



ACTUALIZACIÓN DEL PROGRAMA DE ESTABILIDAD

REINO DE ESPAÑA

2013 - 2016

N.I.P.O.: 720-13-035-5

INDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	1
2. PERSPECTIVAS MACROECONÓMICAS	6
2.1. Evolución reciente de la economía española	6
2.1.1. Entorno internacional.....	6
2.1.2. La corrección de los desequilibrios macroeconómicos de España en 2012.....	8
2.2. Supuestos del cuadro macroeconómico	11
2.3. Cuadro macroeconómico 2013-2016.....	13
3. DÉFICIT Y DEUDA PÚBLICA.....	18
3.1. Las Administraciones Públicas en 2012	18
3.2. Los Presupuestos del Estado de 2013	24
3.3. Estrategia fiscal 2013-2016	31
3.4. Previsiones de deuda pública.....	42
3.5. Orientación cíclica de la política fiscal	44
3.6. Convergencia al Objetivo a Medio Plazo (MTO)	49
3.7. Efectos presupuestarios de las reformas estructurales	52
3.8. Papel de Comunidades Autónomas y Entidades Locales en la estrategia fiscal.....	54
3.8.1. Comunidades Autónomas.....	54
3.8.2. Entidades Locales.....	64
4. COMPARACION CON EL PROGRAMA DE ESTABILIDAD ANTERIOR. ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD	67
4.1. Comparaciones con el anterior Programa de Estabilidad.....	67
4.2. Escenarios de riesgo y análisis de sensibilidad.....	69
4.2.1. Cambio en tipos de interés.....	70
4.2.2. Cambio en el crecimiento económico de los socios comerciales	71
5. LA SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS	73
5.1. Proyecciones presupuestarias a largo plazo	73
5.2. Estrategia.....	74
5.3. Pasivos contingentes	79
6. LA CALIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.....	81
6.1. Introducción.....	81

6.2. Composición del gasto	81
6.3. Composición de ingresos.....	83
7. MARCO INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA FISCAL.....	86
7.1. La nueva autoridad fiscal independiente.....	86
7.2. Mejora de la transparencia.....	88
7.3. Novedades metodológicas en la implementación de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria	92

INDICE DE CUADROS

Cuadro 2.2.1 Supuestos básicos del cuadro macroeconómico.....	12
Cuadro 2.3.1 Perspectivas macroeconómicas.....	14
Cuadro 2.3.2 Mercado de trabajo.....	14
Cuadro 2.3.3 Evolución de los precios.....	16
Cuadro 2.3.4 Saldos sectoriales.....	17
Cuadro 3.1.1 Déficit de las Administraciones Públicas en 2012.....	18
Cuadro 3.1.2 Las Administraciones Públicas en 2012.....	19
Cuadro 3.1.3 La Administración Central en 2012.....	21
Cuadro 3.1.4 Las Comunidades Autónomas en 2012.....	22
Cuadro 3.1.5 Las Corporaciones Locales en 2012.....	23
Cuadro 3.1.6 Las Administraciones de Seguridad Social en 2012.....	24
Cuadro 3.2.1 El presupuesto del Estado para 2013.....	26
Cuadro 3.2.2 Presupuesto de ingresos impositivos del Estado para 2013.....	27
Cuadro 3.2.3 El Presupuesto de la Seguridad Social para 2013.....	30
Cuadro 3.3.1 Proyecciones presupuestarias.....	33
Cuadro 3.3.2 Impacto de los principales cambios normativos.....	40
Cuadro 3.3.3 Cambio en la estructura del gasto por funciones.....	41
Cuadro 3.4.1 Ajuste stock-flujo de la deuda en 2012.....	44
Cuadro 3.4.2 Dinámica de la deuda pública.....	45
Cuadro 3.5.1 Evolución cíclica.....	46
Cuadro 3.5.1.Bis Evolución cíclica.....	47
Cuadro 3.5.2 Medidas one-off en 2012.....	48
Cuadro 3.5.3 Intervalos de esfuerzos estructurales calculados con los métodos alternativos de estimación de la NAWRU.....	50
Cuadro 3.6.1 Convergencia al Objetivo de Medio Plazo (MTO): Plan Presupuestario.....	52
Cuadro 3.6.2 Convergencia al MTO: Supuestos Macroeconómicos.....	52
Cuadro 3.6.3 Convergencia al Objetivo a Medio Plazo(MTO): Plan presupuestario.....	53
Cuadro 3.6.4 Convergencia al MTO: Supuestos Macroeconómicos.....	53
Cuadro 3.7.1 Medidas discrecionales.....	54
Cuadro 3.8.1.1 El presupuesto de las CCAA para 2013.....	56
Cuadro 3.8.1.2 Efecto de las medidas en sanidad y educación.....	58
Cuadro 3.8.1.3 Cambios normativos a lo largo de 2012 y en proyectos/presupuestos/medidas 2013.....	63

Cuadro 3.8.1.4 Modificaciones significativas en gastos de personal adicionales a la normativa básica del Estado	64
Cuadro 3.8.2.1 Presupuesto de gastos de Entidades Locales	65
Cuadro 3.8.2.2 Impacto del Anteproyecto de Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (euros)	67
Cuadro 4.1.1 Diferencias con la actualización previa del Programa de Estabilidad.....	68
Cuadro 4.2.1 Efecto de una reducción de 100 pb del tipo de interés	71
Cuadro 4.2.1.Bis Senda de déficit para una reducción de 100 pb del tipo de interés.....	72
Cuadro 4.2.2. Efecto de un aumento del 2% en el crecimiento de la UE.....	73
Cuadro 5.1 Proyecciones 2010-2060 del gasto asociado al envejecimiento	74
Cuadro 5.2.1 Resumen Indicador S2.....	78
Cuadro 5.2.2 Resumen Indicador S1	78

1. INTRODUCCIÓN

El Programa de Estabilidad y Convergencia y el Plan Nacional de Reformas son dos documentos principales en el diseño de la política económica, en los que se establecen objetivos, medidas y calendarios concretos. Se trata de dos programas estrechamente ligados funcionalmente, con un escenario macroeconómico común, un enfoque unitario de diagnóstico de los retos pendientes y de orientación de los remedios a aplicar, e importantes interrelaciones que refuerzan la consecución de sus respectivos objetivos.

En la presente actualización, ambos documentos se presentan al cierre de la información de 2012, año que puede considerarse un punto de inflexión para la economía española desde que en 2007 se iniciara una profunda y prolongada recesión económica. La razón es que, en distintas áreas esenciales para la recuperación económica, comenzaron a introducirse soluciones globales y permanentes, avanzándose en la corrección de los elevados desequilibrios existentes. Ello sucedió principalmente en tres ámbitos: el sistema financiero, el mercado de trabajo y las cuentas públicas.

En este último, dos fueron las principales novedades. Desde un punto de vista institucional, se aprobó la nueva Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), que define un marco de control riguroso sobre el presupuesto de todos los agentes del sector público y una estricta regla fiscal de equilibrio a lo largo del ciclo que permite compatibilizar sostenibilidad a largo plazo con el papel anticíclico a corto plazo de la política fiscal. En segundo lugar, por primera vez desde el comienzo de la crisis, se acometió un verdadero esfuerzo sistemático y coordinado entre todas las Administraciones Públicas de reducción del déficit público, que desde 2009 se encontraba en unos niveles insostenibles.

El resultado es conocido. En un año en que la actividad se contrajo un 1,4%, el segundo por tanto de mayor intensidad recesiva en la actual crisis, después de 2009, la necesidad de financiación de las Administraciones Públicas, neta de one-offs generados por apoyo a instituciones financieras, disminuyó dos puntos de PIB, pasando de un 9% a un 7%. Este resultado fue posible gracias a la aplicación de un monto de medidas discrecionales por encima de 4 puntos de PIB y un esfuerzo estructural efectivo, de acuerdo con las últimas estimaciones de la CE, en el orden de 2,6 puntos porcentuales del PIB.

El año pasado, tan solo aumentaron los gastos financieros y los sociales. Los primeros principalmente debido a la magnitud del déficit público y el consiguiente aumento de la deuda. Los segundos, dejando de lado los de naturaleza cíclica, a causa de las pensiones. En la trayectoria fiscal española pueden encontrarse escasos precedentes de una consolidación de esta dimensión llevada a cabo en un entorno tan adverso. Sin el marco institucional brindado por la LOEPSF, muy posiblemente esta tarea hubiera resultado imposible.

La consecución de este objetivo ha sido fundamental. La credibilidad de las cuentas públicas se ha reforzado sustancialmente, al demostrarse que las

Administraciones españolas, incluso en las condiciones cíclicas más adversas, son capaces de cumplir con la reducción de su déficit excesivo, obligación inherente a su condición de Estado Miembro de la UE. Además, se ha puesto de relieve que la posibilidad de articular eficazmente todos los niveles de la administración para alcanzar una meta común es perfectamente posible, incluso en un momento en que la heterogeneidad de sus condiciones de partida y sus situaciones económicas es amplia.

Este avance en la consolidación fiscal se ha traducido en un descenso de la prima de riesgo y un mejor escenario para que el Tesoro cubra las necesidades de financiación públicas. También se han realizado logros importantes en la financiación de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales con iniciativas como la línea ICO Vencimientos de CCAA, el Fondo de Pago a Proveedores y el Fondo de Liquidez Autonómico.

Actualmente existe un cierto debate académico y en el seno de organismos internacionales, como la UE y el FMI, sobre el papel de la política fiscal. Este debate se centra en la intensidad del ajuste fiscal, una vez constatada la determinación de los países de la eurozona por corregir sus niveles de déficit público en un contexto de recesión económica.

En el caso particular de España, el importante esfuerzo fiscal realizado en 2012 era inaplazable ya que se daban unas características específicas que requerían una actuación decidida. Las cuentas públicas cerraban el ejercicio 2011 con un déficit de una magnitud significativa. Además, se había registrado una desviación muy llamativa respecto de los objetivos establecidos, y esta no se había previsto incluso en fechas próximas al cierre del ejercicio. Las dudas sobre la capacidad para controlar las cuentas públicas incidieron negativamente en los mercados, deteriorando la calificación crediticia de la deuda soberana y dificultando la financiación pública y privada.

Por tanto, en el caso español, resultaba ineludible un esfuerzo de consolidación contundente, que dejara claro el compromiso con el rigor presupuestario y restableciese la credibilidad en el control de las cuentas públicas. Así, la estrategia de saneamiento de las cuentas públicas a medio plazo tenía que basarse en una acción contundente en la que el esfuerzo de corregir los desequilibrios presupuestarios se centrara en los primeros años, con objeto de recuperar la credibilidad perdida, y mantener el acceso a los mercados de capitales.

Completada esa fase, resulta necesario continuar con la consolidación fiscal. La magnitud de los niveles actuales de déficit así como la evolución de la deuda a lo largo de los últimos cinco años hacen necesario tener una estrategia clara de corrección. No obstante, esta estrategia debe ser coherente con la adversa coyuntura económica. Por ello procede mantener el compromiso con la consolidación fiscal cumpliendo los objetivos de reducción del déficit, pero en términos ajustados del ciclo. Es decir, en lugar de centrar la atención en los niveles de déficit nominal, los objetivos deben fijarse en términos de esfuerzo estructural, en línea con los posicionamientos más recientes de la UE y del FMI.

Las razones que justifican este planteamiento están básicamente relacionadas con las mayores incertidumbres que subyacen a la recuperación de la economía europea, cuya recesión es más prolongada y profunda de lo inicialmente previsto, con las consiguientes repercusiones, directas e indirectas, sobre el crecimiento de la economía española. En este sentido, tanto el FMI como otros organismos internacionales han rebajado durante los últimos meses sus previsiones tanto para España como para la zona euro y la economía mundial. Así, mientras este organismo estima en sus previsiones de abril de 2013 un crecimiento para la zona euro y la economía mundial de -0,3% y 3,3% en este año, respectivamente, en julio del año pasado estas cifras eran sensiblemente más altas, de 0,7% y 3,9%.

Por lo demás, en 2012 se avanzó de forma importante en la corrección de buen número de desequilibrios internos y externos, lo que resulta necesario para el inicio de la recuperación económica. Se mejoró significativamente la competitividad, y el endeudamiento privado, las exportaciones tuvieron un comportamiento favorable en un contexto de recesión en las economías con mayor grado de integración con la española y disminuyeron la necesidad de financiación externa de la economía.

Por todas estas razones, el escenario macroeconómico a medio plazo que se indica en este Programa refleja una senda de recuperación de la actividad que, asentándose sobre sólidos fundamentos, se caracteriza por tasas de crecimiento positivas a partir de 2014, aunque algo más bajas que las recogidas en la anterior previsión oficial. Estas perspectivas de crecimiento a medio plazo están basadas en supuestos conservadores, pretendiéndose con ello otorgar un mayor grado de credibilidad a la política fiscal a medio plazo.

La senda de déficit que prevé este Programa no debe entenderse como un relajamiento del compromiso con la consolidación fiscal. Contrariamente, se propone la consecución de esfuerzos estructurales que no son inferiores a los de la última Actualización del Programa de Estabilidad y Convergencia, siendo superiores en 2014 y 2015. La prolongación de la corrección supone, antes bien, una adaptación al nuevo entorno cíclico, procurando preservar la salida de la recesión a finales de 2013 o comienzos de 2014 y, por tanto, de comenzar a crear empleo, con la continuidad en el saneamiento de las cuentas públicas. Por lo demás, como se explica en el Programa, en torno a dos tercios del déficit estructural a finales de 2011 se habrá corregido en 2013, alcanzándose en 2017 el Objetivo Fiscal a Medio Plazo, equilibrándose prácticamente el déficit estructural de todas las Administraciones Públicas tres años antes de lo exigido por la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y de Sostenibilidad Financiera. Como consecuencia de esta corrección, la deuda pública entrará en una trayectoria descendente que en 2019 la situará en torno al 85% del PIB. La composición de las medidas de reequilibrio de las cuentas públicas es además equilibrada, como queda acreditado en este Programa, con un 55% aproximadamente de las mismas consistentes en actuaciones en el ámbito del gasto público.

Si una de las razones que lleva a proyectar dos años más de eliminación del déficit excesivo es la incertidumbre sobre el ritmo de la recuperación de las economías occidentales, se ha decidido equilibrar el impacto de este riesgo

sobre la senda de déficit añadiendo un compromiso adicional a esta estrategia fiscal. En concreto, si como consecuencia de sorpresas positivas en el crecimiento, la recaudación es mayor y los gastos menores de lo previsto, la diferencia se canalizará principalmente hacia un menor déficit. De este modo, aumentan las probabilidades de una reducción de déficit más rápida que la descrita.

Finalmente, es importante destacar que la estrategia fiscal descrita no puede entenderse separadamente del importante impulso a las reformas estructurales que contribuyen a sostener y mejorar la capacidad de crecimiento de la economía a medio y largo plazo. En un ejercicio de transparencia y con el ánimo de dotar de la mayor predictibilidad a esta estrategia, se ha elaborado una verdadera "hoja de ruta" en el Plan Nacional de Reformas 2013, que incluye una estrategia y medidas concretas con calendarios precisos de aplicación de acciones pendientes en los sectores clave para el crecimiento y la sostenibilidad de las finanzas, y en los mercados de trabajo, capitales y de bienes y servicios. Sobre ambos pilares, un presupuesto equilibrado y una estructura económica en la que se eliminan sus mayores rigideces, la economía española se encontrará en una situación adecuada para beneficiarse plenamente de la próxima fase expansiva del ciclo.

Esta nueva Actualización del Programa de Estabilidad responde en contenido y forma a lo establecido en el Código de Conducta del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Tras la adopción de seis Reglamentos y Directivas a finales de 2011, el código vigente es el adoptado por el ECOFIN en enero de 2012. Además, tras la entrada en vigor en enero de 2013 del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, los firmantes, entre ellos España, han asumido nuevos compromisos en materia de política fiscal que se ha acordado aplicar ya en este Programa de Estabilidad.

En este sentido, la novedad más relevante es la definición de una senda de ajuste para lograr el llamado MTO (objetivo de medio plazo, según sus siglas en inglés) que es el déficit estructural que, en virtud del citado Tratado, no puede ser superior al 0,5% del PIB. Consecuentemente, se especifica dicha senda, incluyéndose la información necesaria para su evaluación. La obtención de este objeto sigue una prolongación del periodo de análisis hasta 2019, en el que se describe una importante mejora de las variables financieras y reales de la economía.

Este Programa consta de siete secciones. Tras una primera sección introductoria, se describen las perspectivas macroeconómicas, prestando atención a la evolución reciente y perspectivas de las economías mundial y española, incidiéndose para España en las principales magnitudes económicas que describen el cuadro macroeconómico a medio plazo, y que constituyen la base de la elaboración de las proyecciones presupuestarias a medio plazo.

En la tercera sección se describen las sendas de déficit y deuda pública, así como las medidas precisas para alcanzar los niveles de déficit público en todos los niveles de las Administraciones Públicas.

En la cuarta sección se realiza una comparación con la anterior Actualización del Programa de Estabilidad, explicándose los motivos de las divergencias. Entre otras, destaca la evolución económica más adversa y el mantenimiento del esfuerzo de contención del déficit en términos estructurales. En este apartado se realiza un ejercicio de sensibilidad de la senda de déficit frente a variaciones en los tipos de interés y a variaciones en los supuestos de crecimiento en la zona euro.

En la quinta sección se estudia la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo y se analizan los efectos del envejecimiento de la población sobre las cuentas públicas y las iniciativas propuestas para garantizar el futuro de las pensiones.

En la sexta se lleva a cabo un análisis de calidad de las finanzas públicas, donde se presta una especial atención al impacto de las medidas de ingresos y gasto público sobre el crecimiento, y los avances que se prevé conseguir para alcanzar una estructura más favorecedoras del crecimiento.

Se termina con una sección relativa al marco institucional de la política fiscal. En ella se describen los importantes avances para mejorar la disciplina y el control de las finanzas públicas, con medidas para reforzar la transparencia de las cuentas públicas y la creación de la autoridad independiente de responsabilidad fiscal.

2. PERSPECTIVAS MACROECONÓMICAS

2.1. Evolución reciente de la economía española

2.1.1. Entorno internacional

La economía mundial ha mostrado en los últimos meses algunas señales positivas, aunque el ritmo de actividad continúa moderado y desigual, afectado por elevadas incertidumbres y signos de fragilidad lo que ha llevado a una revisión a la baja en las perspectivas económicas, especialmente de las economías occidentales. La situación de los mercados financieros ha seguido mejorando, al tiempo que las encuestas de opinión apuntan una mejora en la confianza. Este avance, en muchos casos, aún no se ha reflejado en los indicadores de actividad de las economías avanzadas, afectadas por condiciones crediticias restrictivas, el ajuste de los balances de los agentes económicos y los ajustes fiscales.

Así, en el cuarto trimestre de 2012, el PIB de la zona euro cayó el 0,6% (tasa intertrimestral sin anualizar), tras los descensos de una, dos y una décima registrados durante los tres primeros trimestres, en un entorno macroeconómico caracterizado por la fragmentación de los mercados financieros y ajustes fiscales en la mayoría de los países de la zona euro. La caída del PIB afectó a todos los países de la zona salvo a Estonia y a Eslovaquia. Desde una perspectiva del conjunto del año, la contracción del PIB de la zona euro se debió a la de su demanda interna que tras crecer un 0,6% en 2011, pasó a contraerse un 2,2% en 2012. Los principales factores tras esta contracción fueron el consumo de las familias, que tras crecer un 0,1% en 2011 se contrajo un 1,2% en 2012 y la formación bruta de capital fijo que cayó un 4% en 2012, tras haber avanzado un 1,6% en 2011. Por su parte, la demanda externa mejoró su contribución en 0,6 puntos pese a la ralentización de las exportaciones, debido a la contracción de las importaciones que siguió a la demanda interna.

Por países, la economía alemana, que había enlazado tres incrementos trimestrales del PIB, aunque con un perfil de desaceleración, se contrajo un 0,6% en el cuarto trimestre, al quedar lastradas sus exportaciones por la continuada recesión de los principales socios comerciales de la zona euro. El PIB de Francia retrocedió un 0,3% en el cuarto trimestre, tras haber registrado un alza de dos décimas en el trimestre previo y dos descensos de una décima en los dos anteriores. Como resultado, su PIB se estancó en 2012 después de haber crecido un 1,7% en 2011. Por último, el PIB de Italia, en terreno negativo desde hace año y medio, cayó un 0,9% en el cuarto trimestre del pasado año, siete décimas más que en el tercer trimestre, y la mayor caída entre las principales economías de la zona euro. En suma, en el conjunto de 2012, el PIB de la zona euro disminuyó un 0,5%, el primer descenso desde 2009 tras avanzar el 2% de 2010 y el 1,5% en 2011.

Fuera de la zona euro, el Reino Unido volvió a entrar en recesión, después de haber crecido ligeramente por la celebración de los Juegos Olímpicos, acumulando un aumento de tres décimas en el año 2012, siete menos que el año anterior.

En Estados Unidos, el PIB del cuarto trimestre, creció un 0,4% (tasa intertrimestral anualizada), tras hacerlo al 3,1% el tercero y cierra 2012 con un avance del 2,2% (1,8% en 2011), en un entorno de elevada incertidumbre por la falta de acuerdo fiscal. La moderación de la actividad en el cuarto trimestre se debe al fuerte retroceso (-22,1%) del gasto en defensa nacional, tras el alza del 12,9% en el tercero, y a una aportación negativa al crecimiento de la variación de existencias, de 1,5 puntos al crecimiento, después de haber aportado siete décimas en el tercer trimestre. Por el contrario, el resto de la demanda interior aumentó su crecimiento con aceleraciones del consumo privado (1,8%) y de la inversión residencial (17,6%) y el paso a terreno positivo de la inversión en equipo (11,8%). Sin embargo, el sector exterior aportó tres décimas al crecimiento, una menos que en el trimestre previo, con un mayor retroceso en importaciones (-4,2%) que en exportaciones (-2,8%). Así, el año 2012 se saldó con un crecimiento del PIB de 2,2%, cuatro décimas por encima de la tasa registrada en 2011.

Adoptando una perspectiva de conjunto, el PIB del conjunto de la OCDE, tras crecer el 0,3% en el tercer trimestre, se contrajo en el cuarto trimestre un 0,1% (tasa intertrimestral no anualizada), la primera contracción desde el primer trimestre de 2009, cuando se produjo una caída del 2,3%. En términos interanuales el crecimiento se moderó desde el 1,2% del tercer trimestre al 0,8% en el cuarto. No obstante, la evolución de las economías emergentes fue más sólida y los resultados del cuarto trimestre mostraron un fortalecimiento del ritmo de actividad, como consecuencia de las medidas de impulso a la demanda interna, adoptadas en diversos países para compensar la debilidad de la demanda externa. Por otra parte, el comercio de mercancías durante el cuarto trimestre experimentó un moderado crecimiento respecto al trimestre previo, ya que el valor de exportaciones e importaciones del G7, expresadas en dólares, se incrementó un 1,2% y el de los BRICS un 1%. La evolución por países mostró amplias diferencias, con avances en ambos flujos en Estados Unidos, Francia, China, India, Rusia y Brasil, frente a retrocesos en Japón. En Alemania y Reino Unido crecieron las importaciones y se contrajeron las exportaciones.

En marzo, el índice PMI global de manufacturas avanzó tres décimas y quedó en 51,2. Los componentes de producción, empleo y nuevos pedidos mejoraron, especialmente el último, al tiempo que los precios de inputs se desaceleraron con fuerza. El índice PMI de servicios aumentó dos décimas, hasta 53,4, con retrocesos en nuevos negocios, empleo y, especialmente, en precios de inputs. En suma, el índice compuesto que representa el 85% del PIB mundial, progresó dos décimas y quedó en 53,1, situando la media de los tres primeros meses del año en 53, nivel similar al del cuarto trimestre. El nivel global de nuevos negocios descendió aunque continuó aumentando a buen ritmo al tiempo que el empleo avanzó por sexto mes consecutivo y la inflación de costes se moderó. Por otra parte, el índice compuesto adelantado, elaborado por la OCDE, mostró en febrero un alza de 0,13 puntos en el conjunto del área (100,5), el quinto avance mensual, que situó el incremento interanual en un 0,36%, con ritmos de actividad dispares, tanto entre las economías avanzadas como entre las emergentes.

Las Previsiones de Invierno de la Comisión Europea, publicadas el 22 de febrero, sitúan el crecimiento del PIB mundial de 2013 en el 3,2%, una décima menos de lo proyectado el pasado otoño, manteniendo el 3,9% para 2014. En las economías avanzadas el aumento seguirá muy moderado, con un alza del 1,1% en 2013 y del 2,1% en 2014, inferiores en tres y una décima, respectivamente, a las adelantadas hace tres meses. Las previsiones de la zona euro revisan a la baja en cuatro décimas el crecimiento del año en curso, hasta el -0,3%, permaneciendo en el 1,4% para 2014. La previsión de Alemania y Francia en 2013 se reduce tres décimas, hasta el 0,5% y el 0,1%, respectivamente, mientras que en Italia la rebaja es de medio punto, hasta el -1%. Para Estados Unidos también se modifica cuatro décimas a la baja el crecimiento de 2013, hasta 1,9%, y se mantiene en el 2,6% en 2014. Por el contrario, se revisan al alza las previsiones para las economías emergentes y en desarrollo, con un crecimiento del 5,4% en 2013, una décima más de lo previsto en otoño, manteniéndose la ligera aceleración al 5,7% en 2014.

El moderado ritmo de actividad durante 2012 ha contribuido a contener los precios de consumo de las economías avanzadas, esperándose que se mantenga esta tónica, mientras que en algunas economías emergentes la inflación ha continuado elevada. El precio del petróleo Brent registró en marzo un descenso del 6,6% mensual, después de tres alzas consecutivas, y en relación con un año antes, anotó un retroceso del -13,5%. La Comisión Europea prevé que pase de una media de 111,8 dólares/barril en 2012 a 113,7 en 2013 y que flexione a 106,4 en 2014. Para los precios en dólares de materias primas no petrolíferas se espera que, tras el declive de casi un 10% en 2012, frenen su descenso hasta el -2% en 2013 y -1% en 2014.

2.1.2. La corrección de los desequilibrios macroeconómicos de España en 2012

A lo largo de 2012 se prolongó la fase contractiva de la economía española que comenzó en la segunda mitad del año anterior. Durante los tres primeros trimestres del año el ritmo de contracción se fue moderando, intensificándose en el último trimestre del año cuando el PIB cayó al 0,8% intertrimestral, después de haber disminuido a tasas de entre el 0,3% y 0,4% los tres primeros trimestres. En conjunto, el PIB descendió un 1,4%, una décima menos que la previsión de crecimiento recogida en los Presupuestos Generales del Estado.

La contracción del PIB experimentada a lo largo de 2012 estuvo determinada por la evolución de la demanda interna. En el conjunto del año, la demanda interna tuvo una contribución negativa al crecimiento del PIB de 3,9 puntos porcentuales, dos puntos superior a la registrada en el año 2011, a la que contribuyeron todas sus rúbricas. El gasto en consumo de los hogares y las instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares fue decelerándose conforme avanzó el año con una breve interrupción en el tercer trimestre que probablemente refleja la anticipación de algunas decisiones de compra a los meses de julio y agosto como consecuencia del aumento de los tipos del Impuesto sobre el Valor añadido que entró en vigor el uno de septiembre. En el conjunto del año, esta variable cayó un 2,1% en términos reales. Sin embargo, las familias registraron durante 2012 una menor tasa de ahorro para moderar los efectos sobre su consumo de unos menores niveles de renta disponible. Pese al menor nivel de ahorro registrado en el año 2012, las familias

mantuvieron su capacidad de financiación fundamentalmente reduciendo su nivel de inversión.

El gasto en consumo final de las Administraciones Públicas tuvo un perfil contractivo con los esfuerzos de reducción en términos reales concentrados en el primer y tercer trimestres del año y con caídas inferiores en los otros dos trimestres, aunque el menor descenso real del último trimestre del año estuvo compensado por una mayor reducción en términos corrientes de los salarios de los empleados públicos en este período del año. En el conjunto del año registró una caída del 3,7% en términos reales.

De modo similar al consumo de los hogares, la formación bruta de capital fijo siguió un perfil progresivamente contractivo conforme avanzaba el año con la excepción del tercer trimestre durante el que se moderó apreciablemente el ritmo de contracción de esta variable, y en el que de hecho tanto la inversión en bienes de equipo como en otros activos fijos inmateriales llegaron a registrar tasas intertrimestrales positivas en el tercer trimestre. En el conjunto del año la formación bruta de capital fijo se contrajo un 9,1%, aunque con comportamientos relativamente diferenciados de sus principales componentes. La inversión en bienes de equipo y otros activos materiales cayó un 4,9% tras haber avanzado un 2,5% el año anterior, mientras que la inversión en construcción se contrajo un 11,5%, 2,5 puntos más que el año anterior.

El comportamiento contractivo de la demanda interna estuvo parcialmente compensado por el sector exterior que aportó 2,5 puntos al crecimiento del PIB, dos décimas más que en 2011. Esta contribución resultó de un crecimiento moderado de las exportaciones de bienes y servicios que avanzaron un 3,1% en el conjunto del año y una contracción del 5% de las importaciones de bienes y servicios en consonancia con la evolución de la demanda interior.

Tras un débil comienzo del año con una reducción intertrimestral de las exportaciones del 2,6%, los dos trimestres siguientes vieron una clara recuperación en la que se llegó a avanzar un 5,1% en el tercer trimestre para terminar el año con una nueva caída, del 0,9%. La situación de debilidad relativa de la zona euro y del conjunto de la Unión Europea ha llevado a ambas zonas a perder peso en el conjunto de destinos de las exportaciones. Así la zona euro ha perdido en 2012 3,2 puntos en el conjunto de la exportación hasta el 49,5%, al igual que la Unión Europea cuyo peso se ha reducido hasta el 62,8%.

En definitiva, a pesar del retroceso del cuarto trimestre de 2012, el desempeño de las exportaciones de bienes y servicios en el conjunto de 2012 fue positivo, con un crecimiento interanual del 3,1%. Por componentes, las exportaciones de bienes crecieron un 2,9% interanual, avance superior en siete décimas porcentuales al del comercio mundial de bienes, y las de servicios se incrementaron un 3,4%. Dentro de los servicios, las exportaciones de turismo retrocedieron un 1,1%, después de haber crecido un 6,4% en 2011, mientras que las exportaciones de otros servicios crecieron un 6,6%, tasa superior en 1,2 puntos porcentuales a la del año anterior.

Las importaciones de bienes y servicios se contrajeron un 5% en el año siguiendo un perfil trimestral paralelo al de la demanda final con caídas en todos los trimestres del año, excepto en el tercero cuando se produjo un repunte paralelo al de las exportaciones. Todos los componentes cayeron en 2012, el turismo lo hizo en la mayor medida (-7,4%) seguido por las importaciones de bienes (-5,5%) y, a cierta distancia por las importaciones de servicios no turísticos (-2,3%).

Pese al deterioro que experimentó la relación real de intercambio, que se redujo un 2,3%, el año 2012 se cerró con un superávit en los intercambios de bienes y servicios, el primero desde el año 1997, que se situó en 10.700 millones de euros, tras un déficit de 8.432 millones en 2011. El resto de las partidas de la balanza corriente también experimentaron, en conjunto, mejoras en su saldo en el año 2012. Así, la balanza de rentas y transferencias vio reducirse su déficit en 11.300 millones hasta 19.626 millones de euros. Como consecuencia, la balanza corriente cerró con un déficit de 8.926 millones, inferior en más de 30.400 millones al de 2011. Finalmente, la balanza de capital registró un saldo 1.145 millones superior al de 2011, con lo que el año 2012 se cerró con una necesidad de financiación de 2.365 millones de euros, un 0,2% del PIB anual y tres puntos inferior a la registrada en el año 2011.

La marcada corrección de los desequilibrios externos de la economía española fue paralela a la continuidad de los progresos en el desapalancamiento de los agentes privados. En este sentido, tras aumentar el volumen de préstamos concedidos a las sociedades no financieras en más de 49 puntos desde el cuarto trimestre de 2003 hasta el segundo de 2010 para situarse en el 141,8% del PIB, ha registrado desde este pico una progresiva reducción que sitúa en el cuarto trimestre de 2012 el nivel de endeudamiento de las sociedades no financieras en el 131,9% del PIB, unos 10 puntos porcentuales por debajo de su máximo con correcciones importantes conseguidas a lo largo de 2012, en 7,9% del PIB.

En el caso de las familias, se registró igualmente un fuerte incremento de su nivel de apalancamiento que pasó del 57,6% del PIB a finales de 2003 hasta el 87,3% del PIB en el segundo trimestre de 2010. A partir de ese momento, las familias comenzaron también el proceso de reducción de su endeudamiento que desde ese momento se ha reducido en 7,6 puntos de PIB hasta el final de 2012. En ambos procesos, los agentes han ajustado su comportamiento de modo que ahora el ahorro de las familias y también de las sociedades no financieras excede su inversión y parte de la capacidad de financiación que se genera se ha destinado a la reducción del endeudamiento.

La caída del PIB registrada en el año 2012 se extendió también al empleo, que según la Encuesta de Población Activa se redujo un 4,5%. Con series desestacionalizadas se observa una fuerte reducción del empleo en el primer trimestre del año 2012 cuando se redujo un 1,6% para moderar su ritmo de caída en los dos trimestres siguientes hasta el 1% y finalmente repuntar hasta el 1,3% en el último trimestre.

