



Bruselas, 28.11.2014  
C(2014) 8804 final

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN**

**de 28.11.2014**

**sobre el proyecto de plan presupuestario de ESPAÑA**

## DICTAMEN DE LA COMISIÓN

de 28.11.2014

### sobre el proyecto de plan presupuestario de ESPAÑA

#### CONSIDERACIONES GENERALES

1. El Reglamento (UE) nº 473/2013 establece disposiciones para reforzar la supervisión de las políticas presupuestarias en la zona del euro y para garantizar que los presupuestos nacionales sean coherentes con las orientaciones para las políticas económicas formuladas en el contexto del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y del Semestre Europeo de coordinación de las políticas económicas.
2. De conformidad con el artículo 6 del Reglamento (UE) nº 473/2013, los Estados miembros deben presentar anualmente a la Comisión y al Eurogrupo, a más tardar el 15 de octubre, un proyecto de plan presupuestario para el año siguiente que recoja los principales aspectos de la situación presupuestaria de las administraciones públicas y de sus subsectores.

#### CONSIDERACIONES RELATIVAS A ESPAÑA

3. Sobre la base del proyecto de plan presupuestario para 2015 presentado el 15 de octubre de 2014 por España, la Comisión ha adoptado el siguiente dictamen de conformidad con el artículo 7 del Reglamento (UE) nº 473/2013.
4. España está sometida actualmente al componente corrector del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. El Consejo inició el procedimiento de déficit excesivo respecto de España el 27 de abril de 2009 y posteriormente, ese mismo año, recomendó la corrección del déficit excesivo para 2013, plazo extendido hasta 2016 el 21 de junio de 2013, ya que el Consejo concluyó que España había tomado medidas efectivas pero que se habían registrado circunstancias económicas adversas con implicaciones de amplio alcance para la hacienda pública. A fin de poder situar el déficit público global por debajo del valor de referencia del 3 % del PIB para 2016, se recomendó a España que lograra objetivos de déficit global del 6,5 % del PIB en 2013, del 5,8 % del PIB en 2014, del 4,2 % del PIB en 2015 y del 2,8 % del PIB en 2016, cifras que, según las previsiones de primavera de 2013 de la Comisión, extendidas hasta 2016, se consideran compatibles con una mejora del saldo estructural del 1,1 %, el 0,8 %, el 0,8 % y el 1,2 % del PIB en cada uno de los años comprendidos entre 2013 y 2016, respectivamente.
5. El proyecto de plan presupuestario se basa en un escenario macroeconómico de aceleración de la actividad económica en España. A diferencia de los últimos seis años, se prevé que la demanda interna contribuya positivamente al crecimiento a partir de 2014 y pase a ser la fuerza motriz de la recuperación, sobre la base del refuerzo del consumo privado y la inversión en bienes de equipo. Se prevé que el empleo siga aumentando, aunque a un ritmo ligeramente menor que el previsto en el programa de estabilidad. El escenario macroeconómico recogido en el proyecto de plan presupuestario de 2015 resulta un tanto más favorable que el de las previsiones de otoño de 2014 de la Comisión.
6. El Reglamento (UE) nº 473/2013 exige que el proyecto de presupuesto se base en previsiones macroeconómicas realizadas o avaladas por organismos independientes.

Las previsiones macroeconómicas en las que se basa el proyecto de plan presupuestario han sido avaladas por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AIReF. Al avalar las previsiones macroeconómicas oficiales, la AIReF señaló los riesgos de revisión a la baja que penden sobre ellas, en particular el posible impacto del menor crecimiento de la zona del euro en la economía española. La AIReF ha sido creada como un ente adscrito administrativamente al Ministerio de Hacienda, con un mandato amplio de supervisión de las finanzas públicas, y su autonomía funcional queda formalmente garantizada por Ley.

