Uno de los objetivos de estas reformas es la modernización de las AAPP así como la racionalización de sus estructuras y la búsqueda de la eficiencia en sus actuaciones, en particular las de gasto. En este ámbito se han registrado avances significativos que se analizan en los apartados siguientes.

7.1.1. CORA

El proceso de reforma de las AAPP viene impulsado por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), que el 21 de junio de 2013 publicó un exhaustivo informe con numerosas propuestas encaminadas a la reestructuración y racionalización de la Administración Pública española desde su base. La referencia detallada a CORA se encuentra en el capítulo 4 de estrategia fiscal.

Con el objetivo de velar por la ejecución de las medidas incluidas en dicho informe, asumir su seguimiento, impulso, coordinación y, en su caso, proponer nuevas medidas, se creó la Oficina para la ejecución de la reforma de la Administración (OPERA). En efecto, desde su creación esta Oficina ha realizado un seguimiento exhaustivo de los avances alcanzados en cada una de las áreas de actuación identificadas y publica informes de seguimiento periódicos.

7.1.2. COMUNIDADES AUTÓNOMAS. Revisión del gasto

En el ámbito específico de las Comunidades Autónomas, se debe hacer una referencia a las propuestas realizadas en el seno del Consejo de Política Fiscal (CPFF) y Financiera, relativas a la revisión del gasto, en particular educativo y sanitario. Destacan los progresos acometidos en la mejora de la eficiencia del gasto sanitario.

Revisión del gasto. Medidas sanidad y farmacia

El grupo de trabajo se constituyó mediante Acuerdo 1/2014 del CPFF en su reunión del día 26 de junio de 2014.

Los intensos trabajos llevados a cabo en el mes de julio de 2014 permitieron la recopilación de más de 450 medidas por parte de las CC.AA, que fueron presentadas en un catálogo sistematizado con fecha 17 de julio de 2014.

Este conjunto de medidas se plantean sobre una serie de actuaciones con la finalidad de procurar una mejora de la eficiencia del gasto público autonómico, información que tanto las CCAA como el Ministerio de Hacienda y

Administraciones Públicas han incorporado a la evaluación y análisis de las actuaciones que han de permitir el cumplimiento de la senda de consolidación fiscal.

No obstante, y en atención a la Recomendación del Consejo Europeo publicada en junio de 2014 relativa al Programa Nacional de Reformas, en la que se indicaba la necesidad de realizar una revisión sistemática del gasto en todos los niveles de la Administración y aumentar la racionalización del gasto sanitario y farmacéutico, debe hacerse mención especial a los pasos que se están dando al objeto de mejorar la evaluación y el control del gasto autonómico en el ámbito sanitario. Así, se está trabajando en la adopción de instrumentos normativos y de colaboración con las Comunidades Autónomas y las asociaciones representativas de los sectores empresariales, para una evaluación continua y permanente de los elementos que intervienen en la evolución del gasto farmacéutico y en productos sanitarios, con la finalidad de anticipar las medidas necesarias para procurar la sostenibilidad del gasto sanitario.

El control del gasto sanitario y farmacéutico ha sido objeto de numerosas medidas que han redundado en una contención importante de los mismos en los últimos años. Especialmente destacable es el esfuerzo llevado a cabo en el ámbito farmacéutico, donde la receta oficial del Sistema Nacional de Salud registró una notable desaceleración, 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. No obstante, en el ejercicio 2014 se ha observado un ligero incremento del 1,95% respecto al ejercicio anterior, que evidencia la conveniencia de adoptar las actuaciones necesarias para asegurar su sostenibilidad, como se está tramitando actualmente. En todo caso, el gasto público por receta oficial del Sistema Nacional de Salud del ejercicio 2014 registra una reducción del 15,9% sobre el gasto del ejercicio 2011, momento anterior a la aplicación de las reformas en la materia.

El esfuerzo conseguido en esta rúbrica es resultado fundamentalmente 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.
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 2014 las recetas facturadas han experimentado un crecimiento del 1,06%, si bien en los ejercicios anteriores se había llevado a cabo una reducción significativa. Así, en 2013 se redujeron en 54 millones el número de recetas facturadas, es decir, un 5,94% 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, aumentando levemente a 10,8 euros en 2014.

En todo caso resulta reseñable que sigue aumentando el consumo de genéricos, que suponen actualmente 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.

Medidas de sostenibilidad de sanidad 2015

Desde mediados de 2014 se han llevado a cabo una serie de trabajos, conjuntamente con el Ministerio de Sanidad y los principales agentes del sector, al objeto de mejorar la eficiencia, la sostenibilidad y la calidad de los servicios públicos sanitarios. Así, se encuentra en tramitación parlamentaria la modificación de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, que se espera aprobar en próximas fechas.

A través de esta modificación normativa se impulsa la transparencia y sostenibilidad de gasto sanitario, estableciendo un régimen de suministro de información de carácter mensual por parte de las CCAA y su publicación a través de la Central de Información. Se prevé que la primera remisión se produzca en junio de 2015. El contenido de la información a suministrar se referirá a los datos relativos a su gasto farmacéutico y sanitario, tanto hospitalario como extra hospitalario, datos relativos al gasto en inversiones reales en el ámbito sanitario, especialmente en relación a equipos de alta tecnología sanitaria de uso hospitalario y las medidas adoptadas, así como su grado de avance, para mejorar la eficiencia y sostenibilidad del sistema sanitario.

Se crea además un nuevo instrumento de apoyo a su sostenibilidad, de adhesión voluntaria por parte de las Comunidades Autónomas. Las adheridas quedarán sometidas a unos límites en el gasto sanitario que será objeto de seguimiento detallado por parte del MINHAP y evaluación anual, de modo que la variación interanual de su gasto farmacéutico y en productos sanitarios no podrá superar la tasa de referencia del PIB a medio plazo de la economía española, de forma compatible con la regla de gasto prevista en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Con los datos actuales de crecimiento potencial promedio nominal, esta tasa se estima en 1,4% en 2015 y 1,6% en 2016, llegando a 2,1% en 2018, esta tasa se calcula anualmente por el Ministerio de Economía y Competitividad en el informe de situación que prevé la LOEPSF.

Para el caso de superación de los límites de gasto previstos, podrá acordarse la adopción de diferentes medidas por parte de las Comunidades Autónomas.

Estas modificaciones normativas se podrán ver complementadas con diferentes actuaciones de colaboración y cooperación con las Comunidades Autónomas y las asociaciones representativas de los sectores empresariales en materia sanitaria, permitiendo la evaluación de los elementos que intervienen en la

evolución del gasto farmacéutico y en productos sanitarios, con la finalidad de anticipar las medidas necesarias para procurar la sostenibilidad del gasto sanitario, y unido a la mejora de la calidad del gasto en este ámbito.

Todo ello en línea con la recomendación del Consejo Europeo de junio de 2014 relativa al Programa Nacional de Reformas y al Programa de Estabilidad, donde se indicaba la necesidad de realizar en 2015 una revisión sistemática del gasto público para mejorar su eficiencia y calidad y la necesidad de seguir aumentando la eficiencia del sector de la asistencia sanitaria, sobre todo aumentando la racionalización del gasto farmacéutico, particularmente en los hospitales.

La misma Recomendación indicaba que este conjunto de actuaciones debía compatibilizarse con medidas que intensificaran la coordinación entre los distintos tipos de asistencia, preservando al mismo tiempo la accesibilidad para los grupos vulnerables.

En este sentido, mediante los mecanismos adicionales de apoyo a la liquidez de las Comunidades Autónomas, tanto los programas de FLA como el extinto Mecanismo de Pago a Proveedores (en su tercera fase), han venido proporcionando un tratamiento especial a los Servicios Públicos Fundamentales y a las entidades del llamado Tercer Sector. Además, el RDL 17/2014 crea un compartimento especial, el Fondo Social, para atender a las obligaciones pendientes de pago de las Comunidades Autónomas con Entidades Locales derivadas de convenios de colaboración en materia social y otras obligaciones del mismo ámbito, entre las que se incluyen las asociaciones que trabajan con grupos desfavorecidos.

Reestructuración de entidades

Finalmente, también en el ámbito de la revisión del gasto, y al hilo de la misma Recomendación arriba mencionada, destaca igualmente la reducción de personal del sector público instrumental de las CCAA y la adaptación en las CCAA de las medidas previstas en el informe CORA. Los instrumentos normativos a través de los que se han instrumentalizado los procesos de Reordenación del Sector Público Autonómico instrumental han sido el Acuerdo 1/2010, de 22 de marzo, del Consejo de Política Fiscal y Financiera sobre sostenibilidad de las finanzas públicas 2010/2013 y el Acuerdo 5/2012, de 17 de enero, del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

En cuanto a su impacto, puede destacarse lo siguiente:

- El objetivo de reestructuración de entidades de las CCAA ha ascendido de las 508 entidades inicialmente previstas a inicios de 2012 a un total de 834 entidades cuya reducción esta prevista a 1 de julio de 2014, lo que supone que se han incrementado los compromisos iniciales en 326 entidades más a extinguir. Con los nuevos compromisos el porcentaje de reducción global del 21,43% del sector público instrumental existente a 1 de julio de 2010, se ha elevado hasta el 35,18% a 1 de julio de 2014.

- A 1 de julio de 2014, el total de procesos concluidos o en fases muy cercanas a su conclusión se eleva a 715 entidades (porcentaje de realización del 141% sobre el compromiso inicial)
- Los ahorros estimados derivados de los procesos de bajas netas efectivas, incluidos los procesos en curso, asciende a 2.087,75 millones de euros (periodo 2011 a 2015)

7.1.3. Los Presupuestos Generales del Estado para 2015. Plan CRECE. Gasto social

Los Presupuestos Generales del Estado para 2015 incrementan la eficiencia del gasto público alineando los objetivos del presupuesto nacional con los del nuevo marco financiero 2014-2020 del presupuesto de la Unión Europea, de manera que la programación y ejecución de las inversiones se lleva a cabo maximizando la aplicación de fondos europeos y explotando los nuevos mecanismos de financiación disponibles en este nuevo periodo, como son el uso de instrumentos financieros, así como la participación del sector privado.

Éste es el planteamiento que ha prevalecido en el **Plan de medidas para el Crecimiento, la Competitividad y el Empleo (Plan CRECE)**, que contempla un total de 40 medidas de diversa índole.

Por un lado, se profundiza en la regulación favorable a la inversión, la competitividad y el crecimiento. Por otro, se concentran las inversiones en sectores clave, con efecto arrastre sobre la economía española, para incentivar la inversión privada; y todo ello de manera compatible con la consolidación fiscal, al optimizarse el uso de los recursos públicos disponibles y buscarse un máximo aprovechamiento de los fondos comunitarios.

Respecto a esta optimización de los fondos comunitarios, se debe destacar que el Plan busca la colaboración y coordinación con las Comunidades Autónomas, de manera que parte de los recursos de los tramos autonómicos puedan ser gestionados junto con los del Estado de forma coordinada. El objetivo es evitar las duplicidades y conseguir un máximo rendimiento conjunto de las inversiones.

En lo que respecta al ejercicio 2015, los Presupuestos Generales del Estado contemplan actuaciones a desarrollar en el marco de este Plan por un importe previsto de 650 millones de euros, de los cuales hasta 475 millones de euros podrán beneficiarse de cofinanciación comunitaria.

