



ACTUALIZACIÓN DEL PROGRAMA DE ESTABILIDAD

REINO DE ESPAÑA

2016 - 2019

INDICE

1. RESUMEN EJECUTIVO	5
2. INTRODUCCIÓN	7
3. PERSPECTIVAS MACROECONÓMICAS	10
3.1. Evolución reciente de la economía española	10
3.1.1. Entorno internacional.....	10
3.1.2. Evolución reciente y corrección de los desequilibrios macroeconómicos de la economía española en 2015.....	11
3.2. Supuestos del Cuadro Macroeconómico.....	14
3.3. Cuadro Macroeconómico 2016-2019.....	15
4. DÉFICIT Y DEUDA PÚBLICA	21
4.1. Las Administraciones Públicas en 2015	21
4.2. Los Presupuestos del Estado de 2016	30
4.3. Estrategia fiscal 2016-2019. Análisis de medidas e impacto presupuestario	39
4.3.1. Estrategia fiscal 2016-2019.....	39
4.3.2. Política tributaria	43
4.3.3. Medidas de mercado de trabajo y Seguridad Social.....	51
4.3.4. Medidas de reforma de Administraciones Públicas. CORA	56
4.4. Papel de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales en la estrategia fiscal.....	62
4.4.1. Comunidades Autónomas.....	62
4.4.1a Presupuesto 2016	62
4.4.1b. Medidas Comunidades Autónomas.....	64
4.4.2. Entidades Locales.....	73
4.5. Previsiones de deuda pública.....	77
4.6. Orientación Cíclica de la Política Fiscal	78
4.7. Convergencia al Objetivo a Medio Plazo (MTO).....	83
5. COMPARACIÓN CON EL PROGRAMA DE ESTABILIDAD ANTERIOR. ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD	84
5.1. Comparaciones con el anterior Programa de Estabilidad	84
5.2. Escenarios de riesgo y análisis de sensibilidad.....	85
5.2.1. Cambio en tipos de interés.....	86
5.2.2. Cambio en el crecimiento económico de los socios comerciales	86
5.2.3. Cambio en el precio del petróleo	87
6. LA SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS	89
6.1. Proyecciones presupuestarias a largo plazo	89

6.2. Estrategia	91
6.3. Pasivos contingentes	102
7. LA CALIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS	105
7.1. Calidad del gasto público: Estrategia Dinámica de Revisión del Gasto de las Administraciones Públicas.	107
7.1.1. Revisión del Gasto en el Presupuesto del Estado	107
7.1.2. Revisión del Gasto en el Presupuesto de las Comunidades Autónomas	108
7.2. Composición de los Ingresos	113
8. MARCO INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA FISCAL	115

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 3.2.1. Supuestos básicos del Escenario 2016-2019.....	14
Cuadro 3.3.1. Perspectivas macroeconómicas.....	15
Cuadro 3.3.2. Mercado de trabajo	16
Cuadro 3.3.3. Evolución de precios.....	17
Cuadro 3.3.4. Saldos sectoriales.....	17
Cuadro 4.1.1. Saldo de las Administraciones Públicas en 2015.....	24
Cuadro 4.1.2. Las Administraciones Públicas en 2015.....	24
Cuadro 4.1.3. La Administración Central en 2015	26
Cuadro 4.1.4. Las Comunidades Autónomas en 2015.....	27
Cuadro 4.1.5. Las Corporaciones Locales en 2015	28
Cuadro 4.1.6. Las Administraciones de la Seguridad Social en 2015	29
Cuadro 4.2.1. El Presupuesto del Estado para 2016	31
Cuadro 4.2.2. Presupuesto de ingresos impositivos del Estado para 2016.....	32
Cuadro 4.2.3. Estructura del Presupuesto del Estado 2016.....	36
Cuadro 4.2.4. El Presupuesto de la Seguridad Social para 2016.....	37
Cuadro 4.3.1.1. Proyecciones presupuestarias	43
Cuadro 4.3.2.1. Bases imponibles de los principales impuestos en términos de devengo	45
Cuadro 4.3.2.2. Resultados recaudatorios de la lucha contra el fraude tributario y aduanero.....	48
Cuadro 4.4.1.1. El Presupuesto de las Comunidades Autónomas para 2016	63
Cuadro 4.5.1. Ajuste Stock-flujo de la deuda en 2015.....	77
Cuadro 4.5.2. Dinámica de la deuda pública	78
Cuadro 4.6.1. Evolución cíclica	79
Cuadro 5.1.1. Diferencias con la Actualización previa del Programa de Estabilidad	84
Cuadro 5.2.1.1. Efecto de un aumento de 100 puntos básicos del tipo de interés	86
Cuadro 5.2.2.1. Efecto de una reducción del 4% en la demanda de exportación	87
Cuadro 5.2.3.1. Hipótesis de evolución del precio del crudo en euros	87

Cuadro 5.2.3.2. Efecto de un aumento del precio del petróleo del 10%	88
Cuadro 6.1.1. Proyecciones 2013-2060 del gasto asociado al envejecimiento	90
Cuadro 6.2.1. Cuadro resumen del indicadores S2.....	94
Cuadro 6.3.1. Saldo vivo en garantías de las AAPP	103
Cuadro 7.1. Ajuste fiscal 2011-2015. Desglose por subsectores	105

1. RESUMEN EJECUTIVO

La Actualización del Programa de Estabilidad 2016-2019 del Reino de España presenta un cuadro macroeconómico prudente y realista basado en hipótesis conservadoras. La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) avala las previsiones macroeconómicas de esta Actualización sobre la base de los supuestos exógenos en los que se sustenta y de las sendas fiscales asociadas. El Gobierno toma nota de las recomendaciones recibidas en relación con el objeto del informe.

En línea con las previsiones de los principales organismos nacionales e internacionales, se proyecta un crecimiento medio en el entorno del 2,5%, que será significativamente superior al de la zona euro y uno de los más elevados entre las economías avanzadas. Este robusto crecimiento mantendrá su carácter especialmente intensivo en creación de empleo. Además, durante los próximos años, continuará avanzando el proceso de corrección de los principales desequilibrios macroeconómicos acumulados en el pasado.

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

La sostenibilidad del crecimiento tiene su base en una demanda interna sólida, con todos sus componentes en tasas positivas, incluida la inversión en construcción, que tras el profundo ajuste sufrido en los últimos siete años, consolidó en 2015 su recuperación. Por su parte, el sector exterior mantiene el dinamismo, favorecido por las crecientes ganancias de competitividad de la economía española, previéndose en los próximos años saldos por cuenta corriente positivos, en el entorno del 1,5% del PIB, y una capacidad de financiación frente al resto del mundo superior al 2% del PIB, que permitirá seguir avanzando en la mejora de la posición neta de inversión internacional y en la reducción del endeudamiento neto exterior.

Las mejoras estructurales alcanzadas con la reforma laboral de 2012 y las políticas activas de empleo que se han venido desarrollando, han constituido un factor esencial para reducir el umbral de crecimiento necesario para la creación de empleo neto, hasta situarlo por debajo del 0,7% del PIB. La economía española ha creado entre finales de 2013 y finales de 2015 casi un millón de puestos de trabajo y el número de desempleados se ha reducido en una cuantía similar. Durante el horizonte de previsión se crearán alrededor de medio millón de empleos netos al año, y la tasa de paro se reducirá progresivamente, hasta situarse en el 14% de la población activa en 2019.

Para el año en curso y los siguientes se mantiene el compromiso de reducción del déficit público, incluyendo en la presente Actualización la nueva senda presupuestaria fijada por el Gobierno, compatible con el crecimiento económico y con la creación de empleo. Los objetivos de déficit para el total de las Administraciones Públicas (AAPP) se establecen en el 3,6% del PIB en 2016, el 2,9% en 2017, 2,2% en 2018 y 1,6% en 2019.

Dando cumplimiento a la Recomendación Autónoma remitida por la Comisión Europea (CE) y para garantizar el cumplimiento de la regla de gasto y de la nueva senda de consolidación fiscal, el Gobierno ha comenzado a aplicar las medidas preventivas, correctivas y coercitivas recogidas en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria. Por otro lado, el Consejo de Ministros ha aprobado el 29 de abril un Acuerdo de No Disponibilidad (AND) de crédito para el Estado en 2016, por importe de 2.000 millones de euros, que no está previsto que genere gasto adicional en años sucesivos. Es preciso destacar que en 2015, por vez primera desde el inicio de la crisis, la ratio de deuda pública sobre PIB se ha reducido, y se prevé que esta tendencia continúe en los próximos años.

El notable esfuerzo de consolidación fiscal llevado a cabo en los últimos cuatro años, con una reducción del déficit público superior a cuatro puntos de PIB, es especialmente significativo teniendo en cuenta la profunda recesión que ha sufrido la economía española y el impacto negativo que sobre los ingresos públicos han tenido unas tasas de inflación muy inferiores a las inicialmente esperadas.

En definitiva, se presenta un escenario macroeconómico realista basado en hipótesis prudentes, que confirma la senda de recuperación de la economía española, en el marco de una política económica que combina la consolidación fiscal y reformas estructurales, para favorecer una mayor capacidad de crecimiento y creación de empleo. El control de las cuentas públicas fortalece el marco institucional que recoge nuestra Constitución, crucial para consolidar este contexto de estabilidad y crecimiento, y da credibilidad a la economía española.

2. INTRODUCCIÓN

El cuadro macroeconómico que sustenta la presente Actualización del Programa de Estabilidad presenta un escenario de crecimiento económico sostenido basado en unas hipótesis externas prudentes y conservadoras. Se trata de un ejercicio realista, que proyecta en el periodo de previsión 2016-2019 la evolución de las principales variables macroeconómicas. El contenido y forma de la presente Actualización del Programa de Estabilidad responde a las demandas del Código de Conducta del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

En el año 2015, se consolidó el proceso de recuperación de la economía española iniciado a mediados de 2013. Las reformas estructurales llevadas a cabo en los últimos años han sido decisivas para lograr un crecimiento económico sostenible, equilibrado y generador de empleo, tal y como han reconocido los principales organismos económicos internacionales. En este sentido, la reforma del mercado laboral, el saneamiento del sector financiero y la reforma fiscal, dotan a la economía española de una mayor capacidad de crecimiento. Estas reformas están permitiendo aprovechar mejor los factores externos derivados de la reducción del precio del petróleo, la mejora de las condiciones financieras y la depreciación del euro.

Se ha avanzado notablemente en la corrección de los principales desequilibrios macroeconómicos. Por un lado, se ha corregido el desequilibrio exterior, registrando la balanza por cuenta corriente en 2015 superávit por tercer año consecutivo, algo inédito en nuestra historia económica reciente. Esta mejora del saldo corriente, favorecida por las ganancias de competitividad y por la creciente internacionalización de nuestras empresas, ha permitido a nuestra economía registrar capacidad de financiación frente al resto del mundo durante los últimos cuatro años.

Por otro lado, continúa la necesaria disminución del endeudamiento del sector privado, que se ha reducido en 45 puntos porcentuales (pp) de PIB desde el máximo alcanzado en 2010, convergiendo así hacia la media de la UE. Este proceso de desapalancamiento está siendo compatible con la reactivación de la financiación a empresas y familias, en un contexto de reducidos tipos de interés y con un sector bancario solvente y en condiciones de financiar la actividad del sector real de la economía.

Especial mención requiere la evolución del mercado de trabajo, en el que la reforma laboral de 2012 ha permitido crear empleo desde las fases iniciales de la recuperación, reduciéndose el umbral de crecimiento necesario para la creación de empleo neto, hasta situarlo por debajo del 0,7%.

Desde el punto de vista de la coyuntura, el cuadro macroeconómico refleja la consolidación de la recuperación de la economía española, con crecimientos del PIB real en el entorno del 2,5%. La demanda interna prolongará el dinamismo mostrando un perfil de ligera moderación, impulsada principalmente por el consumo privado y por la inversión productiva. En este

sentido, el consumo de los hogares mantendrá la senda expansiva como consecuencia del buen comportamiento del mercado de trabajo, la contención de precios, la menor carga impositiva derivada de la reforma fiscal, los reducidos tipos de interés y el aumento de la riqueza financiera, si bien a un ritmo más contenido a partir de 2017.

Un comportamiento similar se aprecia en la inversión, pues mantiene un perfil ascendente que se desacelera hasta 2017, pero que repunta a partir de 2018. Esta evolución de la inversión viene explicada por la demanda creciente, tanto interna como externa, así como por las favorables condiciones financieras y las mejores perspectivas económicas. Por vez primera desde el inicio de la crisis, la inversión en construcción registró en 2015 una tasa de crecimiento positiva (5,3%) que se mantendrá estable a lo largo del horizonte temporal. Finalmente, la ligera aportación negativa del sector exterior al crecimiento del PIB se irá moderando hasta anotar una contribución nula en los dos últimos ejercicios.

En línea con la senda de crecimiento prevista, la creación de empleo se prevé que continúe a ritmos próximos al 2,5% en el horizonte de previsión, y la tasa de paro se reducirá hasta situarse en el 14% de la población activa en 2019.

Respecto a la inflación, el descenso derivado de la caída del precio del petróleo desde mediados de 2014 se ha mantenido en 2015 y se prevé que continúe en niveles negativos en 2016, para anotar tasas positivas a partir de 2017. Por su parte, el deflactor del PIB se prevé que se sitúe en el entorno del 1% este año y el próximo, iniciando en 2018 una convergencia gradual hacia el 2%.

En lo referente al sector público, se ha llevado a cabo en los últimos años un notable esfuerzo de consolidación fiscal, reduciendo el déficit público en más de cuatro puntos de PIB entre 2011 y 2015, en un contexto de recesión en los primeros años y con tasas de inflación inferiores a las previstas.

La presente Actualización del Programa de Estabilidad mantiene el compromiso de reducción del déficit público, con una nueva senda presupuestaria compatible con un crecimiento económico intensivo en creación de empleo. Dando cumplimiento a la Recomendación Autónoma de la CE y para garantizar el cumplimiento de la regla de gasto, el Gobierno ha adoptado las disposiciones necesarias para la aplicación de medidas preventivas, correctivas y coercitivas de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria. Por otro lado, el Consejo de Ministros de 29 de abril ha aprobado un Acuerdo de No Disponibilidad (AND) de crédito para el Estado en 2016, por importe de 2.000 millones de euros, que no está previsto que genere gasto adicional en años sucesivos.

La Actualización se estructura en ocho secciones. Tras el resumen ejecutivo y esta sección introductoria, en la tercera sección se describe la evolución reciente y el cuadro macroeconómico 2016-2019 para la economía española, sobre el que se basan las proyecciones presupuestarias a medio plazo.

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

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

Las secciones sexta y séptima analizan la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas y su calidad, respectivamente. La Actualización termina con la sección octava, relativa al marco institucional de la política fiscal.

3. PERSPECTIVAS MACROECONÓMICAS

3.1. Evolución reciente de la economía española

3.1.1. Entorno internacional

En el primer trimestre de 2016 se ha constatado la ralentización de la economía mundial, en un contexto de mayor incertidumbre y de volatilidad financiera. La desaceleración de la economía china, la caída del precio de las materias primas, en particular del petróleo, la volatilidad en los mercados financieros internacionales, los reducidos tipos de interés y el elevado nivel de deuda, figuran entre los principales factores condicionantes del entorno económico global. En este contexto, el Fondo Monetario Internacional, en sus últimas previsiones revisaba a la baja el crecimiento mundial, situándolo en el 3,2% para 2016 y en el 3,5% para 2017.

En la zona euro, la recuperación económica prosigue a un ritmo moderado, mostrando el perfil intertrimestral del PIB una ligera desaceleración en el transcurso de 2015, desde tasas del 0,6% en el primer trimestre del año hasta el 0,3% en los dos últimos. El PIB cerró el pasado ejercicio con un aumento medio anual del 1,5%, el más elevado desde 2011, basado en gran medida en la demanda interna. Diversos factores han impulsado la actividad en la eurozona, entre los que cabe destacar el descenso del precio del petróleo, la depreciación del euro y la política monetaria expansiva.

La información más reciente apunta al mantenimiento del ritmo de avance de la actividad de la zona euro en el primer trimestre de 2016. El crecimiento continúa apoyado en la demanda interna y las exportaciones han perdido dinamismo. La inflación se encuentra próxima a cero y los efectos de la caída en el precio del petróleo se extienden a los componentes menos volátiles del índice de precios de consumo armonizado. En este contexto, los principales organismos internacionales han revisado a la baja sus previsiones de crecimiento, proyectando el FMI un incremento del PIB de la zona euro del 1,5% en 2016 y del 1,6% en 2017, similar al previsto por el Banco Central Europeo (1,4% y 1,7%, respectivamente).

Por países de la zona euro, la desaceleración de la actividad económica en el último trimestre de 2015 fue generalizada, si bien se observa cierta heterogeneidad. Alemania y Francia crecieron el 0,3% en tasa intertrimestral, e Italia creció a un ritmo más moderado, del 0,1%.

En Alemania, los indicadores recientes señalan una moderación de la actividad en los primeros meses de 2016, revisando el FMI sus previsiones de crecimiento ligeramente a la baja respecto a las publicadas en enero, dos décimas en 2016, hasta el 1,5%, y una décima en 2017, hasta el 1,6%. La CE, en sus previsiones de invierno, proyectaba un crecimiento del PIB alemán del 1,8% tanto para este año como para el próximo.

En Francia, el PIB aumentó el 1,2% en 2015, tasa superior en un punto a la de 2014. La CE prevé una ligera aceleración del PIB en 2016, hasta el 1,3%, y más acentuada en 2017, hasta el 1,7%.

Tras retroceder en los tres años anteriores, el PIB de Italia aumentó en 2015 un 0,8%, impulsado por el consumo privado y la inversión. En sus previsiones de invierno, la CE preveía un crecimiento del 1,4% para este año y del 1,3% para el próximo.

Fuera de la zona euro, la desaceleración de las economías avanzadas fue generalizada en el pasado ejercicio. En Reino Unido, el PIB creció el 2,3% en 2015, seis décimas menos que en el año anterior, debido a una aportación negativa del sector exterior parcialmente compensada por el dinamismo del consumo privado y de la inversión en equipo. La CE prevé para 2016 y 2017 un crecimiento en Reino Unido del 2,1%. Por su parte, en Estados Unidos el crecimiento del PIB en 2015 alcanzó el 2,4% al igual que en el ejercicio anterior, previendo el FMI para 2016 y 2017 tasas en el entorno del 2,5%.

Respecto a las principales economías emergentes, el PIB de China prolongó la senda de gradual desaceleración en 2015, creciendo a un ritmo interanual del 6,9%, previéndose que continúe la senda de moderación, hasta el 6,5% en 2016 y el 6,2% en 2017, según el FMI. En Rusia, se proyecta una atenuación del ritmo de contracción en 2016, mientras que en Brasil se prevé que el ritmo de caída continúe acusado, para dar paso, en ambos países, a una ligera reactivación en 2017. Por el contrario y con un tono positivo, se espera que el crecimiento en India se sitúe en el 7,5% este año y el próximo, según el FMI.