7. El proyecto de plan presupuestario prevé que el déficit de las administraciones públicas disminuya del 6,8 % del PIB en 2013 al 5,5 % del PIB en 2014. Para 2015, el proyecto de plan presupuestario fija como objetivo un déficit de las administraciones públicas del 4,2 % del PIB. Se prevé que la reducción del déficit en 2014 y 2015 se logre mediante la combinación de la contención del gasto y el aumento de los ingresos. El proyecto de plan presupuestario prevé que el saldo estructural (recalculado) mejore en 0,25 puntos porcentuales en 2014 y no experimente cambios en 2015.
8. Las previsiones de otoño de 2014 de la Comisión prevén un déficit del 5,6 % del PIB en 2014, es decir, un 0,1 % del PIB por encima de las previsiones del proyecto de plan presupuestario, pero aún por debajo del objetivo global del 5,8 % del PIB fijado en el PDE. Existen riesgos limitados que penden sobre las previsiones de déficit para 2014 tanto de la Comisión como del proyecto de plan presupuestario, en particular en el caso de que la contención del gasto en los distintos niveles de la Administración no se ajuste a lo previsto. Por lo que respecta a 2015, la Comisión prevé un déficit del 4,6 % del PIB, es decir, un 0,4 % del PIB por encima del objetivo previsto en el proyecto de plan presupuestario. Esa diferencia refleja esencialmente una posición de partida ligeramente peor y una visión más prudente sobre la contención del gasto, en particular a escala autonómica y local, así como una evaluación diferente del impacto de algunas de las medidas por el lado de los ingresos. Sobre los objetivos presupuestarios penden riesgos relacionados con los pasivos contingentes en el sector de la energía y los posibles efectos en la ejecución de las medidas.
9. El proyecto de plan presupuestario prevé que prosiga la tendencia al alza de la deuda bruta en 2014 y 2015, y que la ratio deuda/PIB ascienda del 92,1 % en 2013 al 97,6 % en 2014 y al 100,3 % en 2015. Aunque el ajuste stock-flujo ha sido revisado a la baja en más de 2 % del PIB en 2014, el proyecto de plan presupuestario no ofrece un desglose de los distintos componentes del ajuste stock-flujo y de las revisiones. En comparación con el proyecto de plan presupuestario, las previsiones de otoño de 2014 de la Comisión prevén niveles de deuda más elevados, debido esencialmente a las diferencias en la inflación en 2014 y un déficit primario algo mayor en 2015.
10. El proyecto de plan presupuestario menciona un efecto de saneamiento resultante de las medidas discrecionales de un 1,5 % y un 1 % del PIB en 2014 y 2015, respectivamente. En ambos años, las medidas se sitúan fundamentalmente del lado de los gastos, y a ello contribuyen de forma destacada las medidas a nivel autonómico y, sobre todo, local previstas principalmente en 2015. Por el lado de los ingresos, se prevé que el aumento de los impuestos medioambientales y otras medidas fiscales a escala autonómica y local compensen con creces los efectos de la reforma fiscal, incluida la reducción de los tipos de los impuestos de sociedades y sobre la renta de las personas físicas. Por su parte, las previsiones de otoño de 2014 de la Comisión tienen en cuenta medidas de saneamiento de aproximadamente el

1,25 % del PIB en 2014 y de aproximadamente el 0,5 % del PIB en 2015, pues sobre la ejecución de algunas de las medidas, en particular las correspondientes a las administraciones locales y autonómicas, penden algunos riesgos. Por otra parte, el coste neto de la reforma fiscal podría ser también algo más elevado de lo previsto. La atención que se presta al aumento de la eficiencia en el gasto público en los distintos niveles de la Administración hace que la estrategia global de saneamiento contribuya en mayor medida al crecimiento.

11. Para 2014, el proyecto de plan presupuestario prevé que el déficit global descienda al 5,5 % del PIB, esto es, por debajo del objetivo de déficit fijado en el PDE, que era del 5,8 % del PIB. Considerando el déficit del 5,6 % del PIB previsto por la Comisión en 2014, se espera que España cumpla el objetivo de déficit recomendado en el marco del PDE. La misma recomendación del PDE exige a España lograr una mejora del saldo estructural del 0,8 % del PIB en 2014. No obstante, el proyecto de plan presupuestario prevé una mejora del saldo estructural (recalculado) equivalente al 0,3 % del PIB, mientras que, según las previsiones de otoño de 2014 de la Comisión, será del 0,2 % del PIB. Por lo tanto, la mejora del saldo estructural se sitúa por debajo del esfuerzo presupuestario recomendado por el Consejo, aunque, al encontrarse la economía española en el punto de inflexión del ciclo, la evolución de su saldo estructural podría tender a subestimar el verdadero esfuerzo presupuestario. Lo mismo se puede decir al corregir el saldo estructural para tener en cuenta las revisiones del crecimiento de la producción potencial y los ingresos entrantes o cesantes previstos, y al medirse en tanto que esfuerzo acumulado en el período 2013-2014 (1,3 % y 0,4 % del PIB, por debajo del esfuerzo presupuestario recomendado, respectivamente). Sobre la base de una evaluación ascendente, las medidas de saneamiento adicionales netas representan un esfuerzo inferior en un 0,9 % del PIB al que se consideraba necesario para alcanzar los objetivos estructurales previstos en la recomendación del PDE para 2014. En cuanto a 2015, la previsión de saldo global del proyecto de plan presupuestario está en consonancia con el objetivo del PDE fijado en el 4,2 % del PIB. No obstante, según las previsiones de otoño de 2014 de la Comisión, el déficit de las administraciones públicas se situará en el 4,6 % del PIB en 2015. La variación en el saldo estructural comunicada para 2015 (0 % del PIB) es inferior al esfuerzo del 0,8 % del PIB recomendado por el Consejo. Por su parte, según las previsiones de otoño de 2014 de la Comisión, el déficit estructural se incrementará en un 0,2 % del PIB. La variación prevista corregida del saldo estructural apunta en la misma dirección. En términos acumulados a lo largo del período 2013-2015, la insuficiencia ascendería al 1,4 % del PIB si se considera la variación sin corregir en el saldo estructural y hasta el 2,4 % del PIB si se considera la variación corregida. Por último, la estimación ascendente del esfuerzo presupuestario en 2015 se aproxima al 0 % del PIB. Esta cifra es inferior al objetivo de aproximadamente el 1 % del PIB para las medidas adicionales que se consideran necesarias en 2015 a fin de alcanzar los objetivos estructurales expuestos en la recomendación del PDE, lo cual da lugar a unos resultados acumulados durante el período 2013-2015 insuficientes en el 1,6 % del PIB. Por lo tanto, sobre la base de una evaluación general del proyecto de plan presupuestario, el cumplimiento de la recomendación del PDE está en peligro.
12. El proyecto de plan presupuestario contiene medidas destinadas a reducir la cuña fiscal, consistentes en una reducción permanente de los tipos del impuesto sobre la renta de las personas físicas (distribuida a lo largo de 2015 y 2016), así como en una reducción temporal (de febrero a diciembre de 2014) de las cotizaciones sociales exigidas a los nuevos contratos. Las medidas podrían tener un efecto positivo en el