Para finalizar, es importante poner en valor la protección del gasto social en estos años de consolidación fiscal. A este respecto se debe analizar la evolución del gasto social en términos relativos, el cual no solo se ha mantenido estable como porcentaje del PIB sino también su participación en el total del gasto (periodo 2010-2015). Esta estabilidad del gasto social en una época en la que la recaudación se ha reducido en unos 7 puntos de PIB, denota los importantes esfuerzos acometidos para proteger el gasto social. Esto refleja la importancia otorgada al gasto social como elemento indispensable para lograr la cohesión económica y social de un país, máxime en una situación de crisis, caracterizada por una fuerte destrucción de empleo, en la que el apoyo público se erige como elemento crucial para afrontar y superar la crisis.

En efecto, en el ámbito del Estado, hay una serie de actuaciones de carácter social que se han protegido, entre las que cabe destacar:

- La dotación del Sistema general de Becas, que incluye las becas y ayudas de carácter general y la compensación a las Universidades, ha incrementado su dotación, ante el convencimiento de la importancia de la educación como pilar fundamental para la mejora de la competitividad y el fomento del crecimiento económico.
- Las prestaciones y subsidios por desempleo, cuyos niveles se han mantenido. Además, se han puesto en marcha medidas de apoyo a los desempleados de larga duración que perdían su derecho a la percepción de algún tipo de prestación o subsidio por desempleo, combinando la ayuda económica con planes de formación para facilitar su incorporación al mercado laboral.
- Las pensiones, que se han preservado para proteger a las personas mayores con ingresos bajos, que son las que tienen un mayor riesgo de pobreza, asegurando además la financiación por el Estados de las no contributivas con la separación de fuentes. Además, se debe destacar la aprobación de la normativa que regula el índice de revalorización de las pensiones, que establece un mínimo de revalorización de las pensiones del 0,25%, impidiendo, por tanto, minoraciones de las mismas.

En lo que concierne a los Presupuestos Generales del Estado consolidados para 2015, el gasto social representa un 53,9% del total del presupuesto consolidado y aumenta un 3,7% respecto a 2014, excluyendo la partida destinada a atender el pago de las prestaciones por desempleo, que en 2015 ve reducida su cuantía como consecuencia de la favorable evolución del mercado de trabajo.

7.2. Composición de los Ingresos

Para alcanzar los objetivos fiscales se han tenido en cuenta las orientaciones multilaterales emitidas al conjunto de los Estados Miembros de la Unión, así como las orientaciones bilaterales recibidas por España del Consejo en junio de 2014. Dichas orientaciones se han visto enriquecidas por el dialogo bilateral con la Comisión. De esta forma, se ha ido construyendo una modificación del sistema impositivo español en su conjunto que culmina con la reforma fiscal. Esta modificación tiene como principal objetivo establecer unos ingresos estables que permitan reducir el déficit y conformar un sistema tributario sin distorsiones, equitativo y moderno. Para todo ello se han llevado a cabo el siguiente conjunto de medidas, ya detalladas en el capítulo 4:

En el marco de la reforma fiscal se han perseguido los siguientes objetivos:

- Favorecer el desarrollo económico, garantizar la unidad de mercado y la neutralidad fiscal y mejorar la competitividad de la economía española.
- Aumentar la recaudación prestando especial atención al deterioro de las bases fiscales y la lucha contra el fraude. Generando un entorno de crecimiento e incentivo al empleo.
- Contribuir a la consolidación fiscal.

Por medio de la Ley 26/2014, de 27 de noviembre, por la que se modifican la Ley 35/2006, del 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de no Residentes, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2004, de 5 de marzo, (tal como se señala en el capítulo 4 de Estrategia Fiscal) se ha reducido sustancialmente la carga tributaria soportada por los contribuyentes, minoración que se intensifica especialmente para perceptores de rentas medias y bajas y con mayores cargas familiares.

Por otro lado, con la finalidad de incrementar la neutralidad del impuesto y reducir beneficios fiscales, se establecen una serie de medidas que reducen la base imponible para determinados contribuyentes.

Asimismo, la presente reforma permite mejorar la equidad del impuesto sin dañar sustancialmente la recaudación. Por último en la reforma del IRPF también se ha mejorado la tributación para fomentar el ahorro a largo plazo en la economía española reduciendo los tipos de gravamen aplicables a la base del ahorro, al tiempo que se crean mecanismos de ahorro a largo plazo y se apoya el emprendimiento.

Por la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades se modifican gran parte de los elementos del Impuesto, como ya se ha señalado en el Capítulo 4 de Estrategia Fiscal tratando de ampliar las bases imponibles, simplificando el impuesto y reduciendo tipos de gravamen en línea con la media europea de forma gradual: 28% en 2015 y 25% en 2016.

A lo que se añade, con el objetivo de continuar la política de corrección del sesgo a favor del endeudamiento y favorecer la creación de capital, la perpetuación de la limitación a la deducibilidad de gastos financieros y el establecimiento de la reserva de capitalización empresarial y la reserva de nivelación de bases imponibles para PYMEs.

En línea con las recomendaciones planteadas, y de manera adicional al conjunto de estas reformas que disminuyen la carga tributaria de la imposición directa, se han aprobado medidas en el campo de la imposición indirecta y de la propiedad que intentan equilibrar el sistema aumentando su peso relativo, tanto en el IVA, como con la entrada en vigor de un nuevo Impuesto sobre gases fluorados de efecto invernadero, que contribuirá al logro de los objetivos en materia de protección del medio ambiente, o con el desarrollo reglamentario que permitirá la exacción del canon por utilización de las aguas continentales para la producción de energía eléctrica con carácter retroactivo, y con un nuevo impuesto, en tramitación, de exploración y explotación de hidrocarburos que afecta también a nuevas técnicas.

Lucha contra el Fraude Fiscal

Un elemento clave a la hora de evaluar la calidad del sistema tributario es el tratamiento del Fraude Fiscal, pues es un elemento que no sólo reduce la recaudación sino que afecta a la equidad general del sistema. Algunas medidas ya se habían anticipado en las normas de reforma de los tributos como

señalamos en el capítulo 4. Por ello durante 2015 se aprobará una reforma de la Ley General Tributaria, en tramitación actualmente.

En primer lugar, se prevé la publicación de una lista de deudores de mayor cuantía y de las sentencias condenatorias firmes por delitos fiscales. Se autorizará tanto la publicación de listados de aquellos deudores que tengan deudas por importe superior a 1 millón, una vez haya trascurrido el plazo de ingreso en voluntaria sin efectuarse el mismo, como de aquellas sentencias judiciales que hayan adquirido firmeza y sean condenatorias.

Adicionalmente, se prevé la inclusión de una nueva norma antiabuso estableciendo la sancionabilidad del conflicto en la aplicación de la norma tributaria, cuando éste se produzca con carácter abusivo y reiterado.

En el ámbito del control de sectores informales, se modificará el método de estimación indirecta para cuantificar la base imponible, ampliando y especificando legalmente el origen de los datos a utilizar. Ello aportará seguridad jurídica y dotará a la Administración tributaria de un mejor instrumento contra las prácticas más abusivas.

En el ámbito del procedimiento de inspección, también se ampliarán las potestades de comprobación e investigación de la inspección de los tributos. El objetivo es establecer de forma más clara y precisa los plazos del procedimiento y la distinción entre los derechos a comprobar y a liquidar por parte de la Administración, lo que permitirá la calificación de hechos, actos, actividades, explotaciones y negocios con independencia de la calificación dada a los mismos por el obligado tributario. Se limitará a 10 años el plazo para la comprobación de bases o cuotas compensadas o pendientes de compensación o de deducciones aplicadas o pendientes de aplicación y se ajusta a dicho plazo la obligación de conservación de documentación. Asimismo, el incremento de la seguridad jurídica en el campo tributario es central. En este sentido se establecen nuevos plazos en el procedimiento inspector. Se establece un plazo temporal de duración de las actuaciones inspectoras más amplio: 18 meses con carácter general (actualmente 12) y 27 meses para entidades que estén en un grupo o que estén obligadas a auditarse (actualmente se contempla la posibilidad de prórroga por otros 12 meses). Se regulan casos tasados de suspensión y se suprimen los supuestos de cómputo de dilaciones.

En la misma línea, se potencian las actuaciones de comprobación de los órganos de gestión tributaria. Se introduce una nueva presunción que permitirá distribuir linealmente la cuota anual resultante de la comprobación entre los distintos periodos de liquidación. Y se ampliarán las facultades de la Administración en el procedimiento de comprobación limitada, permitiéndose el examen de los documentos contables que, motu proprio, hubiesen sido aportados por el obligado tributario. En último lugar, se extenderán los efectos de la revocación del NIF también a las personas físicas.

En materia de delito contra la Hacienda Pública, tras la reforma del Código Penal, que en su nueva redacción permite la posibilidad de que la

Administración Tributaria practique liquidación cuando aprecie indicios de haberse cometido un delito contra la Hacienda Pública, se desarrolla el procedimiento para liquidar las deudas tributarias por la Administración tributaria y para la recaudación de las mismas.

La modificación de la Ley General Tributaria regula las obligaciones formales para hacer efectivo el proyecto de suministro inmediato de información del IVA que empezará a funcionar en 2017. Este nuevo sistema de gestión del IVA basado en la información en tiempo real de las transacciones comerciales, permitirá adelantar las tareas de control del impuesto, un control on-line. Se garantizará así un mejor resultado en el cumplimiento tributario tanto por razones de control como por razones de asistencia al contribuyente, puesto que con la información recibida la AEAT elaborará los datos fiscales del contribuyente, a efectos del IVA, facilitando la declaración del impuesto, y les eximirá de obligaciones informativas anuales.

Estas medidas se complementan con otras que buscan reducir la conflictividad, como la ampliación de la facultad de los órganos de la Administración tributaria para dictar disposiciones interpretativas o aclaratorias con carácter vinculante, y se prevé que reglamentariamente se determinen los casos en los que la aportación o llevanza de los libros registro se deba efectuar de forma periódica y por medios telemáticos y se establece una nueva infracción tributaria por incumplir obligaciones contables y registrales.

Por último, se establecerá un procedimiento ad-hoc, estrictamente tributario en recuperación de ayudas en supuestos derivados de la aplicación de normas impositivas.

En el campo de la lucha contra el Fraude Fiscal internacional se prevén medidas en línea con las recomendaciones que se engloban el proyecto BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting* -OCDE).

En línea con las citadas recomendaciones se establece el tratamiento de híbridos antes citado, la no deducción de un gasto cuando el perceptor no tenga la consideración de ingreso o se trate de un ingreso exento, siempre que exista vinculación entre ambas partes. Asimismo, se establece la no aplicación de la exención de dividendos, cuando su distribución genere un gasto deducible en la entidad que los distribuye. Por otro lado, se endurece el régimen de transparencia fiscal internacional tanto en el IRPF como en el IS en un doble sentido: por una parte, serán objeto de integración en la base imponible de la entidad o persona física española, adicionalmente, las rentas pasivas derivadas de seguros, propiedad industrial e intelectual, asistencia técnica, bienes muebles, derechos de imagen y arrendamiento y subarrendamiento de negocios y minas; y por otra parte, si la entidad participada es inactiva, se integrarán en la base imponible de la entidad española todas sus rentas y no sólo las calificadas como pasivas.

En línea con la reforma del Impuesto de Sociedades, su norma de desarrollo prevé introducir un conjunto de medidas contra el fraude fiscal internacional en línea con el mencionado plan "BEPS". En concreto, se incrementa la exigencia

de transparencia respecto a las multinacionales, estableciéndose la obligación de información país por país a partir de 2016 y se modifica la documentación específica de operaciones vinculadas, adaptándose al contenido que recomienda la OCDE. Estarán obligadas a aportar la información país por país las entidades residentes que tengan la condición de dominantes de un grupo y no sean al mismo tiempo dependientes de otra y siempre que la cifra de negocios del grupo, en el año anterior al período impositivo, sea, al menos, de 750 millones de euros. La documentación específica deberá estar disponible a partir del fin del plazo de declaración y elaborarse de acuerdo con los principios de proporcionalidad y suficiencia.

