



Bruselas, 28.11.2014
SWD(2014) 8804 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

Análisis del proyecto de plan presupuestario de ESPAÑA

que acompaña al documento

DICTAMEN DE LA COMISIÓN

sobre el proyecto de plan presupuestario de ESPAÑA

{C(2014) 8804 final}

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

Análisis del proyecto de plan presupuestario de ESPAÑA

que acompaña al documento

DICTAMEN DE LA COMISIÓN

sobre el proyecto de plan presupuestario de ESPAÑA

1. INTRODUCCIÓN

El 15 de octubre de 2014, España presentó su proyecto de plan presupuestario para 2015, en cumplimiento del Reglamento (UE) nº 473/2013 del paquete legislativo sobre supervisión presupuestaria. España está sujeta en la actualidad al componente corrector del Pacto. El Consejo inició un procedimiento de déficit excesivo en relación con España el 27 de abril de 2009. De conformidad con la Recomendación del Consejo de 21 de junio de 2013, se ha instado a España a corregir el déficit excesivo de aquí a 2016.

En la sección 2 de este documento se presentan las perspectivas macroeconómicas en las que se fundamenta el proyecto de plan presupuestario, junto con una evaluación basada en las previsiones de la Comisión. La sección siguiente expone la evolución de la situación presupuestaria reciente y prevista, con arreglo al proyecto de plan presupuestario, incluido un análisis de los riesgos que penden sobre su realización a la luz de las previsiones de la Comisión. En particular, incluye también una evaluación de las medidas en que se basa el proyecto de plan presupuestario. La sección 4 evalúa la evolución reciente y prevista de la situación presupuestaria en 2014-2015 (teniendo también en cuenta los riesgos que podrían impedir que se materialice) a la luz de las obligaciones derivadas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. La sección 5 ofrece un análisis de la aplicación de las reformas presupuestarias estructurales en respuesta a las últimas recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo el 8 de julio de 2014, incluidas las destinadas a reducir la cuña fiscal. La sección 6 resume las principales conclusiones del presente documento.

2. EVOLUCIÓN MACROECONÓMICA SUBYACENTE AL PROYECTO DE PLAN PRESUPUESTARIO

El proyecto de plan presupuestario se basa en un escenario macroeconómico de aceleración de la actividad económica. Así, tras un descenso del 1,2 % en 2013, el proyecto de plan presupuestario prevé un crecimiento del PIB real del 1,3 % y el 2,0 % en 2014 y 2015, respectivamente. A diferencia de lo ocurrido durante los últimos seis años, se prevé que la demanda interna contribuya positivamente al crecimiento a partir de 2014 y sea la fuerza motriz de la recuperación, mientras que la demanda externa neta tendrá un efecto negativo sobre el crecimiento en 2014 y solo contribuirá marginalmente a él en 2015. El proyecto de plan presupuestario prevé un aumento del consumo privado y de la inversión en bienes de equipo, impulsado por el crecimiento del empleo, la mejora de la confianza y las condiciones financieras y los efectos de la reducción del impuesto sobre la renta de las personas físicas. La ligera revisión al alza del crecimiento del PIB real en 2014 en relación con el programa de estabilidad (del 1,2 % al 1,3 %) oculta una revaluación más importante de los factores que explican el crecimiento. En efecto, el proyecto de plan presupuestario prevé que el crecimiento esté impulsado en su totalidad por la demanda interna, en comparación con una contribución más equilibrada de la demanda interna y de la demanda externa neta según el programa de estabilidad. El mismo patrón es válido para 2015, aunque en menor medida. Se

prevé que el empleo siga aumentando, y que el índice de crecimiento anual pase del 0,7 % en 2014 al 1,4 % en 2015.

El escenario macroeconómico en el proyecto de plan presupuestario para 2015 resulta un tanto más favorable que el de las previsiones de otoño de 2014 de la Comisión. El crecimiento del PIB real en 2015 sería aproximadamente 0,3 puntos porcentuales superior. Como reflejo de esa evolución, también se prevé que en 2015 el empleo aumente un poco más rápidamente que lo previsto por la Comisión. Las previsiones de crecimiento de la Comisión presentarían riesgos de sobreestimación relacionados, principalmente, con el sector exterior, en particular en caso de que la recuperación de la zona del euro resulte más lenta de lo previsto.

Recuadro 1. Previsiones macroeconómicas subyacentes al presupuesto de España

Las previsiones macroeconómicas en las que se basa el proyecto de plan presupuestario de 2015 han sido avaladas por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AIREF.

Dicho ente fue creado mediante la Ley Orgánica 6/2013 de 14 de noviembre de 2013 y, en el momento de la redacción del presente informe, ya había comenzado a funcionar y estaba completando el proceso de contratación de personal.

La independencia de la AIREF queda garantizada mediante las disposiciones legales pertinentes. También quedan garantizados por Ley su libertad de comunicación y su derecho de acceso a la información necesaria para el ejercicio oportuno de sus funciones. No obstante, en la fecha de cierre del presente informe estaba pendiente la legislación de desarrollo necesaria para precisar dicho derecho de acceso a la información.

El 26 de septiembre de 2014, la AIREF avaló como «verosímiles» las previsiones macroeconómicas oficiales en las que se basa el proyecto de presupuesto de 2015 (el informe correspondiente se publicó en su sitio web¹), señalando los riesgos de revisión a la baja que pendían sobre ellas, en particular el posible impacto del menor crecimiento de la zona del euro en la economía española.

El 15 de octubre, la AIREF publicó otro informe en el que evaluaba los objetivos para el saldo presupuestario, el gasto y la deuda establecidos en el proyecto de presupuestos del Estado para 2015. En particular, el objetivo del 4,2 % para el saldo presupuestario de 2015 se describe como «muy exigente» y se considera que «su cumplimiento requiere una ejecución estricta de los presupuestos» presentados.