3.1.2. Evolución reciente y corrección de los desequilibrios macroeconómicos de la economía española en 2015

La economía española consolidó en 2015 el proceso de recuperación iniciado a mediados de 2013, mostrando el PIB una trayectoria fuertemente expansiva, con tasas intertrimestrales en el entorno del 1%, no alcanzadas desde 2007. En el conjunto del año, el PIB creció el 3,2%, más del doble que el de la zona euro (1,5%). En este sentido, la CE, en el análisis en profundidad (*In-Depth Review*, IDR) para España publicado el pasado 26 de febrero, reconocía el notable avance realizado por nuestro país en la corrección de los desequilibrios macroeconómicos. Como prueba de ello, la Comisión ha excluido a España de la categoría de países "con desequilibrios excesivos" y la ha incluido en la de países con "desequilibrios", junto a Alemania e Irlanda, entre otros.

El principal motor de la economía española ha sido la demanda nacional, que desde el tercer trimestre de 2013 ha contribuido positivamente al avance intertrimestral del PIB, después de tres años consecutivos de detracción. En el conjunto de 2015, la demanda nacional aportó 3,7 puntos al crecimiento, más del doble que en 2014 (1,6 puntos), destacando por componentes, el dinamismo del gasto en consumo privado y de la inversión productiva.

El consumo privado se aceleró casi dos puntos, registrando una tasa del 3,1%, impulsado por el favorable comportamiento del empleo y de la renta bruta

disponible real de las familias. El papel jugado por las crecientes rentas salariales, la moderación de precios, la rebaja impositiva y las mejores condiciones financieras y de acceso al crédito, han contribuido al dinamismo del consumo privado. La tasa de ahorro de los hogares se redujo ligeramente en 2015, dos décimas respecto a la de 2014, hasta situarse en el 9,4% de su renta bruta disponible.

El gasto en consumo final de las AAPP aumentó el pasado año un 2,7% en términos reales, tras la caída superior al 7% acumulada en los tres años precedentes. La economía española prolongaba el proceso de consolidación fiscal, reduciendo la necesidad de financiación de las AAPP en 0,8 pp, hasta situarse en el 5% del PIB (excluida la ayuda al sector financiero).

A la expansión de la demanda interna también ha contribuido el dinamismo de la inversión. La formación bruta de capital fijo inició en el primer trimestre de 2014 una trayectoria expansiva que se ha prolongado y consolidado en 2015, cerrando el año con un crecimiento anual del 6,4%, casi tres puntos superior al del año anterior. Dicha aceleración se ha trasladado a sus principales componentes y, en particular, a la inversión en equipo, que registró por segundo año consecutivo un aumento interanual superior al 10%. Por su parte, la inversión en construcción experimentó en 2015 un incremento anual del 5,3%, lo que supone la primera tasa positiva desde el inicio de la crisis. A su vez, el crecimiento de la inversión en construcción, en un contexto generalizado de bajos tipos de interés, se explica por la evolución de la inversión en vivienda, que creció el 2,4% después de siete años de caídas ininterrumpidas y, sobre todo, de la inversión en otras construcciones, que se aceleró casi siete puntos hasta anotar una tasa del 7,5%.

Otro rasgo a destacar de la economía española es la prolongación en 2015 del proceso de desapalancamiento del sector privado, que ha reducido su deuda en 45 pp de PIB desde el máximo alcanzado a mediados de 2010. La deuda no consolidada del sector privado no financiero se situaba en el cuarto trimestre de 2015 en el 172,1% del PIB (153,2% del PIB en términos consolidados), niveles de principios de 2006 y cercanos a la media de la UE. El desapalancamiento de empresas y hogares ha sido compatible con la reactivación del crédito, registrando las nuevas operaciones un incremento anual del 12,1%, que ha reforzado el crecimiento económico.

En el pasado ejercicio, la demanda externa detrajo cinco décimas al crecimiento del PIB, debido a un avance de las importaciones de bienes y servicios superior al de las exportaciones. Las importaciones reales de bienes y servicios aumentaron el 7,5% anual, tasa superior en 1,1 puntos a la de 2014, en línea con el robusto crecimiento de la demanda final mientras que las exportaciones se aceleraron cuatro décimas, hasta el 5,4%, impulsadas por el dinamismo de los mercados de exportación y por las ganancias de competitividad. Por su parte, el tipo de cambio efectivo real frente a los países desarrollados, medido con los costes laborales unitarios de manufacturas, se depreció un 3,4% en 2015, tanto por la depreciación del tipo de cambio

efectivo nominal como por la disminución de los costes laborales unitarios relativos.

Según cifras publicadas por la CE, los mercados españoles de exportación de bienes y servicios se aceleraron el pasado año 0,4 puntos, hasta anotar un crecimiento del 3,7%. Por destino, y utilizando datos de Aduanas, las ventas en volumen a la UE crecieron el 5,5%, un punto y medio más que en 2014, mientras que las dirigidas al resto del mundo moderaron el ritmo de avance en igual magnitud, hasta una práctica estabilización. Dentro de la UE, la tónica general ha sido de aceleración, con crecimientos nominales superiores al 10% en las exportaciones dirigidas a Reino Unido. En el resto del mundo, las exportaciones a India, México y Oriente Próximo también han registrado tasas superiores al 10%, mientras que las dirigidas a Rusia, Venezuela y Brasil han anotado las mayores contracciones.

El sólido crecimiento de la economía española ha sido compatible con el avance en la corrección de los desequilibrios exteriores. La cuenta corriente registró en 2015 superávit por tercer año consecutivo, equivalente al 1,4% del PIB, y la economía española presentó una capacidad de financiación frente al resto del mundo superior al 2% del PIB. Estos resultados han contribuido a reducir el saldo deudor de la posición de inversión internacional, situándose en el 90,5% del PIB a finales de 2015, cinco pp inferior a la de un año antes. Por su parte, la deuda externa española ascendía al 167,9% del PIB a finales del pasado ejercicio, nivel similar al de nuestros socios comunitarios.

El crecimiento económico ha sido, además, intensivo en creación empleo. Los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA) constatan la recuperación progresiva del mercado de trabajo español. Durante el año 2015, el número de ocupados aumentó en más de medio millón (525.000), casi un tercio del incremento total del conjunto de la zona euro, y el paro se redujo en unas 680.000 personas, lo que supone la mayor reducción de la serie histórica. La tasa de paro se situó a finales del pasado ejercicio en el 20,9% de la población activa, inferior en 2,8 puntos a la de un año antes y la más reducida desde el segundo trimestre de 2011.

Este mejor funcionamiento del mercado de trabajo, derivado principalmente de la reforma laboral y de la contención de los costes laborales, ha permitido intensificar el proceso de recuperación de la economía española, con el consiguiente impacto positivo sobre la creación de empleo. En el primer trimestre de 2016, las cifras de afiliaciones a la Seguridad Social y de paro registrado constatan la prolongación del proceso de recuperación del mercado laboral. Asimismo, los datos de la EPA del primer trimestre reflejan un comportamiento muy favorable del empleo, que se ha incrementado en 574.800 personas respecto a un año antes. Esto supone una aceleración de tres décimas, hasta el 3,3% interanual, resultando la tasa más elevada desde el tercer trimestre de 2007.

En lo que se refiere a la inflación, su evolución se ha visto condicionada por el descenso de los precios de la energía y del petróleo. El Índice de Precios al

Consumo registró el pasado año un descenso medio anual del 0,5%, superior en tres décimas al de 2014 (-0,2%), mientras que la inflación subyacente se aceleraba seis décimas, hasta el 0,6%. El diferencial de inflación frente a la zona euro se ha mantenido favorable a nuestro país, situándose en 2015 en seis décimas porcentuales, con las consiguientes ganancias de competitividad y el positivo impacto sobre nuestras exportaciones. Por el contrario, las tasas de inflación negativas han tenido un efecto adverso sobre la recaudación fiscal y sobre las cuentas públicas.

Así pues, se aprecia una significativa corrección de los desequilibrios macroeconómicos con los que contaba la economía española. No solo los flujos comerciales, financieros y de empleo han recuperado una tendencia sostenible, sino que también los elevados stocks acumulados durante la anterior fase expansiva se están reduciendo de forma acelerada.

3.2. Supuestos del Cuadro Macroeconómico

El Cuadro 3.2.1. recoge las principales hipótesis en las que se basa el escenario macroeconómico que acompaña a la presente Actualización del Programa de Estabilidad. Los supuestos se han elaborado utilizando, principalmente, las hipótesis comunes consideradas a mediados de abril por la CE, disponibles para 2016 y 2017, así como las últimas previsiones publicadas por el Banco Central Europeo (BCE) y estimaciones propias del Ministerio de Economía y Competitividad.

Cuadro 3.2.1. Supuestos básicos del Escenario 2016-2019

Variación anual en % salvo indicación en contrario

	2015 (A)	2016 (F)	2017 (F)	2018 (F)	2019 (F)
Tipos de interés a corto plazo (euríbor a tres meses)	0,0	-0,3	-0,3	-0,2	0,0
Tipos de interés a largo (deuda pública a 10 años, España)	1,7	1,7	1,9	2,2	2,5
Tipo de cambio (dólares/euro)	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
Tipo de cambio efectivo o nominal zona euro (% variación)	-6,8	1,2	-0,2	0,0	0,0
Crecimiento del PIB Mundial, excluida la UE	3,2	3,4	3,7	3,8	3,9
Crecimiento del PIB de la zona euro	1,6	1,4	1,7	1,8	1,9
Volumen de importaciones mundiales excluida la UE	0,8	2,2	3,5	4,0	4,5
Mercados españoles de exportación	3,7	4,1	4,9	5,0	5,1
Precio del petróleo (Brent, dólares/barril)	52,2	39,7	45,3	45,3	45,3
(F) Previsión.					
Fuentes: Banco Central Europeo, Comisión Europea y Ministerio de Economía y Competitividad.					

Según la CE, la economía mundial, excluida la UE, avanzará progresivamente hasta alcanzar crecimientos próximos al 4% al final del período de previsión. En este contexto, la economía de la zona euro irá afianzando paulatinamente la recuperación, con tasas de crecimiento próximas al 2% a partir de 2017.

En relación con la evolución de los tipos de cambio, desde finales de 2015, el euro se ha apreciado respecto al dólar estadounidense en más de un 4%, situándose el tipo de cambio en el mes de abril en el entorno de 1,1 dólares por euro. Se prevé que el tipo de cambio se mantenga en dicho nivel durante todo el período de proyección.

Respecto a los tipos de interés, se espera que la política monetaria del Banco

Central Europeo (BCE) contribuya al mantenimiento de unos tipos reducidos de la deuda pública a medio plazo, si bien se prevé una ligera subida a lo largo del horizonte de previsión en consonancia con la eventual normalización de la política monetaria en la eurozona.

El mercado mundial de crudo se encuentra inmerso en un escenario de elevada incertidumbre tras alcanzar a mediados de febrero el mínimo valor desde 2003. En este contexto, a partir de los futuros de los precios del petróleo se anticipa un nivel medio en 2016 próximo a 40 dólares/barril, iniciando a partir de 2017 una ligera recuperación, para situarse al final del periodo de previsión en 45,3 dólares/barril.

Finalmente, el crecimiento de los mercados de exportación españoles muestra una tendencia al alza, paralela a la del PIB mundial.

3.3. Cuadro Macroeconómico 2016-2019

Las previsiones macroeconómicas que acompañan a esta Actualización del Programa de Estabilidad han sido avaladas por Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) sobre la base de los supuestos exógenos y de las políticas definidas. El escenario macroeconómico se ha realizado bajo la hipótesis de política constante a partir de 2017.

Las previsiones reflejan un perfil de ligera ralentización del PIB real hasta 2017, seguido de una suave aceleración en 2018 y el mantenimiento del ritmo de crecimiento en 2019, observando un crecimiento sostenido durante todo el horizonte de previsión. Estas proyecciones se sustentan en la favorable evolución del empleo, en la mejora del acceso al crédito y en un entorno de precios y tipos de interés moderados.

Cuadro 3.3.1. Perspectivas macroeconómicas

Índices de volumen encadenados
Año 2010=100, salvo indicación en contrario

	ESA Code	2015 (A)	2015 (A)	2016 (F)	2017 (F)	2018 (F)	2019 (F)
		Nivel	Variación anual en %				
1. PIB real	B1*g	99,2	3,2	2,7	2,4	2,5	2,5
2. PIB nominal. Miles de millones de euros	B1*g	1081,2	3,8	3,7	3,7	4,0	4,4
Componentes del PIB real							
3. Gasto en consumo final nacional privado (*)	P.3	95,3	3,1	3,2	2,6	2,4	2,4
4. Gasto en consumo final de las AA.PP.	P.3	95,0	2,7	1,0	0,9	0,7	0,7
5. Formación bruta de capital fijo	P.51	92,9	6,4	5,6	4,6	4,7	4,8
6. Variación de existencias (% del PIB)	P.52 + P.53	53,7	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
7. Exportación de bienes y servicios	P.6	125,4	5,4	5,3	5,7	5,6	5,7
8. Importación de bienes y servicios	P.7	106,1	7,5	7,0	6,7	6,3	6,1
Contribuciones al crecimiento del PIB real							
9. Demanda nacional final		-	3,6	3,1	2,6	2,5	2,5
10. Variación de existencias	P.52 + P.53	-	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
11. Saldo exterior	B.11	-	-0,5	-0,4	-0,2	0,0	0,0

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

El patrón de crecimiento muestra un fuerte dinamismo de la demanda interna, que se constituye como motor del crecimiento, si bien su contribución se

modera paulatinamente hasta estabilizarse en el entorno de los 2,5 pp en los años finales del horizonte temporal. Por su parte, el sector exterior registra contribuciones ligeramente negativas en 2016 y 2017 y nulas en los dos años siguientes.

En línea con el menor dinamismo de la actividad, se prevé que se modere el ritmo de creación de empleo, en términos de empleo equivalente a tiempo completo en los dos primeros años y se sitúe en el 2,3%, en 2018 y 2019. La tasa de paro continuará reduciéndose progresivamente, hasta situarse en el 14% de la población activa en el último año del periodo de proyección.

Como resultado de la evolución prevista de la ocupación y del PIB, el creciente de la productividad aparente por ocupado equivalente a tiempo completo se mantiene estable en el 0,2% durante todo el horizonte analizado. Al mismo tiempo, y derivado de la propia dinámica del mercado de trabajo, de la evolución de la productividad y de los salarios, los costes laborales unitarios seguirán una senda de gradual aceleración, hasta anotar una tasa del 1,7% en 2019.

Cuadro 3.3.2. Mercado de trabajo (*)

	ESA Code	2015 (A)	2015 (A)	2016 (F)	2017 (F)	2018 (F)	2019 (F)
		Nivel	Variación anual en %				
1. Ocupados total (miles de personas)		18.490,8	2,9	2,7	2,4	2,5	2,5
2. Empleo equivalente a tiempo completo (miles de personas)		16.852,0	3,0	2,5	2,2	2,3	2,3
3. Empleo (miles de horas trabajadas)		31.273,2	2,5	3,0	2,7	2,8	2,8
4. Productividad por ocupado (miles euros)		58,0	0,3	0,0	0,0	0,0	0,1
5. Productividad por ocupado a tiempo completo (miles euros)		63,6	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
6. Productividad por hora trabajada (euros)		34,3	0,7	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
7. Remuneración por asalariado (**) (miles euros)	D.1	35,1	0,5	0,8	1,3	1,6	1,9
8. Coste Laboral Unitario		-	0,3	0,5	1,1	1,4	1,7
9. Remuneración de asalariados (millones de euros)		509.894,0	3,9	3,4	3,7	4,0	4,4
10. Tasa de paro (% de población activa)		-	22,1	19,9	17,9	15,8	14,0

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

La gradual moderación de la contribución de la demanda interna al crecimiento del PIB se explica por la evolución de sus principales determinantes. El consumo privado, tras la aceleración prevista para 2016 (una décima, hasta el 3,2%), seguirá una senda de ligera desaceleración, anotando tasas del 2,4% en 2018 y 2019. Por su parte, la formación bruta de capital fijo perderá dinamismo en 2016 y 2017, iniciando a partir de 2018 un perfil ascendente, con tasas próximas al 5%.

En cuanto a la evolución de la inversión en equipo y activos cultivados, mantendrá la senda expansiva, con cierta moderación del ritmo de avance en los dos primeros años, y suave aceleración en 2018 y 2019. Las decisiones de inversión estarán condicionadas por la evolución de las exportaciones, el proceso de desapalancamiento del sector privado y la recuperación del crédito, entre otros factores. La inversión en construcción mantendrá ritmos de

crecimiento estables y ligeramente inferiores al 5% durante todo el periodo de previsión.

Respecto al sector exterior, destaca el dinamismo de las exportaciones y la ralentización progresiva de las importaciones, en línea con la evolución prevista para la demanda interna. En este contexto, la economía presentará una capacidad de financiación frente al resto del mundo superior al 2% del PIB en todo el horizonte de previsión.

Las exportaciones se mantendrán robustas en el horizonte de previsión, en línea con la evolución prevista para nuestros mercados de exportación y el tipo de cambio efectivo real.

Cuadro 3.3.3. Evolución de precios

	ESA Code	2015 (A)	2015 (A)	2016 (F)	2017 (F)	2018 (F)	2019 (F)
		Nivel	Variación anual en %				
1. Deflactor del PIB		100,9	0,6	0,9	1,2	1,5	1,8
2. Deflactor del consumo privado (*)		105,6	-0,5	-0,2	1,1	1,4	1,7
3. Deflactor del consumo público		99,1	0,4	0,3	0,4	0,6	0,8
4. Deflactor de la formación bruta de capital fijo		95,3	1,4	0,8	0,7	1,1	1,4
5. Deflactor de las exportaciones (bienes y servicios)		103,6	0,3	0,5	0,3	0,9	1,1
6. Deflactor de las importaciones (bienes y servicios)		107,8	-1,4	-2,0	-0,9	-0,1	0,0

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

La estabilidad de los precios sigue jugando un papel relevante. A pesar del impulso de la demanda interna, el ritmo de crecimiento del deflactor del consumo privado se mantendrá en el periodo 2016-2019 por debajo del objetivo de inflación del 2% fijado por el Banco Central Europeo para la zona euro.

La ausencia de presiones inflacionistas seguirá impulsando las ganancias de competitividad, favoreciendo el comportamiento de las exportaciones e influyendo positivamente tanto en la moderación salarial como en la renta disponible real de las familias. La caída prevista de los precios del petróleo en 2016 presionará a la baja el deflactor del consumo privado, si bien su impacto sobre el deflactor del PIB se verá compensado por el descenso del deflactor de las importaciones. A medida que se vaya estabilizando el precio del petróleo, se espera que el crecimiento del deflactor del consumo privado converja con el del deflactor del PIB.

No obstante, una tasa de variación de los precios negativa también tiene efectos sobre otras variables macroeconómicas, especialmente en los ámbitos fiscal y financiero. Los ingresos fiscales se ven afectados negativamente por la caída de los precios e, igualmente, tiene efectos desfavorables sobre el proceso de desapalancamiento.