Para mejorar el análisis de comparabilidad se establecen las reglas para la determinación del análisis exigido en la documentación específica para determinar si las operaciones son equiparables.

Además, se mejora el procedimiento de comprobación de operaciones vinculadas teniendo en cuenta que ya no cabe promover tasación pericial contradictoria y que la comprobación no se circunscribe exclusivamente a un supuesto de valoración. En esta línea se regula la opción de evitar el ajuste secundario (dar a la diferencia entre el valor convenido y el valor de mercado el tratamiento fiscal que corresponda a la naturaleza de las rentas puestas de manifiesto como consecuencia de la existencia de dicha diferencia) a través de la restitución patrimonial entre las personas o entidades vinculadas que deberá justificarse por el contribuyente.

En último lugar, se prevé un procedimiento para la obtención de acuerdos previos de valoración. Se elimina el trámite de subsanación de errores de la solicitud de inicio del procedimiento y se incluye, como contenido mínimo del acuerdo, una mención específica a las asunciones críticas cuyo acaecimiento condiciona su aplicabilidad en los términos recogidos en el mismo. Los acuerdos sobre operaciones vinculadas afectarán a las que se realicen con posterioridad, durante los períodos impositivos que se concreten en el propio acuerdo y como máximo en los cuatro siguientes. Sus efectos pueden alcanzar también a las operaciones de períodos anteriores no prescritos o con liquidación firme.

8. ERRADICACIÓN DE LA MOROSIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Como se ha comentado en apartados anteriores, en 2014 se han dado grandes avances en la transparencia y control de la morosidad de las AAPP. De acuerdo con el Programa Nacional de Reformas 2015, España se compromete a la mejora en la transparencia de las cuentas públicas y la reducción de la morosidad de las Comunidades Autónomas.

8.1. PMP y deuda comercial

En 2014 se aprobó el Real Decreto 635/2014, de 25 de julio, por el que se desarrolla la metodología de cálculo del periodo medio de pago a proveedores de las AAPP y las condiciones y el procedimiento de retención de recursos de los regímenes de financiación, previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Por tanto, define la metodología para el cálculo y publicidad del período medio de pago en términos económicos, y la retención de los recursos de los regímenes de financiación, ante el incumplimiento reiterado del plazo máximo de pago, siendo de aplicación a todas las AAPP.

En consecuencia, desde septiembre de 2014 se publican los periodos medios de pago de cada una de las administraciones públicas. Se observa un plazo de pago bajo en el caso de las Administraciones centrales; un periodo en torno al legal de 30 días en Corporaciones Locales y un exceso en el conjunto de las comunidades autónomas sobre el que se está actuando con los fondos de financiación que realizan pagos directos a proveedores para su mayor control y con las medidas estructurales, que comenzaron a implantarse en 2012 y están desplegando sus efectos este año 2015. Entre ellas, cabe destacar la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público y 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.

La Ley Orgánica 9/2013, modifica la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, con objeto, entre otros aspectos, de incluir en el principio de sostenibilidad financiera el de sostenibilidad de la deuda comercial. Además, introduce el concepto de periodo medio de pago a proveedores como indicador de la sostenibilidad de la deuda comercial, configurándose como la expresión del tiempo de pago o antigüedad de la deuda comercial, de manera que, en ejercicio del principio de transparencia, las AAPP deben publicar dicho periodo medio de pago. Establece asimismo, en los casos en los que el periodo medio de pago supere en más de 30 el plazo máximo de la normativa de morosidad un sistema con distintas medidas graduales tendentes al cumplimiento de los plazos de pago, pudiéndose llegar, en última instancia a la retención de recursos de los importes a satisfacer por los recursos de los regímenes de financiación para pagar directamente a los proveedores.

La segunda de las normas mencionadas, la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas del sector público, impulsa el uso de la factura electrónica en el sector público y privado, lo que, a efectos del sector público, redunda en la disminución de

cargas administrativas y permite un mejor cumplimiento de los plazos de pago y un mayor control del gasto público y del déficit, así como profundiza en la lucha contra el fraude. En relación al sector empresarial, contribuye a mejorar su eficacia y proporciona una mayor seguridad jurídica para los proveedores.

Esta ley es de aplicación obligatoria a partir del 15 de enero de 2015. Además, con la finalidad de procurar la adhesión al punto general de entrada de facturas electrónicas de la Administración General del Estado, el Real Decreto – ley 17/2014, de 26 de diciembre, establece la necesidad de llevar a cabo dicha incorporación en los casos en que las Comunidades Autónomas se adhieran a los mecanismos de financiación habilitados.

En cuanto a su impacto, se detalla a continuación la evolución registrada en los últimos ejercicios en materia de morosidad. Las Comunidades Autónomas adheridas a los distintos mecanismos de financiación deben facilitar determinada información a la Administración General del Estado a través de los planes de ajuste. A partir del seguimiento de los planes por parte del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas se observa que, desde el 1 de enero de 2012 hasta febrero de 2015, el saldo de la deuda comercial de las 14 Comunidades Autónomas adheridas a mecanismos de financiación ha disminuido en un 63,4%. En 2012 se empezaron a implantar las reformas, momento en el que el importe de la deuda comercial ascendía a 24.835,51 millones de euros.

En la misma línea, esta tendencia de reducción de la deuda comercial, se refleja igualmente en la evolución de los plazos legales de pago a proveedores. Así, desde la situación existente en el mes de abril de 2012 (primeros datos disponibles) hasta la relativa a julio de 2014, los plazos de pago de las 14 comunidades que han suscrito un plan de ajuste en dicho periodo, se habrían reducido un 40%, desde los 142,54 días computados inicialmente a los 85,52 días registrados en el mes de julio de 2014. Desde los datos relativos a septiembre de 2014, se publica información homogénea del conjunto de Comunidades Autónomas, de acuerdo con la metodología establecida en el mencionado RD 635/2014. Puede observarse cómo en los últimos meses del ejercicio 2014 se efectuó un esfuerzo en la atención de los pagos de mayor antigüedad, especialmente con ocasión de las dotaciones extraordinarias autorizadas en el ámbito del Fondo de Liquidez Autonómico. A partir de abril de 2015, se espera una mejora en los plazos computados y en la deuda comercial, ya que despliegan sus efectos los fondos de financiación a CCAA una vez verificadas sus condiciones. En la actualidad el PMP de CCAA, aún en torno a 50 días, es dos tercios inferior al dato de partida de 2012.

Cumplimiento de la ley de control de la deuda comercial bajo la LOEPSF

A partir de los datos comunicados por las distintas Comunidades Autónomas al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, son once las Comunidades Autónomas que superaron los plazos máximos legales de pago en febrero 2015. Como consecuencia de ello, todas ellas deben remitir al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, sin perjuicio de la actualización de su plan de tesorería, información detallada de las medidas cuantificadas y de su impacto,

que permitan la reducción de su PMP a proveedores hasta el plazo máximo establecido en la normativa de morosidad, para lo cual resultarán determinantes las dotaciones autorizadas para el conjunto de Comunidades Autónomas adheridas a los compartimentos de Facilidad Financiera y del Fondo de Liquidez Autonómico por Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos del día 19 de febrero.

Sin perjuicio de lo anterior, el pasado 26 de marzo se ha efectuado la comunicación de alerta prevista en el artículo 18.4 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, a las Comunidades Autónomas de Aragón, Extremadura y Comunidad Valenciana, lo cual determina la continuación en el procedimiento previsto en dicha normativa de estabilidad y que puede llegar a retención de los recursos de los regímenes de financiación para el pago directo a los proveedores.

Por otro lado, gracias a los mecanismos puestos en marcha desde el ejercicio 2012 y hasta marzo de 2015, en Comunidades Autónomas y Entidades Locales se han atendido pagos a proveedores por un importe conjunto de más de 70.000 millones de euros, de los cuales casi 60.000 millones en Comunidades Autónomas.

Las medidas estructurales y coyunturales descritas, junto con los datos de la evolución observada desde la situación de partida, evidencian la consecución de los objetivos fijados para erradicar la morosidad en el sector público así como un cambio significativo en la cultura de la morosidad en las AAPP. Todo ello está en sintonía con la Recomendación del Consejo Europeo relativa a la eliminación de las deudas comerciales y el plan de erradicación de la morosidad de las AAPP.

8.2. Mecanismos de financiación a partir de 2015

En el ámbito de las medidas de carácter coyuntural para la reducción de la deuda comercial de las Administraciones Territoriales, destaca la implantación de los Mecanismos Adicionales de Financiación: el Fondo de Pago a Proveedores (implantado en 2012 y cuyo último pago se realizó en febrero de 2014) y el Fondo de Liquidez Autonómico, vigente en la actualidad, y cuyo primer ejercicio de aplicación fue 2012. La reducción del volumen de deuda comercial y de los PMP se debe en parte a la implantación de los mismos.

Una importante novedad introducida en 2015, a través del Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales y otras de carácter económico, es la profundización en el proceso de mutualización de la deuda de las Comunidades Autónomas y de Entidades Locales. Se transforma la naturaleza de estos mecanismos, que pasan a constituirse como un instrumento más de financiación de las Comunidades Autónomas, garantizándose, mediante este proceso que las administraciones territoriales puedan financiarse a través del Tesoro Público al menor coste posible.

Se crea un mecanismo conjunto de apoyo a la liquidez consistente en el Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas, así como un Fondo de Financiación a Entidades Locales, que permite atender las necesidades financieras previstas en el mismo.

El Fondo de Financiación a CCAA se estructura en cuatro compartimentos con características y condiciones propias:

- El compartimento de Facilidad Financiera, destinado a aquellas Comunidades Autónomas que cumplen los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, y que cumplan el período medio de pago a proveedores en los términos del Real Decreto-ley 17/2014. Se aplica a las Comunidades Autónomas que se adhieran a este compartimento un tipo del interés del 0% durante tres años. Es de carácter voluntario, habiendo solicitado su adhesión al mismo todas las Comunidades Autónomas que reúnen los requisitos para poder hacerlo, salvo Madrid, Navarra y País Vasco.

- El compartimento de Fondo Social, destinado a la satisfacción de las obligaciones pendientes de pago con las Entidades Locales que deriven de convenios suscritos en materia de gasto social y otras transferencias en dicha materia que cumplan los requisitos estipulados en el RD. Al igual que el compartimento anterior es de carácter voluntario si bien, en este caso, su vigencia es durante 2015, se han adherido ocho CCAA.

- El compartimento FLA, al que se adscriben las CCAA adheridas al anterior Fondo de Liquidez Autonómico, salvo que cumplieran los requisitos para poder adherirse al compartimento de Facilidad Financiera. También podrá proponerse la incorporación de las CCAA que incumplan su período medio de pago a proveedores. Las CCAA adscritas a este compartimento estarán sometidas a condiciones fiscales, debiendo presentar y cumplir el correspondiente plan de ajuste. Las operaciones de crédito que se formalicen en 2015 por las CCAA adscritas a este compartimento tendrán un tipo del 0% durante un año.

Mediante Acuerdo de CDGAE se establece la distribución para 2015 de los compartimentos de Facilidad Financiera y Fondo de Liquidez Autonómico. Durante dicho ejercicio el Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas se financiará a través de un crédito de 38.869 millones de euros. De dicho importe se han asignado 11.336,72 millones de euros al compartimento de Facilidad Financiera y 17.605,43 millones de euros al compartimento FLA. Respecto del Fondo Social, se han asignado 684 millones de euros a este compartimento. Igualmente se asignaron 1.000 millones de euros para el Fondo de Entidades Locales, que distingue el Fondo de Ordenación Local para aquellas en riesgo financiero y el Fondo de Impulso Local para aquellas saneadas. Ambos fondos se van desembolsando a lo largo del año.