Esta pérdida de empleo recayó en exclusiva sobre los trabajadores asalariados cuyo número se redujo en un 5,7%, mientras que el número de trabajadores no

asalariados aumentó un 1,4%. Si se desglosa el comportamiento de los ocupados atendiendo a si trabajan en el sector público o privado se observa que mientras la pérdida de empleo público se acelera durante el año 2012 y pasa del 2,6% al 5,5% interanual, la reducción de empleo asalariado en el sector privado se ha estabilizado en el año en el entorno del 5,8%. En paralelo con la pérdida de empleo asalariado, la población activa experimentó una moderada reducción del 0,2% en el conjunto del año, la primera desde el comienzo de la crisis económica. En consecuencia, la tasa de paro de la economía cerró el año en el 25%.

La EPA del primer trimestre de 2013, con una caída interanual de la ocupación más atenuada que en el cuarto trimestre de 2012 (-4,6%), refleja en esencia una prolongación de las tendencias comentadas antes, con fuerte incidencia del empleo público, cuya tasa de caída anual se incrementó 1,3 pp respecto al primer trimestre, y menor caída del empleo privado (medio punto en tasa anual). En cuanto al paro, continuó ralentizándose tanto en tasa anual como en trimestral, en el contexto de una caída de la población activa al 1% anual. La tasa de paro se situó en 27,16% y la tasa desestacionalizada, en 26,6%.

La caída del empleo fue más intenso que la contracción del PIB, por lo que la productividad aparente por ocupado equivalente a tiempo completo aumentó un 3,2% en 2012 después de haberlo hecho un 2,2% en el año 2011. La mayor moderación salarial registrada en 2012, unida a las mejoras de productividad, ha permitido una reducción de los costes laborales unitarios del conjunto de la economía del 3,4%, dos puntos más que en el año 2011.

La inflación estimada por la tasa de variación interanual del Índice Armonizado de Precios de Consumo se situó en el 2,4% anual, 0,8 puntos por debajo de la de 2011 y una décima inferior a la registrada en el conjunto de la zona euro. El perfil de la inflación fue de una progresiva aceleración entre los meses de julio y octubre que remitió a final de año y que refleja los efectos de diversas medidas encaminadas a limitar el gasto farmacéutico así como del aumento de los tipos del IVA que entró en vigor el primero de septiembre.

Por su parte, la inflación subyacente se situó en el 1,6% el mismo nivel que el año anterior. La inflación subyacente a impuestos constantes fue aún mucho más moderada y presentó una media anual de 0,9%, con un 0,2% anual en diciembre. La influencia de los cambios fiscales en la inflación queda de manifiesto al analizar el IPC a impuestos constantes, para el que se reduce la tasa interanual de variación del IPC al 1,8%, seis décimas por debajo de la del IPC general con impuestos, mientras la diferencia con la subyacente que se situó en el 0,8% se amplía hasta los 0,9 puntos porcentuales. Esta tendencia a la moderación quedó confirmada cuando el INE publicó a finales del mes de abril su flash de IPC de abril, con una tasa de 1,4%.

2.2. Supuestos del cuadro macroeconómico

La siguiente tabla describe los principales supuestos en que se asienta el escenario macroeconómico de esta Actualización del Programa de Estabilidad.

Cuadro 2.2.1 Supuestos básicos del cuadro macroeconómico

	2012	2013 (F)	2014 (F)	2015 (F)	2016 (F)
Tipos de interés a corto plazo (euribor a tres meses)	0,57	0,37	0,67	0,81	1,05
Tipos de interés a largo (deuda pública a 10 años, España)	5,87	4,84	4,51	4,15	3,80
Tipo de cambio (dólares/euro)	1,28	1,35	1,35	1,35	1,35
Tipo de cambio efectivo nominal zona euro (% variación)	-5,3	2,6	0,0	0,0	0,0
Crecimiento del PIB Mundial, excluida la UE	3,9	4,0	4,5	5,1	5,7
Crecimiento del PIB de la UE	-0,3	0,1	1,6	2,1	2,5
Crecimiento de los mercados exteriores de la UE (volumen)	4,9	4,6	5,8	6,7	7,4
Volumen de importaciones mundiales excluida la UE	4,0	4,2	6,0	6,8	7,5
Precio del petróleo (Brent, dólares/barril)	111,8	113,7	106,4	108,0	110,0
(F) Previsión					
Fuentes: Comisión Europea y Ministerio de Economía y Competitividad					

Comenzando por las variables financieras, se realiza una hipótesis conservadora, suponiéndose un ligero endurecimiento de la política monetaria a partir de 2014, paralelo a la recuperación del crecimiento en la eurozona. No obstante, por tratarse de un repunte gradual del crecimiento y en ausencia de presiones inflacionistas de costes, se supone que dicho repunte será paulatino y no superará los 30 p.b. entre 2014 y 2016.

La senda de los tipos a largo plazo también se hace sobre unos supuestos conservadores, considerándose un descenso moderado de la prima de riesgo de la deuda española, junto con un aumento de la rentabilidad de la deuda alemana en el mismo plazo. Implícitamente se supone un recorte de la prima de riesgo de alrededor de 60 p.b. entre 2013 y 2014, compensada por un incremento del rendimiento del Bund de unos 20 p.b. Por tanto, también se trata de un supuesto conservador. Esta combinación se mantiene en términos similares durante los años siguientes. Los principales motores de la reducción de la prima de riesgo serían la consolidación fiscal y su impacto sobre el déficit (con consecuencias a medio plazo sobre la propia trayectoria de la deuda pública) y los avances en la reestructuración y saneamiento del sistema financiero. A la vista de los valores alcanzados por la rentabilidad de la deuda a 10 años durante los últimos días, esta parece ciertamente una hipótesis conservadora.

El crecimiento del PIB de la UE y el mundial, así como los volúmenes de importaciones derivados, se han tomado de las hipótesis comunes empleadas en las previsiones de invierno de la CE, con estimaciones propias posteriores para 2015 y 2016. El tipo de cambio dólar/euro también se basa en los mismos supuestos comunes, si bien hay que señalar que existe incertidumbre sobre la evolución final del euro durante 2013. Si, por ejemplo, la fecha de corte de cálculo de los supuestos hubiera sido la primera semana de abril de 2013, el tipo bilateral del euro hubiera sido de 1,3, lo que representaría una apreciación mínima respecto a la media de 2012. En estas circunstancias, el supuesto común del ejercicio de invierno parece sobreestimar la magnitud de dicha apreciación.

Otro tanto puede decirse del tipo de cambio efectivo nominal de la zona euro, que experimenta una apreciación en 2013 que posiblemente sea inferior,

así como la del precio del petróleo, que, de acuerdo con el Código de Conducta se toma de los supuestos comunes pero que fácilmente podría resultar inferior (una toma de datos en la primera semana de abril implicaría aproximadamente un precio un 2,3% más bajo en 2013).

Finalmente, el crecimiento de los mercados de exportación españoles corresponde a una estimación propia, que siguen de cerca las estimaciones de la CE en las previsiones de invierno aunque se opta por una evolución ligeramente inferior, lo que encaja con el carácter conservador que se adopta en estas estimaciones. En cualquier caso, la recuperación de éstos es notable, especialmente a partir de 2014 lo que resultará importante en el mantenimiento de una contribución positiva y sustancial de la demanda externa al crecimiento en todo el horizonte de previsión.

2.3. Cuadro macroeconómico 2013-2016

El escenario sobre el que se basa este Programa prolonga a medio plazo la senda de corrección de los principales desequilibrios de la economía española: déficit exterior, endeudamiento privado y endeudamiento público. En consecuencia, los fundamentos sobre los que va asentándose el crecimiento son progresivamente más sólidos, con una reducción continua de pasivos frente al exterior que eleva las posibilidades de gasto consistentes con la solvencia exterior a medio y largo plazo. La variable que mejor sintetiza esta evolución es la capacidad de financiación de la economía española frente al resto del mundo, que evoluciona desde una necesidad de financiación de 0,2% del PIB a una capacidad de financiación de 4% en 2016. En 2013 ya se registrará una capacidad de financiación del 1,9% del PIB. Esta circunstancia coloca a la economía española con unos fundamentos macroeconómicos más sólidos para afrontar la siguiente fase de expansión.

Sin embargo, a corto plazo la exigencia de amplias capacidades de financiación al sector privado que oscilan entre un 10,4% del PIB en 2012 y un 7% en 2016 amortiguan el crecimiento, al moderar el consumo y la inversión privada. Por tanto, se espera que el avance del PIB, a pesar de pasar a ser positivo en media anual a partir de 2014 (0,5%), sea moderado a lo largo de todo el horizonte y solamente supere la tasa del 1% en 2016 (1,3%).

Cuadro 2.3.1 Perspectivas macroeconómicas

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

	ESA Code	2012 (A)	2012 (A)	2013 (F)	2014 (F)	2015 (F)	2016 (F)
		Nivel	Variación anual en %				
1. PIB real	B1*g	95,0	-1,4	-1,3	0,5	0,9	1,3
2. PIB nominal. Miles de millones de euros	B1*g	1049,5	-1,3	0,2	1,9	2,4	3,1
Componentes del PIB real							
3. Gasto en consumo final nacional privado (*)	P.3	93,8	-2,1	-2,5	0,0	0,4	0,8
4. Gasto en consumo final de las AA.PP.	P.3	100,9	-3,7	-4,4	-3,1	-3,8	-3,6
5. Formación bruta de capital fijo	P.51	66,2	-9,1	-7,1	-0,9	2,0	4,3
6. Variación de existencias (% del PIB)	P.52 + P.53	113,8	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
7. Exportación de bienes y servicios	P.6	111,0	3,1	4,1	5,9	6,9	7,1
8. Importación de bienes y servicios	P.7	85,2	-5,0	-3,7	2,6	4,7	6,2
Contribuciones al crecimiento del PIB real							
9. Demanda nacional final	-	-	-3,9	-3,7	-0,8	-0,1	0,6
10. Variación de existencias	P.52 + P.53	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
11. Saldo exterior	B.11	-	2,5	2,4	1,3	1,0	0,7

(*) Incluye a los hogares y a las ISFLSH (Instituciones Sin Fines de Lucro al Servicio de los Hogares)
(A) Avance
(F) Previsión
Fuente: INE y Ministerio de Economía y Competitividad

En estas circunstancias, será la mayor flexibilidad introducida por la reforma laboral de 2012 la que posibilite la creación de empleo cuando se alcancen tasas de crecimiento sensiblemente inferiores tan sólo ligeramente superiores a 1% a las que resultaban necesarias en los últimos ciclos, dado que la contribución al crecimiento de la demanda agregada no se estima significativa en la práctica totalidad del horizonte.

Si bien a lo largo de 2014 ya podría empezar a crearse empleo neto en algunos trimestres, se estima que será 2015 el primer año que registre un crecimiento interanual de esta variable. Aun así, la tasa de paro flexionará a la baja ya desde 2014 y con mayor intensidad a partir de 2015. Este comportamiento se basa en una importante moderación salarial, con incrementos de la remuneración por asalariado en la economía de mercado que no superarán el medio punto en casi todo el horizonte. Complemento necesario será un comportamiento semejante en las Administraciones Públicas.

Cuadro 2.3.2 Mercado de trabajo (*)

	ESA Code	2012 (A)	2012 (A)	2013 (F)	2014 (F)	2015 (F)	2016 (F)
		Nivel	Variación anual en %				
1. Población ocupada total (millones de personas)		17.777	-4,2	-3,5	-0,2	0,5	1,0
2. Empleo equivalente a tiempo completo (millones de personas)		16.518	-4,4	-3,4	-0,4	0,3	0,7
3. Productividad por ocupado (miles de euros)		58,1	2,9	2,4	0,6	0,3	0,3
4. Productividad por ocupado a tiempo completo (miles de euros)		62,6	3,2	2,2	0,9	0,6	0,7
5. Remuneración por asalariado (**) (miles de euros)	D.1	33,8	-0,3	1,1	0,4	0,5	0,5
6. Coste Laboral Unitario		-	-3,4	-1,1	-0,4	-0,1	-0,2
7. Remuneración de asalariados (millones de euros)		481.038	-5,4	-2,4	-0,1	0,7	1,1
8. Tasa de paro (% de población activa)		-	25,0	27,1	26,7	25,8	24,8

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

Este patrón de corrección se pone de relieve también en la composición del crecimiento. La contribución de la demanda nacional será negativa hasta 2015 incluido, si bien de magnitud decreciente (desde -3,7 en 2013 a -0,1 en 2015). Por el contrario, la contribución de la demanda externa será positiva en todo el escenario, pasando de 2,4 pp en 2013 a 0,70 pp en 2016. Visto desde

otro ángulo, el saldo de la balanza de bienes y servicios pasará de un superávit de 1% del PIB en 2012 a otro de 6,4% en 2016. La dimensión de la corrección alcanzada, desde un déficit de 6,7% en 2007, no tiene precedentes en la historia económica española.

Dentro de la demanda nacional, la inversión en equipo y otros productos antecederá al consumo privado en la recuperación, exhibiendo tasas de crecimiento positivo desde 2014. Tanto la consolidación del crecimiento de las exportaciones desde mediados de 2013 como la capacidad de financiación generada sostenidamente por las sociedades no financieras (favorecida, entre otros factores por la moderación salarial, con costes laborales unitarios decrecientes durante los 4 años de previsión) serán factores conductores de un repunte que, en tasa trimestral, podría comenzar a manifestarse ya hacia finales de 2013.

Por su parte, se prevé un descenso más acentuado del consumo privado en 2013, con un avance trimestral algo más firme a partir de 2014. Las principales razones de este comportamiento están relacionadas con la menor capacidad de generación de ahorro de este sector y una renta disponible que no contribuirá positivamente a la reactivación hasta 2014. No obstante, a partir de 2014 otros aspectos cobrarán mayor relevancia, como la estabilización del empleo propiciando una inversión en el signo del agregado.

Por último, el consumo final de las Administraciones Públicas se mantendrá en tasas fuertemente negativas hasta 2016, en consonancia con la prolongación del período de corrección del déficit excesivo hasta ese año.

Pasando a los elementos de la demanda externa, las exportaciones de bienes y servicios, tras algunos trimestres de crecimiento inferior al experimentado hasta el tercer trimestre de 2012, comenzarán a recuperarse hacia finales de 2013, mostrando una tasa media de 4,1% en este período y se beneficiarán a partir de ese momento de una aceleración paulatina del crecimiento de nuestros principales mercados de exportación, finalizando 2016 con una tasa media superior al 7%; aun así, se espera un comportamiento de los mercados de destino en 2013 algo mejor que el registrado en 2012.

En cuanto a la competitividad coste, aunque el tipo de cambio euro/dólar podría experimentar una pequeña apreciación respecto a su valor medio en 2012 que compensará parcialmente las ganancias operadas vía costes laborales unitarios relativos, se espera que en el presente año se registren todavía algunas ganancias, si bien muy inferiores a las conseguidas durante 2012. Éstas se prolongarían en todo el horizonte hasta 2016, suponiendo una aportación neutral del tipo de cambio y una evolución de los costes laborales unitarios más positiva que la de la mayor parte de nuestros socios comerciales. Este aspecto, sin querer soslayar la competencia por vías distintas al precio, es cada vez más importante a la hora de explicar el comportamiento de nuestras exportaciones, dado que los mercados geográficos a los que van dirigidas se encuentran en expansión y comprende cada vez más países de elevada competitividad-coste.

Las importaciones de bienes y servicios mantendrán tasas de variación negativas durante 2013, explicándose por una demanda final que también registra crecimiento negativo, y la mejora de la competitividad de la producción nacional frente a la extranjera. Las importaciones se recuperarán a partir de 2014 impulsadas por las exportaciones y, en menor medida, por la estabilización de la demanda nacional. La tendencia a la depreciación del tipo de cambio efectivo será, en cualquier caso, un elemento de moderación de su avance, tanto si éste se deflacta con costes laborales como con deflatores relativos del consumo privado.

La reestructuración y saneamiento del sector financiero español es otro condicionante importante de las previsiones macroeconómicas que se recogen en este Programa. En el cuadro macroeconómico se supone que las condiciones financieras agregadas de los sectores privados experimentarán una suavización paulatina en tasa trimestral a lo largo de los dos primeros años de previsión, que podría incidir sobre el gasto privado, especialmente en consumo, pero también en inversión.

Aun así, la situación financiera en cada sector es notablemente heterogénea y los agentes con mayor solvencia probablemente gocen de un acceso mayor al crédito nuevo. Por otro lado, la reducción de la necesidad de financiación de las Administraciones Públicas será otro aspecto positivo a la hora de lograr un mayor flujo de crédito hacia el sector privado, dada una oferta total de crédito del sistema.

Cuadro 2.3.3 Evolución de los precios

	ESA Code	2012 (A)	2012 (A)	2013 (F)	2014 (F)	2015 (F)	2016 (F)
		Nivel	Variación anual en %				
1. Deflactor del PIB		101,6	0,1	1,4	1,4	1,5	1,8
2. Deflactor del consumo privado (*)		106,4	2,4	1,9	1,5	1,7	1,7
3. IPC Armonizado		119,2	2,4	1,7	1,6	1,7	1,8
4. Deflactor del consumo público		98,8	-1,5	2,2	0,5	0,6	0,8
5. Deflactor de la formación bruta de capital fijo		97,0	-1,5	0,3	1,2	2,3	3,1
6. Deflactor de las exportaciones (bienes y servicios)		105,6	1,9	1,9	2,7	2,9	3,3
7. Deflactor de las importaciones (bienes y servicios)		109,3	4,3	2,6	2,7	2,9	3,3

(*) Incluye hogares e ISFLSH
(A) Avance
(F) Previsión
Fuente: INE y Ministerio de Economía y Competitividad

Esta revisión de los principales ejes de la previsión macroeconómica no podría concluir sin mencionar el papel positivo que desempeñarán los precios en la trayectoria de corrección de los desequilibrios de la economía. A pesar de que la brecha cíclica comenzará a cerrarse con fuerza desde 2014, el crecimiento del deflactor del consumo privado se mantendrá desde 2013 por debajo del 2%; en este primer año la tasa será incluso más elevada que en los años posteriores por efecto del escalón alcista de precios que supuso la subida del IVA en septiembre de 2012.

La menor inflación refleja no solamente un mayor grado de competencia en los mercados de bienes y servicios –asociado al programa de reformas liberalizadoras del Gobierno–, sino la persistencia de una brecha cíclica todavía negativa al final del horizonte de previsión y la ausencia de presiones inflacionistas por el lado de los costes, de manera muy notable en los costes laborales. Dicha moderación se trasladará en buena medida al deflactor del

PIB, sobre el que además recaerá la corrección a la baja de los precios de la vivienda y la construcción en general durante la mayor parte de los años analizados.

Cuadro 2.3.4 Saldos sectoriales

	ESA Code	2012 (A)	2013 (F)	2014 (F)	2015 (F)	2016 (F)
1. Cap.(+)/Nec.(-) de financiación frente al resto del mundo	B.9	-0,2	1,9	2,9	3,6	3,9
- Saldo de intercambios exteriores de bienes y servicios		1,0	3,3	4,6	5,6	6,4
- Saldo de rentas primarias y transferencias corrientes		-1,9	-2,0	-2,3	-2,6	-3,1
- Operaciones netas de capital		0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
2. Cap.(+)/Nec.(-) de financiación del sector privado	B.9	10,4	8,3	8,3	7,7	6,6
3. Cap.(+)/Nec.(-) de financiación del sector público	EDP B.9	-10,6	-6,3	-5,5	-4,1	-2,7
4. Discrepancia estadística		-	-	-	-	-
(A) Avance						
(F) Previsión						
Fuente: INE y Ministerio de Economía y Competitividad						

3. DÉFICIT Y DEUDA PÚBLICA

3.1. Las Administraciones Públicas en 2012

Las Administraciones Públicas registraron un déficit en 2012, en términos de Contabilidad Nacional y antes de incluir los recursos transferidos a las entidades de crédito en el marco de la reestructuración bancaria, equivalente al 7% del PIB, frente al déficit del 9% del PIB registrado en 2011, lo que supone una corrección muy significativa en un contexto de fuerte caída de la actividad.

Al descenso de 2 puntos porcentuales (pp) en el déficit público en 2012 contribuyeron la Administración Central (cuyo déficit se redujo en 1 pp), las Comunidades Autónomas (con 1,6 pp) y las Corporaciones Locales (con 0,3 pp), mientras que, en el contexto de deterioro del mercado laboral, las Administraciones de Seguridad Social aumentaron su déficit en 0,9 pp (Cuadro 3.1.1)¹.

Cuadro 3.1.1 Déficit de las Administraciones Públicas en 2012

En % del PIB

	2011 ⁽¹⁾	2012	Objetivo 2012
Administración Central ⁽²⁾	-5,13	-4,11	-3,50
Comunidades Autónomas	-3,31	-1,76	-1,50
Corporaciones Locales	-0,45	-0,15	-0,30
Seguridad Social	-0,07	-0,97	-1,00
TOTAL ADMINISTRACIONES PÚBLICAS⁽²⁾	-8,96	-6,98	-6,30
<i>Medidas ligadas a la reestructuración bancaria</i>	<i>0,48</i>	<i>3,65</i>	
TOTAL ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	-9,44	-10,64	
(1) Antes de la liquidación del sistema de financiación de 2009.			
(2) Sin medidas ligadas a la reestructuración bancaria.			
Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.			

Teniendo en cuenta la recesión de la economía española en el pasado año, la intensidad de la consolidación fiscal, medida por la variación del saldo estructural primario, ha sido claramente superior a los 2 pp en los que se redujo el déficit observado.

Si se incluyen las ayudas financieras a las entidades de crédito, por un importe equivalente al 3,65% del PIB, el déficit en 2012 alcanza el 10,6% tras el 9,4% registrado en 2011, cuando el efecto de la reestructuración bancaria sobre el déficit público fue del 0,48% del PIB. (Cuadro 3.1.1).

¹ La descomposición del déficit en 2011 por subsectores se realiza antes de la liquidación del sistema de financiación de 2009, que extraordinariamente fue positiva para el Estado en unos 23.000 millones de euros (2,17% del PIB) y negativa para las Comunidades Autónomas en unos 19.000 millones (1,78%) y Corporaciones Locales en unos 4.000 millones (0,39%), de forma que, incluyendo dicha liquidación, los déficits en 2011 serían del 3,44%, 5,09% y 0,84% del PIB para la Administración Central, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, respectivamente. No obstante, la inclusión en un solo año de dichas liquidaciones (como hace el cómputo en devengo de la CN), mientras se liquidan en caja a lo largo de 10 años, distorsionaría su comparación con 2012, que volvió a ser un ejercicio normal con liquidaciones positivas para los entes territoriales.

La asistencia financiera a las entidades españolas tiene un impacto *one-off* en las cuentas públicas. Sólo computan como déficit público las aportaciones de capital realizadas por el FROB para cubrir fondos propios negativos, y la conversión de participaciones preferentes del FROB en acciones ordinarias que se produce como consecuencia de los incumplimientos de los Planes de negocio o por encontrarse en situación de resolución de acuerdo con lo previsto en el Capítulo IV de la Ley 9/2012. Con estos criterios, el impacto sobre el déficit público de las operaciones realizadas en 2012 ha sido de 38.343 millones de euros (3,65% del PIB).

Cuadro 3.1.2 Las Administraciones Públicas en 2012

Millones de euros

	Millones de euros			Porcentaje del PIB		
	2011	2012	% Var	2011	2012	Diferencia
INGRESOS	379.671	382.044	0,6	35,71	36,40	0,7
Ingresos impositivos	206.582	213.589	3,4	19,43	20,35	0,9
Impuestos directos	101.626	106.256	4,6	9,56	10,12	0,6
Impuestos indirectos	104.956	107.333	2,3	9,87	10,23	0,4
Cotizaciones sociales	140.035	134.955	-3,6	13,17	12,86	-0,3
Otros ingresos	33.054	33.500	1,3	3,11	3,19	0,1
GASTOS	480.073	493.685	2,8	45,15	47,04	1,9
GASTOS (1)	474.937	455.342	-4,1	44,66	43,39	-1,3
Remuneración de asalariados	123.550	116.087	-6,0	11,62	11,06	-0,6
Consumos intermedios	62.216	59.386	-4,5	5,85	5,66	-0,2
Prestaciones sociales	163.809	168.491	2,9	15,40	16,05	0,6
Intereses (PDE)	26.082	31.322	20,1	2,45	2,98	0,5
Subvenciones	11.820	10.060	-14,9	1,11	0,96	-0,2
Transferencias sociales en especie (via mercado)	29.952	28.720	-4,1	2,82	2,74	-0,1
Otras transferencias corrientes	17.757	15.417	-13,2	1,67	1,47	-0,2
Formación bruta de capital	30.696	18.151	-40,9	2,89	1,73	-1,2
Transferencias de capital	14.575	44.999	208,7	1,37	4,29	2,9
Otros gastos	-384	1.052	-	-0,04	0,10	0,1
CAPACIDAD (+) / NECESIDAD (-) DE FINANCIACIÓN (PDE)	-100.402	-111.641	11,2	-9,44	-10,64	-1,2
<i>Gastos ligados a la reestructuración bancaria</i>	<i>5.136</i>	<i>38.343</i>	<i>646,6</i>	<i>0,48</i>	<i>3,65</i>	<i>3,2</i>
CAPACIDAD (+) / NECESIDAD (-) DE FINANCIACIÓN (PDE) (1)	-95.266	-73.298	-23,1	-8,96	-6,98	2,0
<i>Pro-memoria:</i>						
DEUDA PÚBLICA	736.468	883.873	20,0	69,26	84,22	15,0
Tipo de interés implícito (%)	4,05	4,25	5,1			

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

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

Pese a la disminución, por quinto año consecutivo, de las bases impositivas, los ingresos impositivos aumentaron en 2012 un 3,4% (unos 7.000 millones de euros) gracias al impulso de las medidas normativas².

Dentro de los ingresos impositivos, los directos, impulsados por el Impuesto sobre Sociedades (con un crecimiento en caja del 29%), avanzaron un 4,6%, mientras que los indirectos, como consecuencia de la caída del gasto agregado nominal, limitaron su aumento a un 2,3%. El incremento absoluto de la recaudación del Impuesto sobre Sociedades, supera a la suma del incremento de recaudación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y del Impuesto sobre el Valor Añadido. A su vez, el tipo efectivo en la tributación de las empresas con volumen de negocios superior a los 60 millones

² Las principales normas con efectos sobre los ingresos impositivos de 2012 fueron el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, con especial incidencia en el IRPF, y los Reales Decretos-ley 12/2012, de 30 de marzo, por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público, y 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, que afectaron, sobre todo, al Impuesto de Sociedades y al IVA. La entrada en vigor de estas dos últimas normas dio lugar a que los impuestos del Estado (incluida la participación de los entes Territoriales), que registraban una caída (en términos de caja) del 4,6% en los ocho primeros meses del año, terminasen el año con un crecimiento del 4,3%.

de euros, cuando se compara el pago fraccionado de 2012 frente al de 2011, se ha incrementado en el último año en 3,6 puntos porcentuales. Por otra parte, la caída del empleo determinó que los ingresos por cotizaciones sociales se redujeran un 3,6% en 2012.

En cuanto a los gastos, estos (excluyendo los recursos transferidos al sistema financiero en el proceso de reestructuración bancaria) disminuyeron en unos 19.600 millones de euros (- 4,1%) el pasado año, descenso que se amplía hasta el -5,5% (24.800 millones menos) al considerar los gastos primarios o sin intereses. Dentro de los gastos primarios destacan las caídas de las rúbricas más importantes del consumo público, como la remuneración de asalariados (-6%), los consumos intermedios (-4,5%) y las transferencias sociales en especie suministradas a través del mercado (-4,1%), y, por otro lado, las transferencias corrientes a empresas y familias, que se redujeron un 13,2%, las subvenciones (un 15%) y las transferencias de capital (sin gastos de reestructuración bancaria) con una caída próxima al 30%. Finalmente, la formación bruta de capital registró un descenso del 40,9%. En definitiva, la consolidación fiscal ha afectado a todas las rúbricas del gasto público excepto a los intereses (que constituyen un gasto contractual y crecen un 20,1%) y a las prestaciones sociales, que impulsadas por los gastos de desempleo y las pensiones, aumentaron un 2,9%. El resto de las rúbricas de gasto se redujo el pasado año en cerca de un 10%.

Al término de 2012, la deuda pública, en metodología PDE, era de 883.873 millones de euros (84,2% del PIB), frente a una deuda de 736.468 millones (69,3% del PIB) al término de 2011, con un aumento, por tanto, de la ratio deuda/PIB de 15 puntos porcentuales (muy superior al déficit del periodo), de los que una parte considerable (unos 6 pp) corresponden básicamente a las operaciones financieras llevadas a cabo por el Estado el pasado año.

Cabe señalar a este respecto que el Estado aumentó sensiblemente su necesidad de endeudamiento en el pasado año como consecuencia, principalmente, del préstamo concedido al Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) por importe de 39.468 millones de euros y de una parte de las aportaciones patrimoniales al Fondo de Liquidez Autonómico (FLA); al FROB (6.000 millones); al Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) (3.809 millones); y al Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores (FFPP) (500 millones de euros). Por otro lado, el pasado año se reembolsaron 6.000 millones de euros correspondientes a la aportación efectuada en su momento al Fondo de Adquisición de Activos Financieros (FAAF).

En cuanto a los diferentes subsectores que componen las Administraciones Públicas españolas, la Administración Central (Cuadro 3.1.3), como consecuencia de los gastos ligados a la reestructuración bancaria (contabilizados, en su caso, como transferencias de capital), elevó sensiblemente su déficit. Si se descuentan estos gastos, considerados como medida *one-off*, y la liquidación definitiva en 2011 del sistema de financiación de los Entes Territoriales de 2009, cuya inclusión distorsionaría (como se expone en la nota 1) la comparación con 2012, la Administración Central redujo en ese año 1 punto porcentual (pp) de PIB su déficit hasta situarlo en el 4,1%.

Cuadro 3.1.3 La Administración Central en 2012

	Millones de euros			Porcentaje del PIB		
	2011	2012	% Var	2011	2012	Diferencia
INGRESOS	144.800	132.411	-8,6	13,62	12,62	-1,0
Ingresos impositivos	100.389	75.836	-24,5	9,44	7,23	-2,2
Impuestos directos	59.018	51.500	-12,7	5,55	4,91	-0,6
Impuestos indirectos	41.371	24.336	-41,2	3,89	2,32	-1,6
Cotizaciones sociales	13.390	13.832	3,3	1,26	1,32	0,1
Otras transferencias corrientes	24.806	35.293	42,3	2,33	3,36	1,0
de las que: entre AA.PP.	21.800	32.540	49,3	2,05	3,10	1,1
Otros ingresos	6.215	7.450	19,9	0,58	0,71	0,1
GASTOS	181.327	213.861	17,9	17,05	20,38	3,3
Remuneración de asalariados	24.484	23.064	-5,8	2,30	2,20	-0,1
Consumos intermedios	10.524	9.431	-10,4	0,99	0,90	-0,1
Prestaciones sociales	13.727	14.018	2,1	1,29	1,34	0,0
Intereses (PDE)	22.752	27.155	19,4	2,14	2,59	0,4
Otras transferencias corrientes	83.713	86.679	3,5	7,87	8,26	0,4
de las que: entre AA.PP.	70.826	75.151	6,1	6,66	7,16	0,5
Formación bruta de capital	9.115	6.206	-31,9	0,86	0,59	-0,3
Transferencias de capital	14.009	43.100	207,7	1,32	4,11	2,8
Otros gastos	3.003	4.208	40,1	0,28	0,40	0,1
CAPACIDAD (+) / NECESIDAD (-) DE FINANCIACIÓN (PDE)	-36.527	-81.450	123,0	-3,44	-7,76	-4,3
Gastos ligados a la reestructuración bancaria	5.136	38.343	646,6	0,48	3,65	3,2
Liquidación del sistema de financiación 2009	23.120			2,17		
CAPACIDAD (+) / NECESIDAD (-) DE FINANCIACIÓN (PDE) (1)	-54.511	-43.107	-20,9	-5,13	-4,11	1,0
<i>Pro-memoria:</i>						
DEUDA PÚBLICA	622.298	760.268	22,2	58,52	72,44	13,9
Tipo de interés implícito (%)	4,14	4,36	5,4			

(1) Sin los gastos ligados a la reestructuración bancaria y antes de la liquidación del sistema de financiación de 2009.

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

El importante descenso de los ingresos impositivos (-24,5%) se debe, principalmente, a que la liquidación del sistema de financiación territorial del ejercicio 2010 se realizó con los porcentajes de participación en los ingresos del Estado del nuevo sistema de financiación, mientras que las entregas a cuenta se efectuaron con los porcentajes vigentes en el sistema de financiación anterior. En sentido contrario, las transferencias corrientes recibidas por la Administración Central de otras administraciones aumentaron sensiblemente (más del 49%) debido a que el Fondo de Suficiencia, que actúa como mecanismo de cierre del sistema de financiación autonómica, experimentó un fuerte crecimiento.

Los gastos se vieron impulsados por el aumento de los intereses (19,4%) y de las transferencias de capital, que se multiplicaron por tres, por los recursos destinados a la reestructuración bancaria. Sin estos dos conceptos, los gastos disminuyen un 0,7%, destacando las caídas de los dos principales componentes del consumo público: la remuneración de asalariados (-5,8%) y los consumos intermedios (-10,4%), contribuyendo a que el consumo público de este subsector cayera el pasado año un 6,2%, resultado de las medidas de consolidación fiscal tomadas.