Cuadro 3.3.4. Saldos sectoriales

% del PIB	ESA Code	2015 (A)	2016 (F)	2017 (F)	2018 (F)	2019 (F)
1. Cap.(+)/Nec.(-) de financiación frente al resto del mundo	B.9	2,1	2,4	2,2	2,2	2,3
- Saldo de intercambios exteriores de bienes y servicios		2,5	2,8	2,9	3,1	3,4
- Saldo de rentas primarias y transferencias corrientes		-1,1	-1,1	-1,4	-1,6	-1,7
- Operaciones netas de capital		0,7	0,7	0,7	0,6	0,6
2. Cap.(+)/Nec.(-) de financiación del sector privado	B.9	7,2	6,1	5,2	4,4	3,9
3. Cap.(+)/Nec.(-) de financiación del sector público (*)	EDP B.9	-5,1	-3,6	-2,9	-2,2	-1,6

(*) La cifra de 2015 incluye ayudas financieras.
 (A) Avance; (F) Previsión.
 Fuentes: Instituto Nacional de Estadística y Ministerio de Economía y Competitividad.

Desde una perspectiva sectorial, la evolución de la capacidad de financiación de la economía española se explica, en parte, por la reducción del déficit de las AAPP, que pasa del 5,1% del PIB en 2015, incluida la asistencia al sector financiero, al 1,6% del PIB en 2019. Por su parte, el sector privado modera su capacidad de financiación a lo largo del periodo de previsión. En el caso de las familias, se prevé que la tasa de ahorro se estabilice durante el horizonte de proyección en los niveles previos a la crisis.

Aspectos metodológicos del Escenario Macroeconómico 2016-2019

Se incorpora por vez primera en el Programa de Estabilidad este recuadro con el fin de informar sobre los aspectos metodológicos que se han empleado para elaborar el cuadro macroeconómico, en línea con las recomendaciones realizadas por la AIReF al respecto. A continuación se detalla la metodología utilizada, así como los supuestos básicos e hipótesis externas en el que se basa el escenario macroeconómico.

Metodología

Las previsiones realizadas sobre la evolución de las distintas variables macroeconómicas del escenario presentado, se han realizado mediante modelos de ecuaciones de predicción a corto y largo plazo que incorporan relaciones de cointegración en modelos de corrección de error. Se admite, por tanto, una relación de equilibrio a largo plazo entre variables económicas y la existencia de desequilibrios en el corto plazo, que son corregidos gradualmente a través de ajustes parciales en el término de corrección.

Estas ecuaciones individuales se integran en un modelo de ecuaciones simultáneas con el fin de garantizar la consistencia de las previsiones de los principales agregados macroeconómicos.

El conjunto de variables explicativas incorpora indicadores de las distintas hipótesis del escenario presentado, indicadores sobre la evolución del crédito y un conjunto amplio de variables auxiliares como índices de confianza e indicadores de mercado laboral y precios, entre otros. La extrapolación del comportamiento de estas variables en el medio plazo, exige la disposición de modelos de predicción uniecuacionales para cada componente. Los

modelos se actualizan periódicamente con los datos de la Contabilidad Nacional y de las variables auxiliares.

En la predicción a corto plazo, se han utilizado modelos multifactoriales para obtener el crecimiento del Producto Interior Bruto (PIB) de la economía española, así como funciones de transferencias basadas en el Indicador Sintético de Actividad (ISA) para la economía española elaborado y publicado por el Ministerio de Economía y Competitividad¹. Estos modelos utilizan la información disponible de un amplio conjunto de indicadores mensuales de actividad que sintetizan la evolución económica global en España.

Dichas estimaciones de crecimiento a corto plazo se incorporan en los modelos de predicción a medio y largo plazo, alimentando la dinámica inicial así como el arranque de la evolución de las variables independientes contenidas en las hipótesis.

Para la estimación de los efectos de las diferentes medidas que afectan a gastos e ingresos públicos y reformas de carácter estructural, así como para llevar a cabo los ejercicios de sensibilidad incluidos en el Programa de Estabilidad, la principal herramienta utilizada es el modelo REMS². El modelo REMS es un modelo de equilibrio general para la economía española, con un sistema de ecuaciones fundamentadas microeconómicamente, que incluye diversas rigideces nominales y reales y permite analizar su evolución dinámica en presencia o en ausencia de un cambio estructural. Describe una economía pequeña y abierta, donde interactúan hogares, empresas algunas de las cuales operan en competencia imperfecta, autoridades económicas y sector exterior. En el mercado de factores productivos, el capital físico y la energía se intercambian en un contexto perfectamente competitivo.

Supuestos básicos e hipótesis externas

- Tipo de cambio dólar/euro

Para los años 2016 y 2017, se han utilizado los supuestos sobre la evolución del tipo de cambio dólar/euro que prevé la CE. En 2018 y 2019, el tipo de cambio se mantiene constante en el nivel de 2017.

- Precio del petróleo Brent

Los supuestos sobre el precio del petróleo Brent para 2016 y 2017 coinciden

¹ Ver metodología en <http://serviciosede.mineco.gob.es/indeco/>

² Boscá, J. E., Díaz, A., Doménech, R., Ferri, J., Pérez, E. y Puch, L. (2011) " A rational expectations model for simulation and policy evaluation of the Spanish economy", en Boscá, J.E., Doménech, R., Ferri y Varela, J. (Eds.) *The Spanish Economy: a General Equilibrium Perspective*, Palgrave Macmillan.

con los considerados por la CE. En 2018 y 2019 la cotización del crudo se mantiene constante en el nivel de 2017.

- Tipos de interés a corto y largo plazo

Las previsiones de tipos del Euribor a tres meses de los dos primeros años han sido proporcionadas por la CE y las de los dos últimos años provienen de los datos publicados por Eurex sobre la cotización en el mercado de futuros. Las previsiones de tipos de interés a 10 años de la deuda del Estado se derivan de los tipos implícitos de la deuda del Estado a 31 de diciembre de cada uno de los años considerados en el escenario.

- PIB mundial excluida UE

Las previsiones de crecimiento del PIB mundial excluida la UE de 2016 y 2017 son las proporcionadas por la CE, proyectándose para los dos años siguientes una aceleración en línea con lo previsto por el Fondo Monetario Internacional para el PIB mundial en su último informe de perspectivas.

- PIB de la zona euro

Para 2016 y 2017, las hipótesis sobre crecimiento del PIB de la zona euro coinciden con las publicadas por el Banco Central Europeo en marzo de 2016. En los años restantes, se prevé que el avance del PIB de la zona euro describa un perfil similar al anticipado por el FMI, moderándose el crecimiento una décima en 2018, hasta el 1,6%, y manteniéndose en dicho nivel en 2019.

- Volumen de importaciones mundiales, excluida la UE

Para 2016 y 2017 se incorpora la hipótesis de la CE sobre evolución de este agregado. En el resto del período de proyección, se prevé una trayectoria compatible con las proyecciones de las importaciones mundiales y del PIB de la UE.

- Mercados de Exportación de España

Los mercados de exportación se calculan como media ponderada de las importaciones de bienes y servicios en volumen de los distintos países a los que van destinadas nuestras exportaciones, tomando como ponderaciones los pesos de las exportaciones españolas destinadas a dichos países. En 2016-2017, se supone que los mercados de exportación españoles evolucionan según las Previsiones de Invierno 2015 de la CE. Para 2018 y 2019, se prevé que los mercados continúen acelerándose, en línea con las proyecciones del FMI para las importaciones de bienes y servicios de los países avanzados y de las economías emergentes.

4. DÉFICIT Y DEUDA PÚBLICA

4.1. Las Administraciones Públicas en 2015

Las AAPP registraron en 2015 un déficit, en términos de Contabilidad Nacional, del 5,0% del PIB, descontando la asistencia para la reestructuración del sistema financiero. Este déficit fue superior en 0,80 pp a la Recomendación del Procedimiento de Déficit Excesivo Consejo de la UE (4,2% del PIB) e inferior en 0,79 pp al déficit registrado en 2014 (5,79% del PIB).

Es preciso señalar que la cifra de déficit de 2015 incluye determinadas operaciones extraordinarias de gasto, entre las que destacan: la imputación a dicho año de inversiones correspondientes a varios contratos de Asociaciones Público Privadas realizadas en la década pasada, por importe de 2.033 millones de euros; el gasto asociado a los tratamientos de la Hepatitis C, con un coste de 1.094 millones; y la imputación a 2015 de los ingresos derivados de las subastas de las bandas de frecuencia del espacio radioeléctrico realizadas en 2011, al comenzar los operadores a utilizar el pasado año las nuevas frecuencias asignadas, operación que se ha contabilizado como un menor empleo de capital de adquisiciones netas de activos no financieros no producidos (1.643 millones). Asimismo, otro factor de carácter extraordinario a destacar que ha influido en la evolución del déficit ha sido la devolución en 2015 de parte de la paga extra de 2012.

Por otra parte, un factor que podría explicar, en buena medida, la desviación del déficit de las AAPP en 2015 respecto al objetivo nominal, es la desviación negativa en la inflación española respecto a lo previsto por la CE en 2013 cuando realizó la Recomendación a España (ver siguiente recuadro).

Análisis del impacto de la baja inflación sobre el déficit público en España

La CE reconoce en su Informe de 2015 sobre las Finanzas Públicas el impacto negativo que una inflación inferior a la prevista tiene sobre las cuentas públicas de las economías europeas. El propósito de este recuadro es presentar una estimación cuantitativa del impacto sobre el saldo presupuestario español en 2015 de la desviación negativa de la inflación española respecto a la estimada por la CE en 2013, cuando fijó a través de la Recomendación los objetivos presupuestarios para España. Para ello se profundiza en la metodología empleada por la institución comunitaria, que tiene un carácter esencialmente cualitativo.

La inflación en la zona euro se ha situado en los últimos tres años de forma persistente por debajo del objetivo de estabilidad de precios del BCE. Esta situación anómala ha sido reconocida expresamente por el BCE, que ha puesto en marcha medidas de expansión monetaria, incluyendo la utilización de instrumentos no convencionales, para garantizar el retorno de la inflación a niveles próximos al objetivo de medio plazo. La dinámica de la inflación en la zona euro también ha influido en la evolución de los precios en España. Debe

considerarse que, para poner fin a los déficits externos registrados en el pasado, y al continuo endeudamiento externo necesario para financiarlos ha sido necesario mantener un diferencial de inflación favorable a nuestro país frente a la zona euro, para recuperar la competitividad y corregir la apreciación del tipo de cambio efectivo real de España. Puesto que la inflación europea partía de niveles muy bajos, este diferencial negativo solo ha sido posible en la medida en que España ha sido capaz de registrar tasas de variación de los precios negativas: el promedio del IPC armonizado español en los últimos tres años hasta 2015, corregido de impuestos indirectos y de otras medidas impositivas, ha registrado una caída del 0,2% anual.

La inflación española acumulada en el periodo 2013-2015 ha sido sensiblemente inferior a lo proyectado por la CE en el momento de la Recomendación, oscilando esta desviación entre los 2,2 y los 3,1 pp, según la medida de la inflación utilizada. La magnitud de estos errores de previsión más que compensa las sorpresas positivas del PIB real, resultando un PIB nominal en 2015 un 1% inferior a lo estimado por la CE en 2013.

Esta dinámica en la inflación española ha tenido un impacto negativo en las finanzas públicas a través de diversos canales de transmisión. Por un lado, la inflación negativa diluye una parte significativa de los efectos positivos sobre los ingresos fiscales que con frecuencia se asocian a la recuperación de la actividad económica y del empleo. Por otra parte, una menor inflación no implica necesariamente un menor gasto nominal, puesto que las principales rúbricas por el lado del gasto no están indexadas con la inflación, fruto de las reformas estructurales implementadas en los últimos años. Sin embargo, la menor inflación sí tiene un impacto alcista sobre la ratio gasto público/PIB por su efecto sobre el denominador. Como resultado, el saldo presupuestario tanto en niveles como en porcentaje de PIB, empeora en un contexto de baja inflación, especialmente si la inflación es negativa.

En esta estimación cuantitativa, se utiliza y se profundiza en la metodología empleada por la CE en su Informe sobre Finanzas Públicas. En primer lugar, el horizonte temporal se amplía de uno a tres años para incluir las sorpresas negativas en la inflación registradas entre 2013 y 2015. Así, en lugar de analizar el efecto de un shock de inflación negativo de un punto porcentual en 2014, como hace la CE en su informe, se estima el impacto sobre las variables fiscales suponiendo el cumplimiento de las previsiones de inflación para España en el periodo 2013-2015 publicadas por la CE en 2013. En segundo lugar, se utilizan las elasticidades de la OCDE y se complementan con otras estimaciones que consideran de forma más precisa las especificidades del sistema fiscal español. En tercer lugar, se define con mayor grado de detalle el shock en la inflación, considerando que afecta a los salarios y a los beneficios empresariales, lo que permite utilizar elasticidades más precisas para cada variable fiscal. Finalmente, se presentan varios enfoques alternativos para la estimación de las elasticidades, asegurando así que los resultados obtenidos son robustos. Las elasticidades agregadas obtenidas con estas tres metodologías son coherentes y están en línea con las utilizadas por la CE para

países con sistemas fiscales similares al español, como es el caso de Francia e Italia.

Elasticidades de los ingresos impositivos

	Método 1. Regresión	Método 2. Elasticidades de la OCDE ⁽¹⁾	Método 3. Parámetros impositivos ⁽²⁾	Promedio de métodos alternativos	Peso sobre PIB ⁽³⁾
Impuesto sobre la renta	1,12	1,04	1,31	1,16	8,1
Impuesto sobre Sociedades	1,16	1,32	1,00	1,16	2,1
Impuestos indirectos	1,17	1,00	0,97	1,05	8,8
Cotizaciones a la Seguridad Social	1,00	0,59	1,00	0,86	12,4
Ingresos no impositivos	0,00	0,00	0,00	0,00	6,8
Elasticidad agregada	0,90	0,71	0,88	0,83	
Peso de ingresos sobre PIB					38,2

⁽¹⁾ Metodología basada en las estimaciones de la OCDE y en calibraciones ad-hoc de elasticidades de las bases impositivas a la inflación

⁽²⁾ Metodología basada en la calibración de la AEAT.

⁽³⁾ Pesos correspondientes al año 2013.

Elasticidades de las rúbricas de gasto

	Elasticidad calibrada	Peso sobre PIB
Remuneración de asalariados	0,00	11,1
Consumos intermedios	1,00	5,3
Transferencias sociales en especie	0,00	2,7
Prestaciones sociales distintas de transf. en especie	0,15	16,5
Intereses	2,00	3,3
Subvenciones	0,00	1,1
Transferencias a la UE	1,00	1,0
Formación bruta de capital fijo	1,00	2,2
Otros gastos de capital	1,00	1,0
Otros gastos	0,00	0,8
Elasticidad agregada	0,41	
Peso de gastos sobre PIB	45,1	

A partir de este análisis detallado de los ingresos y gastos públicos y de sus elasticidades respecto a la inflación, se estima que la necesidad de financiación de las AAPP en porcentaje del PIB habría sido aproximadamente 0,7 pp inferior en 2015 si la inflación observada hubiera coincidido con las previsiones trianuales de la CE publicadas en 2013 (año en el que el Consejo de la UE fijó el objetivo del 4,2% del PIB para 2015). Este análisis se ha completado con un segundo escenario que supone que la inflación observada se sitúa en el 2% en la zona euro y en el 1,5% en España, en cuyo caso se estima que el déficit de las AAPP españolas en porcentaje del PIB habría sido aproximadamente un punto porcentual inferior al observado en 2015. En conjunto, por tanto, estas estimaciones, que están en línea con las

obtenidas por la Comisión para otras economías europeas, como Francia e Italia, confirman que la dinámica de baja inflación ha supuesto una dificultad, cuantitativamente muy significativa, a la hora de lograr los objetivos de consolidación fiscal en España en los últimos años.

Por subsectores, el descenso de 0,79 pp en el déficit público en 2015 (excluida la ayuda financiera) respecto al de 2014 se explica por la reducción del déficit de la Administración Central (1,05 pp) y, en menor medida, por el descenso del déficit de las Comunidades Autónomas (CCAA) (0,09 pp), mientras que los Fondos de la Seguridad Social aumentaron su déficit en 0,21 pp y las Corporaciones Locales (CCLL) moderaron su superávit en 0,13 pp (Cuadro 4.1.1).

Cuadro 4.1.1. Saldo de las Administraciones Públicas en 2015
(en % de PIB)

	2014	2015	Objetivo 2015
Administración Central ⁽¹⁾	-3,57	-2,53	-2,9
Comunidades Autónomas	-1,75	-1,66	-0,7
Corporaciones Locales	0,57	0,44	0,0
Seguridad Social	-1,04	-1,26	-0,6
Total Administraciones Públicas⁽¹⁾	-5,79	-5,00	-4,2
<i>Saldo neto de las ayudas financieras</i>	<i>-0,10</i>	<i>-0,08</i>	
Total Administraciones Públicas	-5,89	-5,08	

(1) Sin el saldo neto de las ayudas financieras.
Fuente: Intervención General de la Administración del Estado.

Si se incluyen las ayudas a las instituciones financieras, por un importe equivalente al 0,08% del PIB, el déficit en 2015 alcanza el 5,08%, frente al 5,89% registrado en 2014, cuando el efecto de la reestructuración bancaria sobre el déficit público fue del 0,10% del PIB (Cuadro 4.1.1).

La mejora del saldo de las AAPP en 2015 fue debida a un avance de los recursos no financieros (2,9%) superior al de los empleos (1,2%, una vez descontadas las ayudas financieras). Por el lado de los ingresos, los impositivos aumentaron un 5,2% debido al impulso de las bases imponibles, que anotaron una tasa positiva por segundo año consecutivo, tras seis años de caídas ininterrumpidas. Este incremento de los ingresos impositivos se produjo a pesar de una tasa de inflación inferior a la inicialmente estimada y del impacto sobre la recaudación de las rebajas impositivas incluidas en la reforma de la imposición directa que entró en vigor a comienzos del año 2015, y de la aplicación del RDL 9/2015 de julio, que adelantaba parte de la rebaja impositiva prevista para 2016.

Cuadro 4.1.2. Las Administraciones Públicas en 2015

	2014	2015	Variación anual en %	2014	2015	Diferencia
	Millones de euros			% del PIB		
Ingresos	401.722	413.456	2,9	38,58	38,24	-0,3
Ingresos impositivos	230.398	242.265	5,2	22,13	22,41	0,3
Impuestos directos	111.089	115.751	4,2	10,67	10,71	0,0
Impuestos indirectos	119.309	126.514	6,0	11,46	11,70	0,2
Cotizaciones sociales	130.063	132.333	1,7	12,49	12,24	-0,3
Otros ingresos	41.261	38.858	-5,8	3,96	3,59	-0,4
Gastos	463.041	468.421	1,2	44,47	43,32	-1,1
Remuneración de asalariados	114.938	118.699	3,3	11,04	10,98	-0,1
Consumos intermedios	54.957	56.389	2,6	5,28	5,22	-0,1
Prestaciones sociales	170.655	170.311	-0,2	16,39	15,75	-0,6
Intereses	35.291	33.122	-6,1	3,39	3,06	-0,3
Subvenciones	11.400	12.536	10,0	1,09	1,16	0,1
Transferencias sociales en especie (vía mercado)	28.092	28.489	1,4	2,70	2,63	-0,1
Recursos propios de la UE: IVA y RNB	9.570	9.210	-3,8	0,92	0,85	-0,1
Formación bruta de capital fijo	21.889	26.545	21,3	2,10	2,46	0,4
Ayudas a la inversión y otras transferencias de capital	7.945	6.857	-13,7	0,76	0,63	-0,1
Otros gastos	8.304	6.263	-24,6	0,80	0,58	-0,2
Capacidad (+) / Necesidad (-) de Financiación	-61.319	-54.965	-10,4	-5,89	-5,08	0,8
Saldo neto de las ayudas financieras	-997	-853	-14,4	-0,10	-0,08	0,0
Capacidad (+) / Necesidad (-) de Financiación⁽¹⁾	-60.322	-54.112	-10,3	-5,79	-5,00	0,8
<i>Pro-memoria:</i>						
Deuda pública	1.033.737	1.072.183	3,7	99,29	99,17	-0,1
Tipo de interés implícito (%)	3,65	3,20				

(1) Sin el saldo neto de las ayudas financieras.