En el proyecto de plan presupuestario se hace referencia a ambos informes de la AIREF.

El mandato de la AIREF es amplio, lo que le permitirá desempeñar un papel relevante en los procesos presupuestarios españoles. En particular, ha de publicar informes sobre el programa de estabilidad, el proyecto de plan presupuestario, la conformidad de la ejecución presupuestaria de las administraciones públicas con las reglas presupuestarias numéricas y los planes económicos y financieros de las autonomías, así como asesorar sobre la activación de los mecanismos de corrección establecidos en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

¹ <http://www.airef.es/es/contenidos/informes/27-informe-sobre-previsiones-macroeconomicas-del-proyecto-de-pp-gg-del-estado>

Cuadro 1: Comparación de la evolución y las previsiones macroeconómicas

	2013	2014			2015		
	COM	PE	PPP	COM	PE	PPP	COM
PIB real (% de variación)	-1,2	1,2	1,3	1,2	1,8	2,0	1,7
Consumo privado (% de variación)	-2,3	1,4	2,0	2,0	1,8	2,1	2,0
Formación bruta de capital fijo (% de variación)	-5,1	0,5	1,5	1,1	3,0	4,5	4,2
Exportaciones de bienes y servicios (% de variación)	4,3	5,0	3,6	3,8	6,1	5,2	4,9
Importaciones de bienes y servicios (% de variación)	-0,5	3,6	4,4	4,8	5,0	5,0	5,1
<i>Contribuciones al crecimiento del PIB real:</i>							
- Demanda interna final	-2,6	0,7	1,4	1,4	1,2	1,8	1,6
- Variación de existencias	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- Exportaciones netas	1,4	0,6	-0,1	-0,2	0,5	0,2	0,1
Brecha de producción ¹	-7,5	-6,6	-5,9	-6,0	-4,8	-3,6	-4,1
Empleo (% de variación)	-2,6	0,9	0,9	0,9	1,5	1,7	1,4
Tasa de desempleo (% de variación)	26,1	24,9	24,7	24,8	23,3	22,9	23,5
Productividad laboral (% de variación)	2,1	0,3	0,6	0,6	0,2	0,7	0,6
Inflación IPCA (%)	1,5	-	-	-0,1	-	-	0,5
Deflactor del PIB (% de variación)	0,7	0,5	0,1	-0,3	0,8	0,6	1,0
Retribuciones de los trabajadores (per cápita, % de variación)	1,7	0,2	0,8	0,5	0,6	1,0	0,9
Saldo neto de las operaciones financieras con el resto del mundo (% del PIB)	2,1	2,0	1,5	1,0	2,4	1,7	1,2
<u>Nota:</u>							
¹ En porcentaje del PIB potencial (crecimiento del PIB potencial recalculado por los servicios de la Comisión sobre la base del escenario del programa, aplicando la metodología común).							
<u>Fuente:</u>							
Programa de estabilidad 2014 (PE); proyecto de plan presupuestario 2015 (PPP); previsiones de otoño de 2014 de la Comisión (COM); cálculos de la Comisión.							

3. EVOLUCIÓN RECIENTE Y PREVISTA DE LA SITUACIÓN PRESUPUESTARIA

3.1. Evolución del déficit

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, lo que coincide con el objetivo del programa de estabilidad, aunque partiendo de un déficit registrado ligeramente menor de lo previsto (0,3 % del PIB) en 2013 (véase el cuadro 2) según la revisión estadística del SEC 2010. Ello se ajusta en líneas generales a las previsiones de otoño de 2014 de la Comisión (que prevén un déficit del 5,6 % del PIB), también por lo que se refiere a las distintas categorías de ingresos y gastos. Pese a los riesgos que penden sobre las previsiones para 2014 tanto de la Comisión como del proyecto de plan presupuestario, en particular en el caso de que la contención del gasto a nivel autonómico no se ajuste a lo previsto, parece

existir cierto margen, aunque limitado, en relación con el objetivo del 5,8 % del PIB fijado en el programa de estabilidad de 2014.

Para 2015, el proyecto de plan presupuestario fija como objetivo un déficit de las administraciones públicas del 4,2 % del PIB. La reducción del déficit planeada en 2015 se logrará mediante la combinación de la contención del gasto y el aumento de los ingresos. La ratio gastos/PIB disminuiría en un 1,0 % del PIB, debido principalmente al descenso de las retribuciones de los trabajadores, los pagos de prestaciones sociales y el consumo intermedio, aunque los gastos de intereses seguirían en aumento. Pese a los recortes previstos en los tipos del impuesto de sociedades y del impuesto sobre la renta de las personas físicas, se prevé que la ratio ingresos/PIB aumente en un 0,4 % del PIB, como consecuencia del aumento de los ingresos procedentes principalmente de los impuestos sobre la producción y las importaciones, lo que refleja una mejora de las perspectivas macroeconómicas. Este patrón es muy similar al presentado en el programa de estabilidad.

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, un 0,4 % del PIB por encima del porcentaje 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, a saber, la reforma fiscal anunciada. Sobre los objetivos presupuestarios penden riesgos adicionales, relacionados en particular con los pasivos contingentes en el sector de la energía y los efectos de la próxima celebración de elecciones en la ejecución de las medidas.

En el proyecto de plan presupuestario se prevé que el déficit estructural² se reduzca en un 0,3 % del PIB potencial hasta alcanzar el 2,0 % en 2014, lo que representa un 0,2 % del PIB potencial por debajo de lo previsto en el programa de estabilidad. En 2015, el proyecto de plan presupuestario prevé que el déficit estructural en España se mantenga prácticamente sin cambios, en el 2,0 %, un 0,1 % del PIB potencial por debajo de lo previsto en el programa de estabilidad. Según las previsiones de otoño de 2014 de la Comisión, el déficit estructural disminuirá en un 0,2 % del PIB potencial, hasta alcanzar el 2,2 % en 2014, y aumentará en un 0,2 % del PIB potencial, hasta el 2,3 % en 2015.