Cuadro 3.1.4 Las Comunidades Autónomas en 2012

	Millones de euros			Porcentaje del PIB		
	2011	2012	% Var	2011	2012	Diferencia
INGRESOS	134.586	168.038	24,9	12,66	16,01	3,4
Ingresos impositivos	76.048	106.983	40,7	7,15	10,19	3,0
Impuestos directos	34.023	46.008	35,2	3,20	4,38	1,2
Impuestos indirectos	42.025	60.975	45,1	3,95	5,81	1,9
Otras transferencias corrientes	44.706	47.307	5,8	4,20	4,51	0,3
de las que: entre AA.PP.	42.378	45.159	6,6	3,99	4,30	0,3
Otros ingresos	13.832	13.748	-0,6	1,30	1,31	0,0
GASTOS	188.734	186.474	-1,2	17,75	17,77	0,0
Remuneración de asalariados	74.907	69.928	-6,6	7,04	6,66	-0,4
Consumos intermedios	29.871	28.299	-5,3	2,81	2,70	-0,1
Intereses (PDE)	5.119	6.375	24,5	0,48	0,61	0,1
Transferencias sociales en especie (via mercado)	27.167	26.223	-3,5	2,55	2,50	-0,1
Otras transferencias corrientes	24.664	37.574	52,3	2,32	3,58	1,3
de las que: entre AA.PP.	21.645	35.480	63,9	2,04	3,38	1,3
Formación bruta de capital	11.625	5.574	-52,1	1,09	0,53	-0,6
Transferencias de capital	6.564	4.988	-24,0	0,62	0,48	-0,1
Otros gastos	8.817	7.513	-14,8	0,83	0,72	-0,1
CAPACIDAD (+) / NECESIDAD (-) DE FINANCIACIÓN (PDE)	-54.148	-18.436	-66,0	-5,09	-1,76	3,3
Liquidación del sistema de financiación 2009	-18.951			-1,78		
CAPACIDAD (+) / NECESIDAD (-) DE FINANCIACIÓN (PDE) (1)	-35.197	-18.436	-47,6	-3,31	-1,76	1,6
<i>Pro-memoria:</i>						
DEUDA PÚBLICA	141.363	184.500	30,5	13,29	17,58	4,3
Tipo de interés implícito (%)	4,24	4,51	6,4			

(1) Antes de la liquidación del sistema de financiación de 2009.
Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Banco de España e Instituto Nacional de Estadística.

Por su parte, las Comunidades Autónomas, situaron su déficit (en Contabilidad Nacional) en 2012 en el 1,8% del PIB, tres décimas por encima del objetivo (1,5%), con un importante esfuerzo de consolidación fiscal el pasado año, al reducir un déficit que en 2011 había sido del 3,3% del PIB (sin considerar las liquidaciones del sistema de financiación autonómica de 2009), Cuadro 3.1.4.

Por lo que se refiere a los ingresos, cabe señalar que el sensible aumento de los impuestos (40,7%) se debe a la liquidación del sistema autonómico del ejercicio 2010 cuyos efectos sobre los ingresos impositivos de las Comunidades Autónomas fueron semejantes, aunque de sentido contrario, a los registrados en la Administración Central y señalados anteriormente. La liquidación se efectuó con los porcentajes de participación del nuevo sistema de financiación autonómica mientras que las entregas a cuenta se libraron con los porcentajes vigentes en el sistema de financiación anterior. En contrapartida, los gastos por transferencias corrientes entre administraciones públicas registraron el pasado año un sensible aumento (63,9%). Este aumento, junto al de los intereses (24,5%), propició que los empleos totales sólo descendieran un 1,2%. El resto de los gastos descendió un 10,7%.

Cabe señalar los importantes avances de contención presupuestaria que vienen realizando las Comunidades Autónomas en ámbitos tan sensibles como la educación y la sanidad que afectan a amplias parcelas del gasto público, como personal (con un descenso del 6,6%), consumos intermedios (-5,3%) y transferencias sociales en especie suministradas a través del mercado (-3,5%), y que se reflejan en un descenso del consumo final de estas administraciones públicas en el pasado año del 5,7%.³

³ Las disposiciones normativas más importantes en las que se inscribe la reducción del gasto autonómico (en el que la sanidad y la educación tienen un papel relevante) son los Reales Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, y el 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

Por su parte, las Corporaciones Locales (Ayuntamientos, Diputaciones, Cabildos y Consejos) redujeron el déficit en 0,3 pp en 2012 situándose este en el 0,15% del PIB y cumpliendo sobradamente con el objetivo del 0,3%. La corrección del déficit se produjo fundamentalmente gracias a la sensible caída de los gastos (-12,1%), ya que los ingresos también registraron una caída, aunque mucho más moderada (-2,4%). Los ingresos impositivos, que aumentaron un 2,1%, contribuyeron decisivamente a la moderación en la caída de los ingresos. La estructura fiscal de las Corporaciones Locales las hace menos dependientes del ciclo económico que al resto de las administraciones públicas españolas.

Cuadro 3.1.5 Las Corporaciones Locales en 2012

	Millones de euros			Porcentaje del PIB		
	2011	2012	% Var	2011	2012	Diferencia
INGRESOS	63.880	62.377	-2,4	6,01	5,94	-0,1
Ingresos impositivos	30.145	30.770	2,1	2,83	2,93	0,1
Impuestos directos	8.585	8.748	1,9	0,81	0,83	0,0
Impuestos indirectos	21.560	22.022	2,1	2,03	2,10	0,1
Otras transferencias corrientes de las que: entre AA.PP.	20.492	20.510	0,1	1,93	1,95	0,0
de las que: entre AA.PP.	18.547	18.701	0,8	1,74	1,78	0,0
Otros ingresos	13.243	11.097	-16,2	1,25	1,06	-0,2
GASTOS	72.834	64.001	-12,1	6,85	6,10	-0,8
Remuneración de asalariados	21.503	20.568	-4,3	2,02	1,96	-0,1
Consumos intermedios	20.589	20.417	-0,8	1,94	1,95	0,0
Otras transferencias corrientes de las que: entre AA.PP.	15.556	11.371	-26,9	1,46	1,08	-0,4
de las que: entre AA.PP.	13.724	9.586	-30,2	1,29	0,91	-0,4
Formación bruta de capital	9.674	6.128	-36,7	0,91	0,58	-0,3
Otros gastos	5.512	5.517	0,1	0,52	0,53	0,0
CAPACIDAD (+) / NECESIDAD (-) DE FINANCIACIÓN (PDE)	-8.954	-1.624	-81,9	-0,84	-0,15	0,7
Liquidación del sistema de financiación 2009	-4.169			-0,39		
CAPACIDAD (+) / NECESIDAD (-) DE FINANCIACIÓN (PDE) (1)	-4.785	-1.624	-66,1	-0,45	-0,15	0,3
<i>Pro-memoria:</i>						
DEUDA PÚBLICA	35.420	41.964	18,5	3,33	4,00	0,7
Tipo de interés implícito (%)	2,38	3,67	54,6			

(1) Antes de la liquidación del sistema de financiación de 2009.

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

Finalmente, en un contexto de deterioro de la actividad económica y del empleo más intenso del previsto inicialmente, las Administraciones de Seguridad Social registraron un déficit en 2012 del 0,97% del PIB, con un aumento de 0,9 pp respecto al déficit del 0,07% alcanzado en 2011. El Sistema de la Seguridad Social (Entidades Gestoras y Mutuas de Accidentes de Trabajo) cerró sus cuentas con un déficit del 0,85%, el Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE) del 0,02% y el Fondo de Garantía Salarial (FGS) del 0,09%.

Los ingresos de las Administraciones de Seguridad Social cayeron el pasado año un 4,7%, mientras que los gastos aumentaron un 1,2%. Las cotizaciones sociales, que constituyen aproximadamente el 80% de los ingresos, fueron un 4,3% inferiores a las del año anterior, mientras que las prestaciones sociales, principal concepto de gasto de estas administraciones al superar el 90% de sus gastos, aumentaron un 3,5%. Con datos extraídos de las ejecuciones presupuestarias del Sistema de la Seguridad Social y del SPEE, los aumentos registrados por las pensiones contributivas (4%) y los gastos por desempleo (5,6%) fueron parcialmente contrarrestados por caídas de otras prestaciones, destacando, entre las más importantes, las de incapacidad temporal, con un descenso del 12,7% y las de maternidad, que se redujeron un 3,7%. También contribuyeron a la moderación de los gastos de estas administraciones

públicas el consumo final y las subvenciones, con descensos del 4,1% y 22,9%, respectivamente (Cuadro 3.1.6).

Cuadro 3.1.6 Las Administraciones de Seguridad Social en 2012

	Millones de euros			Porcentaje del PIB		
	2011	2012	% Var	2011	2012	Diferencia
INGRESOS	157.860	150.445	-4,7	14,85	14,33	-0,51
Cotizaciones sociales	125.770	120.325	-4,3	11,83	11,46	-0,36
Otras transferencias corrientes	30.732	28.721	-6,5	2,89	2,74	-0,15
de las que: entre AA.PP.	29.148	27.449	-5,8	2,74	2,62	-0,13
Otros ingresos	1.358	1.399	3,0	0,13	0,13	0,01
GASTOS	158.633	160.576	1,2	14,92	15,30	0,38
Remuneración de asalariados	2.656	2.527	-4,9	0,25	0,24	-0,01
Consumos intermedios	1.232	1.239	0,6	0,12	0,12	0,00
Prestaciones sociales	144.477	149.577	3,5	13,59	14,25	0,66
Subvenciones	3.667	2.826	-22,9	0,34	0,27	-0,08
Otras transferencias corrientes	5.697	3.642	-36,1	0,54	0,35	-0,19
de las que: entre AA.PP.	5.678	3.632	-36,0	0,53	0,35	-0,19
Otros gastos	904	765	-15,4	0,09	0,07	-0,01
CAPACIDAD (+) / NECESIDAD (-) DE FINANCIACIÓN (PDE)	-773	-10.131	-	-0,07	-0,97	-0,89
<i>Pro-memoria:</i>						
DEUDA PÚBLICA	17.169	17.188	0,1	1,61	1,64	0,02

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

3.2. Los Presupuestos del Estado de 2013

Los Presupuestos Generales del Estado para 2013 se enmarcan en el Plan Presupuestario 2013-2014 aprobado por el Gobierno y remitido a la Comisión Europea el 3 de agosto de 2012. El Plan Presupuestario 2013-2014 recoge las grandes líneas de política fiscal del Gobierno orientadas al cumplimiento de la senda de consolidación presupuestaria aprobada en el Consejo ECOFIN del 10 de julio de 2012, en el que, en un entorno económico complejo y un elevado déficit público en 2011, se concedió a España un año adicional, hasta 2014, para situar el déficit por debajo del 3%, modificando asimismo los objetivos de déficit de los años intermedios. Dicha concesión no significaba en absoluto una relajación sino, por el contrario, un endurecimiento de los esfuerzos de consolidación fiscal, como se desprendía de la evolución del déficit estructural que se estimaba para el periodo de proyección.

Una gran parte de las medidas incluidas en el Plan Presupuestario 2013-2014 ya habían sido aprobadas por el Gobierno en el Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, y otras se instrumentarían a través de, entre otras normas, los Presupuestos Generales del Estado de 2013 y 2014 y otras normas específicas de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales.

Los Presupuestos Generales del Estado para 2013 se elaboraron con un escenario macroeconómico algo más favorable que el de la presente Actualización del Programa de Estabilidad, aunque en ambos casos se contemplan caídas del PIB en 2013 de la actividad económica y del empleo (más atenuadas en el primero que en el segundo caso respecto a las registradas en 2012). Pese al descenso, por sexto año consecutivo, de las bases impositivas que implican las previsiones, los Presupuestos del Estado prevén un aumento de los ingresos del 3%, gracias a la prolongación en 2013 de los efectos de las medidas adoptadas en diciembre de 2011 y a lo largo de 2012, mientras que los gastos, impulsados por los intereses y las transferencias de capital, aumentarán un 8,4%, dando por resultado un déficit, en términos de

Contabilidad Nacional, de 40.390 millones de euros (3,85% del PIB), frente a los 43.733 millones (4,17% del PIB) en 2012. (Cuadro 3.2.1)⁴.

Los ingresos impositivos presentan en el Presupuesto del Estado para 2013 un elevado crecimiento (superior al 40%) debido a la distorsión que produjo la liquidación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas del año 2010 en la distribución de los ingresos del Estado de 2012: una singular caída de los impositivos por mayor cesión a las Comunidades Autónomas, compensada con un crecimiento igualmente atípico de las transferencias corrientes a favor del Estado, con el fin de compensar el exceso de entregas a cuenta del Fondo de Suficiencia que se hicieron en su momento de acuerdo con las normas del anterior sistema de financiación autonómico. La vuelta en 2013 a niveles normales de ambas rúbricas (impuestos y Fondo de Suficiencia) genera el citado aumento extraordinario de los impuestos y la fuerte caída de los ingresos no impositivos (cercana al 60%) debido, principalmente, a la de las transferencias corrientes.

⁴ Las tasas de variación y porcentajes del PIB que aparecen en los cuadros de este epígrafe pueden diferir de las del Proyecto de Presupuestos ya que están calculadas, excepto en el cuadro de la Seguridad Social, con las cifras presupuestarias finalmente liquidadas en 2012 y aprobadas en los Presupuestos para 2012 y 2013, así como con cifras de PIB actualizadas.

Cuadro 3.2.1 El presupuesto del Estado para 2013

	2012			2013	Tasas de variación	
	Presupuesto inicial	Liquidación		Presupuesto inicial		
		Derechos reconocidos/Obligaciones	Cobros/Pagos		4	5=4/1
	1	2	3	4	5=4/1	6=4/3
TOTAL INGRESOS	119.333	131.767	123.344	127.026	6,4	3,0
Ingresos Impositivos	75.941	82.030	75.644	106.917	40,8	41,3
Impuestos Directos	54.846	55.697	52.053	66.182	20,7	27,1
IRPF	29.232	28.557	26.532	42.251	44,5	59,2
Sociedades	19.564	23.005	21.435	19.012	-2,8	-11,3
Otros	6.050	4.135	4.086	4.919	-18,7	20,4
Impuestos Indirectos	21.095	26.333	23.591	40.735	93,1	72,7
IVA	13.633	19.068	16.384	28.272	107,4	72,6
Impuestos especiales	4.502	4.326	4.285	9.578	112,7	123,5
Otros	2.960	2.939	2.922	2.885	-2,5	-1,3
Resto de ingresos	43.392	49.737	47.700	20.109	-53,7	-57,8
TOTAL GASTOS	152.630	153.589	152.357	165.087	8,2	8,4
Personal	27.338	26.743	26.851	27.672	1,2	3,1
Activo	16.479	15.447	15.555	15.847	-3,8	1,9
Clases Pasivas	10.859	11.296	11.296	11.825	8,9	4,7
Bienes y servicios	3.248	3.529	3.528	2.857	-12,0	-19,0
Intereses	28.876	26.059	26.055	38.615	33,7	48,2
Transferencias corrientes	80.496	85.405	84.244	81.751	1,6	-3,0
Fondo de contingencia	2.367	-	-	2.595	9,6	-
Inversiones Reales	5.281	7.195	6.762	3.902	-26,1	-42,3
Transferencias capital	5.024	4.658	4.917	7.695	53,2	56,5
SALDO	-33.297	-21.822	-29.013	-38.061	14,3	31,2
Ajustes	-3.679	-21.911	-	-2.327	-	-
SALDO EN CN	-36.976	-43.733	-	-40.390	-	-

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Se prevé que los impuestos totales del Estado (incluyendo la participación de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales en IRPF, IVA e Impuestos Especiales, con el fin de evitar las distorsiones señaladas) crezcan en 2013 un 4,8% y que sean los que gravan el gasto los que aporten mayor dinamismo al conjunto, al crecer un 9,8%, mientras que los que recaen sobre la renta avancen más lentamente (un 1%) (Cuadro 3.2.2).

Los ingresos previstos por IRPF se elevan a 74.215 millones de euros, con un crecimiento del 5,1% respecto al cierre de 2012. El principal impulso del impuesto proviene del gravamen complementario cuyos efectos se percibirán en 2013 a través del ingreso de los últimos devengos de 2012 y, sobre todo, del aumento en la cuota anual a presentar en junio, donde se reflejará la subida de tipos que gravan la base imponible del ahorro. El fin de la compensación en adquisición de vivienda y la nueva tributación de los premios de loterías, contribuirán igualmente al crecimiento de la recaudación en 2013. En ausencia de medidas, el IRPF se reduciría un 1,5%.

Se prevé que la recaudación por el Impuesto sobre Sociedades (19.000 millones de euros) caiga un 11% respecto a la liquidación de 2012. En este caso

las medidas tributarias tendrán un impacto menor en 2013 del que tuvieron en 2012 debido al carácter temporal de alguna de ellas (gravamen sobre dividendos y rentas de fuente extranjera) y a que otras solo afectaban a la forma de liquidar el impuesto sin alterar la carga fiscal (medidas relacionadas con la base y los tipos de los pagos fraccionados) de forma que el efecto en un año queda compensado al liquidar la cuota el año siguiente y el mismo efecto se observa con el incremento del tipo de retención sobre rendimientos de capital. En 2013, sólo quedarían, por tanto, como impulsos adicionales a los de 2012, los efectos pendientes de las medidas anteriores (porque afectan a empresas que no declaran sus pagos a cuenta de acuerdo a la base o porque no se han recogido totalmente en los pagos de las que sí lo hacen), y las nuevas medidas relacionadas con la limitación de la deducibilidad de los gastos de amortización y con la revalorización de activos.

En lo que se refiere a la base del impuesto, para 2013 se prevé que los beneficios de las sociedades puedan crecer como consecuencia de la mejora del valor añadido, del resultado de explotación y del menor crecimiento de las provisiones.

Cuadro 3.2.2 Presupuesto de ingresos impositivos del Estado para 2013
(Incluida la participación de los Entes Territoriales)

	(1)	(2)	(3)	(3)/(1)	(3)/(2)
	2012	2012	2013		
	Presupuesto inicial	Liquidación	Presupuesto inicial		
IMPUESTOS DIRECTOS	98.720	96.152	97.151	-1,6	1,0
IRPF	73.106	70.631	74.215	1,5	5,1
Sociedades	19.564	21.435	19.012	-2,8	-11,3
Renta de no Residentes	2.411	1.708	2.248	-6,8	31,6
Otros	3.639	2.377	1.676	-54,0	-29,5
IMPUESTOS INDIRECTOS	69.077	71.594	78.637	13,8	9,8
IVA	47.691	50.463	54.657	14,6	8,3
Especiales	18.426	18.209	21.096	14,5	15,9
Otros	2.960	2.921	2.884	-2,6	-1,2
TOTAL IMPUESTOS	167.797	167.745	175.788	4,8	4,8

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

En los impuestos indirectos, se prevén unos ingresos por el Impuesto sobre el Valor Añadido en 2013 de 54.657 millones de euros, que suponen un aumento de 4.194 millones respecto a la liquidación de 2012 (un 8,3%). El mayor impulso recaudatorio provendrá de la subida de tipos impositivos vigente desde septiembre de 2012 y, con un efecto sensiblemente menor, del fin de la aplicación del tipo súper reducido en la compra de vivienda nueva (que pasa del 4% al 10%). Los efectos positivos de los cambios normativos superarán a los negativos derivados del gasto sujeto al impuesto para el que, en 2013, se espera un nuevo descenso. El gasto en consumo de los hogares, que es el componente de la base del impuesto con más peso, crecerá, en términos nominales, algo menos que en 2012 afectado por la debilidad de las rentas familiares, la limitación del crédito al consumo y el propio incremento del IVA. El gasto corriente y de capital de las Administraciones Públicas seguirá reduciéndose a tasas cercanas al 7%. Por último, el gasto en compra de vivienda, a pesar de su lenta recuperación, registrará, un año más, tasas negativas.

En 2013 los ingresos por Impuestos Especiales crecerán hasta alcanzar los 21.096 millones de euros, 2.887 millones más que en 2012 (un 15,9%). Parte de este incremento se debe a la inclusión dentro de este concepto de la cuota estatal del Impuesto sobre Ventas Minoristas de Hidrocarburos que, desde el año 2013, se integra en el Impuesto Especial sobre Hidrocarburos.

Por lo que se refiere a los gastos, el Estado prevé emplear unos 165.000 millones de euros en 2013, 12.700 millones más que en 2012 (un 8,4%, como se señaló anteriormente) (Cuadro 3.2.1). Los principales impulsos alcistas provendrán de los intereses (38.615 millones de euros, un 48% más que en 2012) y las transferencias de capital (dotadas con 7.695 millones y un aumento del 56%), mientras que el resto de las rúbricas cae en su conjunto un 2,1%. El notable aumento de las transferencias de capital se debe básicamente a la dotación de transferencias a la Comisión Nacional de Energía para financiar determinados costes del sistema eléctrico, mientras que el de los intereses deriva principalmente del aumento de deuda generado por las operaciones de saneamiento financiero del sistema bancario que está acometiendo el Estado y del apoyo a la liquidez a las Administraciones Territoriales.

El mayor volumen de gasto corresponde a las transferencias corrientes que, con una dotación de 81.751 millones de euros (un 3% menos que en 2012), representan aproximadamente el 50% del gasto total. Las rúbricas más importantes dentro de este capítulo son los sistemas de financiación de las Administraciones Territoriales, con unos 35.300 millones y un descenso (respecto al presupuesto de 2012) del 3,2%, al Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE) se destinan 10.300 millones (-22%), la aportación de España al Presupuesto de la Unión Europea se dota con 11.600 millones (un 1% de aumento) y, finalmente, las transferencias corrientes a la Seguridad Social se elevan a 15.500 millones de euros, un 80% más respecto a la liquidación de 2012 debido a que en 2013 el Estado pasa a financiar en su totalidad las pensiones no contributivas y otras prestaciones no contributivas, mientras que las pensiones contributivas se financiarán con cotizaciones sociales, culminando así el proceso de separación de fuentes de financiación de la Seguridad Social acordado en el Pacto de Toledo. Esta culminación del proceso de separación de fuentes de financiación, que empezó a aplicarse en 2002, exige elevar la dotación para el complemento de pensiones mínimas para 2013 hasta los 7.900 millones de euros, desde los 3.800 millones en el presupuesto de 2012.

Podrá advertirse cómo la mayor parte de estas transferencias corrientes no supone gasto final del Estado, ya que van dirigidas a financiar el gasto de otras administraciones públicas, como las Administraciones Territoriales, la Seguridad Social o el SPEE.

Tras las transferencias corrientes y los intereses, los gastos de personal constituyen el tercer capítulo en importancia por volumen. Está previsto que aumenten un 3,1% (respecto a la liquidación de 2012) hasta 27.672 millones de euros. Bajo la rúbrica de gastos de personal se incluyen los gastos en personal activo y el gasto en pensiones de Clases Pasivas. Respecto a los primeros, que aumentan un 1,9% hasta los 15.847 millones, cabe señalar la congelación de las retribuciones del personal al servicio de la Administración Pública, igual que sucedió en los años anteriores, así como las medidas incorporadas en el Real

Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, que introduce importantes modificaciones en el Estatuto Básico del Empleado Público en los ámbitos de permisos y vacaciones de los funcionarios públicos. Asimismo, la contención en el gasto de personal activo se producirá, como ya ocurrió en 2012, con la no reposición de empleos públicos, con la excepción del 10% de reposición de efectivos en los ámbitos de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y de los cuerpos de lucha contra el fraude fiscal. Las pensiones de Clases Pasivas del Estado, por su parte, ascienden a 11.825 millones de euros, un 4,7% superior a 2012, debido al aumento neto de pensionistas, al efecto de sustituir antiguas pensiones (más bajas) por nuevas (más altas) y al incremento del 1% de las pensiones y de un 2% para las inferiores a mil euros mensuales.

Por último, las dotaciones para los gastos corrientes en bienes y servicios y las inversiones reales registran, en el actual contexto de consolidación fiscal, caídas del 19% y 42%, respectivamente, aunque su peso conjunto en el gasto total es del orden del 4%. Cabe señalar, no obstante, que las inversiones del Estado en infraestructuras no se agotan en el capítulo de inversiones reales, sino que se complementan con las inversiones que los Ministerios (principalmente el de Fomento) realizan a través de los capítulos de transferencias de capital y activos financieros.

El Presupuesto de la Seguridad Social para el ejercicio 2013 atiende al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria 2013-2015 y límite de gasto no financiero del Estado para 2013, aprobado por el Consejo de Ministros de 20 de julio de 2012, para el conjunto del sector público y de cada uno de los agentes que lo integran. El objetivo que se prevía en el momento de la elaboración del Presupuesto para la Seguridad Social era de una situación de equilibrio presupuestario (Cuadro 3.2.3).

El Presupuesto consolidado de ingresos no financieros del Sistema de Seguridad Social para el año 2013 asciende a 125.685 millones de euros, y supone un incremento del 4,8% respecto a 2012. La principal fuente de financiación son las cotizaciones sociales, con un volumen para 2013 de 105.863 millones de euros y un descenso del 0,4%, que permite financiar un 82,6% del presupuesto total. Bajo esta rúbrica se integran las cotizaciones de empresas y trabajadores ocupados y las cotizaciones de desempleados.

Después de las cotizaciones, las aportaciones del Estado constituyen el concepto de mayor peso relativo en la financiación del Presupuesto de la Seguridad Social. Para 2013 la Seguridad Social contará con transferencias corrientes del Estado por un volumen global de 15.537 millones de euros, que supone un incremento de 6.669 millones de euros, destacando la aportación destinada a la cobertura de los complementos para pensiones mínimas, con un crecimiento interanual del 107%, que supone, tal como se señaló al comentar el Presupuesto del Estado, un volumen de recursos adicionales de unos 4.100 millones de euros, y permite completar, con un año de antelación, según los términos establecidos en la disposición transitoria decimocuarta de la Ley General de la Seguridad Social, la financiación, por parte del Estado, de dichos complementos.

Cuadro 3.2.3 El Presupuesto de la Seguridad Social para 2013

	2012 Presupuesto inicial	2013 Presupuesto inicial	% Variación
TOTAL INGRESOS	119.884	125.685	4,8
Cotizaciones sociales	106.323	105.863	-0,4
Transferencias corrientes	8.930	15.598	74,7
de las que: del Estado	8.868	15.537	75,2
Otros ingresos (a)	4.631	4.224	-8,8
TOTAL GASTOS	119.864	125.803	5,0
Transferencias corrientes	115.664	121.697	5,2
Pensiones contributivas	101.954	106.350	4,3
Pensiones no contributivas	1.995	2.476	24,1
Incapacidad temporal	5.799	5.831	0,5
Maternidad	2.370	2.310	-2,5
Otras transferencias corrientes	3.546	4.731	33,4
Otros gastos (b)	4.200	4.106	-2,2
SALDO PRESUPUESTARIO	20	-118	-
En % del PIB	0,00	-0,01	
(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 de gastos de la Seguridad Social para el año 2013 alcanza la cifra de 125.803 millones de euros, que representa un crecimiento del 5% sobre el presupuesto de 2012. 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 donde las prestaciones familiares y las vinculadas a la dependencia han elevado sensiblemente sus dotaciones en el Presupuesto de 2013 (36% y 60%, respectivamente).

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

Como consecuencia de estas actuaciones, en el Presupuesto del IMSERSO, se han dotado créditos para transferencias corrientes por importe de 2.126 millones de euros, lo que supone un incremento de gasto con respecto a 2012, como se ha mencionado anteriormente, de un 60%, debido, fundamentalmente, a la partida destinada a satisfacer obligaciones de ejercicios anteriores derivadas de la financiación de cuotas de cuidadores no profesionales, que asciende a 1.034 millones de euros.

Las pensiones contributivas tienen consignado un crédito para 2013 de 106.350 millones de euros (4,3% de aumento), estimado en función del incremento del colectivo de pensionistas, del efecto sustitución y del incremento de las pensiones para 2013 en un 1%. La prestación por maternidad, cuya dotación asciende a 2.310 millones de euros, se reduce un 2,5% respecto a 2012, en función de la evolución del colectivo de beneficiarios. El crédito destinado al pago de los subsidios de incapacidad temporal se eleva a 5.831 millones de euros, con un incremento sobre 2012 del 0,5%, crecimiento moderado que revela la eficacia de las medidas de contención del gasto en esta prestación.

Las pensiones no contributivas de la Seguridad Social, que crecen un 24%, figuran en el Presupuesto del IMSERSO con un crédito de 2.476 millones de euros (excluido País Vasco y Navarra). Este crédito permite atender el coste derivado de la variación del colectivo y del incremento de las pensiones para 2013 en un 1%, así como las obligaciones pendientes de pago de ejercicios anteriores.

3.3. Estrategia fiscal 2013-2016

La presente Actualización del Programa de Estabilidad se elabora en un contexto de incertidumbre acerca de la economía internacional y, por consiguiente, de la española. El compromiso de España con la estabilidad presupuestaria hace imposible la instrumentación de políticas fiscales expansivas, de forma que los impulsos favorables al crecimiento deberán provenir en su mayor parte de las ganancias de competitividad producidas conforme las reformas que se están tomando en diferentes ámbitos de la economía española vayan dando sus frutos. En este sentido, son relevantes los avances logrados en el proceso de reestructuración y capitalización del sistema bancario que están permitiendo recuperar la confianza de los inversores internacionales en el sistema financiero español, facilitando así que los flujos de financiación a las empresas y familias vuelvan a la normalidad, condición indispensable para que la actividad económica y el empleo vuelvan a crecer.

En esas condiciones, las proyecciones sobre la senda de reducción del déficit público que se presenta en esta Actualización del Programa de Estabilidad 2013-2016 pretenden adaptarse de manera coherente y realista a las previsiones actuales de la economía española para ese periodo, elaboradas en un contexto de debilidad del entorno macroeconómico internacional y de paulatina disipación de las dudas institucionales sobre el euro, gracias a los avances en la unión bancaria y en la coordinación de políticas en la zona euro.

Además teniendo en cuenta la evolución más reciente de las magnitudes de la economía española se ha prolongado dos años hasta 2016, el plazo para situar el déficit público por debajo del 3% del PIB. Esa prolongación no significa, en absoluto, una relajación de los esfuerzos de consolidación fiscal, ya que, como se comentará en otra parte de esta Actualización, de los 5,1 puntos porcentuales de PIB en los que se reducirá el déficit, neto de medidas *one-off* y temporales, hasta quedar situado en el 2,7% en 2016, la mayor parte de la corrección, de 3 a 4 puntos, según distintas versiones de estimación del *output gap*, cabe atribuirlos a la corrección presupuestaria y el resto, entre 1 y 2 puntos, a la actuación de los estabilizadores automáticos en el contexto de mejora del ciclo económico que se espera que se produzca en el periodo de proyección.

Como elemento adicional de la estrategia fiscal, el Gobierno se compromete a invertir principalmente los efectos de un crecimiento por encima del esperado en reducción del déficit público. Ello significa que cualquier sorpresa positiva de crecimiento que ocasione un incremento de recaudación o una caída del gasto cíclico no será contrarrestada con medidas discrecionales que impidan una reducción del déficit más allá de los objetivos de la senda. En el apartado 4.2. se simula cuál sería el impacto sobre la senda de déficit de un shock sobre los tipos de interés que situara a estos 1 punto por debajo de lo previsto en la senda de supuestos del cuadro macroeconómico, con un impacto acumulado tal que el déficit en 2015 se encontraría cercano al 3% del PIB. Naturalmente, un shock de este tipo de cuantía algo superior podría llegar a traducirse en una eliminación del déficit excesivo un año antes del horizonte máximo contemplado en esta Actualización del Programa de Estabilidad.

La consolidación presupuestaria a lo largo de todo el periodo de proyección estará basada en un ligero aumento del peso de los ingresos en el PIB y un sensible descenso, descontadas las ayudas a la banca en 2012, del peso de los gastos. El aumento de los ingresos se derivará, principalmente, del cambio de estructura de los componentes del PIB en el periodo, ya que el aumento de éste estará basado relativamente más en la demanda interna (componente principal de las bases impositivas) que en la externa (menos generadora de impuestos), mientras que, tras los aumentos impositivos de tipos y bases en 2012 y 2013, no se producirán aumentos de la presión fiscal.

La reducción del peso del gasto público en el PIB se producirá, fundamentalmente, en el consumo público, que tendrá una evolución descendente a lo largo de todo el periodo, mientras que las prestaciones sociales (impulsadas por el desempleo y las pensiones) crecerán en los primeros años del mismo para estabilizarse, e incluso descender ligeramente (en porcentaje del PIB), en los últimos.