Fuentes: Intervención General de la Administración del Estado, Banco de España e Instituto Nacional de Estadística.

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

En lo que respecta a los empleos no financieros del conjunto de las AAPP, aumentaron el pasado año un 1,2%. La evolución de empleos y recursos en 2015 se vio afectada por operaciones extraordinarios de gasto, como la reasignación de inversiones públicas de ejercicios anteriores, el gasto asociado a los tratamientos de la Hepatitis C y la imputación a 2015 de los ingresos derivados de las subastas de las bandas de frecuencia del espacio radioeléctrico realizadas en 2011, operación que se contabiliza como un menor empleo de capital de adquisiciones netas de activos no financieros no producidos. Dentro de los gastos primarios, el gasto en consumo final de las AAPP aumentó un 3,1% debido al incremento de sus principales rúbricas, destacando los avances de la remuneración de asalariados (3,3%), de los consumos intermedios (2,6%) y de las transferencias sociales en especie adquirida a productores de mercado (1,4%). Por su parte, la formación bruta de capital fijo creció el 21,3%, tasa que se reduce hasta el 12% si se descuenta la reasignación de inversiones realizadas en años anteriores. Entre las rúbricas que retrocedieron destacan los intereses y las otras transferencias de capital, que disminuyeron un 6,1% y un 39,2%, respectivamente, así como las adquisiciones netas de activos no financieros no producidos, que pasaron de

registrar 674 millones en 2014 a -1.117 millones en 2015, debido sobre todo a los ingresos derivados de las subastas del espacio radioeléctrico imputadas inicialmente al año 2011.

Al finalizar 2015, la deuda de las AAPP, según la metodología del Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE), ascendió a 1.072.183 millones de euros (99,2% del PIB), frente a 1.033.737 millones (99,3% del PIB) al término del año anterior, lo que representa un descenso de una décima de PIB, frente al incremento de 5,6 puntos observado en 2014.

En cuanto a los diferentes subsectores que componen las Administraciones Públicas españolas, la Administración Central (Cuadro 4.1.3) situó su déficit en 2015, en términos de Contabilidad Nacional, y excluyendo la asistencia financiera para la reestructuración del sistema financiero, en el 2,53% del PIB, frente al déficit del 3,57% registrado en 2014, y el objetivo comprometido del -2,9% del PIB.

Cuadro 4.1.3. La Administración Central en 2015

	2014	2015	Variación anual en %	2014	2015	Diferencia
	Millones de euros			% del PIB		
Ingresos	186.291	192.560	3,4	17,89	17,81	-0,1
Ingresos impositivos	147.478	155.715	5,6	14,16	14,40	0,2
Impuestos directos	64.395	66.406	3,1	6,18	6,14	0,0
Impuestos indirectos	83.083	89.309	7,5	7,98	8,26	0,3
Cotizaciones sociales	10.548	10.749	1,9	1,01	0,99	0,0
Transferencias corrientes entre AAPP	10.461	13.137	25,6	1,00	1,22	0,2
Otros ingresos	17.804	12.959	-27,2	1,71	1,20	-0,5
Gastos	224.500	220.736	-1,7	21,56	20,42	-1,1
Remuneración de asalariados	23.251	23.756	2,2	2,23	2,20	0,0
Consumos intermedios	8.160	8.725	6,9	0,78	0,81	0,0
Prestaciones sociales	15.581	16.229	4,2	1,50	1,50	0,0
Intereses	31.900	29.989	-6,0	3,06	2,77	-0,3
Transferencias corrientes entre AAPP	112.516	110.453	-1,8	10,81	10,22	-0,6
Recursos propios de la UE: IVA y RNB	9.570	9.210	-3,8	0,92	0,85	-0,1
Formación bruta de capital fijo	6.840	7.843	14,7	0,66	0,73	0,1
Ayudas a la inversión y otras transferencias de capital	4.057	3.321	-18,1	0,39	0,31	-0,1
Otros gastos	12.625	11.210	-11,2	1,21	1,04	-0,2
Capacidad (+) / Necesidad (-) de Financiación	-38.209	-28.176	-26,3	-3,67	-2,61	1,1
Saldo neto de las ayudas financieras	-997	-853	-14,4	-0,10	-0,08	0,0
Capacidad (+) / Necesidad (-) de Financiación⁽¹⁾	-37.212	-29.029	-22,0	-3,57	-2,68	0,9
<i>Pro-memoria:</i>						
Deuda pública	895.716	940.516	5,0	86,03	86,99	1,0
Tipo de interés implícito (%)	3,81	3,35				

(1) Sin el saldo neto de las ayudas financieras.
Fuentes: Intervención General de la Administración del Estado, Banco de España e Instituto Nacional de Estadística.

El menor déficit de la Administración Central en 2015 se debe al aumento de los recursos no financieros (3,4%) y a la caída de los empleos (-1,7%). Dentro de los ingresos, los impositivos aumentaron un 5,6% debido a los incrementos de los ingresos por impuestos directos (3,1%) e indirectos (7,5%), lo que unido a las mayores transferencias corrientes recibidas de otras AAPP (25,6%), por la liquidación del sistema de financiación del año 2013, explica, en gran medida, el avance de los recursos no financieros. Entre las rúbricas que disminuyeron por el lado de los ingresos destacan los intereses percibidos por la Administración Central, con una caída del 53%, debido a que desde el uno de

enero de 2015 los préstamos vivos concedidos con cargo al Fondo de Liquidez Autonómico y al Fondo para la Financiación de Pago a Proveedores no devengan intereses, mientras que en 2014 ascendieron a 1.606 millones y 963 millones, respectivamente.

Por su parte, los gastos de la Administración Central disminuyeron en 2015 un 1,7% como consecuencia, en gran medida, del descenso de los intereses (-6%), de las menores transferencias a otras AAPP (-1,8%), por la liquidación definitiva del sistema de financiación de 2013, de la caída de las otras transferencias de capital (-43,5%) y de las menores adquisiciones netas de activos no financieros no producidos (-1.544 millones frente a 264 en 2014). Descontando la asistencia al sistema financiero y los intereses, los empleos no financieros anotaron una caída del 0,9%. Entre las rúbricas que aumentaron, destacan la formación bruta de capital fijo (14,7%), los consumos intermedios (6,9%), la remuneración de asalariados (2,2%) y las prestaciones sociales distintas de las transferencias sociales en especie (4,2%).

Cuadro 4.1.4. Las Comunidades Autónomas en 2015

	2014	2015	Variación anual en %	2014	2015	Diferencia
	Millones de euros			% del PIB		
Ingresos	146.447	152.104	3,9	14,07	14,07	0,0
Ingresos impositivos	48.086	51.127	6,3	4,62	4,73	0,1
Impuestos directos	36.102	38.288	6,1	3,47	3,54	0,1
Impuestos indirectos	11.984	12.839	7,1	1,15	1,19	0,0
Transferencias corrientes entre AAPP	79.384	81.786	3,0	7,62	7,56	-0,1
Otros ingresos	18.977	19.191	1,1	1,82	1,77	0,0
Gastos	164.629	170.066	3,3	15,81	15,73	-0,1
Remuneración de asalariados	68.495	71.235	4,0	6,58	6,59	0,0
Consumos intermedios	26.428	27.499	4,1	2,54	2,54	0,0
Intereses	7.672	4.219	-45,0	0,74	0,39	-0,3
Transferencias sociales en especie (via mercado)	25.779	26.190	1,6	2,48	2,42	-0,1
Transferencias corrientes entre AAPP	13.599	15.562	14,4	1,31	1,44	0,1
Formación bruta de capital fijo	9.287	12.473	34,3	0,89	1,15	0,3
Ayudas a la inversión y otras transferencias de capital	3.296	3.002	-8,9	0,32	0,28	0,0
Otros gastos	10.073	9.886	-1,9	0,97	0,91	-0,1
Capacidad (+) / Necesidad (-) de Financiación	-18.182	-17.962	-1,2	-1,75	-1,66	0,1
<i>Pro-memoria:</i>						
Deuda pública	236.820	261.456	10,4	22,75	24,18	1,4
Tipo de interés implícito (%)	3,66	1,78				

Fuentes: Intervención General de la Administración del Estado, Banco de España e Instituto Nacional de Estadística.

Las CCAA situaron su déficit en 2015, en términos de Contabilidad Nacional, en el 1,66% del PIB, cifra 0,96 pp superior al objetivo de déficit (0,7% del PIB) y 0,09 pp por debajo del déficit de 2014 (Cuadro 4.1.4). Los recursos no financieros de las CCAA aumentaron un 3,9% debido, principalmente, al avance de los ingresos impositivos (6,3%) y a las mayores transferencias corrientes de otras administraciones públicas (3%).

Por su parte, los empleos aumentaron un 3,3%, debido, en gran medida, a los incrementos de la formación bruta de capital fijo (34,3%, avance que se reduce hasta el 15,2% si se descuenta la imputación en 2015 de inversiones públicas realizadas en ejercicios anteriores, por importe de 1.777 millones); de la remuneración de asalariados (4%, impulsada por la devolución de parte de

la paga extra de 2012); de las transferencias corrientes a otras administraciones públicas (14,4%, principalmente por las mayores entregas a cuenta por el Fondo de Suficiencia y por el Fondo de Garantía, así como por el efecto de las liquidaciones del sistema de financiación); de los consumos intermedios (4,1%, incremento que incluye la mayor parte del gasto asociado a los tratamientos de la Hepatitis C, por importe de 1.055 millones); y, en menor medida, de las transferencias sociales en especie adquiridas a productores de mercado (1,6%, que incluye 39 millones asociados a los tratamientos de la Hepatitis C). Si se descuentan las operaciones extraordinarias de gasto correspondientes a la reasignación de inversiones realizadas en años anteriores, la devolución de parte de la paga extra de 2012 y el coste asociado al tratamiento de la Hepatitis C, el déficit de las CCAA se sitúa en el 1,31% del PIB.

En cuanto a las CCLL (Ayuntamientos, Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares), redujeron en 0,13 pp su superávit en 2015, hasta el 0,44% del PIB, cumpliendo sobradamente con el objetivo de equilibrio presupuestario comprometido para el conjunto del año. Esta reducción de su saldo se explica por un avance de los recursos no financieros (0,5%) inferior al registrado por los empleos (2,4%). El aumento de los ingresos de las CCLL se debe a los incrementos de los ingresos impositivos (1,7%) y de las transferencias corrientes de otras AAPP (3%).

Por su parte, los empleos aumentaron, impulsados, en gran medida, por los avances de las transferencias corrientes a otras AAPP (12%), de la remuneración de asalariados (2,4%, incremento debido íntegramente a la devolución de parte de la paga extra de 2012) y de la formación bruta de capital fijo (8,8%, afectada tanto por la Disposición adicional sexta de la LOEPSF, que permite, a aquellas CCLL que tengan superávit, destinar parte del mismo a financiar inversiones financieramente sostenibles, como por la imputación en 2015 de inversiones públicas realizadas en ejercicios anteriores, por importe de 256 millones). Entre las partidas que disminuyeron destacan los consumos intermedios, que retrocedieron un 0,6%, y los intereses, que descendieron un 44,5%, debido a la reducción de su deuda gracias al superávit y a que desde el uno de enero de 2015 los préstamos vivos concedidos con cargo al Fondo para la Financiación de los Pagos a los Proveedores no devengan intereses, mientras que en 2014 se registraron 307 millones por los préstamos de este Fondo. Si se descuentan las operaciones extraordinarias de gasto correspondientes a la reasignación de inversiones realizadas en años anteriores y la devolución de parte de la paga extra de 2012, el superávit de las CCLL se sitúa en el 0,51% del PIB.

Cuadro 4.1.5. Las Corporaciones Locales en 2015

	2014	2015	Variación anual en %	2014	2015	Diferencia
	Millones de euros			% del PIB		
Ingresos	67.821	68.156	0,5	6,51	6,30	-0,2
Ingresos impositivos	34.834	35.423	1,7	3,35	3,28	-0,1
Impuestos directos	10.592	11.057	4,4	1,02	1,02	0,0
Impuestos indirectos	24.242	24.366	0,5	2,33	2,25	-0,1
Transferencias corrientes entre AAPP	21.513	22.159	3,0	2,07	2,05	0,0
Otros ingresos	11.474	10.574	-7,8	1,10	0,98	-0,1
Gastos	61.883	63.391	2,4	5,94	5,86	-0,1
Remuneración de asalariados	20.660	21.156	2,4	1,98	1,96	0,0
Consumos intermedios	19.122	19.006	-0,6	1,84	1,76	-0,1
Intereses	1.197	664	-44,5	0,11	0,06	-0,1
Subvenciones	1.499	1.434	-4,3	0,14	0,13	0,0
Transferencias corrientes entre AAPP	10.041	11.247	12,0	0,96	1,04	0,1
Formación bruta de capital fijo	5.595	6.088	8,8	0,54	0,56	0,0
Otros gastos	3.769	3.796	0,7	0,36	0,35	0,0
Capacidad (+) / Necesidad (-) de Financiación	5.938	4.765	-19,8	0,57	0,44	-0,1
<i>Pro-memoria:</i>						
Deuda pública	38.330	35.147	-8,3	3,68	3,25	-0,4
Tipo de interés implícito (%)	2,84	1,73				

Fuentes: Intervención General de la Administración del Estado, Banco de España e Instituto Nacional de Estadística.

Finalmente, en un contexto de creciente dinamismo de la actividad económica, los Fondos de la Seguridad Social registraron en 2015 un déficit del 1,26% del PIB, superior en 0,21 pp al de 2014 y en 0,66 pp al objetivo comprometido (déficit del 0,6% del PIB). Los ingresos de los Fondos de la Seguridad Social disminuyeron un 2,1% como consecuencia, principalmente, de la caída de las transferencias corrientes recibidas de otras administraciones públicas (-15,3%), a pesar del incremento de las cotizaciones sociales (1,7%), que constituyen aproximadamente el 80% de los ingresos totales. En las cotizaciones sociales tiene una incidencia directa el número de afiliados registrados en el Sistema, que aumentó en 2015 en más de medio millón de cotizantes, en el contexto de la aplicación del RDL 3/2014, de 28 de febrero, que aprobó una tarifa plana de 100 euros en cotizaciones para contratos indefinidos que supongan la creación de empleo neto, y del RDL 1/2015, de 27 de febrero, que exige a las empresas de cotizar por los primeros 500 euros de sueldo en los nuevos contratos indefinidos.

Por su parte, los gastos retrocedieron un 0,2% debido, principalmente, a la caída del 0,5% de las prestaciones sociales distintas de las transferencias sociales en especie, que a su vez se explica por el descenso del gasto en prestaciones por desempleo incluido en esta rúbrica, que ha disminuido un 16,2% como consecuencia del descenso del número de beneficiarios (Cuadro 4.1.6).

Cuadro 4.1.6. Las Administraciones de la Seguridad Social en 2015

	2014	2015	Variación anual en %	2014	2015	Diferencia
	Millones de euros			% del PIB		
Ingresos	149.363	146.255	-2,1	14,35	13,53	-0,8
Cotizaciones sociales	118.908	120.948	1,7	11,42	11,19	-0,2
Transferencias corrientes entre AAPP	27.659	23.424	-15,3	2,66	2,17	-0,5
Otros ingresos	2.796	1.883	-32,7	0,27	0,17	-0,1
Gastos	160.229	159.847	-0,2	15,39	14,78	-0,6
Remuneración de asalariados	2.532	2.552	0,8	0,24	0,24	0,0
Consumos intermedios	1.247	1.159	-7,1	0,12	0,11	0,0
Prestaciones sociales	150.869	150.045	-0,5	14,49	13,88	-0,6
Subvenciones	2.003	2.079	3,8	0,19	0,19	0,0
Transferencias corrientes entre AAPP	2.861	3.244	13,4	0,27	0,30	0,0
Otros gastos	717	768	7,1	0,07	0,07	0,0
Capacidad (+) / Necesidad (-) de Financiación	-10.866	-13.592	25,1	-1,04	-1,26	-0,2
<i>Pro-memoria:</i>						
Deuda pública	17.188	17.188	0,0	1,65	1,59	-0,1

Fuentes: Intervención General de la Administración del Estado, Banco de España e Instituto Nacional de Estadística.

4.2. Los Presupuestos del Estado de 2016

La favorable coyuntura económica en la que se enmarcan los Presupuestos para 2016 tiene un reflejo, tanto en los ingresos, por el gran dinamismo que muestran los ingresos tributarios, como en el estado de gastos, por la disminución del gasto en desempleo, consecuencia de la mejora del mercado laboral. A ello hay que añadir el ahorro que se genera en la partida de intereses de la deuda pública, consecuencia de la continua mejora de la calidad crediticia de España.

El análisis que se realiza a continuación se basa en el escenario macroeconómico considerado para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) de 2016.

Por el lado del ingreso, el escenario macroeconómico previsto para 2016, con un crecimiento del PIB nominal del 4%, resulta favorable para el crecimiento de la recaudación tributaria. Ello permite que, con los Presupuestos Generales del Estado para 2016 se culmine la reforma fiscal, que reduce y redistribuye la carga tributaria de la imposición directa, aumentando la renta disponible en manos de las familias, fomentando el consumo y la inversión y mejorando la competitividad de la empresa española. Todo ello repercute en un ensanchamiento de las bases imponibles y, por tanto, una mayor recaudación.

Por el lado de los gastos, cabe destacar las siguientes novedades:

- Se prevé un incremento significativo de los recursos transferidos a las administraciones territoriales en el marco del sistema de financiación, lo que mejorará la posición fiscal de CCAA y de CCLL en el ejercicio 2016, facilitando el cumplimiento de sus objetivos de estabilidad presupuestaria. El aumento de las transferencias a las Administraciones Territoriales se ve complementado con una mayor financiación vía ingresos. En total, el conjunto de las administraciones territoriales recibirán en 2016 un

incremento de recursos del sistema de financiación de 8.005 millones de euros, lo que supone un 7,8% más que en el año 2015.

- Se incorporan medidas de empleo público:
 - Las retribuciones de los empleados públicos podrán verse incrementadas hasta un máximo del 1% respecto a las retribuciones del 31 de diciembre de 2015.
 - Los empleados públicos recuperarán en 2016 el 50% restante de la paga extraordinaria suspendida en diciembre de 2012.
 - La tasa de reposición de empleo público pasa al 50% con carácter general y será del 100% en los sectores prioritarios para reforzar los equipos de lucha contra el fraude fiscal o laboral, docentes, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y Fuerzas Armadas, entre otros colectivos esenciales.
- Se da continuidad al Plan CRECE que ya se incorporó en los Presupuestos Generales del Estado para 2015 y que pretende alinear los objetivos de los fondos comunitarios con las necesidades de inversión nacionales, concentrando las inversiones en sectores clave que atraigan inversión privada y procurando la máxima aplicación de los fondos de la UE.
- Se produce una significativa reducción en las transferencias al Servicio Público de empleo Estatal y en los intereses de la deuda pública, como consecuencia de la mejora del mercado laboral y de la confianza de los mercados, respectivamente.