² Recalculado por la Comisión ateniéndose a la información proporcionada en el proyecto de plan presupuestario, aplicando la metodología conjuntamente acordada. Obsérvese que, en el caso de España, los saldos estructurales recalculados por la Comisión sobre la base del escenario del proyecto de plan presupuestario muestran importantes diferencias con los saldos estructurales extraídos del proyecto de plan presupuestario tal cual. En particular, las cifras del saldo estructural presentadas en el programa son, -0,6 % y -0,5 % para 2014 y 2015, respectivamente.

Cuadro 2: Composición del ajuste presupuestario

(% del PIB)	2013	2014			2015			Variación:
	COM	PE	PPP	COM	PE	PPP	COM	PPP
Ingresos	37,5	38,5	38,0	38,3	38,8	38,4	38,4	0,9
<i>desglose:</i>								
- Impuestos sobre producción e importaciones	11,0	11,4	11,3	11,3	11,8	11,6	11,6	0,6
- Impuestos corrientes sobre la renta, la riqueza, etc.	10,0	10,8	10,3	10,3	10,8	10,3	10,3	0,3
- Impuestos sobre el capital	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,0
- Cotizaciones sociales	12,2	12,6	12,2	12,2	12,5	12,1	12,1	-0,1
- Otros	3,8	3,2	3,7	3,9	3,2	3,9	3,9	0,1
Gastos	44,3	44,0	43,6	43,9	43,0	42,6	43,1	-1,7
<i>desglose:</i>								
- Gastos primarios	41,0	40,5	40,3	40,5	39,4	39,2	39,7	-1,8
<i>desglose:</i>								
Retribuciones de los trabajadores	10,9	11,0	10,8	10,8	10,6	10,4	10,5	-0,5
Consumo intermedio	5,3	5,4	5,3	5,3	5,1	5,1	5,3	-0,3
Prestaciones sociales	18,9	19,2	18,7	18,8	18,8	18,3	18,5	-0,6
Subvenciones	1,0	1,2	1,1	1,1	1,1	1,0	1,0	0,0
Formación bruta de capital fijo	2,1	1,6	2,2	2,1	1,6	2,1	2,1	0,0
Otros (residual)	2,8	2,1	2,2	2,4	2,2	2,3	2,3	-0,5
- Gastos de intereses	3,3	3,5	3,3	3,3	3,6	3,4	3,4	0,1
Saldo de las administraciones públicas (SAP)	-6,8	-5,5	-5,5	-5,6	-4,2	-4,2	-4,6	2,6
Saldo primario	-3,5	-2,0	-2,2	-2,3	-0,6	-0,8	-1,2	2,7
Medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal	-0,4	-0,2	-0,4	-0,2	0,0	-0,2	-0,1	0,2
SAP excluidas las medidas puntuales	-6,4	-5,3	-5,1	-5,4	-4,2	-4,0	-4,5	2,4
Brecha de producción ¹	-7,5	-6,6	-5,9	-6,0	-4,8	-3,6	-4,1	3,9
Saldo presupuestario ajustado en función del ciclo ¹	-2,8	-2,3	-2,4	-2,4	-1,9	-2,2	-2,4	0,5
Saldo estructural²	-2,3	-2,2	-2,0	-2,2	-1,9	-2,0	-2,3	0,3
Saldo primario estructural ²	0,9	1,3	1,4	1,2	1,7	1,3	1,0	0,4
Notas:								
¹ Brecha de producción (en % del PIB potencial) y saldo ajustado en función del ciclo con arreglo al programa recalculado por los servicios de la Comisión sobre la base del escenario macroeconómico del programa, aplicando la metodología común.								
² Saldo estructural (primario) = saldo (primario) ajustado en función del ciclo excluidas las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal.								
Fuente:								
Programa de estabilidad 2014 (PE); proyecto de plan presupuestario 2015 (PPP); previsiones de otoño de 2014 de la Comisión (COM); cálculos de la Comisión.								

3.2. Evolución de la deuda

El proyecto de plan presupuestario prevé que la ratio deuda/PIB alcance el 97,6 % del PIB en 2014 (una revisión a la baja de casi el 2 % del PIB, en comparación con el programa de estabilidad, debida principalmente a la revisión al alza del PIB nominal resultante de la nueva aplicación de la metodología de contabilidad del SEC 2010). Parece que la tendencia al alza

de la deuda bruta se mantendría en 2015, y la ratio de deuda aumentaría hasta el 100,3 % del PIB. En comparación con el programa de estabilidad, el proyecto de plan presupuestario prevé un aumento considerablemente menor de la ratio de deuda para 2014, principalmente a causa del menor ajuste stock-flujo (más del 2 % del PIB). Por lo que se refiere a 2015, la revisión del aumento previsto de la ratio deuda/PIB en comparación con el programa de estabilidad también puede atribuirse principalmente a la mayor contribución del ajuste stock-flujo. El proyecto de plan presupuestario no ofrece un desglose de los distintos componentes del ajuste stock-flujo y de sus respectivas revisiones.

En comparación con el proyecto de plan presupuestario, las previsiones de otoño de 2014 de la Comisión prevén unos niveles de deuda ligeramente más altos, debido esencialmente a las diferencias en la inflación en 2014 y un déficit primario algo mayor en 2015. Según las previsiones de la Comisión, la ratio deuda/PIB alcanzaría el 98,1 % en 2014 y el 101,2 % en 2015, alrededor de un 1 % del PIB más que en el proyecto de plan presupuestario.