Cuadro 3.3.1 Proyecciones presupuestarias
(Procedimiento de Déficit Excesivo)

	ESA Code	2012 (A)	2012 (A)	2013 (F)	2014 (F)	2015 (F)	2016(F)
		Nivel (mill. €)	% PIB				
Capacidad (+)/Necesidad (-) de Financiación (EDP. B9)							
1. Total Administraciones Públicas sin gastos reestructuración bancaria	S. 13	-73.298	-7,0	-6,3	-5,5	-4,1	-2,7
2. Administración Central	S. 1311	-43.107	-4,1	-3,7	-3,5	-2,8	-2,0
3. Comunidades Autónomas	S. 1312	-18.436	-1,8	-1,2	-1,0	-0,7	-0,2
4. Corporaciones Locales	S. 1313	-1.624	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Administraciones de Seguridad Social	S. 1314	-10.131	-1,0	-1,4	-1,0	-0,6	-0,5
Administraciones Públicas (S. 13)							
6. Total ingresos	TR	382.044	36,4	37,0	36,8	37,1	37,1
7. Total gastos	TE	493.685	47,0	43,3	42,3	41,2	39,7
7.a Gastos ligados a la reestructuración bancaria		38.343	3,7				
8. Capacidad/Necesidad de Financiación	EDP. B9	-111.641	-10,6	-6,3	-5,5	-4,1	-2,7
8.a Nec. financiación sin gastos reestructuración bancaria		-73.298	-7,0				
9. Intereses pagados	EDP. D41	31.322	3,0	3,3	3,5	3,6	3,6
10. Saldo primario		-80.319	-7,7	-3,0	-2,0	-0,5	0,9
11. Medidas temporales							
Componentes de los ingresos							
12. Total impuestos		217.489	20,7	21,6	21,6	22,1	22,2
12a. Impuestos indirectos	D.2	107.333	10,2	10,8	10,8	10,9	10,9
12b. Impuestos directos	D.5	106.256	10,1	10,4	10,5	10,8	11,0
12c. Impuestos sobre el capital	D.91	3.900	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
13. Cotizaciones sociales	D.61	134.955	12,9	12,5	12,3	12,2	12,1
14. Rentas de la propiedad	D.4	10.228	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
15. Otros ingresos		19.372	1,8	1,9	1,9	1,8	1,8
16. Total ingresos	TR	382.044	36,4	37,0	36,80	37,1	37,1
p.m.: Presión fiscal		335.429	32,0	32,5	32,3	32,6	32,7
Componentes de los gastos							
17. Remuneración de asalariados + consumos intermedios (17a+17b)	D.1+P.2	175.473	16,7	16,4	15,6	14,8	13,9
17a. Remuneración de asalariados	D.1	116.087	11,1	10,9	10,4	9,8	9,3
17b. Consumos intermedios	P.2	59.386	5,7	5,4	5,2	4,9	4,6
18. Transferencias sociales (18= 18a+18b) de las cuales prestaciones por desempleo		197.211	18,8	18,9	18,9	18,6	18,3
18a. Transferencias sociales en especie vía mercado	D.63 (1)	28.720	2,7	2,6	2,5	2,3	2,1
18b. Prestaciones sociales (no en especie)	D.62	168.491	16,1	16,3	16,4	16,4	16,2
19. Intereses	EDP D.41	31.322	3,0	3,3	3,5	3,6	3,6
20. Subvenciones	D.3	10.060	1,0	1,1	1,0	0,9	0,9
21. Formación bruta de capital fijo	P.5	18.151	1,7	1,5	1,5	1,4	1,3
22. Transferencias de capital		44.999	4,3	0,7	0,6	0,6	0,5
23. Otros gastos		16.469	1,6	1,4	1,3	1,2	1,2
24. Total gastos	TE	493.685	47,0	43,3	42,3	41,2	39,7
p.m.: Consumo público	P.3	211.446	20,1	19,7	18,9	17,7	16,5

(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

En cuanto al reparto de la necesidad de financiación, el esquema propuesto parte de la necesidad de minimizar las reducciones de déficit en aquellos agentes cuyo saldo tiene una mayor sensibilidad cíclica, principalmente Seguridad Social y Administración Central, cuyo déficit conjunto se mantiene (a costa de incrementar cuatro décimas el primero y reducir el segundo por la misma cuantía). Mientras, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, con una sensibilidad cíclica inferior, reducirían conjuntamente el suyo en cerca de 8 décimas. Durante los años siguientes, sin embargo, este patrón se invertiría. En efecto, a partir de 2014 y una vez que la brecha cíclica comienza a contraerse, la Administración Central y la Seguridad Social eliminan conjuntamente 2 puntos de déficit, al tiempo que las Comunidades Autónomas reducirán el déficit en torno a 1 punto, principalmente por factores cíclicos. A su vez, las medidas de reforma en el ámbito de la Seguridad Social facilitarán también esta consolidación, como se comenta más adelante.

Políticas tributarias. En las recomendaciones de la Comisión Europea al Programa de Estabilidad y al Plan Nacional de Reformas de 2012, aprobadas por el Consejo ECOFIN del 10 de julio de 2012, se recogía la necesidad de adoptar medidas fiscales de carácter inmediato para paliar problemas estructurales y corregir la senda de déficit.

En dichas recomendaciones se proponía introducir un sistema impositivo consistente con los esfuerzos de consolidación fiscal y que apoyase más el crecimiento, incluyendo un desplazamiento de la fiscalidad desde el trabajo hacia el consumo y la imposición medioambiental. En particular, se recomendaba hacer frente al bajo nivel de ingresos por IVA, ampliando la base impositiva y asegurar una fiscalidad menos sesgada hacia el endeudamiento y vivienda en propiedad.

Con objeto de dar cumplimiento a la recomendaciones específicas adoptadas el 10 de julio de 2012 por el Consejo ECOFIN, se adoptó el Real Decreto-ley 20/2012 de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Dicho RDL recoge importantes modificaciones en el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), como ha sido la subida de tipos impositivos a partir del 1 de septiembre de 2012, el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, suprimiendo la compensación fiscal por deducción en adquisición de vivienda, y el Impuesto sobre Sociedades, limitando la compensación de bases negativas y la deducibilidad de los gastos financieros o aumentando los pagos fraccionados.

Las medidas contenidas en el RDL 20/2012 se complementaron posteriormente con la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica. En dicha ley se recoge, en el IRPF, la eliminación de la deducción por inversión en vivienda habitual para nuevos compradores a partir de 1 de enero de 2013, y un gravamen especial para los premios de las loterías del Estado, Comunidades Autónomas, Organización Nacional de Ciegos Españoles, Cruz Roja Española y entidades análogas de carácter europeo, que hasta el 1 de enero de 2013 estaban exentas. En el Impuesto de Sociedades, se limita parcialmente a las grandes empresas la amortización fiscalmente deducible, y en los tres impuestos sobre la renta (Impuesto de Sociedades, Impuesto sobre la Renta de no Residentes e IRPF por actividades económicas) se da la posibilidad de que los sujetos pasivos realicen una actualización de balances.

Por otro lado, la reforma de la fiscalidad medioambiental se ha articulado mediante la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética, que contempla la creación de tres nuevos impuestos y el incremento de la tributación de los impuestos especiales. En este mismo ámbito de la imposición sobre los productos energéticos, la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, modificó al alza el tipo 0 que existía sobre los biocarburantes.

Para garantizar el cumplimiento de la senda de consolidación fiscal comprometida, se prevén una serie de medidas que contribuirían a obtener recursos adicionales desde 2013.

En el ámbito del Impuesto de Sociedades, se dota de continuidad a las medidas adoptadas con carácter temporal para 2012 y 2013, el pago fraccionado mínimo general del 12% del resultado contable para determinadas entidades, el incremento de tipos del pago fraccionado, la limitación de la deducibilidad del fondo de comercio, la limitación de la

deducibilidad de los activos intangibles de vida útil indefinida, la incorporación en la base imponible del pago fraccionado del 25% de los dividendos y rentas exentos en virtud del artículo 21 del TRLIS y la limitación de las amortizaciones fiscalmente deducibles. Estas medidas evitan el impacto negativo inicialmente previsto, lo que permite mantener la tendencia positiva en la recaudación del impuesto hasta 2015 (Cuadro 3.3.2). Asimismo, se practican nuevos ajustes que contribuyen al ensanchamiento de las bases imponibles para seguir recuperando la tributación efectiva por el impuesto.

En segundo lugar, en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, también se dota de continuidad al gravamen complementario a la cuota íntegra estatal que se estableció inicialmente para los periodos impositivos 2012 y 2013 por el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público. El impacto diferencial de esta medida supone evitar el impacto negativo inicialmente previsto en 2014.

En tercer lugar, se realizan modificaciones legislativas en el IVA aplicable a determinados productos sanitarios y a los servicios realizados por los notarios en relación con transacciones financieras para cumplir con la normativa comunitaria y las Sentencias del Tribunal de Justicia (asunto C-360/2011).

Por último, y de acuerdo con las recomendaciones de la Unión Europea, de profundizar en el objetivo de desplazar la fiscalidad desde el trabajo hacia los consumos que presentan mayores externalidades negativas, se establecen nuevos impuestos directos medioambientales y se modifican los impuestos especiales. Al mismo tiempo, se revisará el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (conocido como impuesto de circulación) con objeto de introducir criterios ambientales.

Con objeto de dotar de mayores recursos a las Entidades locales, igualmente se dota de continuidad al incremento del tipo impositivo del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, para los inmuebles urbanos de mayor valor, establecido también en diciembre de 2011. Esta medida evita el impacto negativo inicialmente previsto para 2014.

En relación con los ingresos de las Comunidades Autónomas, se fija un tipo de gravamen positivo, aunque muy reducido (en torno al dos por diez mil), en el Impuesto sobre los depósitos de las entidades de crédito que se configuran como sujetos pasivos del tributo. El objetivo sería obtener recursos para compensar a las CCAA que ya tenían implantados impuestos autonómicos similares, y que deben ser compensadas por imperativo legal.

Además, de acuerdo con lo anunciado en el debate sobre el Estado de la Nación, junto con el mantenimiento de las medidas de consolidación fiscal, que han restablecido la credibilidad en las cuentas públicas españolas, se aprobarán medidas selectivas de estímulo al crecimiento económico:

En primer lugar, con efectos a partir de 1 enero 2014, se crea un régimen especial en el IVA, de carácter optativo, que permitirá a los sujetos pasivos evitar el ingreso del IVA hasta que se cobre la factura (criterio de caja). Con

esta medida se evitará a muchas empresas las tensiones de tesorería asociadas a la actual necesidad de abonar el IVA a Hacienda antes de haber recibido ellas mismas el pago del cliente. La implantación de la medida no supone un coste sino que implica un desplazamiento impositivo, con lo que en 2014 se recaudarán menores ingresos que se recuperan en 2015.

En segundo lugar, con el objetivo de incentivar la capitalización empresarial y la inversión, favorecer las actividades de investigación y desarrollo y dar a las empresas mayor seguridad jurídica se potenciarán algunos incentivos fiscales del Impuesto sobre Sociedades.

Por último, también se establecerá un nuevo incentivo fiscal en el IRPF, con el objeto de favorecer la captación por empresas, de nueva o reciente creación, de fondos propios procedentes de particulares que aporten capital financiero y, en su caso, también aporten sus conocimientos empresariales o profesionales.

En conjunto, como se refleja en el Cuadro 3.3.2 las medidas tributarias, sin contar otros ingresos de Comunidades Autónomas ni de cotizaciones, permiten un ingreso adicional de 17.005 millones en 2013, 4.708 millones en 2014 y 562 millones en 2015, en el que participa en mayor medida la imposición indirecta y medioambiental.

A más tardar, en 2015 se procederá a la reversión completa del recargo extraordinario sobre el IRPF introducido en diciembre de 2011, sin que ello sea un obstáculo para el cumplimiento de los objetivos fiscales proyectados para dicho año y posteriores.

Políticas de gasto. Junto con las medidas previstas en el plan 2013-2014 presentado en agosto de 2012 se han adoptado otras y se incluye la planificación de medidas adicionales con impacto a partir de 2013.

Destaca la reforma de las AAPP con impacto en distintos ámbitos de las Administraciones. En primer lugar, estableciéndose la Comisión de Reforma de las AAPP, (CORA). Esta Comisión busca la forma en que se alcance una Administración Pública austera y eficiente que sea un valor competitivo para España, racionalizando estructuras, procedimientos y recursos. Los trabajos finalizarán el próximo 30 de junio.

Su resultado, como parte de la consolidación de los Presupuestos Generales del Estado, permitirá sustanciales ahorros en el gasto del Estado. Los trabajos de la Comisión, están estructurados en las siguientes líneas de actuación:

- **Duplicidades administrativas.** Tiene por objeto identificar y eliminar duplicidades y reforzar los mecanismos de cooperación, de modo que se abarate el coste de la actividad administrativa. En la medida en que las competencias atribuidas a la Administración Local están ya siendo objeto de reforma en un proyecto de modificación de su Ley de Bases, las duplicidades a identificar en este estudio son las que se producen entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas.

- **Simplificación administrativa.** Revisará las trabas burocráticas que dificultan la tramitación de los procedimientos administrativos con el fin de conseguir una mayor simplificación que redunde en beneficio de los ciudadanos.
- **Gestión de servicios y medios comunes.** Tiene por objeto centralizar actividades de gestión que, por ser similares o de la misma naturaleza, puedan desempeñarse de forma unificada o coordinada, aprovechando así en mayor medida los medios públicos.
- **Administración institucional.** Se analizará la distinta tipología de entes que la componen y se revisará el marco normativo y los modelos que en él se identifican como óptimos. Se plantearán las modificaciones que convengan en la lista de entidades existentes.

Durante 2013, en el Estado, además de las medidas de ingresos y las adoptadas en materia de políticas de empleo, está previsto adoptar medidas de gasto con el fin de conseguir ahorro adicional en los presupuestos generales del Estado por un importe de cerca de 1.000 millones de euros, descontando las medidas de función pública. Estas medidas afectan a los capítulos II, IV, VI y VII de todos los departamentos ministeriales, siendo destacable también que una parte de las correcciones se llevará a cabo en conceptos destinados a transferir recursos finalistas a las CCAA que se reparten mediante conferencias sectoriales, de manera que las CCAA habrán de minorar a su vez el gasto en estas políticas en el importe que van a dejar de percibir.

Por lo que se refiere a 2014, con carácter inmediato el gobierno procederá a determinar el límite de gasto no financiero del Estado incluyendo las medidas de contención del gasto que permitirán alcanzar el objetivo de estabilidad presupuestaria sobre la base de las previsiones de ingresos que incorporarán el efecto de las medidas tributarias adoptadas. En este sentido, es de destacar el creciente impacto en el presupuesto de gastos de medidas adoptadas en ejercicios precedentes, como puede ser la práctica congelación de la oferta de empleo público, así como del estricto control de las tasas de reposición de efectivos, que generarán importantes ahorros en el capítulo de personal, o las medidas de racionalización administrativa derivadas de CORA, de las cuales ya durante este ejercicio se espera que generen los primeros ahorros, desplegando sus efectos plenos en los ejercicios 2014 y siguientes.

Por lo que se refiere a las transferencias corrientes, se continuará abundando en su revisión y adecuación, valorando la oportunidad de suprimir líneas de subvenciones que no resulten esenciales. Esta racionalización del gasto corriente irá acompañada de una optimización de la política de inversiones, que procurará que los recursos disponibles tengan el máximo impacto en la economía, estimulando el crecimiento y el empleo, con el menor coste posible, en línea con la Estrategia Europa 2020 y con las prioridades derivadas de las perspectivas financieras recientemente acordadas.

En segundo lugar, dentro de la reforma de las AAPP destacan las medidas en función pública. El impacto esperado en todas las AAPP es de 3.700 M€ en 2013 (el impacto negativo del Cuadro 3.3.2 aparece por diferencia con 2012) y 1.650 adicionales en 2014, en medidas tan importantes de eficiencia de las

AAPP como: jornada mínima de 37,5 horas, reducción de los créditos y los permisos sindicales; máximo de 3 días de libre disposición y por antigüedad; restricción de la oferta de empleo público; control de la incapacidad temporal. Trabajos preparatorios de la carrera profesional de la función pública.

En tercer lugar, destaca la próxima reforma de la Administración local. Se ha informado en Consejo de Ministros el Anteproyecto de Ley de reforma local para mejorar la **eficiencia en la prestación** de los servicios y su sostenibilidad. El impacto de la reforma es crucial, con un ahorro esperado de 8.000 M€ en 2014 – 2015, en los que se concentra el mayor impacto. Esta reforma conlleva un importante esfuerzo en términos de reorganización de competencias entre niveles de las AAPP, así como de mejora profesional de la función pública a nivel local.

En 2013, antes de la implantación de la reforma local, las entidades locales prevén un esfuerzo importante con un impacto de más de 2.000 millones de euros, la mitad materializado en caída de inversiones. Para los años siguientes por el lado del ingreso se prevé el mantenimiento del aumento del IBI.

Además, las CCAA tienen previsto un importante esfuerzo en 2013 en sus propios presupuestos en todos los ámbitos y al mismo tiempo, las reformas de sanidad y educación iniciadas a partir de los RDL 14 y 16/ 2012 siguen teniendo impacto en 2013 debido a que en educación solo tuvo impacto 4 meses de 2012 y en sanidad un semestre. En conjunto se espera un impacto por el lado del gasto de más de 6.000 millones de euros materializados principalmente en estos sectores, donde se concentran los gastos de las CCAA, esfuerzo que deberá continuar en los años siguientes por el lado del gasto, en torno a 2.000 millones adicionales cada año. Por el lado de ingresos en CCAA, existe margen todavía para agotar la capacidad normativa actual en impuestos propios. La estimación para los años siguientes asciende a 2.000 millones adicionales anuales, que se basa en continuar con la tendencia actual de aumento de la capacidad normativa en tributos cedidos y el margen en tributos propios, en particular los medioambientales. En el ámbito de cuidados de larga duración se espera un mayor ahorro en torno a 1.200 millones en 2013 y 500 millones en 2014 por la implantación de la reforma iniciada en 2012.

Políticas de empleo: Las medidas adoptadas en 2012 tienen su mayor impacto en 2013 (más de 3.000 millones de euros) debido al tiempo necesario para su implantación o por los meses necesarios para que los colectivos se vean afectados. Son medidas ya aprobadas en 2012 y especificadas en el plan bienal de agosto 2012, por ejemplo en materia de supresión de bonificaciones a la contratación, eliminación del subsidio especial para mayores de 45 años que agotan prestación contributiva, racionalización del subsidio para mayores de 52 años, exigencia de haber trabajado anteriormente para acogerse a la Renta Activa de Inserción, prestación por desempleo, eliminación de la cobertura de parte de las contribuciones a la Seguridad Social en el período de desempleo, ajuste de la prestación por desempleo modificación de prestaciones y subsidios ligados a contratos a tiempo parcial.

En 2013, se impulsará la eficiencia de las políticas activas de empleo a través de una mayor colaboración entre los servicios públicos de empleo nacional y autonómicos, así como a través del impulso de la colaboración público privada. Se avanzará, a su vez, en una mayor vinculación de las políticas activas y pasivas de empleo. Todo ello permitirá una mejor inserción de las personas en situación de desempleo y un avance en materia de lucha contra el fraude.

La nueva reforma del sistema de políticas activas de empleo reside en la orientación a resultados: se plantean unos objetivos comunes, que determinan las prioridades para cada ejercicio y hacia los que deberán trabajar los Servicios Públicos de Empleo, poniendo en común los datos necesarios para el seguimiento y evaluación. El nuevo marco de políticas activas refuerza así la eficacia de las políticas activas de empleo y fomenta la eficiencia en las decisiones de gasto.

Medidas para fortalecer la coordinación entre los servicios públicos de empleo y colaboración público privada. El Acuerdo marco para la colaboración público privada en intermediación laboral supone la actuación coordinada de los Servicios Públicos de Empleo autonómicos y el estatal. El Portal Único de Empleo posibilitará la difusión de las ofertas, demandas de empleo y oportunidades de formación existentes en toda España, así como en el resto de los países del Espacio Económico Europeo. Para ello, los Servicios Públicos de Empleo registrarán todas las ofertas y demandas de empleo en las bases de datos del Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo. El Servicio Público de Empleo Estatal garantizará la difusión de esta información a todos los ciudadanos, empresas y administraciones públicas como garantía de transparencia y unidad de mercado.

Medidas en el ámbito de la formación para la mejora de la calidad de la formación profesional para el empleo, profundizando en su mejor adecuación a las necesidades reales del tejido productivo, en particular en materia de actualización y revisión de los certificados de profesionalidad.

Medidas para colectivos especialmente afectados por el desempleo, en particular, para los jóvenes. Para ello se ha presentado la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016.

Las medidas anteriores se complementarán con nuevas acciones en materia de políticas activas y pasivas de empleo en 2015.

En el ámbito de la Seguridad Social, se prevé el impacto de las medidas del RDL 5/2013 de casi 1.000 millones de ahorro anual a partir de 2014. Este ahorro se considera previsto en las medidas del plan bienal para 2014 y sería adicional para 2015. A ello se uniría en el futuro la aplicación de las medidas derivadas de reforma del sistema que se están valorando en la actualidad para su aprobación en los próximos meses, principalmente el factor de sostenibilidad, así como el posible impacto de la futura Ley de Desindexación. En relación con el factor de sostenibilidad, un cálculo a priori indicaría que su entrada de vigor podría moderar la evolución del gasto en torno a 2 décimas del PIB de media anual, desde su entrada en vigor hasta 2016. Por su parte, la Ley de

Desindexación también tendría un impacto sobre la evolución del gasto público.

El Cuadro 3.3.2. muestra a continuación una síntesis del impacto de estas medidas agrupadas en los principales capítulos de ingresos y gastos. El cuadro incluye los aproximadamente 3.000 M de medidas adicionales que se adoptarán en 2013 para alcanzar el objetivo de necesidad de financiación del 6,3% del PIB para el conjunto de las Administraciones Públicas que, como se detalló en los párrafos precedentes, incluirían unos 800 M en medidas de imposición sobre consumos que presentan mayores externalidades negativas, otros 1.000 M en mejora de la coordinación de las políticas activas y pasivas de empleo y finalmente otros 800 M derivados de medidas adicionales de ahorro de gasto en una serie de capítulos presupuestarios del Estado.

Como garantía adicional, si en el mes de septiembre de 2013 el Gobierno identificara alguna desviación en la ejecución presupuestaria, se adoptarían nuevas medidas de no disponibilidad presupuestaria para cumplir los objetivos presupuestarios.

Cuadro 3.3.2 Impacto de los principales cambios normativos

Medidos por su efecto diferencial respecto al año anterior

	Porcentaje del PIB			
	2012	2013	2014	2015
Total Gastos	2,5	1,5	0,9	1,0
Empleo Público	0,5	-0,2	0,2	0,1
Políticas de empleo	0,1	0,4	0,0	0,0
Gasto social (dependencia)	0,0	0,1	0,1	0,0
Otro gasto PGE (incluido CORA)	0,8	0,4	0,1	0,1
Medidas CCAA (sin medidas empleo público)	0,9	0,6	0,2	0,2
Reforma local y planes de ajuste	0,1	0,2	0,3	0,5
Gasto Seguridad Social	0,0	0,0	0,1	0,1
Total Ingresos	1,7	2,1	0,7	0,3
Impuestos totales	1,2	1,6	0,4	0,1
IRPF e Impuestos sobre no residentes	0,3	0,3	0,0	0,0
Impuesto sobre sociedades	0,4	0,0	0,3	-0,1
Regularización DTE y lucha contra el fraude	0,1	0,0	0,1	0,0
Imposición medioambiental y canon hidráulico	0,0	0,2	0,0	0,0
IVA	0,1	0,8	0,0	0,1
Impuestos especiales	0,0	0,2	0,0	0,0
Otros	0,0	0,0	0,0	0,0
IBI	0,1	0,0	0,0	0,0
CCAA medidas de ingresos	0,4	0,3	0,2	0,2
Ingresos cotizaciones Seguridad Social	0,0	0,2	0,0	0,0
Lucha fraude Seguridad Social	0,2	0,0	0,0	0,0
Total	4,2	3,6	1,6	1,3

La tabla anterior no recoge los impactos de futuras medidas a aprobar en el ámbito de la Seguridad Social, por lo que las cifras de medidas discrecionales que proporciona el mismo se encuentran sesgadas a la baja. Ahora bien, tras la aprobación de las mismas el monto total de medidas podría incrementarse al menos en entre 2 y 3 décimas entre 2014 y 2015, situándose por tanto en 1,7

en ambos años. Además, en 2015 habría que añadir el impacto de las medidas adicionales en materia de políticas activas.

Comparando estos resultados con las estimaciones de necesidad de medidas discrecionales que se proporcionan en la sección 3.6, se aprecia que los esfuerzos comprometidos hasta 2015 se encuentran siempre dentro del rango de estimación de dicha necesidad. Si en cualquiera de estos años se evidenciara la necesidad de adoptar más medidas para alcanzar los objetivos presupuestarios proyectados, el Gobierno lo hará automáticamente.

El año 2016 no queda recogido en esta tabla de medidas, al resultar complicado a tres años vista lograr una definición de las mismas con el mismo grado de precisión que el aplicado en 2014 y 2015. Además, 2016 es un año que queda más allá del horizonte de la actual legislatura, por lo que no parece prudente realizar en este momento unos compromisos en firme sobre las características de las medidas a adoptar. No obstante, el apartado 3.6 evalúa también las necesidades de medidas discrecionales en este año y se dispone ya de una batería de propuestas viables.

Desde un punto de vista macroeconómico, los avances en la contención del gasto incluidos en el Programa de Estabilidad reducen el peso del gasto en el PIB tal como muestra el Cuadro 3.3.1 desde un 43,3% en 2013 al 39,7% en 2017. Por otra parte, desde un punto de vista funcional, se produce también una variación apreciable del peso de los distintos componentes del gasto en el PIB tal como muestra el Cuadro 3.3.3.

Cuadro 3.3.3 Cambio en la estructura del gasto por funciones

	Peso gasto 2011 PIB	Peso gasto 2016 PIB	% Variación Peso en el PIB
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (S.13)			
1 Servicios públicos generales	5,7	6,1	7,2
2 Defensa	1,1	0,8	-20,6
3 Orden público y seguridad	2,2	1,7	-22,4
4 Asuntos económicos	5,3	3,3	-38,0
5 Protección del medio ambiente	0,9	0,6	-30,6
6 Vivienda y servicios comunitarios	0,6	0,4	-42,0
7 Salud	6,3	5,4	-15,6
8 Actividades recreativas, cultura y religión	1,5	1,0	-36,1
9 Educación	4,7	4,0	-15,7
10 Protección social	16,9	16,6	-1,8
Gasto total	45,2	39,7	-12,0
Fuentes: INE y Ministerios de Economía y Competitividad y Hacienda y AAPP			

Entre el año 2011, último para el que la Intervención General de la Administración del Estado ha elaborado los datos de la distribución del gasto por funciones, hasta el año 2016, se reduce el peso en el PIB de todos los renglones con la excepción de los servicios públicos generales que aumentan ligeramente. La razón de este aumento es que esta función incluye el pago por intereses que pasa de suponer algo menos del 2,5% del PIB de 2011 al 3,6%

en 2016, casi 1,2 puntos porcentuales más. Deduciendo de este renglón el aumento de los pagos por intereses, el resto de los gastos en servicios públicos generales reduce su peso en el PIB un 23,7%, netamente más que la reducción media que es del-12%.

Por lo demás, la menor reducción en el peso sobre el PIB corresponde a los gastos de protección social (-1,8%), que junto con los pagos por intereses son los únicos que experimentan un aumento nominal en el período. Las funciones de Salud y Educación son las siguientes en el orden de menores reducciones, mientras que la corrección recae en mayor medida en las demás funciones con la mayor reducción porcentual en la de vivienda y servicios comunitarios (42%).

3.4. Previsiones de deuda pública

En 2012 la ratio deuda pública/PIB aumentó en España 15 puntos porcentuales de PIB hasta alcanzar el 84,2% (Cuadro 3.4.2). Este sensible avance se produjo, principalmente, como consecuencia de las operaciones financieras realizadas por el Estado, entre otras, en el marco de la reestructuración y recapitalización bancaria, así como para dotar de liquidez a las administraciones territoriales para cubrir sus necesidades financieras y el pago a sus proveedores. Estas operaciones se reflejaron en un déficit primario del 7,7% del PIB (al incluir 3,6 puntos de ayudas financieras a la banca, computadas como transferencias de capital) y en un ajuste déficit-deuda de 3,4 puntos, muy superior a la trayectoria histórica de este componente, debido, en buena medida, a los activos financieros adquiridos por el Estado como resultado de las operaciones citadas. El fuerte aumento de los activos financieros durante el pasado año se vio, en parte, contrarrestado por el también sensible aumento de las operaciones financieras entre administraciones públicas ya que la deuda (PDE) se contabiliza en términos netos. Por otro lado, en 2012 se produjo, por primera vez en muchos años, un importante descenso del saldo de las operaciones pendientes de pago de las administraciones públicas, ejerciendo un efecto alcista sobre las necesidades de endeudamiento de estas administraciones. Adicionalmente, el componente de otros ajustes, que recoge el efecto de factores diversos, como las diferencias entre los intereses pagados y devengados, o entre el nominal emitido y el efectivo captado en las emisiones a descuento, etc., contribuyó a reducir ligeramente el ajuste entre deuda y déficit en 2012 (Cuadro 3.4.1). Finalmente, el descenso del PIB nominal, aumentó 0,9 puntos porcentuales la relación deuda/PIB. Pese al aumento registrado el pasado año, la deuda pública española se situaba todavía por debajo de la media del área del euro (90,6%).

Al finalizar el año 2013, la deuda pública representará el 91,4 % del PIB, 7,2 puntos más que a finales del año 2012. En el aumento respecto del año anterior la principal aportación corresponderá al déficit que se prevé para 2013, un 6,3% del PIB al que se añadirá un ajuste déficit-deuda de 1 punto porcentual del PIB compensado mínimamente por el ligero avance del PIB nominal, con un efecto sobre la ratio de deuda de -0,1 puntos.

Cuadro 3.4.1 Ajuste stock-flujo de la deuda en 2012

	2012
Ajuste stock-flujo	3,4
Activos financieros	10,9
Cuentas pendientes de pago	2,7
Operaciones entre AA.PP.	-9,8
Otros ajustes	-0,3
Fuente: Banco de España	

La corrección de déficit prevista para 2013 incluye los efectos sobre la deuda pública de instrumentos como el Fondo de Amortización del Déficit Eléctrico, el Fondo para la Financiación del Pago a Proveedores y las partes asignadas a España del préstamos a Grecia, Portugal e Irlanda así como del préstamo para la recapitalización del sistema financiero español llevado a cabo por el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera.

Como se observa en el Cuadro 3.4.2, el stock de deuda continuará su avance hasta 2016 a ritmos progresivamente menores como consecuencia de la paulatina reducción del déficit primario, que a partir del año 2016 se convierte en superávit primario. A esta mejora del saldo primario a lo largo del periodo, derivada de los esfuerzos de consolidación fiscal, se unirá la disminución del diferencial entre el tipo implícito de la deuda y el aumento del PIB nominal que contribuye a situar la deuda pública española en una trayectoria sostenible con aumentos progresivamente menores de la ratio deuda/PIB que pasarán a ser reducciones más allá del horizonte de la previsión.

En el conjunto del periodo 2013-2016 la ratio de deuda aumentará en 15,6 puntos porcentuales de PIB, hasta el 99,8%. La mayor contribución a este aumento derivará de los pagos por los intereses de la deuda, con 14 puntos, los déficits primarios, con 4,6 puntos, y el ajuste stock-flujo con 4 puntos, mientras que el crecimiento del PIB nominal a lo largo del periodo de proyección detraerá unos 7 puntos a la ratio de deuda.

Cuadro 3.4.2 Dinámica de la deuda pública
% de PIB

	2012	2013	2014	2015	2016	Variación 2012- 2016
1. Nivel de deuda bruta	84,2	91,4	96,2	99,1	99,8	15,6
2. Variación en el nivel de deuda	15,0	7,2	4,8	2,9	0,7	15,6
Contribuciones a la variación en el nivel de deuda						
3. Saldo presupuestario primario	-7,7	-3,0	-2,0	-0,5	0,9	-4,6
4. Intereses pagados	3,0	3,3	3,5	3,6	3,6	14,0
5. Efecto del crecimiento nominal del PIB	0,9	-0,1	-1,6	-2,2	-3,0	-7,0
6. Otros factores (ajuste deuda-déficit)	3,4	1,0	1,0	1,0	1,0	4,0
p.m.: Tipo de interés implícito	4,25	3,93	3,86	3,82	3,77	

Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad

3.5. Orientación cíclica de la política fiscal

Con objeto de analizar la orientación de la política fiscal, la Actualización del Programa de Estabilidad 2013-2016 proporciona estimaciones del producto potencial de la economía española siguiendo la metodología de la función de producción utilizada por la Comisión Europea (CE) y acordada en el seno del Grupo de Trabajo del *Output Gap* (OGWG). Además, en esta ocasión se ha introducido un cambio estadístico y se ha contrastado el método oficial de cálculo del crecimiento potencial mediante una variante metodológica. En concreto, el cambio estadístico consiste en la utilización de las proyecciones de población de corto plazo publicadas por el INE en noviembre de 2012, por ser estas más recientes que las publicadas por EUROSTAT.

Por lo que respecta a las variantes metodológicas, hay que destacar en primer lugar que la gama de posibilidades para estimar el crecimiento potencial de una economía son muy amplias. Solo por citar un ejemplo, los métodos utilizados por la CE, el FMI y la OCDE presentan divergencias importantes entre ellos, con las consiguientes diferencias de resultados y la incertidumbre notable a que está sometida su interpretación. En particular, la metodología empleada por la CE (que los Estados Miembros deben emplear en sus Programas de Estabilidad y Convergencia) genera perfiles de crecimiento potencial considerablemente procíclicos, que tienden a mimetizar de cerca las tasas del PIB observado. La tasa de desempleo de equilibrio estimada por este método (NAWRU) también tiende a replicar las variaciones de la tasa de desempleo observada, implicando un grado de histéresis escasamente realista. En este sentido, otros métodos, como el de la OCDE, presenta resultados menos contraintuitivos. Así, en su *Economic Outlook* de 2012, esta organización estimaba un crecimiento potencial para España de 1,5% en media en el período 2012-2017, considerablemente superior al que se obtiene con el método de la CE, como veremos a continuación.