Tal y como se refleja en el cuadro 4.2.1, los ingresos impositivos registran en el Presupuesto del Estado para 2016 un incremento del 0,3% respecto al presupuesto de 2015, debido al avance previsto en los impuestos directos, que crecerán un 1,5%, mientras que por el contrario, los impuestos indirectos decrecerán en un 1,5%. En cuanto a los gastos, retrocederán un 3%, como consecuencia, principalmente, de la disminución de las transferencias corrientes y de capital y de los intereses. Asimismo, cabe destacar que los Presupuestos del Estado para 2016, por primera vez desde el principio de la crisis, presentan un superávit primario.

Cuadro 4.2.1. El Presupuesto del Estado para 2016

	2015	2016	Variación anual en %
	Presupuesto inicial		
	Millones de euros		
	1	2	
Total ingresos	133.712	134.773	0,8
Ingresos Impositivos	112.554	112.880	0,3
Impuestos Directos	68.398	69.404	1,5
IRPF	40.215	39.610	-1,5
Sociedades	23.577	24.868	5,5
Otros	4.606	4.926	6,9
Impuestos Indirectos	44.156	43.476	-1,5
IVA	32.529	31.334	-3,7
Impuestos especiales	8.092	7.922	-2,1
Otros	3.535	4.220	19,4
Resto de ingresos	21.158	21.893	3,5
Total gastos	161.992	157.189	-3,0
Personal	16.047	16.808	4,7
Bienes y servicios	3.122	3.082	-1,3
Intereses	35.519	33.514	-5,6
Transferencias corrientes	91.784	88.812	-3,2
Fondo de contingencia	2.595	2.468	-
Inversiones Reales	3.421	3.632	6,2
Transferencias capital	9.506	8.873	-6,7
Saldo	-28.280	-22.416	-20,7

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Presupuesto de ingresos del Estado

En el año 2016 ha entrado en vigor la parte restante de la reforma tributaria, que supone culminar la bajada de tipos iniciada en 2015. En este año entrará también en vigor la reforma de la Ley General Tributaria que incluye un conjunto de novedades que dotarán al sistema tributario de mayor agilidad, con el objetivo de mejorar la operativa del mismo y facilitar la lucha contra el fraude fiscal.

Respecto a los ingresos, en 2016 se prevé que los impuestos totales del Estado (incluyendo la participación de las CCAA y CCLL en IRPF, IVA e Impuestos Especiales) crezcan un 4% respecto al presupuesto de 2015, impulsados por unos incrementos esperados de los impuestos directos e indirectos del 4% y 3,9%, respectivamente (Cuadro 4.2.2).

Cuadro 4.2.2. Presupuesto de ingresos impositivos del Estado para 2016
Incluida la participación de los Entes Territoriales

	2015	2016	Variación anual en %
	Presupuesto inicial		
	Millones de euros		
	1	2	
Impuestos directos	101.140	105.226	4,0
IRPF	72.957	75.432	3,4
Sociedades	23.577	24.868	5,5
Renta de no Residentes	1.530	1.988	29,9
Otros	3.076	2.938	-4,5
Impuestos indirectos	83.690	86.936	3,9
IVA	60.260	62.663	4,0
Especiales	19.894	20.053	0,8
Otros	3.536	4.220	19,3
Total impuestos	184.830	192.162	4,0

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Los ingresos previstos por IRPF ascienden a 75.432 millones de euros, un 3,4% más que en el presupuesto de 2015. El principal impulso a este crecimiento vendrá del aumento de las rentas salariales. El empleo asalariado crecerá a una tasa promedio del 3%, igual a la de 2015, pero la remuneración por asalariado aumentará a un ritmo de casi 0,9 puntos porcentuales superior a la prevista en 2015, para situarse en un 1,4%. Esta subida de las rentas salariales medias, dada la progresividad en la escala del impuesto, minorará el impacto sobre los tipos efectivos de la reducción de tipos legales.

La aceleración de la principal partida de las rentas, la masa salarial, se verá acompañada de un crecimiento sostenido en la masa de pensiones y de mayores incrementos en otros tipos de rentas, derivados de la favorable evolución de los beneficios, tanto los propios de las empresas personales como de las sociedades, que revierten en rentas personales a través de la distribución de dividendos.

Así pues, es el mayor incremento de las rentas de los hogares el que explica el crecimiento estimado para el impuesto devengado, que aún hubiera sido mayor en ausencia de la reforma de la imposición directa.

En los impuestos indirectos, se prevén unos ingresos por el Impuesto sobre el Valor Añadido en 2016 de 62.663 millones, lo que supone un aumento de 2.403 millones respecto al presupuesto de 2015 (un 4% superior). El crecimiento del impuesto en este caso se explica íntegramente por la evolución prevista para el gasto sujeto al impuesto. Se espera que crezca algo más que en 2015, ya que la ligera desaceleración del consumo que contempla el escenario macroeconómico de los PGE se verá más que compensada por la aceleración de los precios y del gasto en compra de vivienda.

En 2016, los ingresos por impuestos especiales aumentarán un 0,8% respecto al presupuesto de 2015, hasta alcanzar 20.053 millones debido a la evolución de bases imponibles y precios.

Presupuesto de gastos del Estado

En coherencia con las previsiones de ingresos para 2016 y el objetivo de déficit fijado para el Estado, el Presupuesto del Estado se aprobó con un gasto no financiero de 157.191 millones de euros, un 3% menos que el año anterior.

En el desglose por capítulos, las transferencias corrientes, que son la partida de mayor volumen del Presupuesto del Estado, descienden un 3,2% respecto al ejercicio anterior. Esta disminución se debe principalmente a la menor aportación del Estado al Servicio Público de Empleo Estatal por el ahorro en el gasto por prestaciones de desempleo. Esta disminución se ve compensada parcialmente por diversos incrementos en otras partidas, entre los que destacan, las mayores transferencias para la financiación de las administraciones territoriales, la mayor financiación del régimen de clases pasivas, la dotación de créditos para la implantación de la ley orgánica para la mejora de la calidad educativa o el incremento de financiación de actuaciones de carácter social como el apoyo a la familia y la infancia y del sistema de dependencia.

Por otra parte, al igual que en ejercicios anteriores, las partidas sociales absorben gran parte de este capítulo con aportaciones a la Seguridad Social para financiar los complementos de mínimos, las pensiones no contributivas o la protección familiar; asimismo pueden mencionarse como transferencias corrientes más significativas las becas y ayudas a estudiantes y la aportación al presupuesto de la UE.

Por lo que se refiere al capítulo de gastos financieros, que es el segundo de mayor volumen del Presupuesto del Estado, se registra una reducción del 5,6% que se justifica por las mejores condiciones de financiación de la deuda pública española.

La evolución de los gastos de personal viene determinada por la actualización del 1% de las retribuciones de los empleados públicos, la recuperación de la mitad de la paga extra de 2012 de los empleados públicos y el incremento en un 4% de la financiación del régimen de las mutualidades.

Los gastos corrientes en bienes y servicios disminuyen un 1,3% respecto a 2015. Por su parte, el capítulo de inversiones reales aumenta un 6,2%, destacando los incrementos en modernización de la justicia e infraestructuras del transporte.

Por lo que se refiere a las transferencias de capital, éstas presentan una disminución del 6,7%, debido fundamentalmente a la supresión de los créditos destinados a financiar durante el 2015 las ayudas a la reantenización por cambio de frecuencias TDT dentro del Plan Técnico Nacional de la TDT y a la disminución de la financiación de los costes del sistema eléctrico.

Con la actualización del Programa de Estabilidad se ha fijado un nuevo objetivo de estabilidad para el subsector Administración Central, pasando de un objetivo de déficit del 2,2% del PIB inicialmente previsto para 2016 a un objetivo de déficit del 1,8% del PIB.

La favorable evolución económica que tiene un reflejo en el estado de gastos e ingresos del presupuesto del Estado, tal y como se ha descrito anteriormente, ayudará a reducir la necesidad de financiación en 2016. Además, con el fin de garantizar el cumplimiento de este compromiso de consolidación fiscal con la UE y en respuesta a la Recomendación autónoma de marzo de 2016, el Gobierno plantea un paquete de medidas de contención del gasto. En este sentido, el Consejo de Ministros ha aprobado el 29 de abril un Acuerdo de No Disponibilidad de crédito para el Estado por importe de 2.000 millones de euros, cifra que equivale a una reducción del 3% del presupuesto de los Ministerios. Este Acuerdo de No Disponibilidad no está previsto que genere gastos adicionales en años sucesivos.

La no disponibilidad se reparte de forma equilibrada entre todos los departamentos ministeriales, preservándose las partidas de índole social como pensiones, protección familiar, prestaciones de desempleo, becas de estudio, etc.

Composición del Presupuesto del Estado

A diferencia de lo que ocurre con los presupuestos del resto de las administraciones públicas, el presupuesto del Estado no se limita a financiar el ejercicio de las competencias que le son propias. Gran parte del mismo se destina a financiar las competencias ejercidas por el resto de las administraciones, tanto las territoriales como las de la Seguridad Social, así como las transferencias a la UE.

Estas atenciones consumen el 42% del Presupuesto del Estado y su importe y evolución tienen un origen normativo (sistemas de financiación de administraciones territoriales, normativa de seguridad social o derecho comunitario), resultando por tanto partidas totalmente indisponibles para el Estado. Por tanto, se puede afirmar que el presupuesto del Estado es, por su estructura, un presupuesto eminentemente financiador de otras administraciones públicas, en consonancia con el papel de liderazgo, coordinación y garante último del sector público español que le corresponde.

En coherencia con este papel, el Estado tiene el mejor acceso a los mercados financieros, que emplea para facilitar los recursos que el conjunto de administraciones precisan, asumiendo por ello una significativa carga de intereses, en torno a 33.500 millones de euros en 2016, que representan un 21% del gasto total del Presupuesto del Estado. Este importe financia igualmente parte de los intereses de las administraciones territoriales.

El carácter indisponible de este primer bloque de gasto es compartido igualmente por otras partidas de dotación obligatoria, que constituirían un

segundo bloque, como son la financiación de los costes del sistema eléctrico, cuyo importe viene determinado por la previsión de recaudación de los nuevos impuestos medioambientales, y los créditos para las pensiones de clases pasivas de los funcionarios que se financian con cargo al Presupuesto del Estado, que representan el 11% del gasto del Estado. En consecuencia, casi un 75% del Presupuesto del Estado tiene este carácter indisponible, siendo incuestionable la rigidez de estos gastos. Esta estructura ofrece una perspectiva adecuada del esfuerzo de consolidación realizado desde el presupuesto del Estado.

Dentro del porcentaje restante, se encuentra un tercer bloque de gasto, el destinado a defensa, justicia, orden público y seguridad. Se trata de los servicios públicos básicos competencia del Estado, a cuya financiación se destina un 10% del presupuesto estatal.

Con el 15% del presupuesto restante, el Estado financia en 2016 las políticas de infraestructuras e I+D que son dos pilares clave para fomentar el crecimiento económico; las becas y las ayudas al estudio; la política exterior y de cooperación, etc. No obstante, no todas las partidas que se financian con este último bloque de gastos ofrecen alguna opción en cuanto a su importe o dotación, sino que algunas de ellas son de dotación obligatoria como, por ejemplo, la mutualidad de los funcionarios públicos (cerca de 2.000 millones), los organismos constitucionales (algo más de 300 millones) o el Fondo de Contingencia (más de 2.500 millones), que se debe integrar en el Presupuesto del Estado para atender a imprevistos y necesidades de extraordinaria y urgente necesidad que puedan surgir durante la ejecución presupuestaria.

Cuadro 4.2.3. Estructura del Presupuesto del Estado 2016

	Millones €	
1. Financiación de otras Administraciones Públicas e intereses de la deuda	99.470	63%
Financiación CCAA y CCLL	34.742	22%
Financiación de la Seguridad Social	17.480	11%
Aportación al Presupuesto UE	13.758	9%
Intereses de la deuda	33.490	21%
2. Partidas de dotación obligatoria	17.547	11%
Clases Pasivas	13.651	9%
Financiación costes sistema eléctrico	3.895	2%
3. Servicios públicos básicos (defensa, justicia y seguridad ciudadana)	15.190	10%
4. Otros gastos	24.983	16%
Órganos constitucionales	370	0,2%
Gastos de personal (excepto serv pcos básicos)	3.057	1,9%
Inversiones	3.632	2,3%
Política exterior y cooperación	893	0,6%
Fondo Contingencia y otros imprevistos	2.468	1,6%
Subvenciones al transporte	1.617	1,0%
Mutualismo	1.949	1,2%
Becas	1.472	0,9%
Fondo de Compensación Interterritorial	582	0,4%
Resto	8.942	5,7%
Gasto no financiero del Estado	157.189	100%

Presupuesto de la Seguridad Social

El presupuesto de la Seguridad Social preveía una necesidad de financiación de 3.745 millones de euros en términos presupuestarios (Cuadro 4.2.3.), consecuencia de unos ingresos que aumentan un 5,4% y unos gastos que crecen un 3,1%.

Cuadro 4.2.4. El Presupuesto de la Seguridad Social para 2016

	2015	2016	Variación anual en %
	Presupuesto inicial		
	Millones de euros		
	1	2	
Total ingresos	126.279	133.082	5,4
Cotizaciones sociales	109.833	117.243	6,7
Transferencias corrientes	13.186	13.199	0,1
de las que: del Estado	13.055	13.143	0,7
Otros ingresos (a)	3.261	2.640	-19,0
Total gastos	132.724	136.827	3,1
Transferencias corrientes	128.615	132.751	3,2
Pensiones contributivas	115.669	118.942	2,8
Pensiones no contributivas	2.243	2.291	2,2
Incapacidad temporal	4.943	5.398	9,2
Maternidad	2.098	2.204	5,0
Otras transferencias corrientes	3.662	3.917	6,9
Otros gastos (b)	4.109	4.075	-0,8
Saldo presupuestario	-6.444	-3.745	-41,9
En % del PIB	-0,59	-0,34	-
(a) Ingresos patrimoniales, tasas y otros ingresos y transferencias de capital.			
(b) Personal, bienes y servicios, gastos financieros, inversiones reales y transferencias de capital.			
Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.			

El presupuesto consolidado de ingresos no financieros del Sistema de la Seguridad Social para el año 2016 asciende a 133.082 millones de euros, lo que supone un incremento del 5,4% respecto al de 2015. La principal fuente de financiación la constituyen las cotizaciones sociales, con un importe para este año de 117.243 millones de euros, que permite financiar más de un 85% del gasto por operaciones no financieras. Bajo esta rúbrica se integran las cotizaciones de empresas y trabajadores ocupados, que aumentan como consecuencia de la evolución positiva que experimenta la afiliación, y las cotizaciones de desempleados, que descienden respecto al presupuesto de 2015.

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 el año 2016 se prevé que la Seguridad Social cuente con transferencias corrientes del Estado por un importe global de 13.143 millones de euros, lo que supone un incremento de un 0,7% respecto a 2015. Dentro de las aportaciones del Estado destaca, por su volumen, la destinada a

la cobertura de los complementos para pensiones mínimas con una caída interanual del 2%.

El presupuesto de gastos no financieros de la Seguridad Social para 2016 alcanza los 136.827 millones de euros, lo que representa un crecimiento del 3,1% sobre el presupuesto de 2015. Dentro del conjunto de gastos destaca, por su importancia, el capítulo de transferencias corrientes, que integra a las pensiones, contributivas y no contributivas, las prestaciones por incapacidad temporal y por maternidad y otras prestaciones diversas, entre las que se incluyen las prestaciones familiares y las vinculadas a la dependencia.

Las pensiones contributivas tienen consignado un crédito para 2016 de 118.942 millones de euros, un 2,8% superior al del pasado año, estimado en función del incremento del colectivo de pensionistas, de la variación de la pensión media y de una revalorización de un 0,25%. La prestación por maternidad, paternidad y riesgos durante el embarazo y durante la lactancia natural, cuya dotación asciende a 2.204 millones de euros, cuenta con un incremento del 5% respecto a 2015, acorde con la evolución del colectivo de beneficiarios. El crédito destinado al pago de los subsidios de incapacidad temporal aumenta un 9,2%, hasta 5.398 millones de euros. En los últimos años se ha producido una notable disminución del gasto en esta prestación, sin embargo, para 2016, se prevé una tendencia creciente del gasto coherente con el aumento de la afiliación atemperada por las reformas llevadas a cabo por el Gobierno.

Las pensiones no contributivas de la Seguridad Social, que aumentan un 2,2%, figuran en el Presupuesto del IMSERSO con un crédito de 2.291 millones de euros (excluido País Vasco y Navarra). Este crédito permite atender el coste derivado de la variación del colectivo, del incremento de la pensión media y de una revalorización de un 0,25%.

Con la actualización del Programa de Estabilidad, teniendo en cuenta el déficit de cierre registrado por la Seguridad Social en 2015 que se situó en el 1,3% del PIB, se ha fijado un nuevo objetivo de estabilidad para el subsector para el año 2016 y los tres siguientes. En este ejercicio, el objetivo de déficit fijado es equivalente al 1,1% del PIB, reduciéndose al 0,9%, 0,8% y 0,7% respectivamente. Estos objetivos respetan la dinámica propia de los ingresos y gastos de la seguridad social, que se han visto gravemente afectados por el deterioro del mercado de trabajo español desde la crisis, así como por la senda ascendente que sigue el gasto en pensiones. Por este motivo, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2016 incluyó una disposición para realizar, en el marco del Pacto de Toledo, un análisis que fortalezca las fuentes de financiación de la Seguridad Social y que profundice en el distinto carácter de las prestaciones contributivas y no contributivas.

4.3. Estrategia fiscal 2016-2019. Análisis de medidas e impacto presupuestario

4.3.1. Estrategia fiscal 2016-2019

La estrategia fiscal proyectada para el periodo 2016-2019 continúa con el intenso proceso de consolidación realizado por las Administraciones Públicas desde el año 2011, que ha permitido reducir el déficit público en más de 4 puntos del PIB desde entonces. El cuadro 4.3.1.1. presenta las variables básicas de la estrategia fiscal de 2016 a 2019, así como una nueva senda de consolidación fiscal para el conjunto de las Administraciones y para cada uno de los subsectores, coherente con la revisión del cuadro macroeconómico incluida en el Programa de Estabilidad y teniendo en cuenta el déficit de cierre de 2015, detallado en el apartado anterior.

La Recomendación del Consejo de la UE de 21 de junio de 2013 marcaba unos objetivos de déficit de 4,2% y de 2,8% del PIB para los años 2015 y 2016, respectivamente. Esta Recomendación se formuló con base en unas estimaciones que finalmente han diferido del escenario actual, en particular, la evolución de la inflación ha sido significativamente inferior a la prevista cuando se formuló dicha Recomendación. Esta menor inflación tiene un impacto directo en la evolución de las principales partidas de ingresos y gastos, lo que ha moderado el ritmo de reducción del déficit público en España.