Cuadro 3: Evolución de la deuda

(% del PIB)	2013	2014			2015		
		PE	PPP	COM	PE	PPP	COM
Ratio de deuda bruta¹	92,1	99,5	97,6	98,1	101,7	100,3	101,2
Variación de la ratio	7,6	5,6	5,5	6,0	2,2	2,7	3,0
<i>Contribuciones²</i>							
1. Saldo primario	3,5	2,0	2,2	2,3	0,6	0,8	1,2
2. Efecto «bola de nieve»	3,7	1,9	2,0	2,5	1,1	0,9	0,7
<i>desglose:</i>							
Gastos de intereses	3,3	3,5	3,3	3,3	3,6	3,4	3,4
Efecto crecimiento	1,0	-1,1	-1,2	-1,1	-1,7	-1,9	-1,7
Efecto inflación	-0,6	-0,4	-0,1	0,3	-0,8	-0,6	-1,0
3. Ajuste stock-flujo	0,4	1,7	1,2	1,3	0,6	1,1	1,1
<i>desglose:</i>							
Diferencias entre las cifras según la contabilidad de caja y según la contabilidad de devengo		-	-		-	-	
Acumulación neta de activos financieros		-	-		-	-	
<i>de los cuales ingresos procedentes de privatizaciones</i>		-	-		-	-	
Efectos de valoración y otros		-	-		-	-	
Notas:							
¹ Final del periodo.							
² El efecto «bola de nieve» refleja el impacto de los gastos de intereses en la deuda acumulada, así como el efecto del crecimiento del PIB real y de la inflación en la ratio de deuda (a través del denominador). El ajuste entre flujos y fondos incluye las diferencias entre contabilidad de caja y contabilidad de devengo, así como la acumulación de activos financieros, los efectos de valoración y otros efectos residuales.							
Fuente:							
Programa de estabilidad 2014 (PE); proyecto de plan presupuestario 2015 (PPP); previsiones de otoño de 2014 de la Comisión (COM); cálculos de la Comisión.							

3.3. Medidas que sustentan el proyecto de plan presupuestario

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

(véase el cuadro 4). En 2014, casi dos tercios de ese efecto se deriva de las medidas por el lado del gasto, donde se esperan ahorros derivados de la política restrictiva de contratación en el sector público, de diversas medidas a nivel autonómico y de la reforma de las administraciones locales. Por el lado de los ingresos, la consolidación refleja un impuesto de sociedades más elevado, así como una subida de los impuestos locales y autonómicos (incluido el impuesto local sobre bienes inmuebles). En 2015, más de dos tercios de los efectos previstos proceden del lado de los gastos, y a ellos contribuyen de forma destacada las medidas a nivel autonómico y, sobre todo, local. 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 del impuesto sobre la renta de las personas físicas (véase la sección 5).

Cuadro 4: Principales medidas discrecionales indicadas en el proyecto de plan presupuestario³

A. Medidas discrecionales adoptadas por las administraciones públicas - ingresos

Componentes	Incidencia presupuestaria (% PIB) (notificada por las autoridades)	
	2014	2015
Impuestos sobre la producción y las importaciones	0,1	0,4
Impuestos corrientes sobre la renta, la riqueza	0,3	-0,3
Impuestos sobre el capital	0,0	0,0
Cotizaciones sociales	0,1	0,1
Rentas de la propiedad	n.a.	n.a.
Otros	0,0	0,0
Total	0,5	0,3
<u>Nota:</u> El impacto presupuestario del cuadro es el impacto agregado de las medidas notificadas en el proyecto de plan presupuestario, es decir, por las autoridades nacionales. Un signo positivo significa un aumento de los ingresos como <u>Fuente: Proyecto de plan presupuestario 2015</u>		

B. Medidas discrecionales adoptadas por las administraciones públicas - gastos

Componentes	Incidencia presupuestaria (% PIB) (notificada por las autoridades)	
	2014	2015
Retribuciones de los trabajadores	-0,2	-0,2
Consumo intermedio	-0,1	-0,3
Pagos de prestaciones sociales	-0,2	-0,1
Gastos de intereses	0,0	0,0
Suveniones	0,0	0,0
Formación bruta de capital fijo	-0,3	0,0
Transferencias de capital	n.a.	n.a.
Otros	0,0	0,0
Total	-0,9	-0,7
<u>Nota:</u> El impacto presupuestario del cuadro es el impacto agregado de las medidas notificadas en el proyecto de plan presupuestario, es decir, por las autoridades nacionales. Un signo positivo significa un aumento de los ingresos como <u>Fuente: Proyecto de plan presupuestario 2015</u>		

³

El cuadro recoge la incidencia presupuestaria anual acumulada de las principales medidas discrecionales. El proyecto de plan presupuestario indica también el incremento de la incidencia anual, pero no con arreglo al desglose del SEC 95.

Según las previsiones de otoño de 2014 de la Comisión, las medidas de saneamiento equivaldrían aproximadamente al 1,25 % y al 0,5 % del PIB en 2014 y 2015, respectivamente, pues sobre la ejecución de algunas de ellas, en particular las correspondientes a las administraciones locales y autonómicas, penden algunos riesgos, a la luz asimismo de la experiencia en 2013. Por otra parte, el coste neto de la reforma fiscal podría ser también algo más elevado de lo previsto. No obstante, las medidas de saneamiento presupuestario previstas tanto en 2014 como en 2015 en el proyecto de plan presupuestario no dependen esencialmente de medidas puntuales. La anterior dependencia de la reducción de los gastos de inversión parece haber finalizado, y la atención que se presta al aumento de la eficiencia del gasto público en los distintos niveles de la Administración hace que la estrategia global de saneamiento contribuya en mayor medida al crecimiento.

4. CUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES DEL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO

Para 2014, el proyecto de plan presupuestario prevé que el déficit global descienda al 5,5 % del PIB, por debajo del objetivo correspondiente del PDE, del 5,8 % del PIB. Según las previsiones de otoño de 2014 de la Comisión, el déficit de las administraciones públicas de España ascendería al 5,6 % del PIB en 2014, situándose por debajo del objetivo de déficit global para ese año recomendado en el marco del procedimiento de déficit excesivo. No obstante, si bien la recomendación del PDE exige a España lograr una mejora del saldo estructural del 0,8 % del PIB en 2014, el proyecto de plan presupuestario prevé una mejora de tan solo el 0,3 % del PIB, recalculada aplicando la metodología común. Las previsiones de otoño de 2014 de la Comisión apuntan a una mejora del saldo estructural del 0,2 % del PIB, lo que representa más de medio punto porcentual por debajo de lo exigido.

Teniendo en cuenta las revisiones de la estimación del crecimiento de la producción potencial y los ingresos entrantes o cesantes no previstos en el momento de elaborarse la recomendación del PDE, la variación estimada del saldo estructural, corregida, asciende al -0,5 % del PIB en 2014, es decir, un 1,3 % del PIB por debajo del esfuerzo exigido en la recomendación del PDE⁴. En términos acumulados en 2013-2014 se espera que España logre una mejora del saldo estructural no corregido de casi un 1,5 % del PIB, cifra inferior al objetivo acumulado del 1,9 % del PIB. En el mismo período, la mejora acumulada corregida del saldo estructural se estima en el 0,5 % del PIB, es decir, un 1,4 % del PIB por debajo del esfuerzo recomendado. No obstante, cabe señalar que, de forma específica en el punto de inflexión del ciclo, la evolución del saldo estructural en el caso de España puede tender a subestimar el verdadero esfuerzo presupuestario. En concreto, en esta fase del ciclo, las estimaciones del crecimiento potencial parecen tocar fondo, con valores todavía negativos, mientras que el crecimiento del PIB real vuelve firmemente a valores positivos, ocasionando posiblemente una sobreestimación del componente cíclico de la consolidación presupuestaria.

La última recomendación del PDE exige a España que adopte medidas adicionales en 2014 de aproximadamente el 2 % del PIB. Sin embargo, según una evaluación ascendente, que estima la magnitud del esfuerzo presupuestario para 2014 sobre la base de las nuevas medidas discrecionales relativas a los ingresos y la evolución del gasto bajo el control del Estado entre el escenario del PDE y las previsiones de otoño de 2014 de la Comisión, se espera que España registre un esfuerzo del 1,2 % del PIB en 2014, cifra inferior a lo exigido en un 0,8 % del PIB. Sin embargo, la exclusión de los subsidios de desempleo ligados a la evolución del número de

⁴ La mayor parte de la diferencia entre los valores no corregidos y corregidos del saldo estructural se debe al impacto de las revisiones del crecimiento potencial respecto del escenario de crecimiento subyacente en la recomendación.

desempleados del indicador normalmente utilizado para medir el esfuerzo ascendente puede, en el caso de España, conducir a una subestimación del esfuerzo presupuestario. En particular, las medidas adoptadas específicamente para abordar la cuestión del acceso (indebido) al sistema de prestaciones de desempleo pueden haber contribuido al saneamiento presupuestario, aunque no se incluyen en este particular indicador de esfuerzo presupuestario. Asimismo, el número de desempleados de larga duración que salen del sistema de prestaciones de desempleo y se acogen a los regímenes de asistencia social puede reducir aún más el esfuerzo medido con este indicador. En términos acumulados, en 2013-2014 el esfuerzo presupuestario basado en este método asciende al 1,3 % del PIB, frente al 2 % del PIB recomendado.

Recuadro 2. Recomendaciones del Consejo dirigidas a España

El 21 de junio de 2013, El Consejo dirigió una recomendación a España, con arreglo al artículo 126, apartado 7, del Tratado para que corrigiera su déficit excesivo a más tardar en 2016. Con este fin:

- España debe poner fin a su actual situación de déficit excesivo a más tardar en 2016.
- España debe alcanzar un objetivo de déficit global del 6,5 % del PIB en 2013, el 5,8 % del PIB en 2014, el 4,2 % del PIB en 2015, y el 2,8 % del PIB en 2016, lo que, según las previsiones de primavera de 2013 de los servicios de la Comisión ampliadas hasta 2016, es coherente con una mejora del saldo estructural del 1,1 %, el 0,8 %, el 0,8 % y el 1,2 % del PIB en 2013, 2014, 2015 y 2016, respectivamente.
- España debe aplicar las medidas contenidas en los planes presupuestarios de 2013 en todos los niveles de la Administración y estar preparada para tomar medidas correctoras en caso de que se produzcan desviaciones con respecto a los planes presupuestarios. Las autoridades deben reforzar la estrategia presupuestaria a medio plazo con medidas estructurales bien definidas para los años 2014-2016, que resulten necesarias para lograr la corrección del déficit excesivo a más tardar en 2016.
- El Consejo establece la fecha límite del 1 de octubre de 2013 para que el Gobierno español adopte medidas eficaces y, de conformidad con el artículo 3, apartado 4 *bis*, del Reglamento (CE) n° 1467/97, informe en detalle de la estrategia de saneamiento prevista para alcanzar los objetivos.

Además, las autoridades españolas deben: i) mejorar la eficacia del marco institucional, aumentando más la transparencia en la aplicación de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y creando un Consejo Fiscal independiente que analice, asesore y supervise que la política presupuestaria cumple las normas presupuestarias nacionales y de la Unión; ii) tomar medidas concretas para frenar el creciente déficit estructural en el sistema de la Seguridad Social; y iii) hacer mayor hincapié en que el saneamiento propicie el crecimiento, entre otras cosas mediante la realización de evaluaciones sistemáticas del gasto y del sistema tributario.