La principal consecuencia de la prociclicidad del potencial de la CE es que, en épocas recesivas, tiende a infraestimar los niveles de brecha cíclica y por tanto a sobreestimar el déficit público estructural. También las variaciones de la brecha cíclica (*output gap*), suelen subestimarse, con lo que la estimación del esfuerzo estructural realizado por un país durante un proceso de consolidación fiscal se sesga a la baja. Este ha sido el caso de España durante 2012.

Para mitigar el problema de la prociclicidad, aspecto que ha sido a menudo debatido en el OGWG, se ha utilizado en esta ocasión, junto al método oficial de la CE, una especificación *forward-looking* alternativa de la curva de Phillips para calcular la NAWRU, frente al actual modelo de expectativas estáticas de la Comisión Europea. Esta variante fue debatida en el seno del OGWG del mes de enero de 2013, si bien hasta el momento no ha sido incorporada a la metodología oficial. En síntesis, esta estimación genera tasas de equilibrio de desempleo más estables en el tiempo y con ello un crecimiento potencial más suavizado y cercano a la idea intuitiva de crecimiento potencial. La contrapartida es que las brechas cíclicas que se derivan a partir de estas sendas de crecimiento potencial son también mayores y los déficits estructurales, menores. La aplicación de esta metodología en cualquier caso no implica una “depuración” total del cálculo de potencial de factores procíclicos: por ejemplo, la estimación de la NAWRU sigue siendo muy sensible al denominado “problema del punto final”, o última observación anual considerada en el proceso estadístico de extracción de dicha tasa. Desde el punto de vista de la evaluación del impacto de las reformas en el mercado laboral sobre el crecimiento potencial, estas limitaciones en la metodología enmascaran a menudo la verdadera repercusión de la reforma sobre ciertas variables clave, como la tasa de desempleo de equilibrio.

Los Cuadros 3.5.1 y 3.5.1 Bis muestran las tasas de crecimiento previstas para el PIB real en el escenario central para el período 2013-2016, así como el PIB potencial estimado para dicho periodo y las aportaciones al crecimiento de sus principales componentes. El Cuadro 3.5.1. se basa en el método alternativo de cálculo de la NAWRU, mientras que en 3.5.1 Bis. refleja el método oficial basado en expectativas estáticas en el proceso de formación de salarios.

Cuadro 3.5.1 Evolución cíclica (1)
% de PIB, salvo indicación en contrario

	2012	2013	2014	2015	2016
1. Crecimiento real del PIB (% variación)	-1,4	-1,3	0,5	0,9	1,3
2. Capacidad(+) o necesidad(-) de financiación	-10,6	-6,3	-5,5	-4,1	-2,7
3. Intereses	3,0	3,3	3,5	3,6	3,6
4. Medidas temporales	-2,7	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Crecimiento del PIB potencial (% variación)	0,1	-0,3	-0,3	-0,3	-0,2
Contribuciones:					
- trabajo	-0,6	-0,7	-0,6	-0,5	-0,5
- capital	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2
- productividad total de los factores	0,5	0,3	0,2	0,1	0,2
6. Output gap	-7,7	-8,5	-7,8	-6,7	-5,3
7. Saldo cíclico	-3,7	-4,1	-3,7	-3,2	-2,5
8. Saldo cíclicamente ajustado (2-7)	-7,0	-2,3	-1,7	-0,9	-0,2
9. Saldo primario cíclicamente ajustado (8+3)	-4,0	1,0	1,8	2,7	3,5
10. Saldo estructural (8-4)	-4,3	-2,3	-1,7	-0,9	-0,2
11. Saldo estructural primario (10+3)	-1,3	1,0	1,8	2,7	3,5

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

Como contraste, puede observarse el siguiente cuadro relativo al método considerado por la Comisión Europea.

Cuadro 3.5.1.Bis Evolución cíclica (1)
% de PIB, salvo indicación en contrario

	2012	2013	2014	2015	2016
Crecimiento potencial del PIB (% variación)	-0,4	-0,8	-0,8	-0,7	-0,6
Contribuciones:					
- trabajo	-1,1	-1,2	-1,0	-1,0	-0,9
- capital	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2
- productividad total de los factores	0,5	0,3	0,2	0,1	0,2
Output gap	-6,0	-6,4	-5,2	-3,7	-1,8
(1) Utilizando PIB Potencial (función de producción). NAWRU calculada con Curva de Phillips <i>backward-looking</i>					
Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad					

El PIB potencial disminuye durante el periodo de previsión, más intensamente en el método vigente de la CE y, en el resultado del método alternativo, un 0,3% en media anual en los tres primeros años y un 0,2% en 2016, evolución contractiva que se explica por la detracción al crecimiento del factor trabajo y la aportación menos positiva de la Productividad Total de los Factores (PTF). A su vez, el comportamiento del factor trabajo refleja el incremento de la tasa de paro estructural y la reducción de la población en edad de trabajar consecuencia del descenso de los flujos netos migratorios. No obstante, es preciso destacar que los efectos de la crisis sobre el paro estructural se prolongan de modo artificial durante algunos años incluso una vez concluida la crisis, a consecuencia de la extensión mecánica de la NAWRU que durante algunos años realiza el método de la CE.

Dadas las estimaciones de PIB potencial y las previsiones de PIB real, la brecha de producción o output gap será en 2013 más negativa que la del pasado ejercicio, si bien a partir de 2014 se reducirá progresivamente, hasta situarse en -1,8% con el primer método y -5,3% con el alternativo al final del horizonte de previsión; a partir de 2017, continuará cerrándose a mayor ritmo.

Para pasar de los déficits cíclicamente ajustados a los déficits estructurales se restan las medidas que constituyen one-offs en cada año. Las medidas consideradas en cada año vienen recogidas en la siguiente tabla:

Cuadro 3.5.2 Medidas one-off en 2012

	2012
Suspensión de la paga extra de Navidad func.	0,5
Contribución extraordinaria al FGD	0,1
Regularización	0,1
Cambio calendario pagos IS	0,2
Min. Pagos fraccionados	0,1
Gravamen especial sobre div.ext	0,0
Recapitalización bancaria	-3,7
Reducción temporal del IVA para adquisición nuevas viviendas	-0,1
Total	-2,7
Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas	

El método derivado del cálculo alternativo de la NAWRU, al caracterizarse por una senda más suave de crecimiento potencial, implica una diferencia apreciable de los saldos estructurales con los que apunta la CE en sus previsiones de invierno. Así, para ilustrar esta diferencia (y para una senda de crecimiento del PIB relativamente similar), en 2013 el saldo estructural de las AAPP asciende a -2,3% del PIB de acuerdo con esta última estimación, mientras que en las previsiones de invierno de la CE se situaba en -4,7% del PIB. Conforme a este dato, dos terceras partes del déficit estructural de 2011 (-6,2% del PIB) se habrían eliminado entre 2012 y 2013, lo que da idea del gran esfuerzo llevado a cabo en materia fiscal durante ambos años.

Pasaremos ahora a evaluar los esfuerzos estructurales resultantes de cada método. En primer lugar, conviene recordar que en su última estimación de enero de 2013 la CE cifraba en aproximadamente 2,6 pp el esfuerzo estructural en el año 2012, resultante tanto de la reducción del déficit estructural propiamente dicha como de la suma de una caída extraordinaria y no prevista de ingresos (revenue shortfalls)⁵ por importe de unos 1,5 pp de PIB, que implicó la adopción de medidas de consolidación extraordinarias. Para el año 2013 también la última estimación de la CE, incluyendo caídas de ingresos, apuntaba a un esfuerzo estructural de 2,6 pp, aunque esta cifra habrá de ser reevaluada en el próximo informe de Cumplimiento Efectivo de la Recomendación de Déficit Excesivo por España, a publicar en el mes de mayo de 2013. En ambos años las cifras que se proporcionan en la tabla no incluyen el ajuste por caída extraordinaria de ingresos, cuya cuantificación depende en última instancia de las nuevas previsiones macroeconómicas de primavera de la CE.

Los esfuerzos estructurales son superiores (y seguramente más realistas) cuando se calcula la NAWRU por el procedimiento en estudio en el OGWG. La razón es que, en recesión, el descenso del output gap queda menos enmascarado por

⁵ Estas pérdidas de ingresos suelen estar asociadas a los denominados "efectos composición", o repercusiones de los cambios en la composición sobre el PIB sobre la recaudación impositiva. En el apartado 3.7. se volverá sobre esta cuestión.

la prociclicidad del potencial, mientras que en expansión la menor prociclicidad de la NAWRU implica una menor contracción de la brecha cíclica y hace necesaria una mayor reducción del estructural para alcanzar un objetivo de déficit dado. Para ser más precisos, los esfuerzos estructurales de los años 2012 y 2013 serían, de acuerdo con este cálculo, de 1,9 y 2 pp respectivamente, frente a 1,4 y 1,2 pp en las previsiones de invierno de la CE. Las diferencias entre las dos cifras obedecen principalmente a los siguientes factores: i) algunas discrepancias en cuanto a la valoración de medidas one-off en 2012, por 0,2 pp; ii) un mayor compromiso de reducción del déficit nominal en 2013 que el esperado por la CE en sus últimas previsiones (6,7%); iii) el resto se debería primordialmente a la eliminación parcial de la prociclicidad en esta Actualización del Programa, que generaría un mayor déficit cíclico en ambos años (en 2012, de 0,7 pp frente a 0,3 pp en la previsión de la CE, y en 2013 de 0,4 pp frente a 0 la CE) y una menor mejora del output gap a partir de 2014. Podría existir también un reducido residuo, debido a las diferencias en el escenario macroeconómico de partida.

A partir de 2014, los esfuerzos estructurales con este último método durante los tres años siguientes ascenderían a 0,7, 0,8 y 0,8 pp del PIB. Con ser menores que en los dos años anteriores, ello resulta consistente con el nivel de déficit estructural estimado a finales de 2013, en el sentido de que una parte sustancial del déficit estructural se habría eliminado acumuladamente ya entre 2012 y 2013. Esta senda, que equilibraría una posición necesariamente procíclica de la política fiscal con la existencia de una brecha cíclica todavía negativa hasta 2016, no es en absoluto menos exigente que la planteada en la última Actualización del Programa de Estabilidad, cuyos esfuerzos estructurales en 2014 y 2015 ascendían a 0,2 pp en cada año, circunstancia que también se cumple cuando el esfuerzo estructural se evalúa con el método oficial de la CE. Se trata por tanto de una senda que parte de la constatación de una mayor debilidad cíclica durante los años analizados y, como tal, aumenta el esfuerzo estructural necesario para alcanzar un determinado objetivo nominal de déficit.

También es interesante la evaluación del esfuerzo estructural haciendo uso del esfuerzo estructural primario, ya que los aumentos de la carga por intereses de la deuda pueden provocar una infravaloración del verdadero esfuerzo estructural. Desde este punto de vista, los esfuerzos estructurales primarios durante los años 2012 y 2013 ascenderían, tomando por ejemplo el método alternativo de estimación de la NAWRU, a 2,6 y 2,3 pp respectivamente, mientras que en 2014-16 serían de 0,8, 0,9 y 0,8 pp.

En la medida en que la estimación del esfuerzo estructural está afectada indirectamente tanto por la incertidumbre que envuelve al cálculo del crecimiento potencial como por todas las existentes en torno al efecto de las políticas de consolidación sobre los componentes de la demanda, se ha considerado oportuno proporcionar una horquilla de predicción de los esfuerzos estructurales⁶. En cualquier caso, debe tenerse en cuenta que el

⁶ Para calcular los extremos de los intervalos de predicción se han tenido en cuenta los esfuerzos obtenidos por ambas metodologías de extracción de NAWRU como ejercicios top-down, basados en la estimación de una senda de PIB mediante la aplicación de multiplicadores

esfuerzo estructural no es sino una estimación del valor que tomará a posteriori la diferencia entre saldos estructurales de años consecutivos y, por lo tanto, una variable más del conjunto de predicciones que incorpora el Programa de Estabilidad.

Cuadro 3.5.3 Intervalos de esfuerzos estructurales calculados con los métodos alternativos de estimación de la NAWRU

	2013	2014	2015	2016
Esfuerzo estructural (intervalo de previsión)	(1,8;2,1)	(0,6;0,8)	(0,7;0,9)	0,7;0,9)

Sin embargo, el esfuerzo estructural no es la medida más fiel del esfuerzo verdaderamente desplegado por un país para alcanzar un determinado objetivo de déficit. Determinadas variables con una evolución autónoma, como los gastos por intereses de la deuda o ciertas prestaciones sociales desvinculadas del ciclo (principalmente pensiones) elevan per se el déficit cuando se incrementan, ocultando así parte del verdadero esfuerzo llevado a cabo si éste se pretende medir a través del concepto de esfuerzo estructural. Análogamente, las aludidas pérdidas de ingresos tributarias ligadas a cambios en la composición del crecimiento tampoco quedan recogidas en la variación de los saldos estructurales, minusvalorando de esta forma el esfuerzo real. En el apartado 3.7 nos ocuparemos de esta cuestión.

3.6 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, 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 han utilizado de nuevo dos variantes de la metodología de la Comisión Europea para calcular el PIB potencial. La diferencia entre ambas, como se comentó en el apartado 3.5., consiste en la especificación utilizada para estimar la NAWRU de la economía española. En el primero de los ejercicios se ha empleado una especificación forward looking de la curva de Phillips, mientras que en la segunda se utilizan expectativas estáticas. Ambas especificaciones se aplican a la senda de crecimiento que se muestra en los cuadros siguientes durante el período que acaba en 2016, tal como se ha hecho en el resto del programa. Para garantizar la consistencia del PIB potencial utilizado en el resto del programa con el de este apartado, a

fiscales a un escenario baseline, sobre el que se deriva la senda de crecimiento potencial. Este "mallado" de resultados para la construcción de intervalos de predicción de los esfuerzos estructurales es una práctica frecuente.

partir del año 2017 el PIB potencial se obtiene por el procedimiento de extrapolación para un período de hasta 10 años que la Comisión presentó al Comité de Política Económica en enero/febrero de 2013.

Los cuadros 3.6.2 y 3.6.4 muestran una síntesis de las proyecciones macroeconómicas más allá de 2016. En ambos casos el crecimiento del PIB será el mismo, con una aceleración hasta un 3,2% en 2019 y una reducción de la tasa de paro que se situaría en 2019 por debajo del 15%. Hay que subrayar que estas proyecciones se han obtenido básicamente prolongando las tendencias de las principales variables hasta 2016, por lo que no tienen un carácter de previsiones económicas en sentido estricto.

Las dos especificaciones determinan momentos diferentes para alcanzar el objetivo de medio plazo, dado que el déficit estructural que muestran las dos en el año 2016 es algo distinto, aunque en ambos escenarios se aplican las mismas medidas de consolidación presupuestaria. En el caso de la curva de Phillips con expectativas dinámicas el objetivo se alcanza ya en el año 2017. En el caso de utilizar las expectativas estáticas, el objetivo se alcanzaría en el año 2019. En ambos las reducciones anuales del déficit estructural se cifran entre seis y siete décimas por año. Los saldos estructurales resultantes pueden observarse en las tablas 3.6.1. y 3.6.3. En el año 2019 se habría cerrado prácticamente la brecha cíclica con la variante del potencial calculada con expectativas dinámicas, mientras que en dicho año la brecha cíclica habría invertido ya su signo y sería positiva con la variante de NAWRU calculada con expectativas estáticas.

Pese a que se ha considerado un escenario de política fiscal constante, se observa un aumento en la ratio ingresos tributarios sobre PIB conforme pasan los años. La razón de esta tendencia es que el cuadro macroeconómico que se encuentra tras estas previsiones fiscales incorpora un mayor aumento de la demanda interna en los últimos años que, por su misma naturaleza, produce mayores niveles de recaudación, es decir, se revertirían parcialmente los efectos composición negativos que todavía tenían cierta incidencia al comienzo del horizonte de previsión.

Es importante destacar que, incluso con la especificación que resulta en una fecha más tardía, se alcanza una situación de equilibrio estructural en el año 2019, un año antes de la fecha límite establecida en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

**Cuadro 3.6.1 Convergencia al Objetivo de Medio Plazo (MTO): Plan
Presupuestario**
% de PIB, salvo indicación en contrario

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1. Capacidad(+) o necesidad(-) de financiación de las AAPP (2+3+4)	-10,6	-6,3	-5,5	-4,1	-2,7	-0,9
2. Saldo público estructural	-4,3	-2,3	-1,7	-0,9	-0,2	0,5
3. Saldo público cíclico	-3,7	-4,1	-3,7	-3,2	-2,5	-1,5
4. One-offs y otras medidas temporales	-2,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Capacidad(+) o necesidad(-) de financiación de las AAPP (6-7)	-10,6	-6,3	-5,5	-4,1	-2,7	-0,9
6. Ingresos	36,4	37,0	36,8	37,1	37,1	37,9
6.a Ingresos totales bajo escenario de política constante desde 2012	37,0	37,0	37,0	37,0	37,0	37,0
7. Gastos	47,0	43,3	42,2	41,2	39,7	38,8
Importes a excluir de la referencia del gasto	6,1	6,7	5,5	5,1	4,7	4,4
7.a Gastos de intereses	3,0	3,3	3,5	3,6	3,6	3,5
7.b Gasto en programas de la UE financiados completamente con fondos de la UE	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
7.c Gasto cíclico en prestaciones por desempleo	0,6	0,7	0,6	0,6	0,4	0,3
7.d Efectos de las medidas discrecionales de ingresos	1,7	2,1	0,7	0,3	0,0	0,0
8. Presión fiscal	32,0	32,5	32,3	32,6	32,7	32,8
9. Deuda bruta	84,2	91,4	96,2	99,1	99,8	96,9
NAWRU calculada con Curva de Phillips forward-looking						
Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad						

Cuadro 3.6.2 Convergencia al MTO: Supuestos Macroeconómicos
% variación, salvo indicación en contrario

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1. Crecimiento real del PIB	-1,4	-1,3	0,5	0,9	1,3	2,5
2. Crecimiento nominal del PIB	-1,3	0,2	1,8	2,4	3,1	5,0
3. Crecimiento deflactor del PIB	0,1	1,4	1,4	1,5	1,8	2,4
4. Crecimiento del PIB potencial	0,1	-0,3	-0,3	-0,3	-0,2	0,2
5. Output gap (% PIB potencial)	-7,7	-8,5	-7,8	-6,7	-5,3	-3,1
6. Empleo, personas	-4,2	-3,5	-0,2	0,6	1,0	2,2
7. Empleo, horas trabajadas	-4,2	-3,4	0,3	1,4	1,8	2,1
8. Tasa de paro (%)	25,0	27,1	26,7	25,8	24,8	22,0
9. Formación bruta de capital fijo	-9,1	-7,1	-0,9	2,0	4,3	4,8
10. Remuneración por asalariado	-0,3	1,1	0,4	0,5	0,5	0,5
NAWRU calculada con Curva de Phillips forward-looking						
Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad						

Cuadro 3.6.3 Convergencia al Objetivo a Medio Plazo(MTO): Plan presupuestario

% de PIB, salvo indicación en contrario

	2017	2018	2019
1. Capacidad(+) o necesidad(-) de financiación de las AAPP (2+3+4)	-0,9	0,6	2,1
2. Saldo público estructural	-1,2	-0,6	0,0
3. Saldo público cíclico	0,3	1,2	2,1
4. One-offs y otras medidas temporales	0,0	0,0	0,0
5. Capacidad(+) o necesidad(-) de financiación de las AAPP (6-7)	-0,9	0,6	2,1
6. Ingresos	37,9	38,3	38,6
6.a Ingresos totales bajo escenario de política constante desde 2012	37,0	37,0	37,0
7. Gastos	38,8	37,7	36,5
Importes a excluir de la referencia del gasto	4,1	3,8	3,5
7.a Gastos de intereses	3,5	3,4	3,2
7.b Gasto en programas de la UE financiados completamente con fondos de la UE	0,7	0,6	0,6
7.c Gasto cíclico en prestaciones por desempleo	-0,1	-0,2	-0,4
7.d Efectos de las medidas discrecionales de ingresos	0,0	0,0	0,0
8. Presión fiscal	32,8	33,0	33,1
9. Deuda bruta	96,9	92,2	85,6
(2) NAWRU calculada con Curva de Phillips backward-looking			
Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad			

Cuadro 3.6.4 Convergencia al MTO: Supuestos Macroeconómicos

% variación, salvo indicación en contrario

	2017	2018	2019
1. Crecimiento real del PIB	2,5	2,8	3,2
2. Crecimiento nominal del PIB	5,0	5,6	6,4
3. Crecimiento deflactor del PIB	2,4	2,7	3,1
4. Crecimiento del PIB potencial	0,0	0,9	1,4
5. Output gap (% PIB potencial)	0,6	2,5	4,4
6. Empleo, personas	2,2	2,5	2,9
7. Empleo, horas trabajadas	2,1	2,4	2,8
8. Tasa de paro (%)	22,0	18,6	14,9
9. Formación bruta de capital fijo	4,8	5,5	6,4
10. Remuneración por asalariado	0,5	0,5	0,5
(2) NAWRU calculada con Curva de Phillips backward-looking			
Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad			

3.7. Efectos presupuestarios de las reformas estructurales

La medición del esfuerzo fiscal discrecional permite cuantificar el volumen de medidas de consolidación presupuestaria que, a priori, son necesarias para alcanzar una determinada reducción del déficit nominal. Desde el punto de vista de la política fiscal es una magnitud muy relevante, ya que identifica, para cada esfuerzo estructural que se desea conseguir a posteriori, la suma de recursos presupuestarios que es necesario movilizar.

El cómputo del esfuerzo discrecional parte de la consideración de los siguientes elementos:

- La cuantía del déficit que se quiere reducir.
- La influencia del ciclo sobre los ingresos y los gastos.

- c) La influencia de la composición del crecimiento sobre el crecimiento de los ingresos.
- d) El efecto de distintos factores autónomos, como los gastos de intereses o el gasto social no vinculado al ciclo (principalmente gasto en pensiones).

En cuanto al punto c), es claro que hay estructuras de crecimiento más ricas en ingresos que otras. Por ejemplo, una estructura como la que determina la coyuntura cíclica actual de la economía española, caracterizada por una fuerte expansión de las exportaciones, así como por tasas de caída del consumo privado y la inversión en vivienda sensibles y por retrocesos del empleo conduce a una pérdida tendencial de ingresos tributarios sobre el PIB, tanto directos como indirectos, que va más allá de la pura variación del saldo cíclico de las Administraciones Públicas. El cambio es mayor cuando se compara con la situación predominante en el último ciclo expansivo, con vigorosos crecimientos de los ingresos relacionados directa o indirectamente con la expansión del sector inmobiliario (IVA, impuestos de transmisiones, plusvalías aforadas en el IRPF e IS) y el sólido avance del consumo privado (IVA), cuando al mismo tiempo la contribución de las exportaciones era claramente inferior. Diversos autores han estimado que este tipo de "efectos composición" sobre los ingresos públicos llegaron a constituir cerca de un 3% del PIB en la última fase expansiva, siendo especialmente importantes en IVA e IS.

Teniendo todo esto presente, la siguiente tabla resume el conjunto de medidas discrecionales que fueron (serán) necesarias para alcanzar los objetivos presupuestarios en 2012 (2013-2016). La estimación de los efectos composición es también interna. Dado que el factor cíclico entraña un margen de incertidumbre, la cuantía de estas medidas se proporciona también en forma de rango.

Cuadro 3.7.1 Medidas discrecionales

2012	2013	2014	2015	2016
(4,5;4,7)	(3,4;3,6)	(1,6;1,8)	(1,5;1,7)	(1,4;1,6)

De acuerdo con estos resultados, el verdadero esfuerzo discrecional que se realizó en 2012 se aproximaría a los 5 puntos de PIB, muy superior al esfuerzo estructural aparente de 1,9 pp. A partir de 2012, los esfuerzos discrecionales seguirían una línea decreciente por varias razones: reducciones inferiores del déficit nominal, aportaciones cíclicas más favorables y menores efectos composición al ir ganando peso los componentes de la demanda interna más "ricos" en ingresos tributarios, principalmente. Como se vio anteriormente, la reducción de medidas discrecionales es compatible con una estabilidad e incluso ligero aumento del esfuerzo estructural hacia el final del horizonte.

De cualquier modo ninguno de los años exige medidas discrecionales inferiores a 1,5 pp de PIB, lo que entraña un importante esfuerzo continuado a lo largo de los 4 años restantes para la eliminación del déficit excesivo. Comparadas estas cifras con los esfuerzos estructurales, las primeras resultan del orden de casi el doble de los segundos la mayor parte de los años, otro argumento que lleva a calificar al esfuerzo estructural como una medida solo parcialmente

significativa para calibrar el auténtico esfuerzo fiscal llevado a cabo por un país.

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

3.8.1. Comunidades Autónomas

En el año 2011 el conjunto de Comunidades Autónomas no alcanzó el objetivo de estabilidad fijado para ese año llegando al 3,31% del PIB nacional frente al 1,5% establecido.

Durante el 2012 se ha producido un importante esfuerzo de consolidación fiscal por parte del conjunto de Comunidades Autónomas, habiendo logrado reducir el déficit agregado a casi la mitad, hasta situarse en el 1,76% del PIB nacional, lo que ha supuesto una ligera desviación del 0,26% sobre el objetivo de estabilidad presupuestaria, fijado en un déficit del 1,5% del PIB nacional.

Esta mejoría en el desempeño fiscal de las regiones se ha debido, fundamentalmente, a dos factores. Por una parte, la entrada en vigor de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, cuya aplicación ha venido acompañada de una serie de iniciativas y desarrollos normativos adicionales relacionados con la estabilidad presupuestaria y financiera de las Comunidades Autónomas, y por otro lado, el propio compromiso asumido por las regiones en cuanto a la consolidación de sus cuentas públicas, que se ha traducido en un esfuerzo fiscal sin precedentes llevado a cabo por el conjunto de las mismas Comunidades durante el 2012, soportado en un ambicioso programa de medidas de reducción del gasto y de aumento de los ingresos.

Este esfuerzo de control del gasto por parte de las Comunidades Autónomas se aprecia a su vez en el análisis de los empleos en términos de contabilidad nacional que, en un contexto de recesión severa que ha ejercido y sigue ejerciendo serias presiones al alza de los gastos de las Comunidades Autónomas que se hallan íntimamente ligados al Estado del bienestar y muestran rigideces a la baja, han disminuido en más de 2.200 millones de euros. No obstante, esta cifra está distorsionada por el efecto derivado de los mecanismos extraordinarios de financiación, que se manifiesta en un gran aumento en otros gastos corrientes y oculta el esfuerzo en la reducción de gastos que se observa en términos presupuestarios netos (-8,2% de reducción de gastos descontando el efecto de los mecanismos extraordinarios de financiación, que conllevan la aplicación a presupuesto de una cantidad significativa de obligaciones anteriores pendientes de registro presupuestario para proceder al pago, y que ha afectado principalmente a los capítulos II y VI).

La reducción de empleos no financieros, sin tener en cuenta el efecto señalado que distorsiona la variación de los gastos no financieros y descontando el aumento de intereses que es autónomo, alcanza los 16.400 millones de euros. Destaca la reducción en 6,6% (-5.000 millones) de remuneración de los asalariados, y de un 5,3% (-1.600 millones) en consumos

intermedios, así como la reducción de -7.700 millones en gastos de capital, con una caída de la inversión del 52% en CCAA. Paralelamente, los recursos totales se han incrementado si bien afectados por el cambio del sistema de financiación. Los ingresos no financieros se redujeron ligeramente pero los ingresos distintos de los recursos del sistema sujetos a entregas a cuenta y liquidación se redujeron un 4% en 2012. En conjunto, el esfuerzo de consolidación acometido ha permitido que la contención del gasto se haya traducido en el práctico cumplimiento del objetivo de déficit en su conjunto.

Por lo que se refiere al esfuerzo de consolidación fiscal de las regiones en 2013, el gasto no financiero contemplado en los presupuestos iniciales de las Comunidades Autónomas se ha reducido en un 7,4% respecto a los presupuestos iniciales de 2012, sin incluir la Comunidad Autónoma de Cataluña que todavía no tiene aprobado su presupuesto para 2013. El ingreso no financiero se reduce un 5,6% respecto al presupuesto inicial para 2012. Sin embargo, la comparativa del presupuesto para 2013 con la ejecución del presupuesto 2012, derechos u obligaciones reconocidas, ofrece un aumento de ingresos del 3,7% y una reducción de gastos de 8,7%. No obstante, si para 2012 se descuenta el efecto de la aplicación a presupuesto de obligaciones generadas y registradas en cuentas no presupuestarias de ejercicios anteriores, que se derivan de la aplicación de los mecanismos extraordinarios de financiación, el gasto no financiero desciende un 4,7%

Cuadro 3.8.1.1 El presupuesto de las CCAA para 2013

TOTAL CC.AA. (sin Cataluña)	Presupuesto 2013 / 2012	Presupuesto 2013 / Dchos. u Oblig. Recon. 2012	Presupuesto 2013 / Dchos. u Oblig. Recon. Ajustadas 2012	Presupuesto 2013 / Cobros o Pagos totales 2012
	Variación en %			
Cap. 1,2,4. Imptos. y Transf. Corrientes	-6,5	2,2	2,2	3,6
Recursos del sistema sujetos a e/c y liquidación	-5,6	1,1	1,1	1,1
Impto. s/ Sucesiones y Donaciones	18,2	-1,5	-1,5	20,6
ITP y AJD	-10,8	21,0	21,0	31,1
Resto de impuestos	8,5	17,7	17,7	18,2
Resto de Transferencias corrientes	-19,2	-5,2	-5,2	-1,7
3. Tasas, precios públicos y otros Ingresos	12,1	1,6	1,6	16,0
5. Ingresos Patrimoniales	-35,0	-7,1	-7,1	-5,5
6. Enajenación Inversiones Reales	196,2	565,4	565,4	702,5
7. Transferencias Capital	-14,0	5,9	5,9	11,4
INGRESOS NO FINANCIEROS	-5,6	3,7	3,7	8,0
1. Gastos Personal	-5,4	1,4	1,2	1,8
2. Gastos corrientes en bienes y svcs.	-1,8	-29,4	-15,2	-17,7
3. Gastos Financieros	40,0	38,9	47,8	38,7
4. Transferencias Corrientes	-10,9	-9,4	-8,5	-1,5
5. Fondo de contingencia	224,1	-	-	-
6. Inversiones Reales	-24,7	-4,6	-4,2	22,2
7. Transferencias Capital	-25,1	-15,6	-15,8	5,7
GASTOS NO FINANCIEROS	-7,4	-8,7	-4,7	-0,8

Desde el punto de vista funcional, atendiendo a la finalidad del presupuesto, las partidas de sanidad, educación y servicios sociales suponen un 66,4% del presupuesto para 2013. En 2012 representaron un 67,1% del presupuesto inicial. En los presupuestos presentados se observa un importante esfuerzo de consolidación en estas partidas: sanidad se reduce un 6,5%, educación se reduce un 8,4% y servicios sociales un 14,4%, respecto al presupuesto de 2012.

Por su parte, los gastos destinados a la función "Deuda pública" siguen creciendo en 2013, un 34,2% y su peso alcanza el 12,2% del presupuesto 2013.

La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera ha supuesto un avance fundamental en cuanto al grado de control y monitorización por parte de la Administración central de las finanzas de los gobiernos autonómicos, que era uno de los principales desafíos a los que se debía hacer frente para garantizar la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera a medio y largo plazo del conjunto de las Administraciones públicas españolas.

Las medidas adoptadas por la Administración central en el ámbito de los mecanismos extraordinarios de financiación de las Comunidades Autónomas en el ejercicio 2012 han determinado que en dicho año se haya reducido un 21,13% la deuda pendiente de pago relativa a operaciones no financieras, porcentaje que se eleva al 30,31% cuando se circunscribe al ámbito de proveedores.

En el área de los mecanismos de financiación, se mantiene, e incluso se potencia, el esfuerzo por solucionar los problemas de liquidez de las Comunidades Autónomas. Así, el Real Decreto-ley 21/2012, de 13 de julio, de medidas de liquidez de las Administraciones públicas y en el ámbito financiero, se crea el *Fondo Liquidez Autonómico (FLA)*, con un total dispuesto de 16.640 millones de euros para ese año, que completa así la labor desplegada por el *mecanismo extraordinario de financiación para el pago a proveedores*. Con cargo a los recursos del FLA se realizan operaciones de créditos a favor de las Comunidades Autónomas que permiten atender sus necesidades financieras y cuya gestión se efectúa por el Instituto de Crédito Oficial. Este fondo se va a prorrogar durante todo el año 2013. Este fondo permite a su vez un mejor seguimiento de la situación financiera y fiscal de las CCAA que lo integran y desde 2013 un control reforzado para las CCAA que incumplen el objetivo de déficit o tienen elevada morosidad.

Ejecución de las medidas de gastos: El total de las medidas de gastos del conjunto de las Comunidades Autónomas, tanto las contenidas en los planes económico-financieros de reequilibrio 2012-2014 como las adicionales comunicadas con posterioridad, asciende a 15.584 millones de euros, de las cuales se ha ejecutado un 80%.

Ejecución de las medidas de ingresos: El total de las medidas de ingresos del conjunto de las Comunidades Autónomas, tanto las contenidas en los planes económico-financieros de reequilibrio 2012-2014 como las medidas adicionales comunicadas con posterioridad, asciende a 5.076 millones de euros, de las cuales se ha ejecutado un 76%.