Estos mecanismos y las sucesivas medidas de reestructuración de las operaciones de crédito formalizadas con cargo a los mismos, se estima que van a producir unos ahorros a las Comunidades Autónomas por importe de 22.647 millones de

euros a lo largo de toda la vida de las operaciones, en relación con los costes de financiación del mercado en el año en que se formalizaron.

En relación a los efectos en la economía real de los mecanismos de financiación instrumentados se han publicado diversas estimaciones, destacando en los últimos meses el informe publicado por el Banco de España sobre los mecanismos extraordinarios de pago a proveedores de las AAPP en España (Documentos ocasionales nº 1501) en el cual se subraya que estas políticas han tenido un impacto significativo sobre la reducción del *stock* de deuda comercial y el período medio de pago a proveedores. Destacando también su impacto sobre el crecimiento, debido a la inyección de liquidez a las empresas y familias, en un contexto de debilidad económica y restricción financiera.

Hay que señalar que estas medidas de liquidez han supuesto la financiación de un gasto que tuvo lugar en el pasado, por lo que no aumenta el déficit por la medida, sino que se facilita la corriente financiera que no acompañó en el pasado la realización de esos gastos. La morosidad de las AAPP que creció en el pasado se está atajando con estas medidas coyunturales y estructurales mencionadas.

9. MARCO INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA FISCAL

La política económica instrumentada por el Gobierno desde finales de 2011, que ha permitido corregir los desequilibrios macroeconómicos que presentaba nuestra economía, a la vez que ha reforzado su competitividad y su potencial de crecimiento, se ha centrado en dos ejes fundamentales e interrelacionados: consolidación fiscal y reformas estructurales.

En efecto, la agenda del Gobierno contempla una amplia batería de reformas estructurales que afectan a todos los sectores de la economía y que se pueden agrupar en cinco grandes áreas: saneamiento fiscal diferenciado y favorecedor del crecimiento; restablecimiento de las condiciones normales de préstamo a la economía; fomento del crecimiento y la competitividad; lucha contra el desempleo y las consecuencias sociales de la crisis; y modernización de la Administración Pública.

Destaca la reforma del marco de gobernanza fiscal, que promueve la estabilidad presupuestaria, la sostenibilidad financiera y la transparencia en todos los niveles de la Administración.

El avance más significativo en este ámbito ha sido la puesta en marcha de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, el organismo independiente encargado de velar por el cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, mediante la evaluación continua del ciclo presupuestario y el endeudamiento público. Pero también se ha avanzado significativamente en la mejora de la transparencia y el acceso a la información.

9.1. La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

Desde que el 14 de noviembre de 2013 se aprobara la Ley Orgánica 6/2013 de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AIReF, se han registrado avances significativos en la puesta en marcha de dicha Autoridad, de manera que se encuentra ya plenamente operativa y participa activamente en el proceso presupuestario español.

Así, el Consejo de Ministros propuso, el 24 de enero de 2014, a su Presidente, 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, 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. Dicho Estatuto regula la estructura y régimen de funcionamiento, los procedimientos, informes y opiniones a emitir así como los estudios que pueden ser encargados a la AIREF y las relaciones institucionales.

A partir de ese momento se inició el proceso de selección de personal, de manera que ya desde el mes de julio de 2014 ha funcionado a pleno rendimiento.

En efecto, ha emitido desde entonces los siguientes informes, opiniones y documentos técnicos:

- Informe sobre los Planes Económico Financieros de las Comunidades Autónomas que incumplieron en 2013 los objetivos de estabilidad presupuestaria
- Informe sobre las previsiones macroeconómicas del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2015
- Informe sobre los Proyectos y Líneas Fundamentales de los Presupuestos de las Administraciones Públicas.
- Informes sobre los Planes Económico Financieros de las CCAA presentados para aprobación en el Consejo de Política Fiscal y Financiera.
- Informe sobre el Plan Económico Financiero de Navarra con carácter previo a su presentación en la Comisión Coordinadora del Convenio Económico
- Informe sobre la metodología para el cálculo de las previsiones tendenciales de ingresos y gastos y la tasa de referencia de crecimiento.
- Opinión sobre el factor de Revalorización de las Pensiones.
- Opinión sobre el cumplimiento de los objetivos de déficit y deuda.
- Opinión sobre cambios en los procedimientos del ciclo presupuestario.
- Documento de Trabajo sobre "Entender la sostenibilidad financiera".
- Documento de Trabajo sobre "Análisis de la Sostenibilidad de la deuda de las AAPP españolas".

Por otra parte, señalar que los trabajos están muy avanzados en lo que concierne a la Orden Ministerial por la que se determinan la información y procedimientos de remisión que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas tendrá con carácter permanente a disposición de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. Dado que esta Orden no está aprobada, se están realizando intercambios de información en base a un procedimiento transitorio análogo al que queda regulado en dicha Orden, con el fin de que la AIREF pueda emitir sus informes.

Finalmente, es de destacar que este Programa de Estabilidad ha sido informado por primera vez por la AIReF.

9.2. La mejora de la transparencia y del acceso a la información pública

A finales del año 2013 se aprobó la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que contribuirá a mejorar el control de la gestión de las administraciones públicas 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.

La Ley se aplica a todas las Administraciones públicas y a todo el sector público estatal, así como a otras instituciones, como son la Casa de Su Majestad el Rey, el Consejo General del Poder Judicial, el Tribunal Constitucional, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Banco de España, el Defensor del Pueblo, el Tribunal

de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas, en relación con las actividades sujetas a Derecho Administrativo.
La Ley establece las obligaciones de publicación que afectan a las entidades públicas para garantizar la transparencia en su actividad y regula el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública. Durante el año 2014 se han registrado avances significativos en este ámbito.

En efecto, atendiendo al artículo 10 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, en 2014 se puso en marcha el Portal de la Transparencia del Gobierno de España, en el que se publica la información de la Administración General del Estado. También contendrá la información que los ciudadanos soliciten con mayor frecuencia en ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

A través del Portal de la Transparencia, se facilita el acceso de los ciudadanos a toda la información institucional, organizativa, de planificación, de relevancia jurídica, económica, presupuestaria y estadística prevista en la Ley correspondiente a los Ministerios, organismos autónomos, entidades públicas empresariales, agencias estatales y entidades de Derecho público.

La propia Ley establece qué tipo de información publicarán los sujetos obligados de forma periódica y actualizada para garantizar la transparencia de su actividad.

Debe ponerse de manifiesto que existen ciertas restricciones a la publicación de la información, si esta afecta a cuestiones sensibles como la seguridad nacional, la defensa o la protección de datos personales.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, también ha conllevado la creación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que es el organismo encargado de promover la transparencia de la actividad pública, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, salvaguardar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y garantizar la observancia de las normas de buen gobierno. Este organismo actúa con plena autonomía e independencia en el cumplimiento de sus fines.

Cabe destacar que a finales del año pasado se aprobó su estatuto, mediante el Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Otro de los elementos importantes de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, es la regulación de la tipología de infracciones y las correspondientes sanciones en lo que concierne a los principios del buen gobierno. Así, entre las infracciones regula de manera expresa las relativas a la gestión económico-presupuestaria, que son catalogadas como infracciones muy graves.

Las sanciones correspondientes a estas infracciones muy graves conllevan la destitución del sancionado del cargo que ocupe, quien, además, no podrá ser nombrado para ocupar ningún puesto de alto cargo o asimilado durante un periodo de entre cinco y diez años. En el caso de que dicho cese en el cargo llevara aparejada la percepción de una indemnización, ésta no le

correspondería. Además, al tratarse de infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria, también conllevan las siguientes consecuencias:

- La obligación de restituir, en su caso, las cantidades percibidas o satisfechas indebidamente.
- La obligación de indemnizar a la Hacienda Pública en los términos del artículo 176 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

Se debe también resaltar que en aplicación de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que establece la obligación de hacer públicas todas las subvenciones y ayudas públicas concedidas, se ha modificado la Ley General de Subvenciones, a través de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa.

Se ha configurado la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS) como sistema nacional de publicidad de subvenciones, con el fin de promover la transparencia y facilitar que sirva como instrumento para la planificación de las políticas públicas, mejorar la gestión y colaborar en la lucha contra el fraude de subvenciones y ayudas públicas.

La Intervención General de la Administración del Estado publicará en su página web las convocatorias de subvenciones y las subvenciones concedidas. En estos momentos, y desde finales de 2014, ya hay acceso público a la Base de Datos Nacional de Subvenciones.

9.3. Lucha contra el fraude, por la Intervención General de la Administración del Estado

Con el objetivo de impulsar la lucha contra el fraude, se ha creado Servicio Nacional de Coordinación Antifraude, en la Intervención General de la Administración del Estado, mediante el Real Decreto 802/2014, de 19 de septiembre.

Este Servicio tiene por finalidad canalizar las relaciones de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude ante todas las autoridades nacionales con competencias en la materia y viene impulsada por el Reglamento (UE, Euratom) N.º 883/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de septiembre de 2013, relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) y por el que se deroga el Reglamento (CE) n o 1073/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (Euratom) n o 1074/1999 del Consejo.

Al Servicio Nacional de Coordinación Antifraude le corresponde, sin perjuicio de las competencias de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, las siguientes funciones:

- Dirigir la creación y puesta en marcha de las estrategias nacionales y promover los cambios legislativos y administrativos necesarios para proteger los intereses financieros de la Unión Europea.

- Identificar las posibles deficiencias de los sistemas nacionales para la gestión de fondos de la Unión Europea.
- Establecer los cauces de coordinación e información sobre irregularidades y sospechas de fraude entre las diferentes instituciones nacionales y la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude.
- Promover la formación para la prevención y lucha contra el fraude.

9.4. Mejoras en procedimientos de control y marcos contables

Procedimientos de control

Control de obligaciones pendientes de imputar al presupuesto

La verificación de la información contable a través de la realización de auditorías y controles financieros, garantiza a sus usuarios la fiabilidad de esa información y permite que las decisiones que se adopten lo sean sobre la base de una información contrastada, veraz y homogénea.

En el ámbito de las Administraciones públicas la verificación de la información contable, por órganos independientes de los que la generan, se viene realizando fundamentalmente a través de las auditorías financieras en las entidades sometidas a esta forma de control.

No obstante, en el caso de las entidades públicas no sometidas normativamente a auditoría de cuentas, las anotaciones en el sistema contable, realizadas por las oficinas de contabilidad de las Intervenciones Delegadas se basan en los documentos contables y justificantes remitidos por los distintos órganos gestores.

Por ello, se ha considerado necesario instrumentar la realización de determinadas actuaciones de control que permitan verificar que dichos órganos han remitido toda la información, en el tiempo oportuno, para que los estados financieros del ejercicio reflejen todas las operaciones ejecutadas en su ámbito de actuación y, en particular, para detectar la existencia de cualquier activo y pasivo que los órganos gestores no hayan comunicado a la oficina de contabilidad para su registro, especialmente en el caso de obligaciones derivadas de gastos realizados o bienes y servicios recibidos para los que no se ha producido su imputación presupuestaria.

En este sentido, en el ámbito del Estado se amplió el contenido de las actuaciones de control para detectar la posible existencia de obligaciones derivadas de gastos realizados o bienes y servicios recibidos para las que no se ha producido su imputación contable o no han sido cuantificados adecuadamente.