El 8 de julio de 2014, el Consejo también dirigió recomendaciones a España en el contexto del Semestre Europeo. En particular, en el ámbito de las finanzas públicas, el Consejo recomendó que España tomase medidas con el fin de:

- garantizar que la nueva autoridad fiscal independiente pueda comenzar a funcionar plenamente cuanto antes;
- garantizar la aplicación rigurosa y transparente en todos los niveles de la Administración de las medidas preventivas, correctoras y coercitivas previstas en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria, incluidas las relativas a la eliminación de las deudas contraídas con entidades comerciales;

- realizar, antes de febrero de 2015, una revisión sistemática del gasto en todos los niveles de la Administración para contribuir a mejorar la eficiencia y la calidad del gasto público;
- seguir aumentando la eficiencia del sistema sanitario, sobre todo aumentando la racionalización del gasto farmacéutico, inclusive en los hospitales e intensificando la coordinación entre los distintos tipos de asistencia, y preservando la accesibilidad para los grupos vulnerables;
- adoptar, antes de finales de 2014, una reforma fiscal completa, que simplifique el sistema impositivo y haga que contribuya en mayor medida al crecimiento y la creación de empleo, así como a la preservación del medio ambiente y la estabilidad de la recaudación.

Para 2015, el saldo global previsto en el proyecto de plan presupuestario está en consonancia con el objetivo del PDE del 4,2 % del PIB. Sin embargo, penden algunos riesgos sobre la consecución del objetivo de déficit global previsto. En particular, según las previsiones de otoño de 2014 de la Comisión, el déficit de las administraciones públicas podría situarse en el 4,6 % del PIB en 2015, esto es, cerca de un 0,5 % del PIB por encima del objetivo del PDE.

La última recomendación del PDE exige a España que logre una mejora del saldo estructural del 0,8 % del PIB en 2015. No obstante, el proyecto de plan presupuestario no prevé ningún cambio en el saldo estructural, recalculado aplicando la metodología común. Por su parte, según las previsiones de otoño de 2014 de la Comisión, el déficit estructural se deteriorará en un 0,2 % del PIB en 2015. Corrigiendo los datos para tener en cuenta la variación en la estimación del crecimiento potencial entre las previsiones subyacentes a la recomendación revisada del PDE y las previsiones de otoño de 2014, así como los ingresos entrantes o cesantes no previstos, la variación estimada del saldo estructural seguiría equivaliendo al -0,2 % del PIB, cifra inferior al ajuste estructural recomendado del 1 % del PIB.

En términos acumulados, durante el período 2013-2015 se estima que la insuficiencia será del 1,4 % del PIB, si se considera el saldo sin corregir, y del 2,4 % del PIB, si se considera el saldo corregido. Esta insuficiencia es todavía mayor si también se incluye 2015.

Por último, la estimación ascendente del esfuerzo presupuestario en 2015 está próxima a cero. Esta cifra es inferior al objetivo de aproximadamente el 1 % del PIB para las medidas que se consideren necesarias en 2015 a fin de alcanzar los objetivos estructurales expuestos en la recomendación del PDE, lo cual da lugar a unos resultados acumulados en el periodo 2013-2015 insuficientes, en el 1,6 % del PIB.

El proyecto de plan presupuestario confirma asimismo el objetivo de déficit global para 2016 de un 2,8 % del PIB, en consonancia con el objetivo del PDE. No obstante, teniendo en cuenta, entre otras cosas, que no todas las medidas de saneamiento presentadas en el proyecto de plan presupuestario estaban lo suficientemente especificadas como para ser incluidas en las previsiones de otoño de 2014 de la Comisión, estas contemplan que el déficit de las administraciones públicas disminuya en tan solo el 0,7 % del PIB, a un 3,9 %, en 2016. Por tanto, los riesgos que penden sobre la consecución del objetivo de déficit global de 2016 en el marco del PDE en esta fase son altos, habida cuenta de la insuficiencia de las medidas actualmente previstas para 2015 y 2016.

La última recomendación del PDE exige a España que logre un saneamiento presupuestario estructural del 1,2 % del PIB en 2016. Sin embargo, según las previsiones de otoño de 2014 de la Comisión, ni la variación sin corregir ni la variación corregida del saldo estructural permitirían alcanzar este objetivo. Habida cuenta de las deficiencias registradas en el pasado, esto es también aplicable a las cifras acumuladas.

Cuadro 5: Cumplimiento de la recomendación formulada en el marco del procedimiento de déficit excesivo