Tal y como se observa en el cuadro que se adjunta, las Comunidades Autónomas que han presentado un mayor porcentaje de ejecución son Galicia, Cataluña y la Comunidad Foral de Navarra. Por otro lado, las Comunidades Autónomas que han obtenido un efecto más reducido en la aplicación de sus medidas de ingresos han sido la Región de Murcia, Illes Balears y Aragón.

a) Medidas decididas por el Gobierno central que afectan a las Comunidades Autónomas:

En términos de contabilidad nacional se estima que el impacto de las medidas de sanidad y educación, cambio en la legislación básica por los RDL 14 y 16/2012, junto con la eliminación de la paga extra de diciembre en estos sectores en 2012, asciende a 6.000 millones de euros. Descontando el efecto de la paga extra, el impacto ascendería a 4.200 millones de euros (0,4% del PIB).

Cuadro 3.8.1.2 Efecto de las medidas en sanidad y educación

Sec 95. Base 2008 (millones de euros)

Empleos corrientes (PDE)	2012
SANIDAD DE LAS CCAA	-3.053
Remuneración de asalariados	-2.145
Consumos intermedios	212
Transferencias sociales en especie de productores de mercado	-1.047
Otras empleos corrientes	-73
EDUCACIÓN DE LAS CCAA	-2.973
Remuneración de asalariados	-2.023
Consumos intermedios	-384
Transferencias sociales en especie de productores de mercado	-263
Otras empleos corrientes	-303

El impacto económico de estas medidas en el ámbito educativo se estimó originalmente en 3.987,5 millones de euros en el conjunto de un año. Teniendo en cuenta que las medidas se aplicaron efectivamente desde septiembre, con el inicio del curso escolar, restarían 8 meses de aplicación en 2013, pudiendo alcanzarse o superarse el ahorro estimado anterior.

En el ámbito sanitario el ahorro estimado originalmente era de 7.267 millones de euros anuales.

Otra de las medidas adoptadas que ha tenido un efecto significativo sobre la consolidación fiscal de las Comunidades Autónomas ha sido el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, que contiene diversas medidas de reducción y racionalización del gasto de las Administraciones públicas y de incremento de los ingresos: Medidas de control del gasto de personal; supresión de la paga extraordinaria; minoración del gasto social, en especial en dependencia, y medidas de incremento de recaudación en IVA, IRPF e Impuestos Especiales.

Por el lado del redimensionamiento del tamaño del sector público tomando como punto de referencia inicial de los procesos de reordenación el 1 de julio de 2010 y combinando todos los procesos de reordenación en sentido estricto

y el resto de medidas adoptadas fuera de ellos, desde el 1 de julio de 2010, las Comunidades Autónomas tienen prevista una reducción neta de 686 entes, un 28,5% de los existentes a 1/7/2010.

A 1 de octubre de 2012 se han materializado 291 de las bajas previstas y 62 altas, por lo que el efecto neto es de una reducción de 229 entes, que supone un 33,4% de la reducción total prevista, un 9,53% de los entes existentes en la situación de partida. Por otro lado, según la información disponible, existen 248 entidades en proceso de extinción a 1 de octubre de 2012 que han cursado baja posterior, se encuentran en trámite de liquidación o bien han cesado en el desarrollo de sus actividades.

b) Medidas de consolidación presupuestaria decididas por las Comunidades Autónomas:

También las Comunidades Autónomas han ido tomando medidas propias de consolidación fiscal a medio plazo en sus Presupuestos para 2013 aprobados por sus Parlamentos. Todos los Presupuestos de las Comunidades Autónomas para 2013 han sido aprobados, salvo Cataluña y País Vasco, si bien en esta última región se está tramitando en su parlamento el Proyecto de Ley de sus Presupuestos para este año.

b1) Medidas sobre el gasto

Del lado del gasto, destacan las actuaciones en los gastos de personal. Algunas de las medidas recogidas para el ejercicio 2013 suponen la consolidación de las medidas implantadas en 2012, relativas al personal funcionario, laboral, eventual y altos cargos. Las medidas más comunes contempladas son las reducciones en complementos salariales; suspensión del complemento a las ayudas de Acción Social; la introducción de medidas de flexibilización horaria (acompañadas de una reducción proporcional de retribuciones); disminución de las sustituciones; reducción de los días de asuntos particulares y vacaciones; suspensión temporal del complemento por incapacidad temporal derivado de contingencias comunes; jubilaciones forzosas; no reposición de efectivos; y supresión de órganos y departamentos e integración de estructuras administrativas.

Medidas específicas de control en el ámbito de personal sanitario: en general se trata de medidas implantadas en 2012, pero que continúan teniendo efecto en 2013. Las medidas más comunes son: reducción temporal de complementos de carrera profesional, suspensión de los complementos de productividad variable, eliminación de libranza después de guardias, reducción de la cartera de servicios prestados, reducción de las sustituciones, incremento de la jornada laboral de los interinos, entre otras.

Medidas específicas de control en el ámbito de personal educativo: Al igual que en el ámbito sanitario, las medidas derivadas del personal educativo se implantaron en 2012. Las medidas más comunes son: aumento de las horas lectivas, incremento del ratio alumno, eliminación de complementos, reducción de las sustituciones, suspensión de complementos, reorganización

de los departamentos de inspección educativa, jubilaciones forzosas, y reducción de la plantilla por amortización de plazas de interinos.

En el caso de los gastos de funcionamiento, se incluyen ahorros derivados de la puesta en marcha de sistemas de compras centralizadas, planes de ahorro energético, medidas tendentes a una mayor eficiencia y la economía en la gestión y adquisición de suministros.

También se incluyen reducciones en el gasto de inversión, y la disminución tanto de las inversiones reales como transferencias de capital, por reducción y priorización de inversiones en infraestructuras y funcionamiento operativo de los servicios de ordenación de líneas subvencionables, y ajustes y reorientación de ayudas.

Para los años siguientes, en este programa se prevé una reducción del gasto en 1.900 millones de euros en 2014 y 2.000 millones en 2015. Para cumplir con la correcciones exigidas en los años siguientes las CCAA deben continuar adoptando medidas. Existe margen de reducción de gasto en las CCAA tanto en servicios fundamentales, que algunas CCAA prestan en mejores condiciones de eficiencia, como en los no fundamentales. Las medidas que se contemplan vienen referidas a gastos de personal adicionales a las incluidas en el plan bienal, consumo intermedio, otro gasto corriente e inversiones y venta de inmovilizado cuyo proceso ya se ha iniciado y tiene un periodo de maduración de unos dos años.

b2) Medidas sobre los ingresos

Del lado de los ingresos, tiene especial relevancia el aumento de los tipos impositivos del Impuesto del Patrimonio o reducción del mínimo exento; el aumento del tipo impositivo del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados; la aplicación del tramo autonómico del Impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos; el aumento del canon de saneamiento; o el aumento del Impuesto de Sucesiones y Donaciones en determinados casos.

Además, aprovechando su capacidad tributaria, las Comunidades Autónomas han creado nuevos tributos y modificado algunos de los que habían puesto en marcha en el pasado: impuestos sobre bolsas de plástico, sobre el impacto medioambiental o sobre actividades que inciden en el medio ambiente, impuesto sobre el juego y sobre alojamientos turísticos.

Adicionalmente, las Comunidades Autónomas tienen previsto enajenar elementos patrimoniales, tanto terrenos como activos reales.

La normativa reguladora del sistema de financiación (LOFCA y Ley 22/2009) atribuye importantes competencias normativas a las CCAA en relación con los tributos cedidos, competencias de las que las CCAA han hecho un notable uso, especialmente en los últimos dos años.

Estas competencias son muy amplias tanto en materia de imposición directa como indirecta, con el límite de la normativa comunitaria de armonización del IVA y los Impuestos Especiales. En algunos casos, como en la imposición sobre

hidrocarburos y en el Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte, las CCAA pueden aprobar el tipo de gravamen dentro de una banda máxima, establecida en la normativa estatal. Sin embargo, en el resto de tributos, las CCAA no tienen un tope máximo para elevar los tipos de gravamen, lo que ofrece un potencial muy amplio de crecimiento a sus ingresos tributarios.

En los últimos años, en el marco de los planes de consolidación fiscal, el ejercicio de las competencias normativas autonómicas se ha desarrollado considerablemente al alza, mediante el incremento de tipos de gravamen y la reducción de beneficios fiscales.

Así, en relación con el IRPF, a partir de 2010 las CCAA han iniciado un proceso de elevación de la tarifa de gravamen y reducción de las deducciones autonómicas que habían aprobado en años previos. En concreto, para 2013 todas las CCAA, salvo dos, aplican una tarifa igual o superior a la tarifa supletoria de la legislación estatal. El último año en que hubo una tarifa supletoria estatal fue 2010, estando obligadas las CCAA a partir de entonces a aprobar una tarifa de forma expresa, como vía para reforzar su corresponsabilidad fiscal.

En relación con el Impuesto sobre el Patrimonio, todas las CCAA salvo una están aplicando efectivamente el impuesto y se han ejercido competencias al alza mediante el incremento de las tarifas de gravamen en varias Comunidades y la reducción del mínimo exento en otras.

Dentro también de la imposición directa, se aprecia una supresión de beneficios fiscales aprobados en años anteriores en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, de manera que las CCAA están en un proceso de incremento del potencial recaudatorio de este impuesto.

Por lo que se refiere a los impuestos indirectos, las CCAA han incidido fundamentalmente en el ITPAJD y en la imposición sobre hidrocarburos, sin olvidar otras figuras como el Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte.

En relación con el ITPAJD numerosas CCAA han adoptado medidas de incremento del tipo de gravamen tanto de la modalidad Transmisiones Patrimoniales Onerosas como de la modalidad Actos Jurídicos Documentados a lo largo de 2012 y 2013, gracias a las cuales es posible anticipar un importante aumento de recaudación en este tributo. Se adjunta un cuadro que destaca estas medidas.

En la imposición sobre hidrocarburos en 2012 y 2013 las CCAA han acelerado la implantación del tipo autonómico de este impuesto, introduciendo ex novo el tipo autonómico en algunos casos (tres CCAA), aumentando el que ya habían regulado, en otros, (seis CCAA) o ampliando el catálogo de productos a los que se aplica dicho tipo (una Comunidad). Se aprecia todavía un cierto margen de aumento de recaudación en este impuesto, ya que no todas las Comunidades han aprovechado íntegramente sus competencias normativas. En el Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte hasta ahora cinco CCAA han introducido tipos incrementados de gravamen para determinados

vehículos, existiendo un importante margen de crecimiento para que otras lo hagan en 2013.

Finalmente, diversas CCAA han introducido tributos propios a lo largo de 2012 y 2013, muchos de ellos, de carácter medioambiental. Así, por ejemplo, se aprecia una generalización de gravámenes sobre grandes superficies comerciales, instalaciones eléctricas, residuos, etc. Esto es resultado de una flexibilización de los límites establecidos en la LOFCA para la creación de estos impuestos así como de varios pronunciamientos del Tribunal Constitucional favorables a su constitucionalidad.

Se acompañan a continuación dos cuadros. En el primero se resumen las principales modificaciones en materia tributaria aprobadas a lo largo de 2012 y en las Leyes de Presupuestos y de Medidas Tributarias para 2013. El segundo cuadro recoge las medidas más significativas adoptadas por las Comunidades en relación con los gastos de personal adicionales a las contempladas en la normativa básica del Estado.

Cuadro 3.8.1.3 Cambios normativos a lo largo de 2012 y en proyectos/presupuestos/medidas 2013

COMUNIDAD AUTÓNOMA	IRPF	ITP y AJD	IMPUESTO SUCESIONES Y DONACIONES	IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO	IVMDH / IDMT	OTROS	NUEVOS IMPUESTOS
Andalucía	Con efectos desde el 1 de enero de 2012, en el IRPF se establecen tipos marginales superiores a los fijados en la escala estatal para bases liquidables a partir de 60.000€.	Incrementa el tipo de gravamen general para documentos notariales con efectos desde 23/6/2012: desde el 1,2% hasta el 1,5%.		Regula la escala del impuesto con efectos desde 1/1/2012: incremento un 10% los tipos de gravamen.		Aumento en la tasa fiscal sobre el juego	Impuesto sobre actividades del juego no presenciales (11,9 millones de €)
Aragón	La Ley de Presupuestos para 2013 establece varias deducciones autonómicas en el IRPF.	En 2012 nuevas reducciones y bonificaciones	En 2012 nuevas reducciones y bonificaciones En 2013: Bonificación de la cuota en herencias adquiridas por SP de los Grupos I y II de parentesco: se establece que la bonificación será del 33% en 2013 (en 2012 era del 20% y se preveía que el porcentaje fuese incrementando hasta alcanzar el 100% en 2015).				
Principado de Asturias	La Ley de Presupuestos regula la escala autonómica del IRPF aplicable a partir de 2013: es progresiva y consta de 7 tramos, los cuatro primeros y sus tipos coinciden con los de la escala general estatal y en los tres últimos, para bases liquidables a partir de 70.000€, se establecen tipos marginales superiores a los fijados por la norma estatal.			Incremento del tipo aplicable a la tarifa del Impuesto sobre el Patrimonio, de manera progresiva, en mayor medida a mayor base liquidable, de modo que en el primer tramo de tributación el incremento es del 10%, pasando a ser del 20% en el tramo de patrimonio más alto	Para 2013, incremento en IH autonómico	Tributos sobre el juego, se incrementa la tarifa aplicable con carácter general a los casinos de juego, se regula una nueva tarifa reducida a los casinos que mantengan el empleo y se regulan la base imponible y el tipo de gravamen aplicable al bingo electrónico.	Impuesto sobre el patrimonio de las personas físicas (23 millones de €), Impuesto sobre depósitos en entidades de crédito (30 millones de €), Impuesto sobre el juego electrónico (1,2 millones de euros)
Illes Balears	Supresión de varias deducciones autonómicas en el IRPF, (como la deducción por cuotas satisfechas en TPO y AJD por razón de la adquisición de la vivienda habitual por determinados colectivos o la adquisición de una vivienda protegida, entre otras)	En 2012 TPO: regulación de tipos (transmisión de determinados turismos) e incremento de tipos en inmuebles En 2013 incrementa de tipos en TPO (transmisiones de inmuebles...) y en AJD (documentos notariales...)		Se suprime, con efectos desde el 31/12/2012, la bonificación del 100% de la cuota y se fija el mínimo exento en 700.000€.	En 2012 regulación de tipos en ambos impuestos	Aumento tipos Canon de saneamiento de aguas	Impost sobre dany mediambiental produït per l'ús de vehicles de lloguer sense conductor (15 millones de €), Impost sobre dany mediambiental produït per les grans àrees de venda (8,5 millones de €), Impost sobre envases de begudes (35 millones de €)
Canarias	Se modifica la escala autonómica, que es progresiva y consta exclusivamente de 4 tramos, y en el que el tipo marginal aplicable a las bases liquidables superiores a 53.407,20 euros se fija en el 22,58%, que es superior al 21,5% fijado en la escala anterior	En 2012 establecen nuevos tipos para constitución de fianzas, transmisión de bienes muebles... En 2013 se elevan tipos para concesiones administrativas y también se crean nuevos tipos.	En 2012 suprimen las principales bonificaciones tanto en sucesiones como en donaciones.			Incremento de tipos en los impuestos sobre labores del tabaco y combustibles. Incremento de IIGG. En los Tributos sobre el juego se incrementan cuotas fijas aplicables a máquinas tipo "B" y "C" y se regula la base imponible y tipos de gravamen en el juego del bingo	Impto.CAC Depósitos clientes en Entidad.cto.CAC (30, 03 millones de €), Impto CAC Impacto Medioamb. Grandes Establ. Comerciales (6,13 millones de €), Impto CAC Impacto Medioambient. Determ. Actividades s/activ. juego (DT 6 Ley 13) (1,45 millones de €)
Cantabria		Para 2013 incremento de tipos en transmisión de inmuebles, documentos notariales...	Aumento de bonificaciones y reducciones en 2012		En 2012 regula tipos de gravamen autonómicos del IVMDH	Incremento del Canon de saneamiento	
Castilla y León		Para 2013 incremento general de tipos tanto en TPO como en AJD e incorporación de límites de renta aplicables a los beneficios fiscales	Para 2013 supresión de las principales bonificaciones, tanto en sucesiones como en donaciones		En 2012 regulación de tipos en el IVMDH	en los Tributos sobre el juego se incrementa el tipo tributario general, que pasa del 20% al 35%.	
Castilla - La Mancha		En 2012 incremento general de tipos (con efectos desde 7/8/2012). del 7% al 8% las concesiones administrativas: del 7% al 8% etc...			En 2012 aumento tipos IVMDH		Impuesto sobre diversos aprovechamientos (Otros aprovechamientos) (16,55 millones de €), Impuesto sobre las actividades del juego (4 millones de €), Otros impuestos indirectos (10,13 millones de €), Canon temsolar (4 millones de €)
Cataluña		Incremento del tipo del Impuesto de Actos Jurídicos Documentados para los documentos notariales, pasando del 1,2% al 1,5%. También aumenta el tipo aplicable en los supuestos en que se haya producido la renuncia a la exención de IVA, del 1,5% al 1,8%.		Se fija con efectos desde el 31/12/2012 el mínimo exento en 500.000 euros y regula la escala del Impuesto con efectos desde el 31/12/2012 estableciendo tipos marginales superiores a los fijados en la escala supletoria del Estado	En el IVMDH se incrementa, con efectos desde el 1 de abril de 2012, el tipo de gravamen autonómico aplicable sobre las gasolineras y el gasóleo de uso general, llevándolo a la banda máxima	En los Tributos sobre el juego se regulan la base imponible y el tipo de gravamen aplicable a los juegos efectuados por internet o por medios telemáticos y el aplicable a determinadas modalidades especiales de bingo y se modifican los tramos de base imponible de la tarifa aplicable a los casinos de juego	Creación del Impuesto sobre estancias en establecimientos turísticos y del Impuesto sobre depósitos en entidades de crédito
Extremadura	Se suprimen varias deducciones, como la del alquiler de vivienda habitual para menores de 35 años, familias numerosas y minusválidos, o por ayuda doméstica, entre otras.	En 2012: incremento de tipos en transmisiones de inmuebles, nuevo tipo en concesiones administrativas, transmisión de muebles... incremento también en actas notariales		Se regula la escala del impuesto: progresiva y con 8 tramos, siendo los tipos aplicables a cada tramo superiores en un 50% a los fijados en la escala aprobada por el Estado con carácter supletorio	En 2012 incremento para IVMDH. Se gravan nuevos conceptos en IDMT	se elevan tipos en el Impuesto sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente y en el Impuesto sobre los depósitos de las Entidades de Crédito	Impuesto sobre actividades de juego (1,7 millones de €), Impuesto sobre la eliminación de residuos en vertederos (4,59 millones de €), Canon de saneamiento (34,44 millones de €)
Galicia		Incremento general de tipos con algunas reducciones para el fomento empresarial.	Deducciones para el fomento empresarial	Se regula la escala: progresiva, con ocho tramos y con tipos superiores a los establecidos en la escala aprobada por el Estado con carácter supletorio			
Madrid	Supresión de la deducción autonómica por inversión en vivienda habitual de nueva construcción así como la deducción autonómica complementaria al tramo autonómico de la deducción por inversión en vivienda habitual	Bonificación del 95% de la cuota en aquellas operaciones sujetas al impuesto, en ambas modalidades, que estén directamente relacionadas con la puesta en funcionamiento de los Centros Integrados de Desarrollo				En los casinos de juego se reduce el tipo tributario y se regula la bonificación en la cuota por creación y mantenimiento de empleo	Impuesto sobre actividades de juego (40 millones de €)
Región de Murcia		En 2012 se eleva el tipo de gravamen general de los documentos notariales: desde el 1% hasta el 1,2% y en las transmisiones de bienes inmuebles cuando se produzca la renuncia a la exención de IVA: desde el 1,5% hasta el 2%.	En 2012 se limita la aplicación de la deducción de la cuota establecida para las adquisiciones mortis causa y en 2013 se establece una nueva tarifa para bases liquidables superiores a 398.777,08 euros un tipo marginal superior al establecido en la escala aprobada por el Estado con carácter supletorio		Se incrementa hasta alcanzar la banda máxima permitida por la Ley 22/2009 el tipo de gravamen autonómico del IVMDH (con efectos desde 1/1/2012)	Se suprime el Impuesto sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente	Tasas fiscales sobre el juego (55,8 millones de €), Tasas fiscales sobre rifas, tómbolas, apuestas y co (0,003 millones de €), Impuesto sobre actividades de juego electrónico (1,75 millones de €)
La Rioja		Suprime tipo reducido de gravamen del 2% aplicable en las transmisiones de inmuebles en las que no se haya producido la renuncia a la exención de IVA.				En los Tributos sobre el juego se regula la base imponible en los supuestos de juegos y apuestas que se desarrollen por medios técnicos, telemáticos, interactivos	Medio ambientales (3,65 millones de €)
C. Valenciana	Se deja sin efecto la deducción autonómica por adquisición o rehabilitación de vivienda habitual con financiación ajena	En 2012 Se eleva al 1,2% el tipo de gravamen aplicable con carácter general en la modalidad de AJD con efectos hasta el 31/12/2013 En 2013 aumento del TPO con carácter temporal (hasta el 31/12/2014), desde el 7% hasta el 8% el tipo de gravamen aplicable con carácter general a las transmisiones de bienes inmuebles		Se elimina la bonificación del 100% para el año 2012.	En 2012 se elevan tipos de gravamen autonómicos del IVMDH		Impuesto sobre el juego online (13,93 millones de €), Impuesto sobre actividades que inciden en el medio ambiente (28,68 millones de €), Impuesto sobre la eliminación de residuos en vertederos (1,57 millones de €)

Cuadro 3.8.1.4 Modificaciones significativas en gastos de personal adicionales a la normativa básica del Estado

COMUNIDAD AUTÓNOMA	MEDIDAS RETRIBUTIVAS GENERALES	MEDIDAS RETRIBUTIVAS ALTOS CARGOS	REDUCCIÓN PROPORCIONAL DE JORNADA Y RETRIBUCIONES	REDUCCIÓN/ SUPRESIÓN GRATIFICACIONES Y PRODUCTIVIDAD	MEDIDAS DE GESTIÓN/ PLANIFICACIÓN DE PERSONAL	OTROS
Andalucía	Suspensión del complemento específico de las pagas extras para personal funcionario de carrera e interino, eventual y estatutario del Servicio Andaluz de Salud. Reducción 5% al personal de Justicia, y al docente e investigador de Universidades. Reducción 5% sobre la masa salarial de entidades instrumentales y consorcios	Reducción entre el 7,5% y el 6% para Altos Cargos. Adecuación del régimen económico del personal directivo de las entidades del sector público andaluz al establecido para los órganos directivos y personal funcionario de la Administración General.	La jornada de trabajo del personal funcionario interino, estatutario temporal, laboral temporal y laboral indefinido no fijo se reduce en un 10%, reduciéndose en el mismo porcentaje sus retribuciones fijas y periódicas	Cualquier concepto retributivo variable e i.e reduce en un 10% se suspenden el devengo y abono de gratificaciones de cualquier tipo		Homogeneización de los convenios laborales de los entes instrumentales
Aragón					Los nombramientos de personal funcionario interino docente se entenderán, como máximo, hasta el 30 de junio de cada año. No concesión de prórroga o prolongación en servicio activo, como regla general	
Principado de Asturias		Suspensión del derecho a percibir desde su reincorporación al servicio activo el incremento en el complemento de destino hasta igualarlo con el de Director General. Además se prohíben para los miembros del Consejo de Gobierno y otros altos cargos las gratificaciones por servicios extraordinarios.			Se suspende, hasta el 1 de enero de 2015, la prolongación de la permanencia en el servicio activo.	
Iles Balears	Se suspenden los conceptos retributivos relativos a la carrera profesional del personal funcionario y laboral. Se suspende el pago de determinadas complementos retributivos para el personal docente no universitario. Se reduce un 32% el concepto retributivo "Carrera administrativa" para el personal sanitario.					Suspensión de las prestaciones de acción social, salvo las ayudas por hijos menores de 18 años y las de atención a familiares con discapacidad. Medidas de racionalización del régimen retributivo y de la clasificación profesional del personal laboral al servicio de los entes del sector público instrumental
Canarias			Reducción de la jornada de trabajo del 20% (del 10% para aquellos que trabajen menos de 25 horas semanales) reduciéndose en el mismo porcentaje sus retribuciones, para funcionarios interinos y personal laboral indefinido y temporal con excepciones	Los créditos iniciales destinados a horas extraordinarias del personal laboral, por un lado, y las gratificaciones del personal funcionario, por otro, se reducen hasta el límite del 0,20% del coste total de personal del artículo 13, en el primer caso, y del 0,10% del coste total de personal de los artículos 10, 11 y 12, en el segundo caso, salvo en la sección 08 "Previdencia del Gobierno" en la que en ambos casos la reducción será hasta el 0,50%	Se establece la revocación de las reducciones que hayan autorizado o reconocido la prolongación de la permanencia en el servicio activo, salvo excepciones	Se disminuye el Fondo de Acción Social, pasando de 4 millones de euros a 3 millones de euros, manteniendo el destino de los créditos consignados en el mismo.
Cantabria			Se establece la reducción voluntaria del complemento específico del personal interino docente que presta servicios a tiempo parcial.		Se suspenden, en el año 2013, tanto el nombramiento como la prórroga de los funcionarios interinos para la ejecución de los programas de carácter temporal	La jornada ordinaria del personal sanitario se incrementará en 22 horas en cómputo anual, sin que conlleva en ningún caso el reconocimiento de complemento económico alguno.
Castilla y León			Se podrán nombrar profesores funcionarios interinos con horarios inferiores a los establecidos con carácter general, con retribuciones básicas y complementarias proporcionales a la jornada trabajada.			Se suprime la percepción de indemnizaciones, incluidas dietas y gastos de locomoción, por asistencia a las reuniones del Consejo Económico y Social
Castilla-La Mancha	El complemento específico o concepto equivalente del personal funcionario no estatutario se reducirá en un 10%, hasta un máximo de un 3% del salario base individual. Reducción del 3% en la masa salarial del personal laboral. Reducción de complementos al personal sanitario.	Reducción del 3% en las retribuciones de los altos cargos y asimilados.	Reducción de jornada para interinos, con reducción proporcional de retribuciones, con el límite del 50% para el resto del personal, posibilidad de solicitar la reducción de jornada y salario.	Suspensión del incentivo por objetivos y, con carácter general, las gratificaciones extraordinarias del personal funcionario no estatutario.	Suspensión de las prolongaciones o renovaciones de la permanencia en el servicio activo a todo el personal.	Excedencia voluntaria especial para el personal funcionario de carrera y el personal estatutario fijo, con una duración mínima de seis meses y máxima de tres años. Regulación de licencias por asuntos propios, que se concederán sin retribución alguna y su duración acumulada no podrá exceder de seis meses durante un periodo de un año.
Cataluña	Reducción retributiva en la cuantía equivalente al importe de una paga extraordinaria y, cuando corresponda, de una paga adicional del complemento específico o equivalente.					
Extremadura		Reducción del 5% de las retribuciones. Supresión del derecho a un complemento especial por la diferencia entre el complemento de destino ocupado y el del puesto de naturaleza eventual que hubieran desempeñado antes del reintegro. Supresión, al regreso de libre designación, del privilegio de obtener puesto vacante con cumplimiento de desahucio con el grado personal reconocido. Limitación de retribuciones personal directivo del sector público autonómico a las establecidas para los Directores Generales. No derecho a indemnización por extinción del contrato por desistimiento empresarial.				Anticipo de la fecha de abono de las pagas extraordinarias al personal del sector público que se prevían devengar los meses de junio y diciembre, a los primeros días de los meses de enero y julio, respectivamente.
Galicia	Para el complemento específico anual reducción equivalente a la suma de las pagas adicionales de junio y diciembre. Reducciones análogas a las del específico en los complementos del personal sanitario y de Justicia. Reducción del 5% en la masa salarial de la Universidad de Galicia.	Las retribuciones del presidente de la Xunta y altos cargos se reducirán entre un 7% y un 5,4%. Las retribuciones de los consejos de administración de las sociedades mercantiles públicas o entidades públicas empresariales no podrán exceder del 85% de las cuantías globales estimadas para el año 2011.		Cautelas en cuanto a las gratificaciones por servicios extraordinarios.		Reducción equivalente a la de los gastos de personal para los conciertos, contratos y convenios de colaboración, las transferencias a entidades financieras mayoritariamente por la Comunidad y las tarifas de las encomiendas de gestión a las entidades declaradas medio propio y servicio técnico.
Madrid		Retribuciones de determinados altos cargos serán inferiores en un 20% a las de Director General.				Se suspende la percepción de beneficios sociales y gastos de acción social, salvo excepciones. Prohibición de la interposición de cláusulas indemnizatorias en la contratación de personal tanto en la Administración General como en las Fundaciones y Consorcios.
Región de Murcia		Se reducen en un 3% las retribuciones de los miembros del Consejo de Gobierno y de los altos cargos. Tople para las retribuciones del personal directivo de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles regionales y fundaciones públicas regionales, las retribuciones correspondientes al cargo de Director General.	El personal funcionario de carrera y el personal estatutario fijo podrá solicitar voluntariamente la reducción de su jornada de trabajo, con la correspondiente reducción proporcional de retribuciones, con un límite máximo de un tercio de la jornada efectiva. Esta reducción será obligatoria, con el mismo límite, para el personal interino.	Prohibición de retribución de horas extraordinarias, debiéndose compensar obligatoriamente con descansos adicionales al exceso de horas realizadas. Supresión del abono de cantidades en concepto de productividad variable, incentivos al rendimiento, o complementos de idéntica o similar naturaleza, salvo para el personal investigador por la ejecución de programas de I+D+i.	No se concederán nuevas prolongaciones de permanencia en el servicio activo a los funcionarios de la Administración regional y al personal estatutario del Servicio Municipal de Salud y finalizarán las prolongaciones ya autorizadas en el plazo máximo de 9 meses, salvo excepciones.	El abono de indemnizaciones por asistencia a determinados órganos colegiados será excepcional. Suspensión de la convocatoria, concesión o abono de cualquier ayuda derivada del concepto de acción social o ayuda similar autorizadas en el plazo máximo de 9 meses, salvo excepciones.
Navarra		Se cancelan los seguros de vida y de accidentes suscritos de forma específica para los altos cargos. Se excluye del servicio de asistencia sanitaria "uso especial" de los funcionarios a los miembros del Gobierno y demás altos cargos y ex altos cargos.		Supresión de las dietas establecidas como indemnización por la realización de viajes por razón de servicio.	Suspensión de la prolongación de la permanencia en el servicio activo, salvo excepciones.	Se limita a algunas de las prestaciones que no cubre la sanidad pública y que tienen reconocidas los funcionarios acogidos al Servicio de Asistencia Sanitaria uso especial, como son la óptica y la odontología
País Vasco		La cuantía máxima anual que percibe el personal directivo de los entes públicos de derecho privado, sociedades públicas, fundaciones y consorcios de sector público no puede exceder de las retribuciones que corresponden a un consejero de Gobierno.				Adelanto del abono de las pagas extraordinarias a los meses de enero y julio. Las aportaciones a cualquier sistema de previsión social que incluya la cobertura de la contingencia de jubilación para el personal al servicio de la Comunidad, se reducirán en un 50%, respecto a las aplicadas hasta el 1 de junio de 2010.
La Rioja						Antes de cualquier formalización de convenios colectivos que afecten al personal laboral de la Universidad de la Rioja, será necesaria la autorización de la Consejería de Educación, Cultura y Turismo, previo informe de la Oficina de Control Presupuestario.
C. Valenciana	Se excluye el derecho a la percepción del componente retributivo, relacionado con la formación permanente del personal docente no universitario, al personal que no ostente la condición de funcionario de carrera. Se establece la inaplicabilidad de las normas reguladoras de la carrera y desarrollo profesional del personal de Salud Pública.	Se fija como indemnización en siete días por año de servicio, con un máximo de seis mensualidades, para los casos de extinción o desistimiento del empresario, de los contratos mercantiles y de alta dirección y por despido del personal laboral del sector público de la Generalitat.		Se prohíbe el devengo de retribución en concepto de productividad, por lo que se refiere al personal laboral y no funcionario.		Suspensión de la convocatoria y concesión de cualquier ayuda en concepto de acción social.

3.8.2. Entidades Locales

En 2013, de acuerdo con la información disponible de los presupuestos de EELL, entre los capítulos de gastos, es el correspondiente a inversiones el que ofrece un mayor descenso, de 1.343 M€, que, junto a los gastos de transferencias corrientes, representan una caída de prácticamente 2.000 M€. Los gastos de personal y gastos en compras de bienes y servicios también se reducen en unos 600 millones de euros a lo que habría que añadir el ligero impacto en 2013 de la ley de reforma de bases de régimen local actualmente anteproyecto de ley.

Se incrementan los gastos financieros (debido en buena parte a los intereses correspondientes a los préstamos formalizados por el mecanismo de pagos a proveedores) y el Fondo de Contingencia, que era inexistente en el presupuesto de 2012 y que se recoge, por vez primera, en 2013 como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Por el lado del ingreso no financiero se incrementan en 1.135 M€ los ingresos por impuestos directos (fundamentalmente por el IBI) y por transferencias corrientes (fundamentalmente por la participación de las entidades locales en los tributos del Estado). Son también los ingresos de capital los que experimentan un mayor descenso, sin que éste alcance 1.200 M€.