A la vista de los resultados obtenidos, se ha considerado conveniente extenderlo a las administraciones públicas autonómicas, con el fin de que la totalidad de las cuentas que se elaboren por el conjunto de entidades integrantes de cada Comunidad Autónoma reflejen fielmente su situación económica y patrimonial.

Por este motivo, el Consejo de Política Fiscal y Financiera acordó que los Gobiernos de las Comunidades Autónomas adoptarían las medidas normativas necesarias para incorporar la obligación de que los órganos de control interno de la gestión económico financiera realicen anualmente actuaciones de control en las entidades no sometidas normativamente a auditoría de cuentas, que permitan verificar la existencia de obligaciones derivadas de gastos realizados o bienes y servicios recibidos para los que no se ha producido su imputación presupuestaria.

Los órganos de control interno respectivos son los que establecerán el procedimiento y alcance de las actuaciones a desarrollar. No obstante, se instaba a la utilización como modelo de la metodología elaborada por la Intervención General de la Administración del Estado, que tan buenos resultados estaba dando.

Estas actuaciones tienen por objeto fundamental que, aunque haya determinadas actuaciones con trascendencia económica que no proceda o no resulte posible imputar a los respectivos presupuestos, estas queden debidamente registradas en la contabilidad, de manera que los datos de ejecución que se faciliten, tanto en el marco del PDE como cualquier otro, recojan la totalidad de los gastos en los que se haya incurrido, con independencia de su reflejo presupuestario.

En estos mismos términos, la Ley Orgánica de deuda Comercial, en su Disposición adicional tercera establecía que en las entidades de las AAPP no sujetas a auditoría de cuentas se efectuarán anualmente los trabajos de control precisos para, mediante técnicas de auditoria, verificar la existencia de obligaciones derivadas de gastos realizados o bienes y servicios recibidos para los que no se ha producido su imputación presupuestaria.

La Intervención General de la Administración del Estado propondrá la metodología a utilizar para realizar los citados trabajos de control que, en todo caso, será aprobada en cada ámbito por los respectivos órganos de control interno.

De acuerdo con esta previsión, se ha remitido a las intervenciones de las respectivas administraciones por parte de la Intervención General de la Administración del Estado la metodología elaborada a efecto.

Control interno en entidades locales

En cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de Racionalización y sostenibilidad local, se están elaborando por el MINHAP las normas sobre los procedimientos de control, metodología de aplicación, criterios de actuación, derechos y deberes del personal controlador y destinatarios de los informes de control, que se deberán seguir en el desarrollo de las funciones de control los interventores de las Corporaciones Locales.

Esta regulación procura asegurar la independencia de los órganos de control locales de los responsables de las decisiones con trascendencia económica-financiera.

ANEXO

Cuadro A.1. Garantías otorgadas por las Administraciones Públicas

	2010	2011	2012	2013	2014
Total Administraciones Públicas					
Garantías one-off					
Stock total, excluyendo deuda asumida por el Gobierno	137.713	159.567	218.179	193.152	133.627
del cual					
Empresas públicas	500	500	500	499	499
Sociedades financieras	132.311	153.646	212.742	188.277	129.585
Garantías otorgadas en el contexto de la crisis financiera	59.506	64.659	105.093	95.604	55.090
Garantías estandarizadas					
Stock total	0	0	0	0	0
Administración Central					
Garantías one-off					
Stock total, excluyendo deuda asumida por el Gobierno	132.809	154.090	213.124	188.585	129.842
del cual					
Empresas públicas	0	0	0	0	0
Sociedades financieras	132.311	153.646	212.742	188.277	129.585
Garantías otorgadas en el contexto de la crisis financiera	59.506	64.659	105.093	95.604	55.090
Garantías estandarizadas					
Stock total	0	0	0	0	0
Comunidades Autónomas					
Garantías one-off					
Stock total, excluyendo deuda asumida por el Gobierno	3.754	4.273	3.994	3.608	3.024
del cual					
Empresas públicas					
Sociedades financieras					
Garantías otorgadas en el contexto de la crisis financiera					
Garantías estandarizadas					
Stock total	0	0	0	0	0
Entidades Locales					
Garantías one-off					
Stock total, excluyendo deuda asumida por el Gobierno	1.150	1.204	1.061	959	761
del cual					
Empresas públicas	500	500	500	500	499
Sociedades financieras					
Garantías otorgadas en el contexto de la crisis financiera					
Garantías estandarizadas					
Stock total	0	0	0	0	0

1. Sólo existen "one-off guarantees".

2. Según las conlusiones de la "Task Force on the implications of Council Directive 2011/85 on the collection and dissemination of fiscal data", en el "Total Stock of guarantees, excluding debt asumed by government", no se incluye la deuda avalada de unidades incluidas en el sector de las AAPP (S.13) (FROB, FTDSE…), ni la deuda avalada del EFSF.

3. El importe de la garantía sólo incluye el principal avalado, no la carga financiera.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Cuadro A.2. Importes a excluir del techo de gasto

	2014 (A)	2014 (A)	2015 (F)	2016 (F)	2017 (F)	2018(F)
	Nivel (millones €)	% del PIB				
Gasto en Programas de la UE financiados completamente con fondos de la UE	5.114	0,5	0,7	0,7	0,7	0,7
Gasto cíclico en prestaciones por desempleo	10.232	1,0	0,7	0,4	0,2	0,0
Efectos de medidas discrecionales de ingresos	3.868	0,4	0,0	0,0	0,1	0,0
Gasto de intereses	34.542	3,3	3,1	2,8	2,6	2,5

(A) Avance; (F) Previsión.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Cuadro A.3. Cambio en la estructura del gasto por funciones

	Peso gasto 2013 PIB (*)	Peso gasto 2018 PIB	Variación puntos porcentuales PIB	% Variación Gasto real per cápita
Administraciones Públicas (S.13)				
01 Servicios públicos generales	6,9	5,5	-1,3	-7,1
02 Defensa	0,9	0,8	-0,1	1,2
03 Orden público y seguridad	2,0	1,7	-0,3	-1,7
04 Asuntos económicos	4,0	3,7	-0,3	6,7
05 Protección del medio ambiente	0,8	0,7	-0,1	-2,9
06 Vivienda y servicios comunitarios	0,5	0,4	-0,1	-2,3
07 Salud	6,0	5,3	-0,8	0,6
08 Actividades recreativas, cultura y religión	1,1	1,0	-0,2	-0,7
09 Educación	4,0	3,7	-0,4	4,0
10 Protección social	17,6	15,7	-1,9	2,7
Gasto total	**43,8**	**38,4**	**-5,4**	**0,9**

(*) La cifra de 2013 no incluye ayudas financieras.

Fuentes: Instituto Nacional de Estadística y Ministerios de Economía y Competitividad y Hacienda y Administraciones Públicas.

Cuadro A.4. Impacto presupuestario esperado de las medidas de ingresos adoptadas y previstas: Tributos
(Estado antes de cesión)

Medidas	Descripción	Objetivo (gasto/ingreso)	Principio contable	Estado de adopción	Millones de euros			
					2014	2015	2016	2017
IRPF					**339**	**-2.314**	**-2.044**	**-544**
Medidas de julio y diciembre de 2012	Medidas como la subida del tipo de retención en actividades económicas, la eliminación de la compensación de vivienda, la tributación de los premios de loterías y la eliminación y reintegro parcial de la paga extra de los empleados públicos	Ingresos	Caja y CN	Real Decreto Ley 20/2012 de 13 de julio. Ley 16/2012, de 27 de diciembre	185	150	-150	
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 y CN	Ley 16/2012, de 27 de diciembre	90	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 y CN	Ley 16/2012, de 27 de diciembre	87			
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 período impositivo en que el rendimiento neto resulte positivo y en el período impositivo siguiente a este	Ingresos	Caja y CN	Real Decreto-ley 4/2013 (Posteriormente tramitado como Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprende-dor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo)	-10	-8		
Deducción 10% beneficios ordinarios reinvertidos	El incentivo consiste en una deducción del 10% en la cuota íntegra procedente de los beneficios obtenidos en el período impositivo que se invirtieran en elementos nuevos del inmovilizado material o inversiones inmobiliarias afectos a la actividad económica	Ingresos	Caja y CN	Ley 14/2013 de emprendedores	-10			
"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 generase, siempre y cuando se reinvirtiera en otra entidad de nueva o reciente creación	Ingresos	Caja y CN	Ley 14/2013 de emprendedores	-3	-11		
Reforma IRPF	Se modifica numerosos aspectos del impuesto tales como los tramos de renta, los tipos de gravamen, el tratamiento de determinados productos de inversión… Ex post	Ingresos	Caja y CN	Ley 26/2014, de 27 de noviembre, por la que se modifican la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de No Residentes, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2004, de 5 de marzo, y otras normas tribu-tarias		-2.535	-1.984	-634

Cuadro A.4. Impacto presupuestario esperado de las medidas de ingresos adoptadas y previstas: Tributos
(Estado antes de cesión)
(Continuación)

Medidas	Descripción	Objetivo (gasto/ingreso)	Principio contable	Estado de adopción	Millones de euros			
					2014	2015	2016	2017
Impuesto Sociedades					**-1.277**	**-536**	**-2.341**	**60**
Gravamen especial sobre dividendos de fuente extranjera y loterías	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 y CN	Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo	-9			
Limitación de la deducibilidad de los gastos de amortización	Límite a la deducibilidad fiscal de las amortizaciones del inmovilizado material realizadas por grandes empresas. Quedan excluidas las pymes y micropymes	Ingresos	Caja y CN	Ley 16/2012, de 27 de diciembre	-802			
Gravamen por revalorización de activos	El gravamen permite 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	Ingresos	Caja y CN	Ley 16/2012, de 27 de diciembre	-380	-6		
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 período impositivo en que la base imponible de las entidades resulta positiva y en el período impositivo siguiente a este	Ingresos	Caja y CN	Real Decreto-ley 4/2013 (Posteriormente tramitado como Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo)	-16	-16		
Deducción 10% beneficios ordinarios reinvertidos para las ERD	Deducción del 10% en la cuota íntegra del IS de los beneficios obtenidos en el período 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 y CN	Ley 14/2013 de emprendedores	-25			
Devolución 80% saldo pendiente deducción I+D+i	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 del 20% de su importe, cuando no hayan podido aplicarse por insuficiencia de cuota	Ingresos	Caja	Ley 14/2013 de emprendedores		-427		
Modificación régimen fiscal de activos intangibles (patent box)	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 y CN	Ley 14/2013 de emprendedores	-17			
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 y CN	Ley 16/2013 de fiscalidad medioambiental	-28			
Reforma IS	Bajada de tipos al 25% en dos años, creación de reserva de capitalización y reserva de nivelación	Ingresos	Caja y CN	Ley 27/2014 de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades		-87	-2341	59,5

Cuadro A.4. Impacto presupuestario esperado de las medidas de ingresos adoptadas y previstas: Tributos
(Estado antes de cesión)
(Continuación)