(% del PIB)	2013	2014		2015	
	COM	PPP	COM	PPP	COM
Saldo global					
Saldo presupuestario global	-6,8	-5,5	-5,6	-4,2	-4,6
Requisito del PDE sobre el saldo presupuestario	-6,5	-5,8		-4,2	
Esfuerzo presupuestario: variación del saldo estructural					
Variación del saldo estructural ¹	1,3	0,4	0,2	-0,1	-0,2
Variación acumulada ²	1,3	1,7	1,5	1,6	1,3
Variación requerida según la recomendación PDE	1,1	0,8		0,8	
Variación acumulada requerida según la recomendación PDE	1,1	1,9		2,7	
Esfuerzo presupuestario: variación ajustada del saldo estructural					
Variación ajustada del saldo estructural ³	1,0	-	-0,5	-	-0,2
componentes					
<i>corrección debida a la variación de la estimación del PIB potencial (a)</i>	-0,3	-	-0,4	-	0,0
<i>corrección debida a los ingresos entrantes o cesantes imprevistos (b)</i>	0,0	-	0,3	-	0,1
Variación ajustada acumulada ²	1,0	-	0,5	-	0,3
Variación requerida según la recomendación PDE	1,1	0,8		0,8	
Variación requerida acumulada según la recomendación PDE	1,1	1,9		2,7	
Esfuerzo presupuestario: calculado sobre la base de las medidas (planteamiento ascendente)					
Esfuerzo presupuestario (ascendente) ⁴	0,4	-	1,1	-	0,0
Esfuerzo presupuestario acumulado (ascendente) ²	0,4	-	1,4	-	1,4
Requisito según la recomendación PDE	0,0	2,0		1,0	
Requisito acumulado según la recomendación PDE	0,0	2,0		3,0	
Notas					
¹ Saldo estructural = saldo de las administraciones públicas ajustado en función del ciclo, excluidas las medidas puntuales. El saldo estructural basado en el proyecto de plan presupuestario es recalculado por la Comisión sobre la base del escenario correspondiente aplicando la metodología acordada conjuntamente. Variación respecto a t-1.					
² Acumulada desde la última recomendación formulada en el marco del PDE.					
³ Variación en el saldo estructural corregida teniendo en cuenta los ingresos entrantes o cesantes imprevistos y las variaciones en el crecimiento potencial respecto al escenario en el que se basan las recomendaciones formuladas en el marco del PDE.					
⁴ Incidencia presupuestaria estimada del esfuerzo presupuestario adicional realizado sobre la base de las medidas discrecionales del lado de los ingresos y la evolución del gasto bajo control de la Administración entre el escenario de referencia en el que se basa la recomendación formulada en el marco del PDE y la previsión actual.					
<i>Fuente:</i>					
Proyecto de plan presupuestario 2015 (PPP), previsiones de otoño de 2014 de la Comisión (COM), cálculos de la Comisión.					

5. APLICACIÓN DE LAS REFORMAS PRESUPUESTARIAS ESTRUCTURALES

España ha realizado algunos avances para cumplir las recomendaciones presupuestarias en materia de saneamiento estructural que se le habían dirigido específicamente en 2014. La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) ya está en funcionamiento. Sin embargo, la aplicación de la disposiciones de la Ley de Estabilidad a los gobiernos autonómicos incumplidores ha sido más laxa que en 2013. En el momento de la redacción del presente informe, un grupo de expertos había presentado varias propuestas de revisión de las principales partidas de gasto, sin que se hubiera llegado a ningún acuerdo sobre su ejecución

en la Administración central y autonómica. Por último, aunque la reforma fiscal ofrece una cierta simplificación del sistema impositivo, no resulta neutral desde el punto de vista de los ingresos y, por tanto, podría hacer más difícil el saneamiento presupuestario. Concretamente:

- La AIREF ha publicado varios dictámenes e informes, en particular sobre las previsiones macroeconómicas y presupuestarias de 2015 (véase el recuadro 1), a pesar de que su dotación de personal es reciente. No obstante, en el momento de la elaboración del presente informe aún no se había aprobado la legislación de desarrollo que debe precisar los procedimientos de presentación de los datos y la información que necesita la AIREF para el ejercicio de sus funciones. Además, contrariamente a los principios comunes aplicables a los mecanismos nacionales de corrección presupuestaria, la normativa por la que se rige la AIREF no obliga al Gobierno a justificar sus decisiones cuando resuelva ignorar los dictámenes de aquella, aspecto que convendría mejorar.
- 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, en comparación con el año pasado, la adopción de medidas correctoras avanza a un ritmo mucho más lento, y solo se ha aprobado uno de los seis planes económicos y financieros autonómicos. Por lo que respecta a los presupuestos autonómicos, las desviaciones respecto del resultado previsto proseguirán hasta 2015, por lo que resultará difícil alcanzar un objetivo de déficit aún más exigente.
- La Ley de Estabilidad española fue modificada en diciembre de 2013 para garantizar que todos los subsectores de las administraciones públicas cumplan con la media de 30 días en el plazo de pago de la deuda comercial, de conformidad con la legislación aplicable de la UE. A tal fin, las enmiendas exigen que todos los organismos administrativos publiquen periódicamente sus plazos medios de pago en sus sitios web, y establecen un procedimiento de supervisión del cumplimiento por el Ministerio de Hacienda. Los primeros datos sobre los plazos medios de pago calculados de acuerdo con la metodología normalizada se publicaron a finales de octubre de 2014, con un grado variable de cumplimiento en las administraciones locales y autonómicas. Con esta publicación se pone en marcha el procedimiento jurídico para garantizar el cumplimiento del citado objetivo.
- De conformidad con la Recomendación específica por país de 2014 sobre la revisión de los gastos, el 26 de junio de 2014 el Gobierno constituyó un grupo de trabajo encargado de estudiar la reducción del gasto en las autonomías españolas. Para ser efectivas, las medidas tienen que ser acordadas en la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera (un foro que reúne a representantes de los Departamentos de Hacienda de las administraciones centrales y autonómicas) y, a continuación, ser promulgadas. En el momento de la redacción del presente documento, se habían identificado algunas medidas, pero no se había alcanzado ningún acuerdo sobre su adopción.
- El 1 de agosto, el Gobierno aprobó el proyecto de reforma fiscal propuesto, que debería de ser aprobado por el Parlamento antes de finales de 2014. La reforma fiscal se centra en los recortes en los impuestos sobre la renta de las personas físicas y de sociedades, por lo que carece de la amplitud o la ambición que podría haber tenido. Se trata, en parte, de una oportunidad desaprovechada para simplificar considerablemente y subsanar las deficiencias del sistema tributario y para reducir de manera sostenible la fiscalidad que recae sobre el trabajo, desplazando la presión fiscal hacia los impuestos indirectos (que gravan el consumo o el deterioro medioambiental) o los impuestos recurrentes sobre los bienes inmuebles. Entre los elementos positivos de la reforma cabe citar: cierta reducción de la cuña fiscal sobre el factor trabajo, que a corto plazo incide sobre todo, no obstante,

en la renta disponible (y, por tanto, el consumo y las importaciones), en vez de en los costes de la mano de obra (y, por lo tanto, el empleo); las medidas para ampliar la base imponible del impuesto de sociedades y reducir el sesgo en favor del endeudamiento, y las medidas limitadas de reducción del fraude fiscal. Al no ser neutra en cuanto a recaudación (según las estimaciones oficiales, su coste *ex ante* es del 0,9 % del PIB), la reforma podría hacer más difícil el saneamiento presupuestario.