empleo, pero su impacto podría haber sido mayor de haberse centrado más en la disminución de los costes de la mano de obra mediante la reducción de las cotizaciones sociales. El proyecto de plan presupuestario alude explícitamente a las recomendaciones específicas por país sobre aspectos presupuestarios estructurales. España ha realizado algunos avances para cumplir las recomendaciones presupuestarias estructurales que se le habían dirigido específicamente en 2014. La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal publicó sus primeros informes en julio de 2014, en particular sobre las previsiones macroeconómicas y presupuestarias de 2015. A partir de octubre de 2014, la legislación española impone a las distintas subentidades de las administraciones públicas publicar sus plazos medios de pago de acuerdo con la metodología común. Sin embargo, a pesar del deterioro visible de las finanzas públicas de las autonomías a lo largo de 2014, hasta finales de octubre no se había aplicado ninguna de las medidas preventivas previstas en la Ley de Estabilidad española en las comunidades con riesgo de incumplimiento. Además, la aplicación de las medidas correctoras a las comunidades que no han cumplido los objetivos presupuestarios ha avanzado a un ritmo mucho más lento que en 2013, y solo se ha aprobado uno de los seis planes económicos y financieros autonómicos. Por añadidura, aunque la reforma fiscal prevista implica una cierta simplificación del sistema impositivo, no resulta neutral desde el punto de vista de los ingresos y podría hacer más difícil el saneamiento presupuestario. Además, un grupo de expertos ha presentado varias propuestas de revisión de las principales partidas de gasto, incluida la asistencia sanitaria, sin que se haya llegado a ningún acuerdo sobre su ejecución en la Administración central y autonómica en el momento en que se redacta el presente dictamen. Por último, el proyecto de plan presupuestario contiene avances en la aplicación de la reforma de la Administración Pública. La reforma también fue recomendada a España por el Consejo en junio de 2014, ya que puede ayudar a España a consolidar sus finanzas públicas y mejorar su eficiencia.

13. En conjunto, la Comisión considera que el proyecto de plan presupuestario de España, sujeto en la actualidad al componente corrector, corre el riesgo de incumplir las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En particular, no se espera que el proyecto de plan presupuestario garantice el cumplimiento de los objetivos presupuestarios fijados en la recomendación del PDE. Por lo tanto, la Comisión invita a las autoridades a que tomen las medidas necesarias dentro del proceso presupuestario nacional con el fin de garantizar que el presupuesto de 2015 sea conforme con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

La Comisión considera también que España ha realizado algunos avances para garantizar el cumplimiento de la parte estructural de las recomendaciones presupuestarias emitidas por el Consejo en el contexto del Semestre Europeo de 2014 y pide a las autoridades que prosigan sus avances.

Hecho en Bruselas, el 28.11.2014

*Por la Comisión*  
*Pierre MOSCOVICI*  
*Miembro de la Comisión*

**AMPLIACIÓN CERTIFICADA CONFORME**  
Por la Secretaría General,

**Jordi AYET PUIGARNAU**  
Director de la Secretaría  
**COMISIÓN EUROPEA**