Medidas	Descripción	Objetivo (gasto/ingreso)	Principio contable	Estado de adopción	Millones de euros			
					2014	2015	2016	2017
Nueva fiscalidad medioambiental	Impuesto sobre el valor de la producción de energía eléctrica. Impuesto sobre producción de combustible nuclear gastado. Impuesto sobre almacenamiento de combustible nuclear gastado	Ingresos	Caja y CN	Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética	**408**			
Otros impuestos directos	Declaración tributaria especial. IRNR y otros	Ingresos	Caja y CN			**-54**	**-56**	**-8**
IVA					**288**	**305**	**0**	**0**
Reducción del tipo de IVA del 8% al 4% en la compra de vivienda.	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 y CN	Real Decreto-ley 9/2011, de 19 de agosto	288			
Sanitarios y notarías		Ingresos	Caja y CN			305		
Impuestos especiales					**-1.610**	**1.996**	**-1**	**0**
Labores del tabaco	Diversas modificaciones consistente en el aumento de los tipos de gravamen y el rebalanceo de la estructura fiscal aumentando el peso del elemento proporcional y reduciendo el del específico	Ingresos	Caja y CN	La última modificación se ha realizado mediante el Real Decreto-ley 7/2013, de 28 de junio	191			
Hidrocarburos	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	Ingresos	Caja y CN	Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética	113			
	Aplicación de sentencias judiciales	Gasto: Transferencia de Capital	Contabilidad Nacional	Aplicación de sentencia judicial que obliga a reintegro de cantidades recaudadas.	-2.011	2.011		
Alcoholes y bebidas derivadas	Se eleva la tributación de los productos Intermedios y de las Bebidas Derivadas un 10 por 100	Ingresos	Caja y CN	Real Decreto-ley 7/2013, de 28 de junio	52			
Carbón	Se eleva el tipo de gravamen que queda fijado en 0,65 euros por gigajulio	Ingresos	Caja y CN	Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética	83			
Electricidad	Exención partcial para consumidores industriales	Ingresos	Caja y CN	Ley 16/2013 de fiscalidad medioambiental	-38	-15	-1	
Otros impuestos indirectos y medioambientales					**31**	**94**	**650**	**20**
	Impuestos sobre gases fluorados. Nuevo Impuesto sobre los Gases Fluorados de Efecto Invernadero. Se trata de un impuesto que actúa sobre las emisiones de hidrocarburos halogenados	Ingresos	Caja y CN	Ley 16/2013 de fiscalidad medioambiental	**31**	**94**	**50**	**20**
	El impuesto sobre transacciones financieras	Ingresos	Caja y CN				**600**	
Tasas y otros ingresos					**0**	**240**	**-96**	**0**
	Canon por la utilización del agua en producción electrica	Ingresos	Caja y CN	Proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla el ar-tículo 112 bis del texto refundido de la Ley de Aguas y se regula el canon por utilización de las aguas continentales para la producción de energía eléctrica en las demarcaciones intercomunitarias		**305**	**-96**	
	Tasas Judicales	Ingresos	Caja y CN	Ley 10/2012, de 20 de noviembre y modificaciones de 2013 y 2015		**-65**		
TOTAL					**-1.821**	**-269**	**-3.888**	**-472**
Plan lucha contra el fraude		Ingresos	Caja y CN	Ley General Tributaria	**1.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
TOTAL					**-821**	**731**	**-2.888**	**528**

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Cuadro A.5. Impacto presupuestario esperado de las medidas de gasto e ingreso adoptadas y previstas. Estado y Empleo y Seguridad Social

Medidas	Descripción	Objetivo (gasto/ingreso)	Estado de adopción (aprobado, proyecto)	Impacto presupuestario adicional cada año (millones €)				
				2014	2015	2016	2017	2018
Reparación de los daños causados por las inundaciones y otros efectos de los temporales de lluvia, nieve y viento acaecidos en los meses de enero, febrero y marzo de 2015	Medidas urgentes, que tengan como causa directa los temporales, fuerza mayor.	Gasto	Real Decreto-ley 2/2015, de 6 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por las inundaciones y otros efectos de los temporales de lluvia, nieve y viento acaecidos en los meses de enero, febrero y marzo de 2015		-106	106		
Devolución paga extra	Se reintegra a los trabajadores públicos el 25% de la paga extra correspondiente a diciembre de 2012	Gasto	Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015		-260	260		
Tasa de reposición	La tasa de reposición durante 2015 será 0, salvo en sectores prioritarios en los que será del 50%	Gasto	Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015	200	202	202	202	202
Establecimiento de una TARIFA PLANA en las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social y prorroga 2015 y Minimo exento desde 2015	Con el objetivo de incentivar la contratación indefinida y que supongan creación de empleo neto se creó una tarifa plana de cotizacion, hasta marzo 2015. Con objeto de consolidar la evolución positiva de la contratación indefinida y potenciar su impacto para los colectivos con mayores dificultades para la inserción laboral estable, se fija un mínimo exento en la cotización empresarial por contingencias comunes a la Seguridad Social, del que se beneficiarán todas las empresas que contraten de forma indefinida y creen empleo neto. Los primeros 500 euros de la base mensual correspondiente a contingencias comunes quedarán exentos de cotización empresarial cuando el contrato se celebre a tiempo completo. Cuando el contrato se celebre a tiempo parcial, dicha cuantía se reducirá en proporción al porcentaje en que disminuya la jornada de trabajo, que no podrá ser inferior al 50 por 100 de la jornada de un trabajador a tiempo completo.Duración 1-3-2015 a 31-8-2016.	ingreso	Real Decreto Ley 3/2014, de 28 de febrero, de medidas urgentes para el fomento del empleo y la contratación indefinida.Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico. Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social	-640	-393	203	322	422
Sistema de liquidación directa de las cotizaciones a la Seguridad Social	El nuevo sistema de liquidación directa de cotizaciones a la Seguridad Social permitirá adoptar un papel activo en el proceso de recaudación, pasando de un modelo de autoliquidación de cuotas por parte de las empresas a un modelo de facturación.	ingreso	Ley 34/2014, de 26 de diciembre, de medidas en materia de liquidación e ingreso de cuotas de la Seguridad Social		300	1,238		
Ley de Mutuas	Supone una modernización del funcionamiento y gestión de estas entidades, reforzando los niveles de transparencia y eficiencia, y contribuyendo en mayor medida a una mejor utilización de los recursos y la lucha contra el absentismo laboral injustificado y a la sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social. IT 511 M y 345M ingresos utilización de servicios sanitarios por terceros y venta servicios de prevención; 25M ahorro control gestión.	ingreso / gasto	Ley 35/2014, de 26 de diciembre, por la que se modifica el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social en relación con el régimen jurídico de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social		881			
Programa extraordinario de activación para el empleo	Programa de activación de desempleados de larga duración que hayan agotado otras prestaciones y subsidios y tengan cargas familiares. El programa combina acciones específicas de activación y una ayuda económica temporal de seis meses de duración, compatible con el empleo. Contribuye así a dos objetivos. Por un lado, atender la situación de estos desempleados y contribuir a mantenerlos en activo. Por otro, impulsar la modernización de los servicios públicos de empleo, garantizando un tratamiento personalizado de los beneficiarios y una mayor vinculación entre políticas activas y pasivas. La durción del Programa está prevista hasta el 15 de abril de 2016 y se prevé una evaluación del impacto del mismo en términos de empleabilidad.	Gasto	Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo	0	-850	668	182	
Nuevos requisitos de acceso a la Renta activa de inserción	Los requisitos de acceso a la RAI fueron modificados para incrementar su vinculación con las políticas activas de empleo y fortalecer el cumplimiento del compromiso de actividad.	Gasto	Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo. Disposición final tercera.	0	19			

Cuadro A.5. Impacto presupuestario esperado de las medidas de gasto e ingreso adoptadas y previstas. Estado y Empleo y Seguridad Social

Continuación

Finalización del programa de bonificaciones y reposición de medidas de regulación de empleo suspensivas	La bonificación y el derecho de reposición de prestaciones no fueron prorrogadas en 2014 dadas las previsiones de mejora de la actividad económica.	Gasto	RD-ley 1/2013, de 25 de enero. Ley 3/2012, de 6 de julio	209	233			
Racionalización orgánica en la AGE prevista en CORA	Supone la adopción de medidas de supresión, fusión, integración o racionalización de entes del sector público estatal.	Gasto	Ley 15/2014 de racionalizacion del sector público estatal y otras medidas de reforma administrativa; RD 701/2013 de racionalizacion; Diversos Acuerdos del CM	155	135	110		
Medidas CORA de Eliminación de duplicidades administrativas	Supone la ejecución de 120 medidas de diagnóstico y eliminación de duplicidades, tanto en el seno de la AGE como con CCAA y EELL, en su caso. Ejemplos: planificación conjunta de contribuciones a Organismos Internacionales; plataforma de contratación única; centralización de encuestas	Gasto	70 medidas CORA, (de 120 de eliminacion de duplicidades) implantadas. 30 en fase muy avanzada y 20 en ejecución.	93	260	160		
Mejoras CORA en la gestión de la AGE	Medidas de racionalización interna de la AGE: plan inmobiliario, parques moviles, centralizacion de la contratacion, viajes y dietas; Mejora en gestión de Tesorería	Gasto	Racionalizacion arrendamientos de inmuebles y venta de patrimonio infrautilizado; Ley 15/2014 de Racionalizacion del SP estatal y otras medidas de reforma administrativa: creación del Inventario de Vehículos Oficiales; Instrucción viajes y dietas 2013; RD 256/2012 modificado: creación de la DG de Racionalización y centralización de la contratación; acuerdos marco y contratos centralizados; modificación Reglamento General de Recaudación	592	412	325		
Mejoras TIC en la gestión del Estado	Medidas de desarrollo TIC para la prestación más eficiente de servicios a los ciudadanos: citas previas, portales, servicios compartidos entre Administraciones. Produce ahorros para ciudadanos y empresas, y AGE.	Gasto	Creación de la DGTIC (modificacion de RD 256/2012), desarrollos informáticos	82	144	130		
Medidas CORA de simplificación TIC en el ámbito sanitario: Receta electrónica interoperable; Historia clínica digital; BD de tarjeta sanitaria	Extensión de la receta electrónica interoperable desde cualquier CCAA, con disponibilidad de la historia clínica digital, potenciando la base de datos de tarjeta sanitaria electrónica	Gasto	Real Decreto 702/2013, de 20 de septiembre, por el que se modifica el Real Decreto 183/2004, de 30 de enero, por el que se regula la tarjeta sanitaria individual. Convenios con CCAA; medida en avanzado estado de implantación.	152	150			
Reformas de pensiones	Reformas de pensiones desde 2011 y 2013 (jubilación, jubilación anticipada, índice de revalorización y factor de sostenibilidad), con impacto diferencial sobre gasto futuro en pensiones.	Gasto	Ley 27/2011, de reforma de la Seguridad Social; RDL 5/2013; Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización.	574	1.000	1.148	1.200	1.000
Total				**1.417**	**2.128**	**4.550**	**1.906**	**1.624**

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Cuadro A.6. Impacto presupuestario esperado de las medidas de gasto e ingreso adoptadas y previstas por las Comunidades Autónomas

Medidas	Descripción	Objetivo (gasto/ingreso)	Impacto presupuestario adicional cada año (millones €)				
		ESA Code	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
Gasto personal	Medidas de gestión/planificación de personal y retribuciones	D1	0	-1.197	531	0	0
	No reposición	D1	600	589	589	589	589
Gastos farmacéuticos y en productos sanitarios	Gastos farmacéuticos derivados de la compra centralizada de medicamentos	D63	0	10	100	100	100
	Otras medidas en materia de farmacia y productos sanitarios	D63 Y P2	77	621	500	150	150
Medidas en gastos corrientes y conciertos	Medidas de ahorro relacionadas con prestación de servicios y suministros	P2	164	250	370	0	0
	Otras medidas del capítulo II	P2	39	263	150	150	0
Gastos financieros e intereses (No afecta AAPP)	Ahorro intereses mejora condiciones mecanismos de financiación	D41	542	3.019	-1.597	0	-176
Transferencias corrientes	Otras del capítulo IV	Otro gasto corriente	262	200	265	0	0
Transferencias de capital	Otras del Capítulo VII	D92,D99	140	21	150	0	0
Resto de medidas	Resto de medidas (inversiones)	P51	490	0	0	0	0
Total medidas gastos			**2.313**	**3.777**	**1.058**	**989**	**663**
Impuesto Renta Personas Físicas y otros directos		D51	5	34	0	0	0
Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones		D91	91	54	86	86	0
Impuesto sobre el Patrimonio		D5	6	0	0	0	0
Impuestos medioambientales		D29	22	40	150	100	0
Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados		D21	358	4	150	200	0
Impuesto sobre hidrocarburos		D21	0	-29	100	100	0
IGIC AIEM		D21	0	5	0	0	0
Tasas		D29	17	26	80	80	0
Otros tributos (IDEC, otros)		D29	392	233	10	0	0
Naturaleza no tributaria		-P51	537	1.141	-841	0	0
Total medidas ingresos			**1.427**	**1.507**	**-265**	**566**	**0**
Total medidas CCAA			**3.739**	**5.284**	**793**	**1.555**	**663**
Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.							