Tanto en los ingresos públicos como en los gastos públicos hay una serie de rúbricas que están íntimamente ligadas a la tasa de inflación. En el caso de los ingresos, las figuras relacionadas con la inflación son: IRPF, Impuesto sobre Sociedades, Impuesto sobre el Patrimonio, impuestos sobre los productos y las cotizaciones sociales. En el caso de los gastos, se puede considerar que están relacionados con el deflactor del consumo privado los consumos intermedios, la formación bruta de capital fijo, las transferencias sociales en especie adquiridas en el mercado y la incapacidad temporal y prestación por maternidad. Teniendo en cuenta lo anterior, se estima que la desviación de la tasa de inflación respecto a lo previsto en el momento de la Recomendación, habría tenido un impacto negativo sobre el déficit público en 2015 de 0,7 puntos de PIB (ver cuadro *Análisis del impacto de la baja inflación sobre el déficit público en España* en apartado 4.1.).

Resulta necesario, por tanto, adecuar la senda de consolidación fiscal a un escenario de baja inflación, continuando el ajuste presupuestario de forma gradual y sin afectar a la recuperación de la economía española y la creación de empleo. De acuerdo con lo anterior, el nuevo objetivo de déficit fijado para este año equivale al 3,6% del PIB, lo que exige reducir el déficit en 1,4 pp de PIB respecto a 2015, frente a los más de 2 p.p. que se requerían con la senda anterior. Para 2017, el objetivo de déficit es del 2,9% del PIB, 2,2% en 2018 y 1,6% en 2019. Esta senda supone que España saldría del Procedimiento de Déficit Excesivo en 2017, aplazando un año la reducción del déficit por debajo del umbral del 3% respecto a lo previsto en la Recomendación de 2013.

La deuda pública continuará la senda decreciente iniciada en 2015, reduciéndose hasta el 96% del PIB en el último año de proyección del Programa, con una reducción anual que se intensifica gracias al crecimiento del PIB y a la favorable evolución del saldo primario. Se prevé que el déficit primario se reduzca hasta el 0,8% del PIB en 2016, con un descenso de 6 décimas más en 2017. El superávit primario se alcanzará en 2018, llegando a alcanzar 0,9 puntos de PIB al final del programa, en 2019.

El reparto de los objetivos desde 2016 a 2019 responde a la necesidad de que todos los subsectores participen en el ajuste requerido. De acuerdo con la nueva senda fijada, las CCAA tendrán un objetivo de déficit del 0,7% este año, 4 décimas más respecto al objetivo anteriormente fijado. Para la Seguridad Social se otorgan 8 décimas de déficit adicional, 1,1% del PIB este año, en línea con el carácter estructural del gasto en pensiones y la evolución de las cotizaciones sociales. El objetivo de estabilidad de las CCLL se mantiene en equilibrio presupuestario para todo el periodo de proyección. Por el contrario, en la Administración Central se ha fijado un objetivo de reducción del déficit para 2016 más exigente que el previsto en la senda anterior, coherente con el buen desempeño fiscal de este subsector. Así, el objetivo para la Administración Central en 2016 es equivalente al 1,8% del PIB, es decir, 4 décimas menos respecto al objetivo anteriormente fijado.

En 2017, el objetivo de déficit del conjunto de administraciones se establece en el 2,9% del PIB, del cual corresponde a la Administración Central un déficit del 1,5% del PIB, a CCAA un 0,5%, para la Seguridad Social un 0,9% y para las CCLL equilibrio presupuestario.

La estrategia fiscal en términos de ingresos y gastos para el conjunto de AAPP consiste en mantener la ratio de ingresos sobre PIB ligeramente por encima del 38% del PIB, con una tendencia creciente durante el periodo, y una ratio de gasto decreciente en más de 3 puntos de PIB, desde el 43,2% del PIB de 2015 (sin ayuda financiera) al 40,1% en 2019.

La ratio de ingresos pasa de 38,2% del PIB en 2015 a 38,5% del PIB en 2019. A pesar del impacto de la reducción de impuestos directos derivados de la reforma fiscal (esencialmente IRPF e IS), en 2015 y 2016 se logra mantener la ratio de ingresos/PIB estable, gracias al crecimiento de la recaudación en impuestos indirectos algo por encima del crecimiento del PIB, y del crecimiento de las bases imponibles tanto de los impuestos directos como indirectos. Las cotizaciones sociales siguen una tendencia creciente, impulsadas por la recuperación del mercado de trabajo y el aumento de la remuneración de asalariados al tiempo que su crecimiento se ve parcialmente compensado por el impacto de las reformas acometidas que suponen una rebaja de las cotizaciones para fomentar la creación de empleo. Tal y como se detalla en el apartado siguiente, la rebaja de cotizaciones con el mínimo exento de 500 euros en las bases, tiene impacto en la creación de empleo al reducir costes laborales para el empresario. El conjunto de la reforma fiscal y de las cotizaciones trata de reducir la cuña fiscal de la tributación directa,

importante y diferencial en España, atendiendo una de las Recomendaciones Específicas formuladas a España en años anteriores.

Por el lado del gasto, la ratio se reduce más de 3 puntos debido a la contención del gasto público que se va a acometer, dado que el crecimiento del gasto nominal en todo el periodo de proyección queda por debajo del crecimiento del PIB. En la clasificación funcional del gasto se observa que la mayor reducción se da en servicios generales como consecuencia de la disminución de los intereses de la deuda que se incluyen en esta partida, así como de la disminución del gasto en desempleo hasta su práctica eliminación. Esta partida de protección social seguirá siendo la más importante en todo el periodo de proyección pues contiene el gasto en pensiones.

En la evolución del gasto destaca el consumo público, que se compone fundamentalmente de tres partidas, remuneración de asalariados, consumo intermedio y transferencias sociales en especie. El consumo público real se mantiene en un crecimiento de en torno al 1% en 2016 y 2017, reduciéndose hasta el 0,7% en 2018 y 2019. En términos nominales, el consumo público se mantiene en el 1,3% en el periodo 2016-2018, creciendo una décima más en el último año de proyección. En remuneración de asalariados se estima que el impacto de la devolución de parte de la paga extra de los empleados públicos de 2012 que se va a restituir en 2016 sea similar al registrado en 2015 y, por tanto, no derive en un aumento de gasto respecto al año anterior (2.005 millones de euros). Además, debe tenerse en cuenta el efecto que están teniendo otras medidas como la no reposición del 100% de los efectivos, así como la contención en el gasto de consumos intermedios y en transferencias en especie con caídas que afectan sobre todo a las CCAA. En concreto, en 2016 los consumos intermedios registrarán una caída anual del 1,7%. Este descenso tiene en cuenta que en 2015 se registró un gasto extraordinario de casi 1.100 millones para financiar los tratamientos de la hepatitis C, estimándose un impacto en gasto significativamente menor en 2016.

En definitiva, en el periodo 2016-2019 las partidas fundamentales que integran el consumo público crecerán por debajo del crecimiento nominal de la economía, lo que resulta necesario para que las Administraciones Públicas cumplan con la regla de gasto. Se exige, así, que el gasto primario excluidas las partida cíclicas no pueda crecer por encima de la tasa de referencia del gasto. En un entorno de bajos tipos de interés y reducción de desempleo cíclico, el cumplimiento de esta regla es una restricción preventiva. Esta contención del gasto se basa en medidas de eficiencia, que permiten seguir reduciendo la ratio de gasto respecto al PIB pero con ligeros aumentos de gasto nominal. Ello también redundará en el cumplimiento de las Recomendaciones efectuadas a España de aumentar la eficiencia del gasto, en particular en sector sanitario y farmacia.

El gasto en intereses experimenta una reducción a lo largo de todo el periodo 2016-2019, en un contexto de reducción del déficit, reducción de la ratio de deuda y consolidación de la recuperación económica, por encima de nuestros socios europeos. Esto genera ganancias de confianza que afectan a

bajos tipos de interés; el tipo implícito de la deuda se situaría por debajo del 3% en el horizonte de proyección (gasto de intereses/ deuda).

El gasto en transferencias sociales en efectivo viene determinado por el gasto en pensiones que crece al 3%, y algo por debajo al final del periodo de proyección. Esta evolución se debe a la contención de gasto a partir de las reformas emprendidas desde 2011, incluyendo el aumento de la edad efectiva de jubilación y el índice de revalorización de pensiones, que aseguran su sostenibilidad en el futuro, junto con el factor de sostenibilidad. El segundo componente de la rúbrica es el gasto en desempleo que experimenta una reducción en el periodo a medida que aumenta el empleo y se reduce la tasa de paro. Así se explica que las transferencias sociales en efectivo mantengan un crecimiento en un 1,75% interanual en los años 2016 y 2017, siendo el crecimiento ligeramente superior para los últimos años de proyección del periodo una vez que la reducción del gasto en desempleo se haya estabilizado.

Finalmente, en cuanto a la evolución del gasto en inversiones (FBCF), la cifra de 2015 está afectada por las reclasificaciones de Asociaciones Público-Privadas (one-off) que incrementaron el gasto de esta rúbrica en más de 2.000 millones. A partir de 2016, se estima que la inversión volverá a crecer para atender al mantenimiento de las inversiones y acometer nuevas inversiones financieramente sostenibles, como se ha venido promoviendo desde 2014 para el sector de entidades locales saneadas y que podría extenderse al resto bajo esta premisa.

Cuadro 4.3.1.1. Proyecciones presupuestarias

	ESA Code	2015 (A)	2015 (A)	2016 (F)	2017 (F)	2018 (F)	2019 (F)
		Nivel (mill. €)	% del PIB				
Capacidad (+)/Necesidad (-) de Financiación (EDP. B9)							
1. Total Administraciones Públicas (*)	S. 13	-54.965	-5,1	-3,6	-2,9	-2,2	-1,6
1a. Sin gastos de reestructuración bancaria		-54.112	-5,0				
2. Administración Central (*)	S. 1311	-27.323	-2,6	-1,8	-1,5	-1,1	-0,9
3. Comunidades Autónomas	S. 1312	-17.962	-1,7	-0,7	-0,5	-0,3	0,0
4. Corporaciones Locales	S. 1313	4.765	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Administraciones de Seguridad Social	S. 1314	-13.592	-1,3	-1,1	-0,9	-0,8	-0,7
Administraciones Públicas (S. 13)							
6. Total ingresos	TR	413.456	38,2	38,2	38,3	38,4	38,5
7. Total gastos	TE	468.421	43,3	41,8	41,2	40,6	40,1
7a. Gastos ligados a la reestructuración bancaria		-853					
8. Capacidad/Necesidad de Financiación	B9	-54.965	-5,1	-3,6	-2,9	-2,2	-1,6
8a. Nec. financiación sin ayudas a IIFF		-54.112	-5,0	-3,6	-2,9	-2,2	-1,6
9. Intereses pagados	D41	33.122	3,1	2,9	2,7	2,6	2,5
10. Saldo primario		-21.843	-2,0	-0,8	-0,2	0,4	0,9
11. Medidas temporales		-6.258	-0,6	-0,3	-0,2	0,0	
Componentes de los ingresos							
12. Total impuestos		242.265	22,4	22,4	22,6	22,8	23,2
12a. Impuestos indirectos	D.2	126.514	11,7	12,0	11,9	11,9	11,9
12b. Impuestos directos	D.5	109.489	10,1	9,8	10,1	10,4	10,8
12c. Impuestos sobre el capital	D.91	6.262	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
13. Cotizaciones sociales	D.61	132.333	12,2	12,2	12,1	12,1	12,0
14. Rentas de la propiedad	D.4	8.493	0,8	1,2	1,2	1,1	1,1
15. Otros ingresos		30.365	2,8	3,2	3,0	2,9	2,8
16. Total ingresos	TR	413.456	38,2	38,2	38,3	38,4	38,5
p.m.: Presión fiscal		371.468	34,4	33,8	33,9	34,3	34,5
Componentes de los gastos							
17. Remuneración de asalariados + consumos intermedios (17a+17b)	D.1+P.2	175.088	16,2	15,8	15,6	15,4	15,2
17a. Remuneración de asalariados	D.1	118.699	11,0	10,9	10,8	10,7	10,6
17b. Consumos intermedios	P.2	56.389	5,2	4,9	4,8	4,7	4,6
18. Transferencias sociales (18= 18a+18b)		198.800	18,4	18,0	17,7	17,4	17,1
18a. Transferencias sociales en especie vía mercado	D.63 (1)	28.489	2,6	2,6	2,5	2,4	2,4
18b. Prestaciones sociales (no en especie)	D.62	170.311	15,8	15,5	15,2	14,9	14,7
19. Intereses	D.41	33.122	3,1	2,9	2,7	2,6	2,5
20. Subvenciones	D.3	12.536	1,2	1,1	1,1	1,0	1,0
21. Formación bruta de capital	P.5	26.476	2,4	2,0	2,1	2,1	2,3
22. Transferencias de capital (*)		6.857	0,6	0,4	0,5	0,6	0,5
23. Otros gastos		15.542	1,4	1,6	1,5	1,5	1,5
24. Total gastos	TE	468.421	43,3	41,8	41,2	40,6	40,1
p.m.: Consumo público	P.3	208.670	19,3	18,9	18,4	17,9	17,4

(*) La cifra de 2015 incluye ayudas financieras.
(1) D.63 = D.6311+D.63121+D.63131.
(A) Avance; (F) Previsión.
Fuentes: Ministerio de Economía y Competitividad y Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

4.3.2. Política tributaria

Medidas adoptadas desde el programa 2015 hasta la actualidad en el marco del cumplimiento de las recomendaciones del Consejo.

El Consejo ECOFIN de 8 de julio de 2014, una vez analizado el Programa de Estabilidad y el Programa Nacional de Reformas, aprobó las recomendaciones específicas para España. En ellas se reconoció el avance en la reducción de las distorsiones tributarias. Desarrolladas las reformas, el Consejo ECOFIN de 14 de julio de 2015 reconocía que "se han registrado algunos avances en el área de la fiscalidad, habiéndose introducido una reforma fiscal general con el fin de simplificar el sistema tributario y hacerlo más propicio al crecimiento y la creación de empleo". La reforma fiscal, que afecta al impuesto sobre la renta

de las personas físicas y el impuesto de sociedades, fue aprobada el 20 de noviembre de 2014 y entró en vigor en enero de 2015. También se registraron algunos avances en materia de lucha contra la evasión fiscal, pero se ha observado un progreso limitado en el ámbito de la fiscalidad medioambiental", sin realizar más recomendaciones específicas en materia tributaria. Sin embargo el impulso de la reforma iniciado en las recomendaciones del ECOFIN de 2013 y 2014, aún hoy sigue vigente.

Reforma fiscal, aprobada en noviembre de 2014. Implementada en 2015 y 2016

La reforma de la imposición directa y de la normativa tributaria se articuló en dos fases. La primera, afecta al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, entrando en vigor el 1 de enero de 2015. A esta fase le acompaña una reforma del Impuesto sobre Sociedades, en vigor desde 1 de enero de 2015, que desplegará sus efectos con mayor impacto en 2016. Este escalonamiento busca incentivar el impacto de la fiscalidad directa sobre la actividad y el empleo; para así articular un sistema tributario menos gravoso y más justo. Primero las personas físicas, luego, las jurídicas. El conjunto de reformas pretende favorecer el crecimiento y el empleo, liberando renta para que los agentes económicos puedan desarrollar su actividad y así promover el empleo, el consumo y la inversión. Estas medidas se han concretado en la aprobación de un conjunto de leyes denominadas la reforma fiscal³.

Debe señalarse que el impacto positivo de la reforma fiscal en el crecimiento del PIB en 2015 se ha estimado en 0,34 pp y en el crecimiento del empleo en 0,24 pp⁴.

Como resultado final, en términos de la liquidación del impuesto en 2015, se observa que la reforma tributaria ha sido neutral en términos del déficit del sector público. Es más, en términos macroeconómicos, se observa un mayor dinamismo de las bases imponibles en 2015 en comparación con 2014, a la vez que entraba en vigor la reforma del IRPF. La reforma tributaria, en consecuencia, ha tenido un impacto expansivo sobre la demanda interna, y ha contribuido a sostener una elevada elasticidad de la recaudación a la demanda nacional, junto con otros factores, que también influyen en el gasto

³ Ley 26/2014, de 27 de noviembre, por la que se modifican la Ley 35/2006, del 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de no Residentes, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2004, de 5 de marzo, y otras normas tributarias; Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades; y Ley 28/2014, de 27 de noviembre, por la que se modifican la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias, la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales, y la Ley 16/2013, de 29 de octubre, por la que se establecen determinadas medidas en materia de fiscalidad medioambiental y se adoptan otras medidas tributarias y financieras, todas ellas publicadas en el Boletín Oficial del Estado el 28 de noviembre.

⁴ El cálculo del impacto macroeconómico de la Reforma Fiscal se ha realizado con el Modelo REMS (acrónimo en inglés de Modelo de Expectativas Racionales para Simulación de la Economía Española) desarrollado por la Dirección General de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Se trata de un modelo de equilibrio general dinámico de una economía pequeña abierta. Así el modelo de valora la bajada de impuestos y computa los efectos positivos sobre la producción y el empleo, que a su vez se trasladan a las bases imponibles.

y la renta, como la evolución de la riqueza financiera, la facilidad del acceso al crédito y el ritmo de creación de puestos de trabajo.

A mediados de 2015, una vez valorado el impacto de la reforma del IRPF en términos de la recaudación, y observada la positiva evolución del ciclo (inicialmente el presupuesto se calculó con un crecimiento del PIB real estimado del 2%, mientras que en la elaboración del presupuesto de 2016 se revisó el cuadro macroeconómico para elevar la previsión de crecimiento al 3,3%), se decidió acelerar el calendario marcado para la reforma para el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, instrumentado en el Real Decreto Ley 9/2015, de 10 de julio⁵. Este cambio consistió en adelantar a 1 de julio de 2015 el impacto de la reforma prevista en 2016. La buena evolución del ciclo económico, impulsado en parte por la propia reforma, permitió mantener el escenario de recaudación comprometido inicialmente.

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

	2012	2013	2014	2015	IV.2014	I.2015	II.2015	III.2015	IV.2015
Bases imponibles	-3,2	-2,2	2,5	3,6	2,1	4,7	3,7	6,5	-0,3
Sobre rentas	-3,1	0,7	1,6	3,7	1,5	6,0	3,1	8,6	-2,6
Sobre gasto	-3,4	-6,0	3,7	3,4	3,0	2,9	4,4	3,3	3,0
· Renta bruta de los hogares	-4,4	-1,3	0,3	2,8	0,9	2,8	3,1	2,7	2,6
· Base imponible del IS	8,0	16,5	10,0	9,1	5,5	24,3		25,3	-33,2
· Gasto final sujeto a IVA	-4,5	-6,1	4,9	4,9	4,6	4,3	6,1	4,2	4,9
· Consumos sujetos a II.EE.	1,7	-5,6	-1,9	-4,0	-4,7	-3,9	-4,0	-0,7	-7,5

Fuente: Informe mensual de recaudación tributaria. Marzo 2016. Agencia Tributaria.