Cuadro 3.8.2.1 Presupuesto de gastos de Entidades Locales

Capítulos	2013	2012	Diferencia
Gastos de personal	16.175	16.596	-422
Compras de bienes y servicios	15.409	15.618	-209
Gastos financieros	1.680	1.512	168
Transferencias corrientes	16.115	16.732	-616
Fondo Contingencia	126	0	126
Enajenación de inversiones reales	3.643	4.986	-1.343
Transferencias de capital	1.049	1.197	-148
Total	54.198	56.641	-2.443

En los años siguientes se tiene en cuenta la puesta en marcha de la ley de reforma local. El Anteproyecto de Ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración Local tiene por objeto aplicar los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y eficiencia a la Administración Local resultando de la aplicación de las medidas que en él se contienen unos ahorros que ascienden a 7.619 millones de euros en el período que va desde finales de 2013 hasta 2019, más 1.200 millones de reducción de salarios. Sus objetivos son:

- Clarificar las competencias municipales, para evitar duplicidades, bajo el principio de "Una Administración, una competencia". Con ello se impide que vuelvan a asumir competencias no atribuidas por la Ley y para las que

no cuentan con la financiación adecuada (las llamadas "competencias impropias").

El cambio de competencias se producirá con la entrada en vigor de la Ley, de forma que los Municipios deben empezar a ajustar sus estructuras a las nuevas competencias con los correspondientes planes de redimensionamiento, que deberán incluir en su caso la eliminación de servicios fuera de su ámbito de competencias. En este marco se establece un régimen transitorio para la asunción por las Comunidades Autónomas de los servicios que en materia de educación, sanidad y servicios sociales estaban ejerciendo los Ayuntamientos. Se establece un período transitorio de cinco años para los servicios en materia de sanidad y educación. En el caso de los servicios sociales, el periodo transitorio será de un año.

- Racionalizar la estructura de la Administración Local, de acuerdo con los principios de estabilidad, sostenibilidad y eficiencia, para que no se gaste más de lo que se ingresa. Los servicios municipales se someterán a un proceso de evaluación, por parte del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, para conocer su coste real y comparar con el eficiente. Las mancomunidades y las entidades locales menores se someterán al mismo proceso de evaluación, que habrán de superar para conseguir su continuidad. En todo caso se garantiza la cobertura financiera de los servicios de prestación obligatoria a un coste estándar, de forma que los servicios municipales que no sean eficientes de acuerdo con la metodología que se apruebe por el Estado pasarán a depender de las Diputaciones, mientras que los de las entidades locales menores dependerán de los municipios. Igualmente se someterá a un riguroso proceso de racionalización el sector público económico local.
- Garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso. Se refuerza la función interventora en las entidades locales y se habilita al Gobierno para establecer las normas sobre los procedimientos de control. También se regula parcialmente el régimen de los funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional que dependerán funcionalmente del Estado. En el plazo de tres meses, las entidades de ámbito territorial inferior al municipio y las mancomunidades deberán presentar sus cuentas ante los organismos correspondientes del Estado y la Comunidad Autónoma respectiva para no incurrir en causa de disolución.
- Favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.

El impacto esperado de la reforma local se sintetiza en el siguiente cuadro, previendo un ahorro total de 7.619 millones de euros que se concentran en 2014-2015, sin incluir el ahorro producido por la limitación del salario de los empleados en el conjunto de la Administración Local (1.200 millones) límite que se determinará en la ley anual de Presupuestos Generales del Estado.

Cuadro 3.8.2.2 Impacto del Anteproyecto de Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (euros)

SUPUESTO: APROBACIÓN oct-13	ARTÍCULOS LRSAL	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL PERIODO 2013-2019	Porcentaje sobre total
GASTO OBLIGATORIO INCORPORA SUPUESTO DE TRANSITORIEDAD DE LAS COMPETENCIAS DE SANIDAD Y EDUCACIÓN	25.2 Y 26.1	-	707.615.238	1.524.094.457	8.975.761	8.975.761	8.975.761	8.975.761	2.267.612.739	29,76%
GASTO IMPROPIO	27 Y vinculación según 57, 57 bis y DF 4ª	-	680.160.237	2.601.563.199	453.440.158	-	-	-	3.735.163.594	49,02%
MANCOMUNIDADES Y ENTIDADES LOCALES MENORES	DA 8ª, DA 12 y DT 4ª	-	73.152.462	-	-	-	-	-	73.152.462	0,96%
REDIMENSIÓN DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL	86	-	381.023.614	1.016.602.971	-	-	-	-	1.397.626.585	18,34%
PERSONAL EVENTUAL	DT 10	61.530.000	-	17.640.000	-	-	-	-	79.170.000	1,04%
RÉGIMEN DE EXCLUSIVIDAD	DT 11	66.672.000	-	-	-	-	-	-	66.672.000	0,88%
AHORRO NETO TOTAL		128.202.000	1.841.951.552	5.159.900.627	462.415.919	8.975.761	8.975.761	8.975.761	7.619.397.381	100,00%
Porcentaje sobre total		1,68%	24,17%	67,72%	6,07%	0,12%	0,12%	0,12%	100,00%	

Nota: no se ha cuantificado el impacto en retribuciones de los funcionarios de la Admón. Local de los límites máximos y mínimos que se establezcan en las Leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado (1.200 Millones adicionales)

FUENTE: elaboración a partir de la interpretación de datos procedentes del estudio realizado por el IEF de fecha 12/12/2012 y de cálculos realizados según la redacción dada al texto de la norma.

4. COMPARACION CON EL PROGRAMA DE ESTABILIDAD ANTERIOR. ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD

4.1. Comparaciones con el anterior Programa de Estabilidad

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

Cuadro 4.1.1 Diferencias con la actualización previa del Programa de Estabilidad

	2012	2013	2014	2015	2016
PIB (% crecimiento en volumen)					
Actualización previa	-1,7	0,2	1,4	1,8	
Presente actualización	-1,4	-1,3	0,5	0,9	1,3
Diferencia	0,3	-1,5	-0,9	-0,9	
Saldo presupuestario (% PIB)					
Actualización previa	-5,3	-3,0	-2,2	-1,1	
Presente actualización	-10,6	-6,3	-5,5	-4,1	-2,7
Diferencia	-5,3	-3,3	-3,3	-3,0	
Deuda bruta (% PIB)					
Actualización previa	79,8	82,3	81,5	80,8	
Presente actualización	84,2	91,4	96,2	99,1	99,8
Diferencia	4,4	9,1	14,7	18,3	
Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad					

El Programa de Estabilidad para el período 2013-2016 revisa sustancialmente a la baja las previsiones de crecimiento del PIB que se formularon en abril de 2012. Esta diferencia de las previsiones afecta en lo sustancial al período posterior a 2013 pues la previsión para 2012, que fue revisada al alza en el cuadro de PGE 2013, resultó ser tres décimas inferior al resultado finalmente registrado (-1,4%).

En 2012, globalmente consideradas, las contribuciones de la demanda interna y de la demanda externa fueron bastante similares a las previstas. En el caso de la demanda externa, las tasas de crecimiento finalmente registradas fueron netamente inferiores a las previstas, como consecuencia de una coyuntura exterior menos vigorosa de lo supuesto, de modo que finalmente la contribución del sector exterior fue de 2,5 puntos de PIB, frente a los 2,7 previstos. En el caso de la demanda interna, su contribución en 2012, -3,9 puntos de PIB, fue algo menos negativa de lo previsto. Por componentes, mientras la formación bruta de capital fijo se contrajo un punto más que el -8% previsto, las variables de consumo se separaron en mayor medida de las previsiones. La demanda de consumo privado se contrajo en el conjunto de 2012 en un 2,1% frente a una previsión del -1,4%; por el contrario, la contracción del consumo público que finalmente fue del 3,7% también en términos reales, resultó netamente inferior a la inicialmente prevista. No obstante, estas comparaciones quedan distorsionadas por la revisión retrospectiva de la CNTR que el INE llevó a cabo durante 2012 después de haberse publicado la anterior Actualización del Programa de Estabilidad.

El empleo, a pesar de que la reforma laboral mitigó su elasticidad respecto al PIB, tuvo una evolución algo más desfavorable que la anticipada. Además, como la población activa fue hasta el tercer trimestre más resistente de lo esperable en una coyuntura del mercado de trabajo como la actual, situó la tasa media de paro de 2012 en 25%, cuando la anterior Actualización presentó una previsión de 24,3%. Por otra parte, la contracción del PIB nominal se situó en el 1,1%, cuatro décimas más negativa que la previsión inicial, con lo que tanto los ratios déficit/PIB como deuda/PIB aumentan ligeramente.

En definitiva, la caída de la tasa de ahorro hasta un 8,2%, que anticipa cierta corrección futura del consumo privado y un entorno exterior menos favorable que se plasma en diferencias importantes –especialmente durante 2013 y 2014– de las tasas de crecimiento de los mercados de exportación españoles respecto a la última Actualización, aconsejan revisar la senda de crecimiento a partir del año 2013 con unas tasas más bajas que las previstas en su momento. Otros factores han contribuido también a dicha revisión a la baja, como una mayor necesidad de medidas fiscales discrecionales para alcanzar un determinado objetivo de déficit público nominal, consecuencia de una sensibilidad cíclica de los ingresos públicos acrecentada (véase el apartado 3.5 sobre orientación cíclica de la política fiscal), o una mayor contracción de la demanda interna y un entorno exterior más desfavorable que obligan a revisar a la baja la senda de crecimiento a partir del año 2013.

Así, mientras que el anterior Programa preveía una recuperación más clara durante la segunda mitad de 2013, el Programa actual prevé una tendencia a la estabilización durante la segunda mitad del año en curso y un leve repunte de la actividad a finales del mismo, produciéndose una recuperación más continua y de mayor entidad a lo largo de 2014. A la revisión a la baja de la cifra de crecimiento del próximo año contribuirían tanto el peor carry-over del año 2013 como una estimación algo más limitada del repunte del crecimiento durante el año siguiente por las razones expuestas anteriormente. En el caso de 2015 y 2016 la principal razón de la revisión a la baja es la extensión de la eliminación del déficit excesivo durante dos años (tras la extensión de julio de 2012 hasta 2014), hasta 2016, cuando la anterior Actualización se basaba en la finalización de la senda en 2013.

Pasando ahora a las diferencias en el saldo presupuestario, la senda fiscal prevista en el anterior Programa concentraba las medidas de ajuste en los dos primeros años de modo que se alcanzaba un saldo presupuestario del -5.3% del PIB en el primer año, que se reducía al -3% en el año 2013 y posteriormente continuaba hacia valores próximos al equilibrio que se alcanzaría más allá del horizonte del pronóstico. La gran diferencia entre el déficit finalmente registrado y el previsto, puede atribuirse en buena parte al coste de la reforma del sector financiero, que ha superado los tres puntos porcentuales. De hecho, la desviación respecto a las previsiones de las transferencias de capital supera los 4 puntos de PIB y explica por sí sola más de tres cuartas partes de la desviación del déficit respecto de su objetivo. En menor medida, la desviación es también parcialmente atribuible a una evolución del gasto algo menos contractiva que la anticipada inicialmente y que explica casi totalmente el resto de la desviación.

Sin embargo, para llegar a ese resultado fue necesaria la adopción de medidas adicionales en el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, por un importe superior a 13.000 M € en 2012, dado que tanto el mayor impacto del desempleo en las cuentas de la Seguridad Social como una sensibilidad cíclica de los ingresos particularmente elevada apuntaban a la posibilidad de una desviación presupuestaria importante a la vista de las cifras de ejecución del segundo trimestre del año pasado.

A partir de 2013, tanto las menores cifras de crecimiento, detrás de las que late una mayor brecha cíclica que en la anterior Actualización, como los factores relacionados con la composición del crecimiento que afectan a la recaudación, aconsejaban hacer menos abrupta la senda de consolidación fiscal, a fin de no incurrir en una orientación fiscal demasiado procíclica (ver de nuevo el apartado 3.5.). Por todas estas razones, y habiendo introducido ya una importante carga frontal a la senda fiscal en 2012-13, la consolidación restante pasa a realizarse a un ritmo algo inferior si atendemos a los objetivos en términos de necesidad de financiación de las Administraciones Públicas, aunque los esfuerzos estructurales anuales aumentan a causa de la reevaluación de la situación cíclica.

Finalmente, la evolución de la deuda pública cuya tendencia es claramente más creciente que la del anterior Programa de Estabilidad obedece fundamentalmente a dos factores. Por una parte, los mayores déficits previstos durante todo el periodo que resultan en mayores volúmenes de deuda pública y, en segundo lugar, la menor tasa de crecimiento del PIB en términos reales que opera también en el sentido de aumentar la ratio deuda/PIB. No obstante, aunque los niveles son más altos comparados con los de la anterior Actualización, la dinámica del stock es similar, con un máximo que se alcanzaría solamente dos años más tarde (2016)) y una trayectoria decreciente a partir de este punto.

4.2. Escenarios de riesgo y análisis de sensibilidad

A la hora de realizar proyecciones macroeconómicas y fiscales, es importante realizar un análisis de sensibilidad respecto a los supuestos adoptados en el escenario base. En el caso de España, una variable con elevada influencia en las perspectivas económicas es el tipo de interés. Dada la reciente reducción de la prima de riesgo y la progresiva disminución del tipo de interés de las emisiones de deuda resulta relevante simular un shock de rebaja de los tipos interés.

Por otra parte, dada la incertidumbre sobre la evolución de las economías europeas, otra variable cuya evolución resulta difícil predecir es la demanda externa. Dado que España concentra gran parte de su comercio exterior en los países de la Unión Europea, también se ha considerado pertinente simular un aumento del crecimiento de estos mercados respecto al escenario base.

Las simulaciones se han realizado con el modelo REMS⁷, un modelo de equilibrio general dinámico con rigurosa fundamentación microeconómica aplicado a la economía española.

4.2.1. Cambio en tipos de interés

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

Según los resultados detallados en el Cuadro 4.2.1, el PIB podría aumentar alrededor de un 0,7% respecto a su nivel del escenario base al final del periodo de proyección, afectado por la evolución más favorable del consumo y la inversión privados. Por el contrario, las exportaciones netas no tendrían una aportación positiva, debido, en gran medida, al aumento de las importaciones, derivada a su vez del mayor dinamismo de la demanda interna.

Por lo que respecta a las variables fiscales, éstas se benefician ante tal coyuntura. El fuerte impulso de la demanda interna y la creación de empleo mejoran la captación de ingresos y reducen ciertas rúbricas de gasto, entre ellas las prestaciones por desempleo. Además, la reducción de tipos supone un menor pago de intereses que repercute positivamente en las cuentas públicas. Al final del periodo de previsión el déficit público y la deuda pública son inferiores a los del escenario base en 0,7 pp y 2,5 pp del PIB, respectivamente.

Cuadro 4.2.1 Efecto de una reducción de 100 pb del tipo de interés

Desviaciones acumuladas sobre el escenario base

	2013	2014	2015	2016
PIB real	0,8	0,2	0,6	0,9
Consumo privado	1,8	1,3	1,7	1,9
Formación bruta de capital	12,0	9,3	7,8	6,0
Saldo público (% del PIB)	0,6	0,5	0,7	0,7
Deuda pública (% del PIB)	-0,6	-1,1	-1,8	-2,5
Exportaciones netas (% del PIB)	-2,2	-1,8	-1,6	-1,2
Empleo (ocupados)	0,2	-0,1	0,2	0,5

Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad

Es importante resaltar las consecuencias de un ejercicio de simulación como éste sobre el déficit público. Ya se comentó al describir los supuestos del cuadro macroeconómico que los relativos al tipo de interés a largo plazo eran relativamente conservadores. Si en un momento determinado se materializaran los riesgos a la baja sobre los tipos de interés en una cuantía como la barajada por este ejercicio, el impacto sobre la senda de déficit sería muy apreciable, dado el compromiso de trasladar cualquier sorpresa positiva

⁷ Boscá, J. E., Díaz, A., Doménech, R., Ferrí, J., Pérez, E. y Puch, L. (2011) "A rational expectations model for simulation and policy evaluation of the Spanish economy", en Boscá, J.E., Doménech, R., Ferrí y Varela, J. (Eds.) The Spanish Economy: a General Equilibrium Perspective, Palgrave Macmillan.

en crecimiento principalmente a reducción de déficit. En concreto, suponiendo que el shock sobre tipos de interés se produjera desde el comienzo del período de previsión, los nuevos niveles que alcanzaría el déficit sobre el PIB quedan recogidos en la siguiente tabla.

Cuadro 4.2.1.Bis Senda de déficit para una reducción de 100 pb del tipo de interés

	2013	2014	2015	2016
Nuevo déficit sobre PIB	-5,7	-5,0	-3,4	-2,0

A la vista de esta tabla es claro que en presencia de una reducción relativamente mayor sobre los tipos de interés sería posible alcanzar el objetivo de 3% del PIB en 2015.

4.2.2. 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 la UE superior en un 2% al supuesto en el escenario base.

Si la recuperación en Europa fuera más rápida e intensa que lo esperado, entonces las principales variables macroeconómicas y fiscales en España se verían afectadas positivamente. Por ello, se ha procedido a simular un crecimiento de los mercados europeos un 2% superior al proyectado durante los cuatro años que dura el ejercicio de previsión, para luego retornar al nivel del escenario base.

Según los resultados detallados en el Cuadro 4.2.2, el PIB podría aumentar alrededor de un 0,2% respecto a su nivel del escenario base al final del periodo de proyección, afectado tanto por la mayor demanda externa como por su efecto sobre la demanda nacional.

Las variables fiscales también mejoran en este escenario, aunque de manera menos intensa, dado que el impacto sobre el crecimiento también es más modesto que en el caso de los tipos de interés. Al final del periodo de previsión el déficit público y la deuda pública son inferiores a los del escenario base en 0,1 pp y 0,2 pp del PIB, respectivamente.

Cuadro 4.2.2. Efecto de un aumento del 2% en el crecimiento de la UE

Desviaciones acumuladas sobre el escenario base

	2013	2014	2015	2016
PIB real	0,3	0,1	0,2	0,2
Consumo privado	0,2	0,1	0,1	0,1
Formación bruta de capital	0,8	0,5	0,4	0,1
Inflación	0,2	0,0	0,0	0,0
Saldo público (% del PIB)	0,1	0,0	0,0	0,1
Deuda pública (% del PIB)	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2
Exportaciones netas (% del PIB)	0,2	0,2	0,2	0,2
Empleo (ocupados)	0,1	0,1	0,1	0,1

Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad

5. LA SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

5.1. Proyecciones presupuestarias a largo plazo

Las proyecciones de gasto público asociado al envejecimiento de la población del Grupo de Trabajo de Envejecimiento del Comité de Política Económica y de la Comisión Europea se elaboran cada tres años por mandato del Consejo ECOFIN. 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. Las últimas proyecciones se publicaron en mayo de 2012, en el Informe de Envejecimiento, actualizando así las realizadas en 2009.

En el Cuadro 5.1 se recogen las proyecciones nacionales basadas en el ejercicio europeo del Grupo de Envejecimiento. La metodología europea toma como referencia las nuevas proyecciones demográficas de EUROSTAT publicadas en mayo de 2011. Estas proyecciones no incluyen el impacto de reformas estructurales específicas en el caso español.

Cuadro 5.1 Proyecciones 2010-2060 del gasto asociado al envejecimiento

	Incr. 2010- 2060	2010	2020	2030	2040	2050	2060
GASTO TOTAL (1+2+3+4+5):	4,0	23,6	24,5	23,6	25,3	27,6	27,6
1. Gasto en pensiones	3,6	10,1	10,6	10,6	12,3	14,0	13,7
Pensiones de jubilación y jubilación anticipada	4,0	6,8	7,5	7,8	9,5	11,1	10,9
Otras pensiones (incapacidad, supervivencia)	-0,5	3,3	3,1	2,8	2,8	2,9	2,8
2. Gasto en sanidad	1,3	6,5	6,5	7,0	7,4	7,7	7,8
3. Gasto en cuidados de larga duración	0,7	0,8	0,9	0,9	1,0	1,3	1,5
4. Gasto en educación	-0,5	4,2	4,0	3,4	3,4	3,6	3,7
5. Gasto en desempleo	-1,1	2,0	2,5	1,7	1,2	1,0	0,9
Promemoria: Impacto reforma de pensiones							
Gasto en pensiones pre-reforma	6,6	10,1	10,9	11,8	14,5	16,8	16,7
Gasto pensiones con factor de sostenibilidad	2,9	10,1	10,6	10,6	12,1	13,4	13,0
Promemoria: Hipótesis del ejercicio							
Crecimiento real PIB potencial	1,6	-0,1	2,4	2,2	1,1	1,2	1,6
Crecimiento de la productividad del trabajo	1,4	1,6	0,7	1,6	1,6	1,6	1,5
Tasa de actividad hombres (20-64)	-0,9	85,5	85,2	84,7	84,2	84,8	84,6
Tasa de actividad mujeres (20-64)	11,8	69,7	77,4	80,3	81,2	81,5	81,5
Tasa de actividad total (20-64)	5,3	77,7	81,4	82,6	82,7	83,2	83,0
Tasa de paro (15-64)	-12,9	20,2	17,2	8,9	7,7	7,4	7,3
Población mayor de 65/población en edad de trabajar	31	25	29	36	47	57	56
Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad.							
(*) Media periodo 2010-2060.							

Como se puede ver en el Cuadro 5.1, el aumento total entre 2010 y 2060 de las cinco partidas de gasto es de 4 puntos porcentuales de PIB. Por partidas, este aumento responde, fundamentalmente, a la dinámica del gasto en pensiones, que gana 3,6 puntos de PIB en el período. La segunda partida de gasto que más aumenta es el gasto sanitario, cuyo ascenso proyectado es de 1,3 puntos

de PIB, sensiblemente inferior al proyectado en 2009 de 1,6 puntos, gracias a las medidas de control de gasto que se relacionan en la sección 5.2. El avance es más moderado en cuidados de larga duración, 0,7 puntos. En cambio, el gasto en educación y en desempleo experimentará una reducción a lo largo del período, de 0,5 y 1,1 puntos del PIB, respectivamente. La reforma del sistema de pensiones es un factor determinante en estas proyecciones y permite, de hecho, una importante contención de esta partida de gasto frente a un escenario sin reforma. Como se puede apreciar en el Cuadro 5.1, gracias a la reforma el aumento del gasto entre 2010 y 2060 se reduce a la mitad con respecto al que se obtendría con el mismo escenario demográfico y macroeconómico pero sin reforma. El gasto en pensiones aumenta 3,6 puntos de PIB frente a los 6,6 puntos en un escenario sin reforma por lo que el ahorro estimado de la reforma, excluido el factor de sostenibilidad, asciende a 3 puntos de PIB.

La relevancia del factor de sostenibilidad ha quedado, además, reforzada en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, cuyo artículo 18.3 prevé que el Gobierno, en caso de proyectar un déficit de largo plazo del sistema de pensiones, revisará el sistema aplicando de forma automática el factor de sostenibilidad en los términos y condiciones previstos en la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.

5.2. Estrategia

La reforma del sistema de pensiones

La reforma del sistema público de pensiones aprobada el 1 de agosto de 2011, tras la adopción del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo⁸, contiene como medidas principales la elevación en dos años de la edad legal de jubilación, hasta los 67, gradualmente entre 2013 y 2027; el reconocimiento de las carreras de cotización largas, de forma que la jubilación a los 65 años es posible con el 100% de la pensión cuando se acredite un período 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.

Esta reforma se complementa con una segunda etapa de reformas que incluyen las medidas en materia de jubilación anticipada y parcial y de fomento de la compatibilización entre trabajo y pensión contenidas en 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. En relación a la jubilación anticipada, se incrementa gradualmente la edad mínima de acceso en línea con el aumento previsto en la edad ordinaria, de manera que la edad de jubilación anticipada voluntaria se elevará progresivamente de los 63 años actuales a los 65 años en 2027, y la

⁸ Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo, aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados el 25 de enero de 2011.

de jubilación anticipada involuntaria pasará de 61 a 63 años en el mismo período, salvo para los cotizantes de carreras muy largas que podrán seguir jubilándose a los 61 años. Se introduce una mayor gradualidad en la aplicación de coeficientes reductores atendiendo a la carrera de cotización y se fija un período mínimo de cotización de 35 años en el caso de jubilación anticipada voluntaria y de 33 años en el caso de la forzosa. Por lo que se refiere a la jubilación parcial, se reconduce esta modalidad hacia su objetivo original de facilitar la transmisión intergeneracional de conocimiento y experiencia mediante la limitación al 50% de la reducción máxima de la jornada con carácter general y mediante la elevación del período mínimo de cotización del trabajador hasta los 33 años. En materia de compatibilización de trabajo y pensión, se abre la posibilidad de trabajar, tanto por cuenta propia como ajena, percibiendo el 50% de la pensión, quedando exento el pago de la mayor parte de las cotizaciones sociales. Este Real Decreto-ley refuerza las aportaciones económicas al Estado que deben hacer las empresas con beneficios que realicen despidos colectivos que afecten a personas de 50 o más años. El impacto estimado de las medidas recogidas en este Real Decreto-ley es de un ahorro de 250 millones de euros en 2013 y de 820 millones de euros en 2014.

Por otro lado, se han iniciado ya las actuaciones para la regulación normativa del factor de sostenibilidad, con el objetivo de revisar los parámetros fundamentales del sistema en función de la evolución de la esperanza de vida y otros factores demográficos y económicos. Se ha designado un comité de expertos encargado de elaborar un informe sobre el factor de sostenibilidad, que será posteriormente remitido al Parlamento antes del 31 de mayo a efectos de que la Comisión del Pacto de Toledo pueda, entre junio y julio elaborar las recomendaciones que deriven en la normativa reguladora del factor de sostenibilidad que se aprobará a lo largo de 2013.

Aunque en la actual normativa se prevé que el factor de sostenibilidad se empiece a aplicar en el año 2027, en función de los resultados del informe del comité de expertos y de lo que se constate como déficit estructural, puede adelantarse atendiendo a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que prevé su aplicación cuando se proyecte un déficit en el largo plazo del sistema de pensiones.

Las medidas anteriores se complementan con otras que van dirigidas a evitar que las empresas realicen ajustes de empleo que afecten masivamente a los trabajadores de mayor edad y a promover su permanencia o reincorporación con garantías al mercado laboral:

- Con la reforma del mercado de trabajo de febrero de 2012 y posterior normativa reglamentaria de desarrollo, ha entrado en funcionamiento un sistema de aportaciones al Estado por parte de aquellas empresas que incluyan en los despidos colectivos a trabajadores mayores de 50 años.
- En julio de 2012 y en marzo de 2013, se han introducido modificaciones en el subsidio especial de desempleo destinado a los trabajadores de mayor edad. Además, los trabajadores que no tengan derecho o ya hayan

agotado este subsidio constituyen un colectivo prioritario de las políticas activas de empleo.

- Desde la entrada en vigor de la reforma del mercado de trabajo, se ha introducido la prohibición de cláusulas de jubilación forzosa en los convenios colectivos, que impedían que aquellos trabajadores que deseaban permanecer activos laboralmente no lo pudieran hacer llegada una cierta edad.

Finalmente, se recuerda que, desde enero de 2011 todos los funcionarios de nuevo ingreso de las Administraciones Públicas se integran en el Régimen General de la Seguridad Social, por lo que el sistema de clases pasivas irá desapareciendo progresivamente.

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

La sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas se refuerza tanto por el ajuste del gasto asociado al envejecimiento como por la estrategia de consolidación fiscal. En consecuencia, los dos elementos básicos del indicador de sostenibilidad se reducirán, acotando el riesgo de las finanzas públicas.

El indicador más relevante para evaluar la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas, el denominado S2, alcanzaba en el informe de sostenibilidad de 2009 (IS2009) un valor de 12% del PIB, como consecuencia del deterioro del saldo estructural primario y del aumento del gasto relacionado con el envejecimiento proyectado en aquel momento. Este resultado implicaba que, para que a largo plazo los ingresos acumulados de las Administraciones Públicas se igualasen a sus gastos acumulados, habría que acometer un aumento de la presión fiscal, una reducción de otros gastos públicos o una combinación de ambos de esa magnitud de forma permanente.

En el Informe de Sostenibilidad Fiscal 2012 (IS2012) de diciembre de 2012, sin embargo, la situación ha mejorado considerablemente. El S2 ha pasado de exigir una corrección del saldo estructural primario para cumplir con la restricción presupuestaria intertemporal en un horizonte infinito de 11,8 pp a 4,8 pp en sólo tres años. Este notable progreso se explica por los avances logrados en los dos componentes del S2. Primero, la posición presupuestaria inicial se contrae desde los 6,1 pp del IS2009 a los 2,9 pp actuales gracias a la ambiciosa estrategia de consolidación de las finanzas públicas. Y segundo, el cambio a largo plazo, que mide el incremento proyectado en el coste asociado al envejecimiento, se modera desde 5,7 pp a 1,9 puntos gracias a las recientes reformas de pensiones, de gasto sanitario y de gasto en cuidados de larga duración. Es conveniente destacar además que en este ejercicio es determinante el saldo primario estructural proyectado por la Comisión en sus previsiones de otoño para el año de partida, 2014. Para España dicho saldo es de un -1,3% del PIB, lo que representa un deterioro de 1,2 pp respecto al saldo previsto para 2013 del -0,2% del PIB. Se ha introducido un escenario de sensibilidad razonable sobre dicho escenario, en el que se supone que el saldo de 2014 es el mismo que en 2013, como sucede para la mayoría de Estados

Miembros. Este escenario de menor déficit arroja una notable contracción del S2, hasta un 3,8% del PIB, un punto menos que en el IS2012.

Cuadro 5.2.1 Resumen Indicador S2

	IS2012	Menor Déficit	IS2009
S2	4,8	3,8	11,8
Posición Presupuestaria Inicial	2,9	1,9	6,1
Cambio a Largo Plazo	1,9	1,9	5,7

Fuente: Elaboración propia y Comisión Europea: Informes de Sostenibilidad de 2012 y 2009 (IS2012 e IS2009) y Documento de Trabajo de Evaluación del Programa de Estabilidad (PE2012)

Junto al S2, el IS2012 incluye un nuevo indicador S1 que trata de evaluar la sostenibilidad en un plazo sustancialmente más corto y fijando un objetivo de deuda del 60% del PIB. En concreto, este nuevo indicador S1 mide el esfuerzo fiscal requerido hasta 2020 para devolver la ratio de deuda al nivel de referencia del 60% del PIB en 2030, teniendo en cuenta un elemento adicional: el coste financiero de retrasar el ajuste hasta 2020. Hasta ahora, el S1 medía la mejora en el saldo primario estructural que debía producirse hasta 2060 para estabilizar la deuda en el 60% del PIB. El acortamiento del período temporal implica que el valor del S1 aumenta hasta 5,3 pp. Sin embargo, hay que apuntar dos matizaciones. Primero, es importante destacar que España es uno de los Estados Miembros donde más se ha reducido el S1 desde la publicación previa del IS y, segundo y más importante, manteniendo la definición tradicional la mejora es superior hasta alcanzar los 3,2 pp (escenario antiguo S1). Por otra parte, el escenario de sensibilidad de menor déficit también genera un indicador S1 considerablemente inferior al del IS2009.

Cuadro 5.2.2 Resumen Indicador S1

	IS2012	Antiguo S1	Menor Déficit	IS2009
S1	5,3	3,2	4,0	9,5
Posición Presupuestaria Inicial	2,5	2,8	1,4	5,9
Coste del Retraso	0,9	-	0,7	-
Requisito de Deuda	2,2	0,6	2,2	-0,1
Cambio a Largo Plazo	-0,3	-0,3	-0,3	3,6

Fuente: Elaboración propia y Comisión Europea: Informes de Sostenibilidad de 2012 y 2009 (IS2012 e IS2009) y Documento de Trabajo de Evaluación del Programa de Estabilidad (PE2012)

Además, es preciso señalar los activos de reserva con los que ya cuenta el sistema de pensiones para atender necesidades futuras en materia de

prestaciones contributivas, gracias a los superávits acumulados de la Seguridad Social. Desde su creación en 2000, las sucesivas dotaciones al Fondo de Reserva de la Seguridad Social permitían contar en diciembre de 2012 con 63.009 millones de euros (5,99% del PIB), una vez descontados los importes que la Seguridad Social utilizó en 2012 para hacer frente al pago de pensiones (7.003 millones de euros), y que permitieron liberar al sistema de tensiones puntuales de liquidez. Esta cifra ha sido posible gracias a los altos rendimientos de las inversiones del Fondo de Reserva. La política de inversión, mantenida en 2012, se ha basado en los principios de seguridad, rentabilidad, diversificación de riesgos y adecuación al horizonte temporal del Fondo, permitiendo obtener una rentabilidad media anual del 4,2%.

Control del gasto sanitario y farmacéutico

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

En cuanto a la reducción de los costes de personal, el Real Decreto-ley 20/2011 establece que en el año 2012 se mantiene la congelación salarial de los empleados públicos; se limita la reposición de efectivos sanitarios a situaciones de estricta necesidad y se incrementa el horario laboral de los funcionarios, que pasa a 37,5 horas semanales. Paralelamente, durante el año 2012 distintas medidas legislativas sobre empleados públicos afectaron al personal sanitario y tuvieron una incidencia importante en la reducción del gasto sanitario, por ejemplo la eliminación de la paga extra de Navidad, la modificación del régimen retributivo en situaciones de incapacidad temporal, la reducción del número de días de libre disposición y la supresión de días libres adicionales de vacaciones.