Cuadro A.7. Impacto presupuestario esperado de las medidas de gasto e ingreso adoptadas y previstas por las Entidades Locales

Medidas	Descripción	Objetivo (gasto/ingreso)	Impacto presupuestario adicional cada año (millones €)			
		ESA Code	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
Gasto personal	Retribuciones	D1		-216	216	
	No reposición	D1	200	233	233	233
Gasto corriente	Reducción de gastos en compras de bienes y por servicios recibidos	P2		402	201	62
	Disolución de empresas	P2	109	394	508	305
Supresión 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	P2, otro gasto	150	574	139	
	Traspaso de competencias en materia de sanidad, educación y servicios sociales	D1, P2			473	91
Gestion integrada y fusiones	Gestión integrada de servicios públicos y fusiones de municipios	D1, P2		71	223	69
Total gastos			**459**	**1.457**	**1.994**	**760**
Tributos	Subidas tributarias, supresión de exenciones y bonificaciones voluntarias	D29	558	926	427	347
Tributos	Tasas y precios públicos	D29 Y P11	104			
Total ingresos			**662**	**926**	**427**	**347**
Total Entidades Locales			**1.121**	**2.383**	**2.421**	**1.107**

LRSAL: Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (Ley 27/2013, de 27 de diciembre).

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Cuadro A.8.1. - Ejecución presupuestaria trimestral para el conjunto de las Administraciones Públicas y cada uno de sus subsectores

Millones €	2014				2015
	T1	T2	T3	T4	Hasta febrero*
Saldo total por subsectores					
1. Total Administraciones Públicas	42.399	43.571	36.455	25.464	nd
2. Administración Central	19.457	23.477	15.270	15.155	8.562
3. Comunidades Autónomas	13.904	7.210	11.802	4.907	1.326
4. Corporaciones Locales	4.865	5.082	9.021	3.364	nd
5. Seguridad Social	4.173	7.802	362	2.038	4.124
Para cada subsector	**Conjunto Administraciones Públicas**				
6. Total ingresos	**214.048**	**410.766**	**591.644**	**851.373**	**nd**
7. Total gastos	**171.649**	**367.195**	**555.189**	**825.909**	**nd**

Datos de la contabilidad pública. Datos no consolidados.
* Datos acumulados al final del periodo de referencia.
Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Cuadro A.8.2. - Ejecución presupuestaria trimestral para el conjunto de las Administraciones Públicas y cada uno de sus subsectores

(Continuación)

Millones €	2014				2015
	T1	T2	T3	T4	Hasta febrero*
Saldo total por subsectores					
1. Total Administraciones Públicas					
2. Administración Central	19.457	23.477	15.270	15.155	8.562
3. Comunidades Autónomas					
4. Corporaciones Locales					
5. Seguridad Social					
Para cada subsector	**Administración Central**				
6. Total ingresos	**83.391**	**159.000**	**216.740**	**319.514**	**60.762**
7. Total gastos	**63.934**	**135.523**	**201.470**	**304.359**	**52.200**

Datos de la contabilidad pública. Datos no consolidados.
* Datos acumulados al final del periodo de referencia.
Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Cuadro A.8.3. - Ejecución presupuestaria trimestral para el conjunto de las Administraciones Públicas y cada uno de sus subsectores

(Continuación)

Millones €	2014				2015
	T1	T2	T3	T4	Hasta febrero*
Saldo total por subsectores					
1. Total Administraciones Públicas					
2. Administración Central					
3. Comunidades Autónomas	13.904	7.210	11.802	4.907	1.326
4. Corporaciones Locales					
5. Seguridad Social					
Para cada subsector	**Comunidades Autónomas**				
6. Total ingresos	**72.623**	**133.530**	**199.033**	**283.577**	**35.836**
7. Total gastos	**58.719**	**126.320**	**187.231**	**278.670**	**34.510**

Datos de la contabilidad pública. Datos no consolidados.
* Datos acumulados al final del periodo de referencia.
Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Cuadro A.8.4. - Ejecución presupuestaria trimestral para el conjunto de las Administraciones Públicas y cada uno de sus subsectores

(Continuación)

Millones €	2014				2015
	T1	T2	T3	T4	Hasta febrero*
Saldo total por subsectores					
1. Total Administraciones Públicas					
2. Administración Central					
3. Comunidades Autónomas					
4. Corporaciones Locales	4.865	5.082	9.021	3.364	nd
5. Seguridad Social					
Para cada subsector	**Corporaciones Locales**				
6. Total ingresos	**18.140**	**38.403**	**58.830**	**80.562**	**nd**
7. Total gastos	**13.275**	**33.321**	**49.809**	**77.198**	**nd**

Datos de la contabilidad pública. Datos no consolidados.
* Datos acumulados al final del periodo de referencia.
Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Cuadro A.8.5. - Ejecución presupuestaria trimestral para el conjunto de las Administraciones Públicas y cada uno de sus subsectores

(Continuación)

Millones €	2014				2015
	T1	T2	T3	T4	Hasta febrero*
Saldo total por subsectores					
1. Total Administraciones Públicas					
2. Administración Central					
3. Comunidades Autónomas					
4. Corporaciones Locales					
5. Seguridad Social	4.173	7.802	362	2.038	4.124
Para cada subsector	**Seguridad Social**				
6. Total ingresos	**39.894**	**79.833**	**117.041**	**167.720**	**26.844**
7. Total gastos	**35.721**	**72.031**	**116.679**	**165.682**	**22.720**

Datos de la contabilidad pública. Datos no consolidados.

* Datos acumulados al final del periodo de referencia.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Cuadro A.9.1. – Ejecución trimestral en contabilidad nacional para el conjunto de las Administraciones Públicas y para cada subsector

ESA 2010		*Acumulado*				*Desacumulado*				
millones €	código ESA	2014				2014				2015
		T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	Hasta febrero*
B.9 PDE Capacidad (+) o Necesidad (-) de financiación										
1. Total Administraciones Públicas	S.13	-6.325	-35.212	-38.457	-61.391	-6.325	-28.887	-3.245	-22.934	nd
2. Administración Central	S.1311	-7.774	-23.984	-30.950	-38.264	-7.774	-16.210	-6.966	-7.314	-11.591
3. Comunidades Autónomas	S.1312	-2.855	-10.499	-11.004	-17.541	-2.855	-7.644	-505	-6.537	-865
4. Corporaciones Locales	S.1313	928	756	3.511	5.616	928	-172	2.755	2.105	nd
5. Seguridad Social	S.1314	3.376	-1.485	-14	-11.202	3.376	-4.861	1.471	-11.188	2.171
Total Administraciones Públicas										
6. Total ingresos	TR	**98.327**	**189.789**	**290.094**	**399.733**	**98.327**	**91.462**	**100.305**	**109.639**	**nd**
De los cuales										
Impuestos sobre la producción e importaciones	D.2	33.965	62.224	90.871	118.431	33.965	28.259	28.647	27.560	nd
Impuestos corrientes sobre la renta y la riqueza, etc	D.5	23.123	44.662	73.649	105.611	23.123	21.539	28.987	31.962	nd
Impuestos sobre el capital	D.91	1.403	2.548	4.052	5.591	1.403	1.145	1.504	1.539	nd
Cotizaciones sociales	D.61	32.517	64.669	97.228	129.924	32.517	32.152	32.559	32.696	nd
Rentas de la propiedad	D.4	2.552	4.046	5.559	9.566	2.552	1.494	1.513	4.007	nd
Otros [b]		4.767	11.640	18.735	30.610	4.767	6.873	7.095	11.875	nd
7. Total gastos	TE	**104.652**	**225.001**	**328.551**	**461.124**	**104.652**	**120.349**	**103.550**	**132.573**	**nd**
De los cuales										
Remuneración de asalariados	D.1	25.762	56.503	82.887	114.521	25.762	30.741	26.384	31.634	nd
Consumos intermedios	P.2	13.564	27.094	39.594	55.107	13.564	13.530	12.500	15.513	nd
Transferencias sociales	D.62, D.632[c]	44.052	97.780	142.155	198.636	44.052	53.728	44.375	56.481	nd
Intereses	D.41	8.547	17.148	25.794	34.542	8.547	8.601	8.646	8.748	nd
Subvenciones	D.3	1.253	3.780	5.806	10.980	1.253	2.527	2.026	5.174	nd
Formación bruta de capital	D.51	5.173	10.798	15.746	21.113	5.173	5.625	4.948	5.367	nd
Transferencias de capital (incluye ayuda	D.9	671	1.677	3.216	8.064	671	1.006	1.539	4.848	nd
Otros [d]		5.630	10.221	13.353	18.161	5.630	4.591	3.132	4.808	nd

[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 Regalamento (CE) No 479/2009.

* Datos consolidados acumulados de los subsectores Administración Central, CCAA y SS hasta febrero.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Cuadro A.9.2. – Ejecución trimestral en contabilidad nacional para el conjunto de las Administraciones Públicas y para cada subsector

(Continuación)

ESA 2010		*Acumulado*				*Desacumulado*				
millones €	Código ESA	**2014**				**2014**				**2015**
		T1	**T2**	**T3**	**T4**	**T1**	**T2**	**T3**	**T4**	**Hasta febrero***
B.9 PDE Capacidad (+) o Necesidad (-) de financiación										
1. Total Administraciones Públicas	S.13									
2. Administración Central	S.1311	-7.774	-23.984	-30.950	-38.264	-7.774	-16.210	-6.966	-7.314	-11.591
3. Comunidades Autónomas	S.1312									
4. Corporaciones Locales	S.1313									
5. Seguridad Social	S.1314									
Administración Central										
6. Total ingresos	TR	**46.713**	**87.454**	**135.561**	**185.977**	**46.713**	**40.741**	**48.107**	**50.416**	**25.631**
De los cuales										
Impuestos sobre la producción e importaciones	D.2	25.703	45.475	65.662	82.869	25.703	19.772	20.187	17.207	15.533
Impuestos corrientes sobre la renta y la riqueza, etc	D.5	12.905	25.139	42.871	63.772	12.905	12.234	17.732	20.901	6.415
Impuestos sobre el capital	D.91	503	570	832	890	503	67	262	58	256
Cotizaciones sociales	D.61	2.317	5.250	7.555	10.449	2.317	2.933	2.305	2.894	1.513
Rentas de la propiedad	D.4	3.076	5.149	7.266	11.221	3.076	2.073	2.117	3.955	590
Otros [b]		2.209	5.871	11.375	16.776	2.209	3.662	5.504	5.401	1.324
7. Total gastos	TE (EDP)	**54.487**	**111.438**	**166.511**	**224.241**	**54.487**	**56.951**	**55.073**	**57.730**	**37.222**
De los cuales										
Remuneración de asalariados	D.1	5.151	11.537	16.679	23.189	5.151	6.386	5.142	6.510	3.595
Consumos intermedios	P.2	2.024	4.119	6.051	8.268	2.024	2.095	1.932	2.217	1.350
Transferencias sociales	D.62, D.632[c]	3.528	8.049	11.775	16.716	3.528	4.521	3.726	4.941	2.284
Intereses	D.41	7.811	15.614	23.542	31.456	7.811	7.803	7.928	7.914	5.047
Subvenciones	D.3	79	1.255	1.972	4.934	79	1.176	717	2.962	35
Formación bruta de capital	D.51	1.691	3.482	5.162	6.795	1.691	1.791	1.680	1.633	1.000
Transferencias de capital (incluye ayuda t	D.9	359	882	2.233	6.337	359	523	1.351	4.104	233
Otros [d]		33.844	66.500	99.097	126.546	33.844	32.656	32.597	27.449	23.678

[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 Regalamento (CE) No 479/2009.