Por último, el proyecto de plan presupuestario alude explícitamente a otras de las recomendaciones específicas por país referidas a ámbitos no presupuestarios. Varias medidas en él incluidas contribuirían al cumplimiento de tales recomendaciones.

Recuadro 3. Reducir la cuña fiscal

La presión fiscal sobre la mano de obra en la zona del euro es relativamente elevada, y ello pesa sobre la actividad económica y el empleo. En este contexto, el Eurogrupo se ha comprometido a reducir efectivamente la presión fiscal sobre el trabajo. Hará balance de los planes al efecto de los Estados miembros en los debates sobre los proyectos de planes presupuestarios.

En el contexto del Semestre Europeo, se emitió una recomendación en la que se instaba a España a «adoptar, antes de finales de 2014, una reforma fiscal completa, que simplifique el sistema impositivo y haga que contribuya en mayor medida al crecimiento y creación de empleo, así como a la preservación del medio ambiente y la estabilidad de la recaudación. A tal efecto: trasladar la imposición hacia tributos menos distorsionadores como los que gravan el consumo o el deterioro del medio ambiente (por ejemplo, los aplicados a los combustibles) o impuestos recurrentes sobre bienes inmuebles; eliminar las deducciones en el impuesto de sociedades y el impuesto sobre la renta de las personas físicas; considerar la posibilidad de reducir las cotizaciones empresariales a la seguridad social, en particular en el caso de los empleos con salarios bajos».

La cuña fiscal en España es algo inferior a la media de la UE. Los ingresos procedentes de las cotizaciones patronales a la seguridad social son relativamente elevados. En 2013, la cuña fiscal para una persona soltera sin hijos que ganase el 50 %, el 67 % o el 100 % del salario medio era del 32,1 %, 37,2 % y 40,7 %, respectivamente, frente a una media del 34 %, 37,7 % y 41,1 % en la UE. Los ingresos procedentes de las cotizaciones patronales a la seguridad social ascendían al 8,4 % del PIB en 2012. La tasa de empleo era del 58,6 % en 2013, frente a una media del 68,4 % en la UE.

El proyecto de plan presupuestario contiene medidas destinadas a reducir la cuña fiscal. Una reducción permanente de los tipos del impuesto sobre la renta de las personas físicas forma parte de la reforma tributaria del Gobierno, que también se ha integrado en el plan de saneamiento presentado en el proyecto de plan presupuestario. La reforma fiscal propiamente dicha no está totalmente financiada, pero el proyecto de plan presupuestario prevé otras medidas compensatorias tanto del lado de los ingresos como del de los gastos. La reducción debe también considerarse en el contexto de las subidas del IVA y del impuesto sobre la renta de las personas físicas que se implantaron en 2012 como parte de los esfuerzos de saneamiento de las finanzas públicas. La reducción del impuesto sobre la renta de las personas físicas se introducirá en dos fases, la primera con efecto en enero de 2015 y la segunda un año después. Además, entre febrero y diciembre de 2014 se aplicó una reducción temporal de las cotizaciones sociales de los nuevos contratos.

Las medidas reducen la cuña fiscal para la mayor parte de las categorías de renta y podrían tener un efecto positivo en el empleo. No obstante, 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.

6. CONCLUSIÓN GENERAL

Sobre la base de las previsiones de otoño de 2014 de la Comisión, se prevé que el déficit presupuestario global disminuya al 5,6 % del PIB en 2014, y siga disminuyendo hasta situarse en el 4,6 % del PIB en 2015. Para ese año, el proyecto de plan presupuestario se basa en hipótesis de crecimiento un tanto favorables e incluye medidas que todavía no se han especificado plenamente, lo que plantea algunos riesgos para la consecución del objetivo de déficit global. La mejora del saldo estructural no está a la altura de los esfuerzos exigidos por el Consejo en 2014 y 2015 por lo que se refiere a la variación del saldo estructural, tanto corregida como sin corregir. Frente al escenario de base manejado en la recomendación del PDE, basado en cálculos ascendentes, en 2014 el saneamiento previsto se asienta en medidas adicionales de saneamiento de aproximadamente el 1,2 % del PIB y en 2015 el método ascendente casi no indica más esfuerzos. Por lo tanto, en 2014 y 2015, la serie de medidas adicionales especificadas en el proyecto de plan presupuestario no está a la altura de lo que se consideraba necesario para alcanzar los objetivos estructurales expuestos en la recomendación del PDE. Para 2016, España no ha adoptado todavía las medidas adicionales necesarias para sustentar los objetivos de déficit global en el marco del PDE.

España ha realizado algunos avances para abordar las recomendaciones en materia de saneamiento estructural que le han sido dirigidas específicamente. Mientras que la entidad presupuestaria independiente ya está operativa, la adopción de medidas correctoras con relación a las administraciones autonómicas que no han cumplido los objetivos de déficit ha avanzado a un ritmo mucho más lento que en 2013. Por otra parte, el proyecto de reforma fiscal, aunque supone una cierta simplificación del sistema impositivo, no dejaría de tener incidencia en los ingresos y podría hacer que el saneamiento presupuestario resulte más difícil.