En su conjunto, la reforma ha permitido un sistema tributario con menos distorsiones en la imposición directa, más eficiente y más justo, a la vez que se generaba liquidez para impulsar la demanda nacional. Entre las medidas que buscan reducir la distorsión e incrementar la liquidez se encuentran:

- Reducción de los tipos de gravamen en los impuestos más distorsionantes, como el IRPF e IS. Medida que además contribuye a la reducción de la brecha fiscal de la imposición sobre el trabajo, dando cumplimiento a las recomendaciones en esta materia y como reconocen los informes dedicados a la materia como el Informe anual de la OCDE "Taxing wages".
- Reducción para las rentas derivadas de actividades económicas del 21% al 15% del tipo de retención del autónomo profesional con rentas inferiores a 15.000 euros. Para rentas superiores, el tipo de retención se reduce al 19% en 2015 y al 18% en 2016.
- Establecimiento de impuestos negativos a las familias numerosas o aquellas con discapacitados a su cargo, lo que incrementa la equidad del sistema.
- Culminación de la corrección del sesgo a favor del endeudamiento en el Impuesto sobre Sociedades y creación de nuevos incentivos orientados al despalancamiento financiero y la financiación con fondos propios a través

⁵ El adelantamiento en medio año de la tarifa 2016 implicó el establecimiento de una nueva tarifa intermedia para todo el año 2015 que es la equivalente a aplicar la tarifa originalmente planteada para 2015 durante medio año y la originalmente planteada para 2016 desde julio de 2015. Esta nueva tarifa intermedia tuvo fecha de caducidad de manera que el 1 de enero de 2016 entró en vigor la tarifa de 2016 inicialmente planteada en la reforma fiscal.

de la reserva de capitalización y la reserva de nivelación para Pymes. Lo cual equivale una inyección de capital de cerca de 840 millones de euros.

Entre las medidas que buscan ampliar las bases, mejorar la neutralidad fiscal y reducir los beneficios fiscales destacan:

- Supresión de la exención de 1.500 euros de dividendos.
- Supresión de la deducción por alquiler para nuevos contratos de arrendamiento
- Unificación de la reducción por arrendamiento de vivienda en el 60%.
- Supresión de los coeficientes de abatimiento aplicables a los bienes adquiridos antes de 31-12-1994 a la parte que corresponda a un valor de transmisión superior a 400.000 euros.
- Supresión de los coeficientes de corrección monetaria aplicable a las transmisiones de bienes inmuebles.
- Limitación de la exención de la indemnización por despido a 180.000 euros.

Respecto a la reforma tributaria, en términos ex ante, el cálculo de los impactos normativos se obtiene multiplicando el diferencial de tipos efectivos sobre la base imponible, que se mantiene exógena. Esta metodología es clara y sencilla, pero es altamente procíclica, en función de cómo evoluciona la base imponible que se toma como referencia. La medida ex post busca eliminar estos problemas de variabilidad de la base imponible, utilizando modelos de equilibrio general, que internalizan la evolución de la base imponible según el impacto de la propia reforma tributaria y del resto de factores cíclicos incluidos en el modelo.

Es de señalar en concreto que la baja inflación perjudica especialmente a los tributos muy sensibles al ciclo como es la recaudación por IRPF que cuenta generalmente con una elasticidad superior a la unidad (fruto del efecto que tienen los tramos progresivos del impuesto, pues al caer la base se reducen los tipos de gravamen). Esta alta sensibilidad al ciclo ha supuesto un reto para la recaudación. En el apartado de calidad de las finanzas se profundiza en estos aspectos.

Se han cumplido sin grandes desviaciones las previsiones de liquidación de ingresos tributarios de 2015 comunicadas en el Libro Amarillo del PGE 2016. En concreto, se han mejorado las previsiones de cierre en IVA e IRPF, mientras que ha habido una desviación en el Impuesto sobre Sociedades. Pese a todo, se ha producido un crecimiento de los recursos tributarios consolidados de las AAPP (recursos sin cotizaciones sociales y sin otros ingresos corrientes) del 5,2%, con un crecimiento del PIB nominal del 3,8%. Para el Estado, según datos de la de la Agencia Tributaria, el crecimiento de ingresos tributarios ha sido del 4%.

Los datos preliminares para 2016 muestran sin embargo una ralentización asociada principalmente al ciclo, que reduce su vigor en términos reales, mientras que la inflación sigue restando capacidad de recaudación. Por ello la recaudación en el primer trimestre de 2016 no ha crecido en términos homogéneos. Para entender este fenómeno se acude a la evolución de las

Pymes, principal fuente de empleo y suministrador de bienes y servicios de consumo. En este sentido se está observando una desaceleración tanto en los pagos a cuenta de empresarios individuales, como en la recaudación por IVA en los primeros meses del año que sin entrar en la senda de decrecimiento muestra un freno al dinamismo del periodo anterior.

Si se observase una pérdida de recaudación superior a la estimada en este Programa de Estabilidad como consecuencia del fin de la vigencia en 2016 de determinadas medidas temporales en el Impuesto sobre Sociedades adoptadas en el pasado, se podrían tomar medidas para limitar su impacto en 2016. Al tener la reforma del pago fraccionado un efecto puramente financiero, que se reparte entre los pagos en 2016 y la liquidación del impuesto en julio de 2017, el nuevo Gobierno podría activar cambios normativos que, sin incrementar la fiscalidad de las personas jurídicas, garantizasen un impacto limitado en la recaudación de este impuesto.

Medidas de 2016.

En concreto, el 1 de enero de 2016 han entrado en vigor las siguientes medidas, algunas de las cuales se derivan de modificaciones aprobadas por la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 2016:

1. Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

- Régimen de disolución y liquidación de sociedades civiles como consecuencia de la incorporación al ámbito del Impuesto sobre Sociedades;
- Revisión los límites excluyentes que permiten a los contribuyentes tributar con arreglo al método de estimación objetiva, al tiempo que se expulsan de su aplicación a algunos los contribuyentes;
- Segunda rebaja de escalas respecto a las inicialmente aprobadas para el ejercicio 2015; y
- La cuantía de los límites excluyentes que permiten a los contribuyentes tributar con arreglo al método de estimación objetiva en 2016 y 2017.

2. Impuesto sobre Sociedades

- Nuevo tipo general de gravamen, que, habiendo sido del 28 por ciento durante 2015, queda fijado en el 25 por ciento para los períodos impositivos que se inicien a partir de 1 de enero de 2016.
- Comienza a aplicarse el nuevo tratamiento de la compensación de bases imponibles negativas, las cuales podrán compensarse sin límite temporal, si bien con una limitación cuantitativa en el 70 por ciento de la base imponible previa a su compensación, y admitiéndose, en todo caso, un importe mínimo de 1 millón de euros, frente al tratamiento aplicable en los períodos impositivos iniciados dentro del año 2015, en que si bien no resultó de aplicación el citado límite, existían determinadas limitaciones a la compensación para las grandes empresas en función de su importe neto de la cifra de negocios.

- Desaparece la cantidad mínima a ingresar correspondiente a los pagos fraccionados, que se imponía a las grandes empresas, así como que el porcentaje de retención o ingreso a cuenta general, pasa a ser el 19%.
- Modificación en relación con la reducción de las rentas procedentes de determinados activos intangibles, por una parte, y respecto a la conversión de determinados activos por impuesto diferido en crédito exigible frente a la Administración Tributaria cuando se produzcan determinadas circunstancias, por otra parte.

3. Imposición medioambiental

El 1 de enero de 2016 entró en vigor el Impuesto sobre el valor de la extracción de gas, petróleo y condensados, establecido en la Ley 8/2015, de 21 de mayo.

4. Lucha contra el fraude y facilitación del pago de impuestos.

Una de las iniciativas en materia fiscal de los últimos cuatro años ha sido la lucha contra el fraude desarrollándose un amplio conjunto de medidas cuyo punto de partida fue la Ley 7/2012, de 29 de octubre, de modificación de la normativa tributaria y presupuestaria y de adecuación de la normativa financiera para la intensificación de las actuaciones en la prevención y lucha contra el fraude. Muchas de las medidas han dado sus frutos que se pueden observar en una serie de indicadores, que reflejan, en términos de ingresos, que las medidas de lucha contra el fraude están ayudando a reducir el déficit. Lo que hace esperar que las medidas que entran en vigor en 2016, en la nueva Ley General Tributaria, continúen incrementado los ingresos al mismo ritmo que en ejercicios pasados tal como se observa en la tabla de impactos normativos.

Cuadro 4.3.2.2. Resultados recaudatorios de la lucha contra el fraude tributario y aduanero

	2011	2012	2013	2014	2015
1. Prevención y control de fraude tributario y aduanero	9.462,1	10.441,7	10.133,7	11.484,0	15.188,1
1.1. Ingresos directos de actuaciones de control	7.745,8	8.855,9	8.221,3	8.680,7	9.686,9
1.2. Minoración de devoluciones	1.716,3	1.585,8	1.912,4	2.803,3	5501,175 *
Porcentaje de ingreso directo	82%	85%	81%	76%	78%
2. Otros resultados de la prevención y control del fraude tributario y aduanero	1.000,9	1.075,6	816,5	833,7	475,5
2.1. Ingresos procedentes de autoliquidaciones extemporáneas	1.000,9	1.075,6	816,5	833,7	475,5
TOTAL	10.463,0	11.517,3	10.950,2	12.317,7	15.663,6

(*) Esta cifra incluye expedientes singulares de minoración de devoluciones por un importe conjunto de 2.709,177 millones de euros que, por sus características, resultan de difícil repetición en el tiempo. Sin esos expedientes, los resultados (1 + 2) habrían sido de 12.954,415 millones de euros. En 2015 el porcentaje se calcula excluyendo el importe de minoraciones singulares.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Aunque la reforma de la Ley General Tributaria entró en vigor el 12 de octubre de 2015, determinados preceptos empezaron a aplicarse en 2016 y se pueden encuadrar dentro las medidas que luchan contra el fraude fiscal y contribuyen al pago de impuesto.

La modificación de la Ley tiene como objetivos principales reforzar la seguridad jurídica y reducir la litigiosidad en materia tributaria, prevenir el fraude fiscal, incentivando el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, e incrementar la eficacia administrativa en la aplicación de los tributos.

En el ámbito específico de la seguridad jurídica y la reducción de la conflictividad, se adoptan las siguientes medidas:

- Reconocimiento de forma explícita de la facultad de los órganos que tienen atribuida la iniciativa para la elaboración de disposiciones tributarias (Director General de Tributos) para dictar disposiciones interpretativas con carácter vinculante en dicho ámbito.
- Clarificación de la regulación de la prescripción del derecho a comprobar las obligaciones tributarias.
- Fijación de nuevos plazos para el procedimiento de inspección, de forma que se simplifica el cómputo del plazo.
- Aprobación de medidas para agilizar la actuación de los Tribunales Económico-Administrativos y reducir la litigiosidad, promoviendo la utilización de medios electrónicos en todas las fases del procedimiento y mejorando la regulación de los procedimientos.

Además de manera paralela entre los objetivos de la Administración Española están el reducir las cargas parafiscales para favorecer el pago de impuestos. Entre las medidas más recientes, se destacan:

- En materia de pago electrónico, a partir del 1 de julio de 2016: la opción de pago de deudas, cuya gestión recaudatoria tenga atribuida la AEAT a través de su sede electrónica, utilizando tarjetas de crédito o de débito en condiciones de comercio electrónico.
- De cara a la campaña de la Renta 2015 que se realiza en 2016: la novedad fundamental es la supresión del borrador de declaración tradicional e implantación de un nuevo sistema denominado Renta web.
- En el ámbito aduanero: el aspecto más importante es la ventanilla única aduanera, que se ha puesto en marcha en 2016. La ventanilla única aduanera es un proyecto impulsado por la Comisión CORA que va a reducir tanto los tiempos como los costes del despacho aduanero.
- Una medida importante para el alivio financiero del deudor público es que se eleva el límite exento de la obligación de aportar garantía en las solicitudes de aplazamiento o fraccionamiento de 18.000 a 30.000 euros.

En aspectos que contribuyen a mejorar los instrumentos de lucha contra el fraude se han adoptado las siguientes reformas:

- Introducción de una nueva infracción tributaria grave en el caso de aplicación de la norma anti abuso general española (conflicto en la aplicación de la norma tributaria), que hasta el momento no era sancionable, con el fin de profundizar en la lucha contra los comportamientos más sofisticados de fraude fiscal o estructuras artificiosas,

dirigidas únicamente a obtener ahorros fiscales abusando de lo dispuesto por las normas tributarias.

- Autorización por razones de interés general, para dar publicidad de listados de obligados tributarios con deudas y sanciones pendientes superiores a un millón de euros, que no hubieran sido pagadas en el plazo de ingreso voluntario, salvo que se encuentren aplazadas o suspendidas. La primera lista ha sido publicada en diciembre de 2015 para los obligados del segundo semestre de 2015 en la sede electrónica de la Agencia Estatal de Administración Tributaria⁶.
- Regulación del acceso y publicidad de determinada información contenida en las sentencias dictadas en materia de fraude fiscal.
- Modificación del régimen jurídico de la tramitación administrativa del delito fiscal, en el sentido de que las actuaciones administrativas no van a suspenderse, como norma general, como consecuencia de la apreciación de indicio fiscal. De forma que se podrá recaudar la deuda tributaria en sede administrativa sin esperar a la sentencia penal.
- Posibilidad para la Agencia Tributaria, por primera vez, de colaborar con la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos mediante la cesión de los datos, informes o antecedentes necesarios para la localización de los bienes embargados o decomisados en un proceso penal, previa acreditación de esta circunstancia.

Punto de referencia necesaria es la lucha contra el fraude fiscal internacional en la que España es uno de los países a la cabeza.

En el Reglamento del Impuesto sobre Sociedades, se introducen modificaciones sustanciales en relación con las entidades y las operaciones vinculadas. En particular, merece destacarse la introducción, en línea con el Plan de acción contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (Plan "BEPS"), de la obligación de suministrar información país por país, como instrumento indicador de la política de precios de transferencia de un grupo mercantil, información exigible a partir de 2016, en los términos y condiciones que se han fijado en la OCDE. Por otra parte, se modifica la documentación específica de operaciones vinculadas a la que hace referencia la ley del impuesto, completando, por un lado, la necesaria simplificación de este tipo de documentación para entidades con un importe neto de la cifra de negocios inferior a 45 millones de euros, que ven simplificadas sus cargas administrativas, y adaptándose, por otro lado, al contenido de la documentación que se establece en la OCDE.

Por su lado la Ley General Tributaria realiza una serie de modificaciones:

- En relación con la cesión de datos tributarios por parte de la Administración, se permite su publicación cuando se derive de la normativa de la UE.
- Se reconoce de forma expresa a los órganos económico-administrativos la legitimación para el planteamiento de las cuestiones prejudiciales ante el Tribunal de Justicia de la UE siguiendo la doctrina del propio Tribunal.

⁶ https://www.agenciatributaria.gob.es/static_files/AEAT_Sede/Nolx/Listado_deudores_Art95bisLGT.pdf

- Se regula un procedimiento específico para la recuperación de las ayudas de Estado en cumplimiento de las Decisiones de la CE.
- Ante la eventual posibilidad de simultaneidad de un procedimiento amistoso de los previstos en los convenios o tratados internacionales y un recurso administrativo o judicial sobre la misma cuestión, estos últimos se suspenderán hasta la finalización del correspondiente procedimiento amistoso.

Es más, se incorporan al ordenamiento interno las normas de intercambio automático de información que implican la comunicación de información a la Administración tributaria sobre cuentas financieras y los procedimientos de diligencia debida que deben aplicar las instituciones financieras en la obtención de dicha información, para que, a su vez, la Administración tributaria pueda intercambiar la información recibida, de forma automática, con la Administración correspondiente del país o jurisdicción de residencia fiscal, y del Acuerdo Multilateral entre Autoridades Competentes sobre Intercambio Automático de Información de Cuentas Financieras.

4.3.3. Medidas de mercado de trabajo y Seguridad Social

El fuerte crecimiento del empleo está siendo un factor clave para la sostenibilidad de las cuentas públicas. Los efectos de las profundas reformas adoptadas en este ámbito están demostrando su importancia para la estabilidad presupuestaria y para la competitividad de la economía española.

Así, se perciben con claridad los efectos positivos de la estrategia de reforma para una profunda transformación del mercado de trabajo español que contribuya al aumento de la competitividad de la economía española, que se ha articulado en torno a tres ejes: ordenamiento jurídico laboral, políticas de activación y lucha contra el fraude.

También se aprecian los efectos favorables de las relevantes reformas en el ámbito de la Seguridad Social, con el factor de sostenibilidad, la reforma de la jubilación anticipada y parcial, la revisión de la regulación de la compatibilidad entre trabajo y pensión y las nuevas reglas de revalorización de las pensiones como principales medidas.

En cuanto al empleo, los cambios en el ordenamiento laboral han permitido superar la tradicional rigidez del mercado de trabajo. Los cambios de calado en la negociación colectiva, normativa de contratación y despido, flexibilidad interna, contrato a tiempo parcial o contrato para la formación y el aprendizaje, entre otros, han tenido efectos apreciables en la dinámica del empleo. Diversos estudios apuntan efectos positivos en la capacidad de la economía de crear empleo sin generar desequilibrios internos o externos, así como en la probabilidad de acceder al empleo indefinido, entre otros.

Estos cambios en la regulación laboral se han completado con un profundo proceso de modernización de las políticas de activación para el empleo, que implica una nueva arquitectura institucional en torno a la Conferencia

Sectorial, la Estrategia Española de Activación y los Planes anuales de empleo, así como el desarrollo de nuevos instrumentos a disposición de la intermediación laboral y la formación.

A este respecto destaca especialmente la condicionalidad aplicada a los fondos repartidos a las CCAA para la ejecución de las políticas activas. Estos fondos se condicionan al resultado de la gestión medido a partir de una serie de indicadores que han exigido un esfuerzo de coordinación y mejora de la información que hace que en 2016 sea posible asignar un 70% de los fondos de acuerdo a la nueva orientación a resultados.

Este planteamiento se ha reforzado con la elaboración de una cartera común de servicios de empleo, el impulso a la colaboración de las agencias privadas de empleo, el programa de difusión de buenas prácticas o el funcionamiento del portal único de empleo.

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

Finalmente, es necesario seguir mencionando los cambios de julio de 2012 en el diseño de bonificaciones, que se tradujeron en la eliminación de un buen número de incentivos menos justificados. Ello ha permitido disponer de un presupuesto más equilibrado en las medidas de impulso del empleo.

En el periodo 2014-2015, el impulso reformista en el ámbito del empleo ha continuado, combinando medidas de carácter estructural y coyuntural que, de forma directa o indirecta, tienen un importante impacto en la sostenibilidad presupuestaria, aunque no sea fácil de estimar con la necesaria precisión. En 2014-2015, las reformas en las políticas de activación para el empleo culminan la transformación de la arquitectura institucional en este ámbito, diseñada y puesta en marcha en estrecha colaboración con las CCAA.

Asimismo, se han introducido profundas reformas en el sistema de formación para el empleo en aras a una mayor eficiencia, transparencia y mejor seguimiento de resultados, contenidas en la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral, que es plenamente aplicable en 2016. Con ella se establece un sistema de formación que acompaña a los trabajadores en su acceso, mantenimiento y retorno al empleo, así como en su capacidad de promoción profesional. Para ello, promueve la adquisición y actualización de conocimientos, lo que mejora las perspectivas de empleo estable y de calidad de los trabajadores, así como la ventaja competitiva de las empresas y de la economía española. El sistema busca anticiparse a las necesidades del tejido productivo y constituir un apoyo a la capacidad innovadora y competitiva de la empresa, a partir de unos recursos humanos de calidad, que permitan mejorar su productividad.