* Datos consolidados acumulados de los subsectores Administración Central, CCAA y SS hasta febrero.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Cuadro A.9.3. – Ejecución trimestral en contabilidad nacional para el conjunto de las Administraciones Públicas y para cada subsector

(Continuación)

ESA 2010		*Acumulado*				*Desacumulado*				
millones €	Código ESA	**2014**				**2014**				**2015**
		T1	**T2**	**T3**	**T4**	**T1**	**T2**	**T3**	**T4**	**Hasta febrero***
B.9 PDE Capacidad (+) o Necesidad (-) de financiación										
1. Total Administraciones Públicas	S.13									
2. Administración Central	S.1311									
3. Comunidades Autónomas	S.1312	-2.855	-10.499	-11.004	-17.541	-2.855	-7.644	-505	-6.537	-865
4. Corporaciones Locales	S.1313									
5. Seguridad Social	S.1314									
Comunidades Autónomas										
6. Total ingresos	TR	**33.535**	**67.496**	**106.198**	**145.815**	**33.535**	**33.961**	**38.702**	**39.617**	**22.919**
De los cuales										
Impuestos sobre la producción e importaciones	D.2	2.726	5.547	8.549	11.959	2.726	2.821	3.002	3.410	1.772
Impuestos corrientes sobre la renta y la riqueza, etc	D.5	8.343	16.563	25.267	33.686	8.343	8.220	8.704	8.419	5.843
Impuestos sobre el capital	D.91	424	961	1.621	2.413	424	537	660	792	324
Cotizaciones sociales	D.61	88	172	249	353	88	84	77	104	54
Rentas de la propiedad	D.4	124	275	408	752	124	151	133	344	62
Otros [b]		21.830	43.978	70.104	96.652	21.830	22.148	26.126	26.548	14.864
7. Total gastos	TE (EDP)	**36.390**	**77.995**	**117.202**	**163.356**	**36.390**	**41.605**	**39.207**	**46.154**	**23.784**
De los cuales										
Remuneración de asalariados	D.1	15.395	33.757	49.655	68.392	15.395	18.362	15.898	18.737	10.592
Consumos intermedios	P.2	6.688	13.226	19.307	26.724	6.688	6.538	6.081	7.417	4.565
Transferencias sociales	D.62, D.632[c]	6.436	13.752	20.608	29.143	6.436	7.316	6.856	8.535	4.179
Intereses	D.41	1.905	3.928	5.846	7.411	1.905	2.023	1.918	1.565	656
Subvenciones	D.3	466	1.022	1.549	2.514	466	556	527	965	235
Formación bruta de capital	D.51	2.158	4.553	6.471	8.672	2.158	2.395	1.918	2.201	1.447
Transferencias de capital	D.9	559	1.475	2.166	4.711	559	916	691	2.545	179
Otros [d]		2.783	6.282	11.600	15.789	2.783	3.499	5.318	4.189	1.931

[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 Regalamento (CE) No 479/2009.

* Datos consolidados acumulados de los subsectores Administración Central, CCAA y SS hasta febrero.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Cuadro A.9.4. – Ejecución trimestral en contabilidad nacional para el conjunto de las Administraciones Públicas y para cada subsector

(Continuación)

ESA 2010		*Acumulado*				*Desacumulado*				
millones €	Código ESA	**2014**				**2014**				**2015**
		T1	**T2**	**T3**	**T4**	**T1**	**T2**	**T3**	**T4**	**Hasta febrero***
B.9 PDE Capacidad (+) o Necesidad (-) de financiación										
1. Total Administraciones Públicas	S.13									
2. Administración Central	S.1311									
3. Comunidades Autónomas	S.1312									
4. Corporaciones Locales	S.1313	928	756	3.511	5.616	928	-172	2.755	2.105	nd
5. Seguridad Social	S.1314									
Corporaciones Locales										
6. Total ingresos	TR	**14.997**	**29.869**	**46.846**	**66.590**	**14.997**	**14.872**	**16.977**	**19.744**	**nd**
De los cuales										
Impuestos sobre la producción e importaciones	D.2	5.536	11.202	16.660	23.603	5.536	5.666	5.458	6.943	
Impuestos corrientes sobre la renta y la riqueza, etc	D.5	1.875	2.960	5.511	8.153	1.875	1.085	2.551	2.642	
Impuestos sobre el capital	D.91	476	1.017	1.599	2.288	476	541	582	689	
Cotizaciones sociales	D.61	47	102	157	232	47	55	55	75	
Rentas de la propiedad	D.4	118	238	399	571	118	120	161	172	
Otros [b]		6.945	14.350	22.520	31.743	6.945	7.405	8.170	9.223	
7. Total gastos	TE (EDP)	**14.069**	**29.113**	**43.335**	**60.974**	**14.069**	**15.044**	**14.222**	**17.639**	**nd**
De los cuales										
Remuneración de asalariados	D.1	4.661	9.971	14.736	20.400	4.661	5.310	4.765	5.664	
Consumos intermedios	P.2	4.549	9.150	13.353	18.891	4.549	4.601	4.203	5.538	
Transferencias sociales	D.62, D.632[c]	277	554	833	1.113	277	277	279	280	
Intereses	D.41	275	527	817	1.147	275	252	290	330	
Subvenciones	D.3	328	689	1.077	1.435	328	361	388	358	
Formación bruta de capital	D.51	1.268	2.661	3.968	5.469	1.268	1.393	1.307	1.501	
Transferencias de capital	D.9	122	264	437	674	122	142	173	237	
Otros [d]		2.589	5.297	8.114	11.845	2.589	2.708	2.817	3.731	

[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 Regalamento (CE) No 479/2009.

* Datos consolidados acumulados de los subsectores Administración Central, CCAA y SS hasta febrero.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Cuadro A.9.5. – Ejecución trimestral en contabilidad nacional para el conjunto de las Administraciones Públicas y para cada subsector

(Continuación)

ESA 2010		*Acumulado*				*Desacumulado*				
millones €	Código ESA	**2014**				**2014**				**2015**
		T1	**T2**	**T3**	**T4**	**T1**	**T2**	**T3**	**T4**	**Hasta febrero***
B.9 PDE Capacidad (+) o Necesidad (-) de financiación										
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	3.376	-1.485	-14	-11.202	3.376	-4.861	1.471	-11.188	2.171
Seguridad Social										
6. Total ingresos	TR	**38.733**	**77.375**	**114.261**	**149.389**	**38.733**	**38.642**	**36.886**	**35.128**	**25.543**
De los cuales										
Impuestos sobre la producción e importaciones	D.2	0	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	0
Impuestos sobre el capital	D.91	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Cotizaciones sociales	D.61	30.065	59.145	89.267	118.890	30.065	29.080	30.122	29.623	20.003
Rentas de la propiedad	D.4	678	1.305	1.897	2.494	678	627	592	597	360
Otros [b]		7.990	16.925	23.097	28.005	7.990	8.935	6.172	4.908	5.180
7. Total gastos	TE (EDP)	**35.357**	**78.860**	**114.275**	**160.591**	**35.357**	**43.503**	**35.415**	**46.316**	**23.372**
De los cuales										
Remuneración de asalariados	D.1	555	1.238	1.817	2.540	555	683	579	723	366
Consumos intermedios	P.2	303	599	883	1.224	303	296	284	341	194
Transferencias sociales	D.62, D.632[c]	33.811	75.425	108.939	151.664	33.811	41.614	33.514	42.725	22.416
Intereses	D.41	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Subvenciones	D.3	380	814	1.208	2.097	380	434	394	889	243
Formación bruta de capital	D.51	56	102	145	177	56	46	43	32	38
Transferencias de capital	D.9	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Otros [d]		252	682	1.283	2.889	252	430	601	1.606	115

[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 Regalamento (CE) No 479/2009.

* Datos consolidados acumulados de los subsectores Administración Central, CCAA y SS hasta febrero.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Cuadro A.10. Evaluación del impacto agregado del escenario sin medidas en el saldo presupuestario y PIB

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Saldo presupuestario (% PIB) (1)	-6,3	-5,7	-4,2	-2,8	-1,4	-0,3
Medidas de consolidación fiscal (% PIB) (2)	3,1	0,7	0,7	0,6	0,4	0,2
Efecto de las medidas de consolidación fiscal sobre el PIB						
Efecto sobre PIB de medidas de gastos (multiplicador 0,75)	1,1	0,3	0,5	0,4	0,2	0,1
Efecto sobre PIB de medidas de ingresos (multiplicador 0,4)	0,7	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0
Efecto sobre el PIB (% sobre el nivel)	-1,7	-0,4	-0,5	-0,4	-0,3	-0,1
Output gap escenario central	-9,4	-8,2	-5,9	-3,8	-1,9	-0,2
Saldo cíclico base	-5,1	-4,5	-3,2	-2,1	-1,0	-0,1
Diferencia entre el output gap con medidas y sin ellas						
Cambio del output gap si el PIB potencial varía el 50% del cambio del PIB por efecto de las medidas	-0,9	-0,2	-0,3	-0,2	-0,1	-0,1
Cambio del output gap si el PIB potencial varía el 20% del cambio del PIB por efecto de las medidas	-1,4	-0,3	-0,4	-0,3	-0,2	-0,1
Diferencia entre el saldo cíclico con medidas y sin ellas						
Con variación del PIB potencial del 50% de la variación del PIB (3)	-0,5	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0
Con variación del PIB potencial del 20% de la variación del PIB (4)	-0,7	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1
Saldo cíclico sin medidas						
Con variación del PIB potencial del 50% de la variación del PIB	-4,6	-4,3	-3,1	-1,9	-1,0	-0,1
Con variación del PIB potencial del 20% de la variación del PIB	-4,4	-4,3	-3,0	-1,9	-0,9	-0,1
Saldo presupuestario a políticas constantes (año a año)						
Saldo con no policy change (50%) (1-2-3)	**-9,0**	**-6,3**	**-4,7**	**-3,2**	**-1,8**	**-0,4**
Saldo con no policy change (20%) (1-2-4)	**-8,7**	**-6,2**	**-4,7**	**-3,1**	**-1,7**	**-0,4**

Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad.

Cuadro A.11. Grado de avance en las medidas CORA

	Fase inicial	Fase media	Fase avanzada	Implantadas	Total
Subcomisiones					
Medidas generales			3	8	11
Duplicidades administrativas		20	30	70	120
Simplificación administrativa		4	13	28	45
Servicios y medios comunes	1	6	11	20	38
Administración institucional	1		4	3	8
Total general	**2**	**30**	**61**	**129**	**222**

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.