Las medidas de austeridad antes citadas supusieron una caída en 2012 de la ocupación de las actividades sanitarias (pública y privada) del 2,8%, según datos de la EPA, y una caída de los gastos de personal del sector sanitario de 1.850 millones de euros en ese mismo año.

Por lo que respecta al gasto farmacéutico, el realizado a través de receta oficial del Sistema Nacional de Salud ha experimentado una notable desaceleración en los últimos años, pasando de un crecimiento del 6,9% en 2008 a una reducción del 8,8% en 2011 y del 12,26% en 2012. El ahorro anual en 2012 respecto a 2011 asciende a 1.365 millones de euros.

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

Desde el lado de la demanda, se ha limitado el gasto 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, cuyas aportaciones serán menores o nulas. Esta medida tiene además un efecto desincentivador sobre la acumulación innecesaria de fármacos en el domicilio, lo que contribuye a la reducción del gasto.

El resultado ha sido una reducción en 2012 del número de recetas facturadas de 59,5 millones, es decir, de un 6,12% respecto al año anterior. Hasta julio, fecha de entrada en vigor de la nueva aportación del usuario, el número de recetas crecía al 1,45%. Paralelamente, el precio medio por receta se redujo en tasa interanual un 6,55%.

Además, ha contribuido también al ahorro farmacéutico que cerca de 1.000 presentaciones de medicamentos hayan modificado su precio a la baja y que la prescripción de genéricos haya alcanzado el 34,4%.

Las medidas mencionadas hasta ahora, además de otras medidas puestas en marcha - las derivadas de la adecuación de la normativa española a la normativa comunitaria en cuanto a la asistencia de las personas de los países miembros y del espacio europeo; el ahorro obtenido de la creación de la plataforma de compras centralizadas y otras de menor cuantía - suman en 2012 un ahorro total para el Sistema Nacional de Salud próximo al 59% de los 7.267 millones previstos para el período 2012-2014 en los Planes Económico Financieros de las CCAA en materia de Sanidad.

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 agosto, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y fomento de la competitividad, estableció, entre otras, una minoración de las cuantías correspondientes al nivel mínimo de protección garantizado; la reducción de las cuantías máximas de las prestaciones económicas por cuidados en el entorno familiar; la eliminación de la financiación estatal de las cotizaciones a la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales y la modificación del calendario de aplicación de los servicios y prestaciones para aquellos que se encuentren en una situación de Dependencia Moderada, retrasándose hasta julio de 2015.

Las medidas contenidas en este RDL expresan la necesidad de acometer mejoras para garantizar la sostenibilidad, las cuales empezaron a tener impacto económico en 2012. No obstante, será en 2013 y 2014 cuando se prevé que el ahorro ascienda a 1.391 y 1.473 millones de euros respectivamente.

5.3. Pasivos contingentes

En esta sección se desglosa la información relativa a avales de la Administración General del Estado, siendo la última información disponible de las siguientes categorías la correspondiente a 28 de febrero de 2013:

- 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 66.398,6 millones de euros.
- ii) Avales a emisiones del Fondo de Titulización del Déficit del Sistema Eléctrico,** concedidos en virtud de la autorización de la Disposición Adicional Vigésima Primera de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, con un saldo vivo de 17.069,1 millones de euros.
- iii) Avales a emisiones de la Facilidad Europea de Estabilización Financiera,** en virtud del Real Decreto-ley 9/2010, de 28 de mayo, por importe de 31.943,7 millones de euros.
- iv) Avales a emisiones de Fondos de Titulización para Financiación PYME,** regulada en el Artículo 55 de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013: su saldo vivo asciende a 3.610,6 millones de euros.
- v) Avales a emisiones del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB),** creado en virtud del Real Decreto-ley 9/2009, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito, que presentan un saldo vivo de 10.945 millones de euros.
- vi) Avales a emisiones de la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (Sareb),** creada en virtud de la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito, cuyo saldo vivo asciende a 50.780,8 millones de euros.
- vii) Avales a entidades no clasificadas,** con un saldo vivo de 670 millones de euros.

En suma, el riesgo total asumido por el Estado en concepto de avales ascendía a fecha de 28 de febrero de 2013 a 181.417,8 millones de euros.

6. LA CALIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

6.1. Introducción

En un contexto de consolidación fiscal, la calidad de las finanzas públicas pasa a primer plano. El Annual Growth Survey de la Comisión y las orientaciones del Consejo ECOFIN de febrero así lo recogen explícitamente y piden a los Estados Miembros una especial atención hacia la estructura del presupuesto, de manera que la inevitable corrección de los desequilibrios presupuestarios favorezca el crecimiento al tiempo que mantiene la cobertura social y mejora la eficiencia y eficacia de las cuentas públicas.

Por el lado del gasto, las orientaciones europeas apuntan a la necesidad de priorizar los gastos en educación, investigación y desarrollo y energía así como mejorar la eficiencia general del gasto. Por el lado de los ingresos, el ECOFIN subraya la necesidad de ampliar las bases imponibles, eliminar beneficios fiscales no suficientemente debidamente justificados, mejorar el cumplimiento fiscal y la eficiencia del sistema impositivo. En términos de estructura impositiva, se invita a reducir la carga tributaria sobre el trabajo allí donde sea comparativamente más elevada.

6.2. Composición del gasto

En consonancia con el Plan Bienal 2013-2014 aprobado el pasado 3 de agosto de 2012, la corrección de los desequilibrios del conjunto de las cuentas públicas se está realizando preferentemente en la vertiente del gasto, promoviendo medidas que eleven su eficiencia.

Por lo que al Estado se refiere, el gasto de los departamentos ministeriales experimentará en 2013 una reducción del 9%. Dentro del marco presupuestario de ajuste generalizado, las prioridades que se fijaron en los Presupuestos Generales del Estado para 2013 son el gasto social, que comprende un aumento de casi el 5% del gasto de pensiones como consecuencia, entre otros factores, del aumento del 2% de las pensiones más bajas, y el gasto en investigación, desarrollo e innovación, considerando prioritarias las actuaciones dirigidas a incrementar la calidad y relevancia de la investigación financiada con recursos públicos, manteniéndose para ello la dotación para investigación civil en el nivel del año 2012.

En materia de gastos de personal, a las medidas adoptadas en el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, se suman las incluidas en el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio y en los Presupuestos Generales del Estado para 2013. Entre las medidas de julio 2012, destaca la supresión de la paga extraordinaria de diciembre en 2012, la reducción de los días de libre disposición y la supresión de los días adicionales de vacaciones y de libre disposición por antigüedad; además de la homogeneización del régimen de permisos en todas las administraciones y la adopción de medidas de racionalización de los gastos de personal de la Administración General del Estado. En 2013 se continúa con el mismo rigor presupuestario, manteniéndose la congelación de las retribuciones y de la oferta de empleo público, salvo en sectores sensibles como son el personal sanitario y docente, las fuerzas y

cuerpos de seguridad del Estado y los cuerpos de lucha contra el fraude fiscal, cuya tasa de reposición será del 10%.

Paralelamente, se está racionalizando la actividad de todos los niveles de las Administraciones Públicas y de su sector empresarial. Tras el Plan de reestructuración y racionalización del sector público empresarial y fundacional estatal aprobado en enero de 2012, en febrero de 2013 se presentó el Anteproyecto de Ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración Local que implantará un modelo de gestión por resultados y de evaluación de la gestión con la máxima transparencia.

La Comisión de Reforma de las AAPP, CORA, como se ha explicado trabaja para lograr una Administración Pública austera y eficiente analizando gastos y servicios individuales.

Se han tomado medidas para racionalizar dos de las rúbricas de gasto más relevantes: el gasto sanitario y en educación. Con las medidas adoptadas en abril de 2012 se pretende garantizar unos servicios públicos de calidad y la seguridad en las prestaciones.

En febrero de 2013 se amplió el Plan de Pago a Proveedores con más de 2.600 millones de euros, dando una segunda oportunidad a proveedores de Entidades Locales y Comunidades Autónomas ya incluidas en el Plan, y ampliando el ámbito de aplicación a nuevas Administraciones. Se permite la adhesión a Entidades Locales del País Vasco y Navarra incluidas en el modelo de participación en tributos del Estado y a las Mancomunidades de Municipios. En cualquier caso, se mantiene la limitación temporal para facturas anteriores al 1 de enero de 2012. Sin embargo, se amplía el tipo de facturas que se podrán acoger al Plan, incluso para los Municipios y Comunidades Autónomas incluidos en la primera fase. En concreto, los nuevos contratos incluidos en esta ampliación son los correspondientes a concesiones administrativas, encomiendas de gestión, convenios, contratos de arrendamiento de inmuebles, contratos relacionados con los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, determinados contratos de concesión de obras públicas, determinados contratos de gestión de servicios públicos y contratos de colaboración público-privada.

Se completa la transposición de la Directiva por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad pública en las operaciones comerciales. Entre las modificaciones, se establece un plazo de pago de treinta días para todas las operaciones privadas que, como máximo, puede ampliarse hasta los sesenta días, y se establece una mayor penalización de la mora, aumentando los intereses y obligando al pago de una cantidad fija.

Con el fin de limitar la morosidad del sector público, se propone un plan con herramientas permanentes para hacer un seguimiento y control de la deuda comercial en el sector público. Este plan consta de tres tipos de actuaciones:

- **Modificación de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Fiscal** de manera que el control de la deuda comercial se integra en el principio de sostenibilidad financiera; se introduce el concepto

de periodo medio de pago a proveedores (PMP) como expresión del volumen de deuda comercial; se obliga a las administraciones a publicar el PMP y a contar con un plan de tesorería o un presupuesto monetario. El incumplimiento del PMP desencadenará medidas preventivas, correctivas y coercitivas.

- **Establecimiento de un sistema de control de las facturas** mediante una nueva ley que obligue a presentar en un registro administrativo las facturas expedidas por los proveedores; se impulsará el uso de la factura electrónica en el sector público – obligatoria desde 2015 para determinados sujetos-; todas las administraciones contarán con un punto general de entrada de facturas electrónicas así como un registro contable integrado con el punto general de entrada.
- **Una tercera fase del plan de pago a proveedores.** Al igual que en las fases anteriores, se facilita a las administraciones territoriales la formalización de préstamos a largo plazo, si bien con la exigencia de una condicionalidad fiscal y financiera que se concreta, entre otros elementos, en el plan de saneamientos de las cuentas públicas.

6.3. Composición de ingresos

La consecución de los objetivos fiscales tiene en cuenta las orientaciones en materia impositiva formuladas al conjunto de los 27 Estados Miembros y muy especialmente las formuladas específicamente a España en junio de 2012. Así, se han tomado importantes medidas que, por una parte, eliminan distorsiones del sistema impositivo que incentivaban el endeudamiento de familias y empresas. Además, se evoluciona hacia una estructura impositiva en la que adquiere más relevancia la imposición indirecta y medioambiental, favoreciendo la creación de un marco que haga posible la reducción de la imposición sobre el trabajo cuando la situación de las cuentas públicas lo permita. De hecho, los incrementos en la imposición personal introducidos en 2012 son de carácter temporal y la fiscalidad sobre el trabajo de los grupos con mayores dificultades en el mercado de trabajo se ha visto aligerada con una reducción fiscal selectiva. Las principales medidas aprobadas son las siguientes:

- Elevación del IVA, en vigor desde septiembre de 2012, en virtud del Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, por el que se eleva el tipo general del 18% al 21% y el tipo reducido del 8% y 10%, se eliminan exenciones y se reclasifican ciertos bienes y servicios en los tipos más elevados. Su impacto recaudatorio en 2012 es de 2.441 millones de euros y el estimado para 2013 de 8.584 millones de euros.
- Reforma de la imposición medioambiental, Ley 15/2012, de 27 de diciembre, mediante la creación de tres nuevos impuestos y una tasa de uso desde enero 2013. Su impacto estimado es una recaudación en 2013 de 1.841 millones de euros.
- Reducción de los incentivos al endeudamiento de las familias suprimiendo la deducción por inversión en vivienda habitual (intereses y principal de las

hipotecas) en el impuesto sobre la renta de las personas físicas, desde enero de 2013.

- Reducción del incentivo al endeudamiento empresarial limitando la deducción por intereses a una cantidad máxima anual de 1 millón de euros o del 30% del resultado contable antes de intereses, impuestos, depreciaciones y amortizaciones en el impuesto sobre sociedades, medida en vigor desde la aprobación del Real Decreto-Ley 12/2012, de 30 de marzo. Además, con efectos en los ejercicios fiscales 2012 y 2013 se reduce el límite anual máximo deducible del inmovilizado intangible correspondiente al fondo de comercio obtenido por adquisición de entidades o reestructuraciones empresariales y se elimina la libertad de amortización para grandes empresas.
- Reducción de la fiscalidad del factor trabajo en los nuevos contratos para emprendedores, introducidos con la reforma laboral de febrero de 2012. Se bonifican las cuotas a la Seguridad Social del empleador por un plazo máximo de tres años al contratar desempleados jóvenes o mayores de 45 años. Además, se incluye una deducción fiscal en el impuesto de sociedades de 3.000 euros si el primer contrato se concierta con un menor de 30 años, así como por el 50% de la prestación por desempleo pendiente cuando se contrata a un beneficiario de prestación contributiva.

En 2013, el Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, incluye nuevas medidas para fomentar el emprendimiento y el autoempleo y la contratación de los jóvenes:

- Tributación reducida de las empresas de nueva creación desde enero de 2013: en el primer año en que obtengan beneficios y el siguiente. Las empresas nuevas tributarán a un tipo reducido del 15%. Los autónomos podrán aplicar una reducción del 20% en los rendimientos netos que obtengan durante el primer ejercicio con resultados positivos y el siguiente.
- Fomento del autoempleo: los desempleados que se establezcan como autónomos podrían beneficiarse de una exención completa en el IRPF de la prestación por desempleo cuando se perciba la prestación en forma de pago único.
- Cotización única de 50 euros en las cuotas sociales para nuevos autónomos menores de 30 años durante los 6 primeros meses de inicio de actividad por cuenta propia. En los 6 meses siguientes, se aplicará una reducción en la base de cotización del 50% y en los 18 meses siguientes del 30%.
- Incentivos a la contratación laboral de jóvenes hasta que la tasa de paro se sitúe por debajo del 15%. La cuota de la empresa a la Seguridad Social se reducirá, durante un máximo de 12 meses, en un 75% para empresas de más de 250 trabajadores y en un 100% para el resto, cuando se contrate a tiempo parcial con vinculación formativa a menores de 30 años sin experiencia laboral previa o que provengan de sectores donde no haya demanda de empleo o que se encuentren desempleados desde hace más de doce meses. Los autónomos y las empresas de hasta nueve trabajadores

se beneficiarán de una reducción del 100% de la cuota de la empresa a la Seguridad Social por contingencias comunes durante el primer año por la contratación indefinida de un desempleado menor de treinta años.

Se introduce el contrato "primer empleo joven": modificación del actual contrato temporal para contratar a menores de 30 años desempleados sin experiencia profesional previa, con incentivos a su transformación en indefinido (bonificación de quinientos euros/año durante tres años o setecientos euros si se suscribe con mujeres). Se introducen incentivos al contrato en prácticas para que jóvenes de hasta 30 años que hayan terminado su periodo formativo tengan una primera experiencia laboral vinculada a su titulación; reduciendo la cuota de la empresa a la Seguridad Social por contingencias comunes hasta el 50%.

El apartado sobre medidas tributarias en el marco de la estrategia fiscal a medio plazo detalla además otras medidas relativas a la fiscalidad empresarial que evitan introducir distorsiones innecesarias en el desempeño de las actividades productivas e incentivan la innovación y la capitalización del tejido empresarial. Por citar algunas de ellas:

- Aplicación del IVA de caja para las PYMES: creación de un régimen especial y voluntario que permite aplazar el ingreso del IVA hasta el cobro de las facturas. Se aplicará desde enero de 2014 a PYMEs y autónomos no sujetos al régimen de módulos y con un volumen de negocio inferior a los 2 millones de euros.
- Fomento de la reinversión de los beneficios: deducción de hasta un 10% en la cuota del impuesto de sociedades de los beneficios que se reinviertan en capital productivo para empresas con volumen de negocio inferior a los 10 millones de euros.
- Incentivos a la innovación empresarial: posibilidad de que las deducciones por I+D que no se hayan podido aplicar en un ejercicio se recuperen transcurridos tres ejercicios desde su generación.

7. MARCO INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA FISCAL

7.1. La nueva autoridad fiscal independiente

El marco presupuestario español está siendo objeto de una profunda reforma que refleja el compromiso de España con la estabilidad presupuestaria, como base para impulsar el crecimiento y la creación de empleo, y que incorpora a nuestro ordenamiento jurídico la normativa europea en materia de gobernanza económica y fiscal.

La reforma se inició en septiembre de 2011, con la modificación del artículo 135 de la Constitución Española que introduce al máximo nivel normativo del ordenamiento jurídico una regla fiscal limitando el déficit público estructural y la deuda pública, y continuó con la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, a través de la cual se daba cumplimiento al mandato recogido en dicho artículo 135 de la Constitución Española. España se convertía así en un país pionero en incorporar la normativa europea de disciplina presupuestaria en su Constitución.

La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera tiene tres objetivos fundamentales: garantizar la sostenibilidad presupuestaria de todas las Administraciones Públicas; fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española; y reforzar los compromisos de España con la Unión Europea, permitiendo una adaptación continua y automática a la normativa europea.

La sostenibilidad presupuestaria se configura así como el principio rector de la actuación de todas las administraciones públicas, que no pueden incurrir en déficit estructural, que deberán respetar los límites de deuda establecidos y la regla de gasto. Se garantiza, además, una programación presupuestaria coherente con los objetivos de estabilidad y de deuda pública mediante la elaboración de marcos presupuestarios a medio plazo en los que se enmarcará la elaboración de los presupuestos anuales.

El cumplimiento de estas disposiciones queda garantizado mediante los nuevos mecanismos preventivos, de alerta temprana y de corrección automática, así como mediante el refuerzo de los mecanismos sancionadores, tanto correctivos como coercitivos.

En línea con los avances introducidos por la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera en nuestra normativa, el Gobierno ha considerado necesario seguir avanzando en el proceso de reforma y refuerzo del marco presupuestario español, presentando el Anteproyecto de Ley Orgánica de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIRF). La creación de dicha Autoridad permitirá asimismo dar cumplimiento a las recomendaciones específicas a España del ECOFIN y a lo dispuesto en el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, la Directiva sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros y el Reglamento sobre requisitos comunes para el seguimiento y evaluación de los proyectos de

planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona euro.

La creación de la AIRF supone que España contará con una institución independiente y con autonomía funcional que garantizará el cumplimiento por todas las administraciones públicas de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, mediante la evaluación continua del ciclo presupuestario y del endeudamiento público y el análisis de las previsiones macroeconómicas.

Para cumplir con estos objetivos la AIRF desarrollará las siguientes funciones:

- Elaboración de informes. Si la administración o entidad a la que se refiere el informe se aparta de las recomendaciones contenidas en el mismo, deberá motivarlo. Los informes que prevé el anteproyecto de ley cubren los siguientes ámbitos:
 - Las previsiones macroeconómicas que se incorporen en los proyectos de presupuestos de las administraciones públicas o el Programa de Estabilidad.
 - Los cambios de la metodología utilizada para calcular las previsiones tendenciales de ingresos y gastos y la tasa de referencia de crecimiento a las que alude la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
 - El proyecto de Programa de Estabilidad.
 - El cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública y de la regla de gasto de todas las administraciones públicas.
 - La conveniencia o no de activar las medidas preventivas, correctivas y coercitivas previstas en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera así como el seguimiento de las mismas.
 - La concurrencia de las circunstancias excepcionales previstas en el artículo 11.3 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera que permiten una desviación del objetivo de estabilidad.
 - El establecimiento de los objetivos de estabilidad individuales para las Comunidades Autónomas.
 - Los planes económico-financieros y de reequilibrio de la Administración Central y las Comunidades Autónomas.
 - Los proyectos de presupuestos de las Administraciones Públicas.
- Emisión de opiniones a iniciativa propia sobre las cuestiones que se disponga, como la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo.
- Elaboración de estudios, bajo encargo del Gobierno, el Consejo de Política Fiscal y Financiera y la Comisión Nacional de la Administración Local.

Los informes y opiniones de la AIRF, para cuya elaboración tendrá acceso a toda la información económico-financiera relativa a las distintas administraciones públicas, serán públicos y motivados.

La independencia de la AIRF queda plenamente garantizada mediante varias disposiciones del anteproyecto de ley:

- La AIRF se configura como entidad dotada de personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, adscrita al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a través del Ministro y con plena autonomía funcional.
- Ni el presidente ni su personal podrán solicitar o aceptar instrucciones de ninguna entidad pública o privada.
- El Presidente de la AIRF será designado entre personas de reconocido prestigio y amplia experiencia en materias de análisis presupuestario, económico y financiero del sector público, valorándose especialmente su independencia y objetividad de criterio. Además, su nombramiento debe ser aceptado por el Congreso y el Senado.
- La AIRF contará con los recursos necesarios para el adecuado desarrollo de sus funciones.

En definitiva, España contará con un órgano independiente que reforzará la credibilidad de la política presupuestaria y del proceso de consolidación fiscal, a la par que permite dar cumplimiento a las exigencias europeas.

7.2. Mejora de la transparencia

La aplicación en 2012 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) y la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre se ha materializado en una mejora de la información presupuestaria y en un mejor seguimiento del cumplimiento del objetivo.

Esta Orden permite cumplir el mandato de la LOEPSF de ampliar la cantidad y frecuencia de información económico-financiera referida a las Administraciones autonómicas y locales, e introduce novedades organizativas y procedimentales para garantizar su calidad. Así se alcanzan varios objetivos marcados por la LOEPSF: lograr mayor transparencia, y un conocimiento y control más continuo, adelantando en el tiempo la información de la situación presupuestaria y económico-financiera de las Administraciones Públicas.

En concreto, entre estas novedades destacan:

- Por primera vez se cuenta con información referida a planes de tesorería, número de efectivos y costes asociados al personal al servicio de estas Administraciones, información presupuestaria más completa y adelantada en el tiempo que permitirá a su vez cumplir con compromisos europeos de información. En concreto: marcos presupuestarios, líneas fundamentales del presupuesto, proyectos de presupuestos, presupuestos efectivamente aprobados, sus posibles modificaciones y su ejecución. Además de información referida a los planes económicos-financieros, planes de reequilibrio, planes de ajuste, acuerdos de no disponibilidad o los usos dados

a las autorizaciones de endeudamiento, para el caso específico de las CCAA.

- Se incrementa la frecuencia de suministro de la información: por primera vez se cuenta con información autonómica mensual referida a los datos de ejecución presupuestaria, y en contabilidad nacional, planes de tesorería o datos de personal, entre otros. Asimismo, se cuenta por primera vez con información trimestral de las entidades locales sobre estas materias.
- Se concreta el procedimiento a seguir y las consecuencias de posibles incumplimientos de las obligaciones de suministro de información, dando lugar a un requerimiento que, si no se atiende, se hará público, y a la aplicación de las medidas automáticas de corrección previstas en el artículo 20 de la LOEPSF.
- Se incluyen mejoras organizativas y de gestión de los flujos de información, canalizando la información por vías electrónicas, con modelos normalizados y a través de interlocutores únicos, los interventores generales.

El principal hito en la mejora de la transparencia ha sido la publicación de datos mensuales en contabilidad nacional a partir de 2013, se publican las cuentas mensuales de los subsectores Seguridad Social y Comunidades Autónomas, como ya se hacía para la Administración Central, y trimestralmente para entidades locales. Asimismo se publican los datos mensuales en términos presupuestarios de todas las CCAA a partir de los correspondientes a julio de 2012.

Los datos mensuales de CCAA se publican con un mes y medio de desfase respecto al periodo de referencia. Este plazo se considera un gran avance en la transparencia y frecuencia de la información en un país descentralizado. Además, va más allá de lo exigido en la Directiva de Marcos Presupuestarios Nacionales que exige publicar para finales de 2013 con frecuencia mensual con datos de caja no de contabilidad nacional cuyo ámbito es mayor. En el caso de España, se ha decidido en primer lugar adelantar el plazo publicando datos mensuales, desde los de julio 2012, en términos presupuestarios con comparación interanual y un análisis en profundidad, y en segundo lugar ampliar la información con la publicación mensual en contabilidad nacional a partir de los datos de enero 2013. Este cambio tiene por objeto mejorar la comparabilidad y facilitar el seguimiento de la política fiscal.

Por otro lado ha mejorado la información sobre el presupuesto de las CCAA del ejercicio 2013, tanto de los proyectos como de los aprobados. Se ha realizado el estudio y tratamiento de la información para homogeneizarla, y su publicación, adicionándose por primera vez un resumen ejecutivo que detalla las principales cuestiones relativas a la clasificación económica y funcional, y el escenario previsto por las CCAA para aproximar los saldos presupuestarios a los de contabilidad nacional, a efectos de la medición del objetivo.

La aplicación de la LOEPSF se ha materializado desde su aprobación en abril de 2012 en un mejor seguimiento de las medidas previstas, fundamentalmente en el subsector de Comunidades Autónomas, que ha tenido sus

consecuencias en el cumplimiento del objetivo de estabilidad en la mayor parte de éstas.

En primer lugar todas las CCAA presentaron Planes Económico Financieros (PEF) 2012-2014. Su seguimiento se ha llevado a cabo en aplicación del artículo 24 de la LOEPSF y la Orden Ministerial de octubre que lo regula en materia de informes. Así, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas publicó los primeros Informes de seguimiento del cumplimiento de las medidas contenidas en los PEF correspondientes al tercer trimestre del ejercicio 2012 tras la publicación de los datos de ejecución en contabilidad nacional de ese periodo. A la vista de la aplicación de las medidas de ingresos y gastos y de la ejecución presupuestaria, se remitieron requerimientos a todas las CCAA.

En estos planes de corrección de desequilibrios presupuestarios, además de evaluarse la condicionalidad fiscal en consonancia con lo previsto en los PEF y diversas actuaciones en materia de reformas estructurales, se han incluido compromisos de diversa índole, de los cuales se efectúa el correspondiente seguimiento:

- o Seguimiento del volumen de deuda, total y comercial, de la Comunidad Autónoma
- o Reducción de los periodos medios de pago
- o Reordenación del sector público empresarial: con un seguimiento público mediante informes trimestrales sobre la dimensión y efectos de los procesos de reordenación autonómicos.

Por otro lado, la LOEPSF establece las bases para crear los mecanismos adicionales de financiación (Disposición Adicional primera) que se han sustentado en una condicionalidad financiera y fiscal, con base en planes de ajuste.

A continuación se comentan los tres mecanismos de financiación:

- Línea ICO-Financiación de vencimientos de deuda en 2012: Se han acogido a esta línea las CCAA de Andalucía, Baleares, Castilla- La Mancha, Cataluña, Región de Murcia y Comunitat Valenciana.
- Financiación del Plan de pago a Proveedores: creado para las CCAA y las entidades locales.

Mediante el Real Decreto Ley 7/2012, de 9 de marzo, se crea el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores, en una operación sin precedentes con la finalidad de hacer frente al grave problema de impagos de las Administraciones Territoriales, centrándose en facturas previas a 2012.

Los principales resultados del Mecanismo Proveedores en CCAA son:

- Abono de casi 4 millones de facturas de 29.000 proveedores por un importe total de 17.705 millones de euros. (El 26,1% de los proveedores beneficiarios han sido autónomos y el 72% PYMES que han percibido en conjunto 6.854,67 millones de euros).

- Más del 50% de las facturas abonadas en dicho mecanismo corresponden a gastos sanitarios, bien mediante abono directo al proveedor o a entidades financieras que han financiado previamente dichas facturas a las CC.AA.

En el caso de las Entidades Locales los principales resultados del Mecanismo Proveedores han sido:

- El acceso de 3.777 entidades locales, se han abonado 1.796.696 facturas, y por importe de 9.598 millones de euros, de 114.935 proveedores.

A los importes de esta primera fase del mecanismo hay que añadir casi 1.200 millones más, de la segunda fase de este mecanismo que está en marcha, para abonar facturas de 5.000 proveedores.

- Fondo de liquidez autonómica (FLA) creado por el RD-Ley 21/2012, al que se han adherido en 2012 las CCAA de Andalucía, Principado de Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Región de Murcia y Comunitat Valenciana.

Este tercer mecanismo ha proporcionado liquidez a las regiones a un coste razonable, contribuyendo a garantizar la prestación de sus servicios básicos esenciales, y ha reforzado el control sobre las Comunidades Autónomas que se han adherido, bajo condicionalidad fiscal adicional.

En 2012, se financiaron a través de recursos del FLA vencimientos de principal de deuda financiera por importe de 9.458 millones de euros, gastos por intereses, por importe de 883 millones de euros, y proveedores y acreedores por importe de 6.300 millones de euros a 23.240 proveedores en 282.693 facturas. El total dispuesto fue de 16.640 millones de euros. Aproximadamente el 63,3% de las facturas se han destinado a servicios públicos fundamentales: 50% a sanidad, 6,6% a educación y 6,7% a servicios sociales.

Este mecanismo ha permitido en 2012 a las Comunidades adheridas al FLA unos ahorros en costes financieros mínimos, por importe de 366 millones de euros al año. Este mecanismo de apoyo a la liquidez se ha mantenido en 2013, si bien no ha habido adhesiones de nuevas Comunidades Autónomas. La cantidad inicial para el FLA en 2013 asciende a 23.000 millones de euros. Hasta finales de abril se han pagado facturas de 3.300 proveedores de las que en torno al 90% corresponden a pagos por prestación de servicios públicos fundamentales.

El Gobierno ha reforzado para 2013 los controles aplicados a las Comunidades Autónomas que se han desviado del objetivo de déficit en 2012 o que requieren de un seguimiento detallado de su tesorería de acuerdo con los datos disponibles sobre la evolución de su deuda comercial y periodo medio de pago. De este modo, ha extendido el control al seguimiento mensual del destino dado por las comunidades a los recursos recibidos del sistema de financiación sujetos a liquidación, así como a la monitorización, por partidas o programas de gasto, de los importes pagados y pendientes de pago correspondientes a la gestión, con medios propios o ajenos, de los servicios

públicos fundamentales. Así mismo, en conexión con la aplicación de la Ley 15/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, se hace un seguimiento mensual de la deuda comercial, desglosada en función de la naturaleza del gasto que la origina y el año de su generación, de la evolución de los plazos legales de pago a proveedores y de las medidas adoptadas y previstas por la Comunidad, para garantizar el cumplimiento de los plazos citados.

Como consecuencia de los mecanismos de financiación adoptados en 2012, el importe pendiente de pago de las Comunidades autónomas se redujo un 21,13%.

7.3. Novedades metodológicas en la implementación de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria

La ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera encomendó al Ministerio de Economía y Competitividad el desarrollo de la aplicación de la metodología prevista para el cálculo de las previsiones tendenciales de ingresos y gastos y sobre la tasa de referencia de crecimiento. En cumplimiento de este mandato, con fecha 20 de diciembre de 2012 el Ministro de Economía y Competitividad aprobó una Orden Ministerial de desarrollo metodológico de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera sobre el cálculo de las previsiones tendenciales de ingresos y gastos y de la tasa de referencia de la economía española.

En su primer anexo, esta Orden describe el proceso de la función de producción que actualmente aplica la Comisión Europea para el cálculo del potencial tomado en cuenta las series históricas de variables como el PIB; el stock de capital, la población en edad de trabajar y la tasa de paro, así como sus proyecciones a medio plazo, para estimar cuál ha sido en el pasado el PIB potencial de la economía española y cuál puede ser en el período de previsiones. El PIB potencial que resulta del procedimiento de estimación descrito en la Orden Ministerial interviene de dos maneras en el proceso de estabilización de las finanzas públicas.

En primer lugar un promedio de las tasas de crecimiento del PIB potencial de la economía combinado con el crecimiento del deflactor del PIB, supone un límite al crecimiento de los gastos de las Administraciones Públicas que solo puede excederse si introducen ingresos adicionales. El objetivo de esta regla es evitar expansiones insostenibles del gasto público en épocas de expansión económica cuando, coyunturalmente, su crecimiento se encuentre por encima de potencial y que posteriormente no pueden financiarse.

La segunda utilización es para determinar la brecha de producción, que es el porcentaje del PIB en que difieren el PIB observado y el potencial. Cuando el PIB observado real es superior al potencial, los ingresos fiscales son más elevados de lo normal y los gastos de desempleo inferiores, situación inversa a la que se da cuando es el PIB potencial el que supera al observado. La brecha de producción indica la influencia del ciclo económico sobre el saldo

presupuestario. Este aspecto de depuración de los saldos presupuestarios del efecto de los ciclos económicos se desarrolla en el segundo anexo de la Orden citada, donde se describe el método utilizado para determinar la influencia del ciclo sobre el saldo presupuestario, que básicamente se obtiene multiplicando la brecha de producción por la sensibilidad de ingresos y gastos respecto de ésta.

En febrero de 2013 la Comisión ha modificado ligeramente el proceso de cálculo del efecto del ciclo sustituyendo la sensibilidad por una semielasticidad. Como consecuencia, el Ministerio de Economía y Competitividad se encuentra en el proceso de aprobación de una nueva Orden Ministerial que recoja este nuevo procedimiento.

Las cifras del componente cíclico del saldo presupuestario que aparecen en este programa se han calculado utilizando ya este nuevo método.