Por otra parte, durante 2015 se ha aplicado el Programa extraordinario de activación de desempleados de larga duración con cargas familiares, basado en un acuerdo con los agentes sociales y que estrecha la vinculación entre políticas activas y pasivas y da respuesta a la emergencia social del desempleo de larga duración. El Programa exige acreditar regularmente el compromiso de actividad y la búsqueda activa de empleo, como parte de la gradual transformación de las prestaciones y subsidios por desempleo hacia un modelo más equilibrado entre derechos y obligaciones.

Las medidas para acelerar la salida del desempleo mediante las políticas de activación se han completado con incentivos a la contratación indefinida. La contratación estable limita la excesiva rotación, que genera un elevado coste presupuestario y condiciona las expectativas laborales y vitales de los afectados. El impulso del empleo indefinido es por tanto crucial para la sostenibilidad fiscal. La tarifa plana de 100 euros, introducida en 2014, contribuyó a que ese año se firmaran un 19% más de contratos indefinidos que en 2013, la mayoría a tiempo completo.

El mínimo exento de cotizaciones de 500 euros para nuevas contrataciones indefinidas que generen empleo neto introducido en febrero de 2015 sustituyó al anterior y ha permitido mantener el fuerte crecimiento de la contratación indefinida, especialmente a tiempo completo. Su diseño concentra el esfuerzo presupuestario en los salarios más reducidos, ya que son los jóvenes, los parados sin formación y los desempleados de larga duración quienes tienen más dificultades para lograr una inserción estable. De esta forma se reduce el coste a la vez que se focaliza donde tiene un mayor impacto, limitando el efecto peso muerto.

Los dos años consecutivos de fuerte creación de empleo muestran los efectos beneficiosos de las reformas estructurales impulsadas desde 2012 en el ámbito del empleo. El proceso de modernización de los servicios públicos ya cuenta con una base sólida y nuevos instrumentos que contribuyen a incrementar la eficacia y a orientar el gasto a resultados.

Con este conjunto de medidas se da cumplimiento a la Recomendación del Consejo de 14 de julio de 2015 (CSR 3) en la que se recomendaba a España la adopción de medidas para aumentar la calidad y eficacia de la ayuda y del asesoramiento para la búsqueda de empleo, así como racionalizar los regímenes de renta mínima y de ayuda familiar.

En los años 2013-2015 es muy significativo el descenso de la aportación del Estado a los presupuestos del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) que pasará de 14.597,5M euros en 2014 a 3.937,4M euros en 2016. Se prevé que en 2018 no sea necesaria aportación alguna al poder hacer frente el SEPE a todos sus gastos mediante la recaudación de sus cuotas. Por lo tanto, la aportación del Estado a los presupuestos del SEPE habrá disminuido un 82,50% entre el promedio 2013-2015 y 2016-2018. Esta evolución se deriva de que el gasto por prestaciones por desempleo ha descendido en un 31% de 2013 a 2015, en

paralelo con el descenso del paro. Durante 2015, en media mensual, el 58% de las bajas en prestaciones por desempleo se ha producido por la colocación de las personas desempleadas y sólo el 30% por agotamiento o transcurso del período máximo de duración de la ayuda.

En todo caso, el mayor impulso a la sostenibilidad presupuestaria son los más de 500.000 empleos creados en 2015 y la reducción del paro en más de 650.000 personas.

En el ámbito de Seguridad Social, destaca por sus implicaciones el paso del sistema de autoliquidación de las cotizaciones a uno de liquidación directa en el que la Tesorería calcularía las cuotas. El nuevo sistema se regula en la Ley 34/2014, de 26 de diciembre, de medidas en materia de liquidación e ingreso de cuotas de la Seguridad Social, y su uso de forma obligatoria por parte de empresas que se inició en febrero de 2015 se ha ido extendiendo paulatinamente a todas las empresas.

Además, en 2016 se ha introducido un nuevo complemento por maternidad para las mujeres que hayan tenido dos o más hijos y sean beneficiarias de pensiones contributivas de jubilación, viudedad o incapacidad permanente. El complemento va del 5% al 15% de la pensión según el número de hijos, en reconocimiento a la aportación demográfica a la Seguridad Social de las mujeres trabajadoras que han compatibilizado su carrera laboral con la maternidad, a la vez que se contribuye a reducir la brecha de género en pensiones.

Por otro lado, en diciembre de 2014 se publicó la Ley 35/2014, de 26 de diciembre, de Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social con el objetivo de modernizar el funcionamiento y gestión de estas entidades, reforzar los niveles de transparencia y eficiencia y contribuir en mayor medida a la lucha contra el absentismo laboral injustificado y a la sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social.

Estas medidas ya tienen un impacto claro en la evolución de los costes del sistema y aseguran su sostenibilidad en el largo plazo ante el reto del envejecimiento.

El gasto en pensiones se prevé que crezca por debajo del 3% anual en el periodo de proyección, con una reducción del gasto en términos de PIB debido al impacto de las reformas realizadas en vigor desde 2013. La edad efectiva de jubilación ha venido aumentando paulatinamente pasando de 63,9 años en 2012 (antes de la reforma) a 64,1 en 2015 y se espera que continúe esta senda. Se contiene el crecimiento de la pensión media de jubilación desde el 3,5% de 2012 al 2,0% de 2015, mientras que una senda de inflación decreciente, que se hace negativa en 2014, ha favorecido un aumento del poder adquisitivo de las pensiones, al desvincular la revalorización directa de pensiones del índice de precios, y tener un aumento del 0,25% en cada uno de los años desde 2014 a 2016. Por otro lado, a partir de 2014 las cotizaciones a la Seguridad Social de los trabajadores ocupados

han evolucionado favorablemente cambiando de tendencia respecto a los ejercicios anteriores, pasando a crecer un 2,5% en 2014 y un 2,7% en 2015. Este crecimiento hubiese sido mayor sin las implicaciones que ha tenido una inflación negativa en la Seguridad Social, lastrando el crecimiento de los recursos, mientras que no se ha modificado la evolución de los gastos que han crecido muy por encima de la evolución de precios durante tres años consecutivos, y continúan haciéndolo en 2016.

Asimismo, es preciso señalar que, gracias a los superávits acumulados por la Seguridad Social en el pasado, el sistema de pensiones cuenta con activos de reserva para atender necesidades futuras en materia de prestaciones contributivas. Así, desde su creación en el año 2000, las sucesivas dotaciones al Fondo de Reserva de la Seguridad Social han permitido contar, en diciembre de 2015, con 35.035 millones de euros según el valor de mercado (3,24% del PIB).

Sobre la sostenibilidad futura del sistema puede mencionarse que la Ley Presupuestos Generales del Estado para 2016, en su Disposición adicional octogésima quinta relativa a la separación de fuentes de financiación de las prestaciones de la Seguridad Social, establece que una vez formalizada la financiación de los complementos por mínimos de pensiones a cargo de los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno avanzará en procurar la compatibilidad de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera con los de plena financiación de las prestaciones no contributivas y universales a cargo de los presupuestos de las Administraciones Públicas, para lo cual valorará las condiciones de las prestaciones incluidas en el sistema que puedan tener esta consideración.

Finalmente, debe destacarse que se ha aprobado la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. La nueva Ley da un paso muy importante para avanzar hacia un nuevo modelo de organización de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, basado en su fortalecimiento institucional, mediante la constitución de un Organismo Autónomo que le dará mayor operatividad.

Supone una profunda reordenación de sus estructuras con la creación, dentro del Sistema de Inspección, de una Oficina Nacional de Lucha contra el Fraude, que dará continuidad al Plan de Lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social aprobado en 2012 por el Consejo de Ministros. Además, para mejorar el control frente a los abusos en la contratación temporal y reforzar la actuación preventiva ante el grave problema de la siniestralidad laboral, se configura un nuevo Cuerpo de Subinspectores Laborales, que estará integrado por dos Escalas especializadas, racionalizando de esta forma su organización y favoreciendo el trabajo programado y en equipo.

La ordenación de la actividad inspectora se articulará a través de un Plan Estratégico, en el que se consignan las actuaciones prioritarias, cuyos objetivos

e indicadores serán sometidos a una evaluación permanente del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

4.3.4. Medidas de reforma de Administraciones Públicas. CORA

En el marco de las reformas emprendidas por el Gobierno desde finales de 2011, con especial incidencia en la contención del gasto público, destaca la reforma de las Administraciones Públicas. Para ello, por Acuerdo de Consejo de Ministros se creó la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA). Sus trabajos dieron lugar a la elaboración del Informe CORA, presentado en Consejo de Ministros el 21 de junio de 2013. Con la misma fecha se creó la Oficina para la ejecución de la reforma de la Administración (OPERA), teniendo por objetivo velar por la ejecución de las medidas incluidas en el informe de la CORA, asumir su seguimiento, impulso, coordinación y evaluación permanente, así como formular nuevas propuestas.

En la normativa que creó OPERA se prevé la elaboración con carácter trimestral de un informe que contenga un resumen del nivel de ejecución de las medidas de la CORA. También se establece la elevación de un informe anual más completo sobre las medidas ejecutadas y pendientes de ejecución. Estos informes trimestrales y anuales son objeto de publicación tanto en la página web del Ministerio de la Presidencia como del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Los últimos informes publicados son de diciembre de 2015, el anual; y de febrero de 2016, el trimestral.

El informe CORA actualmente cuenta con 222 medidas de carácter general, en materia de simplificación administrativa, reducción de cargas y duplicidades, y mejora en la gestión de servicios y de medios comunes, medidas relacionadas con la Administración institucional. Hasta febrero de 2016, el estado de ejecución de las mismas es: 193 medidas implantadas; 29 en proceso de ejecución.

Se estima que, con el desarrollo de todas las medidas CORA de reformas estructurales ya implantadas, la liberación de recursos para las tres Administraciones Públicas (no siempre con impacto presupuestario directo) conseguida entre los ejercicios 2012 y 2015 ha sido de 30.495 millones de euros. El desglose por niveles de administración es el siguiente: 11.198 millones de euros para la Administración General del Estado; 14.251 millones de euros para las CCAA; y 5.046 millones de euros para las Entidades Locales. Los ciudadanos y las empresas están ahorrando 3.413 millones de euros.

Las medidas CORA tienen un impacto anual diferencial sobre el año anterior en la reducción del déficit de 922 millones en 2015, 951 millones en 2016 y 625 millones en 2017. Este impacto se refiere a la parte central de CORA y no considera otras reformas de las AAPP como la reforma local o de medios personales. El impacto cuantificado en términos anuales diferenciales para el Estado se encuentra en el Anexo.

En el epígrafe de medidas de carácter general cabe destacar la aprobación en diciembre de 2013 de la Ley Orgánica 9/2013 de control de la deuda comercial en el sector público, la Ley 25/2013 de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable, y la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, todas ellas en vigor.

En 2015, destaca la aprobación de la reforma integral de la organización y funcionamiento de las administraciones, articulada en dos ejes fundamentales: la ordenación de las relaciones externas de las administraciones con los ciudadanos y empresas, (nueva Ley de procedimiento administrativo), así como internamente en el funcionamiento de cada administración y en las relaciones con el resto de administraciones (Ley de régimen jurídico). Ambos textos entran en vigor en 2016. Los objetivos fundamentales de ésta ambiciosa reforma son los siguientes: mejorar la eficiencia administrativa con una administración totalmente electrónica e interconectada; ampliar la seguridad jurídica; incrementar la calidad normativa del ordenamiento jurídico aplicando unos principios comunes de buena regulación (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia); y racionalizar la estructura del sector público.

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas pretende una Administración más moderna, ágil y eficiente que ahorre tiempo y dinero tanto a los ciudadanos y empresas como a la propia Administración. Para ello se apuesta por:

- Administración con cero papel: todos los trámites con la administración se realizarán a través de medios electrónicos sin necesidad de desplazamientos físicos. Los ciudadanos que no deseen usar los medios electrónicos podrán acudir a las oficinas administrativas para que los empleados públicos les asistan en la realización de gestiones en forma electrónica. Para ello, bastará con la identificación con sistemas sencillos, como las claves concertadas (solo se exigirá la firma electrónica para un grupo muy reducido de trámites).
- Notificaciones: se practicarán preferentemente por medios electrónicos (y con carácter obligatorio para empresas). Se prevén mecanismos de aviso mediante mensajes al teléfono móvil o correo electrónico para informar al interesado de que tiene una notificación, que podrá consultar en la sede electrónica de la correspondiente administración.
- Reducción de cargas administrativas. Por ejemplo:
 - En general, no se exigirán documentos originales, siendo suficiente la presentación de una copia, ni se exigirán documentos que hayan sido ya aportados ante cualquier Administración.
 - No habrá que presentar documentos “elaborados” por la propia Administración (DNI, Libro de Familia, etc.).
- Publicación en un único punto (web del BOE) de las notificaciones infructuosas de cualquier administración a un ciudadano o empresa.
- Apoderamiento electrónico sin coste. El interesado podrá apoderar electrónicamente a otra persona, sin coste alguno, para que realice

trámites en su nombre ante la administración (poderes que se inscribirán en un Registro Electrónico de Apoderamientos). Medida muy relevante especialmente para las empresas.

- Procedimiento administrativo exprés. Con un plazo de resolución de 30 días para casos sencillos.
- Reducciones por pronto pago. Se aplicarán reducciones en el importe de las sanciones por pronto pago y por reconocimiento de responsabilidad para incentivar el pago ágil de sanciones y con menor litigiosidad.

La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público

Esta ley está dirigida a mejorar la eficiencia administrativa a través del establecimiento de una organización y estructura administrativa simple, eficaz y sin duplicidades, agilizando el funcionamiento interno de la administración, aumentando la transparencia al crear nuevos registros públicos de entidades y perfeccionando el sistema de relaciones interadministrativas. Entre las principales novedades de esta Ley destacan:

- Funcionamiento electrónico del sector público: también las relaciones interadministrativas serán íntegramente a través de medios electrónicos.
- Mejoras en las relaciones interadministrativas.
Un Estado descentralizado necesita la máxima cooperación entre administraciones. Para ello, la Ley dedica una especial atención a las técnicas orgánicas de cooperación, como la Conferencia de Presidentes, las Conferencias Sectoriales o las Comisiones Bilaterales de Cooperación. Asimismo, se incluye una completa regulación de los consorcios. También la Ley se refiere a las técnicas funcionales, abordando por primera vez un régimen jurídico completo y con carácter básico de los convenios a celebrar entre administraciones o con sujetos privados desarrollando el contenido mínimo, duración, efectos, extinción, etc...
Se incrementa la transparencia al crear un registro estatal de órganos e instrumentos de cooperación, con efecto constitutivo, de forma que pueda ser de general conocimiento de forma fiable la información relativa a qué órganos existen de cooperación y coordinación entre administraciones en los que participa la Administración General del Estado y qué convenios suscritos por la Administración General del Estado con el resto de administraciones están en vigor en cada momento.
- Sector público institucional
 - o Se incrementa la transparencia al crear, por primera vez, un inventario completo y único para el conjunto del estado de las entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local en el que se inscribirá con carácter obligatorio la creación, transformación, fusión o extinción de todo organismo o entidad dependiente de cualquier administración. Ello permitirá un fácil conocimiento del número y tipos de entidades existentes en el conjunto del sector público de una forma coordinada y actualizada.
 - o Se simplifican los tipos de entidades u organismos públicos que integran el sector público institucional estatal, destacando la supresión de las agencias estatales.

- o Se agiliza la transformación, fusión o extinción de entidades u organismos, que podrán realizarse mediante norma reglamentaria y con plazos breves y tasados.
- o Se incrementa el control de las entidades u organismos, tanto en el momento de su creación como durante su existencia.
La creación será por ley y con un plan inicial de actuación con información exhaustiva sobre las razones de creación, forma jurídica propuesta, ausencia de duplicidades...
Se apuesta por un sistema de evaluación y supervisión continua de todas las entidades del sector público, con independencia de la administración a la que esté vinculada. Para ello, durante su existencia, se irá comprobando anualmente la subsistencia de los motivos que justificaron su creación y su sostenibilidad financiera. En el caso del Estado, esa supervisión continua será ejercida por el MINHAP y habrá también un control de eficacia ejercido por el Ministerio al que esté vinculado el organismo o entidad para verificar el cumplimiento de sus objetivos.
- o Por último, se apuesta por la eficiencia fomentando la gestión compartida de servicios comunes (asistencia jurídica, publicaciones, gestión financiera...) entre entidades y organismos estatales, hasta el punto de que la no existencia de esa gestión compartida debe justificarse de conformidad con las razones tasadas por la ley: en términos de eficiencia, conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en razones de seguridad nacional o cuando afecte a servicios que deban prestarse de forma autónoma en atención a la independencia del organismo.

En relación con las medidas encaminadas a la eliminación de duplicidades administrativas el análisis se ha centrado en las duplicidades entre la Administración General del Estado y las CCAA, dado que las duplicidades con las Entidades Locales han sido abordadas en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

Entre las medidas más destacadas de esta área se encuentran las siguientes: atribución de competencias al Tribunal Central de Recursos Contractuales; integración de oficinas autonómicas en el exterior en la red del Estado; integración de oficinas de cooperación de las CCAA en las Oficinas Técnicas (OTC) de Cooperación de la AECID; puesta en marcha del Portal Único de Empleo; realización coordinada de los trámites de inscripción de la demanda de empleo y de solicitud de prestación por desempleo; Plataforma de contratación del sector público (Administración central y autonómica y local).

Respecto a las medidas de simplificación administrativa y mejoras de las Tecnologías de la Información se han centrado en reducir las trabas burocráticas que dificultan la tramitación de los procedimientos administrativos y en conseguir una prestación más eficiente de los servicios a los ciudadanos. Algunos ejemplos de medidas adoptadas en este ámbito son: Dirección Electrónica Habilitada; Sistema de interconexión de registros (SIR-ORVE), que

permite la presentación de documentos en papel ante cualquier registro público; el servicio de FACe-Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas de la AGE; la Plataforma de Intermediación de Datos; el servicio Carpeta Ciudadana permite que el ciudadano pueda comprobar el estado de sus trámites y procedimientos, acceder a sus notificaciones y ver su información personal en poder de la administración; Receta Electrónica interoperable del Sistema Nacional de Salud e implantación de la historia clínica digital para todo el territorio.

Cabe destacar, en este sentido, la entrada en funcionamiento, el 1 de junio de 2015, del Tablón Edictal Único para todas las AAPP en el BOE el cual permite acceder en un punto único a las notificaciones de todas las AAPP (de forma gratuita para éstas). En octubre entró en vigor la transmisión telemática de nacimientos desde los hospitales. También en octubre pasado se puso en marcha el portal de subastas electrónicas en el BOE que permite en un punto único la celebración de subastas judiciales, administrativas y notariales.

Por otro lado, el Consejo de Ministros de 2 de octubre de 2015 aprobó el Plan de Transformación Digital de la Administración General del Estado (AGE) y sus organismos públicos (Estrategia TIC 2015-2020), tal y como se acordó en la Comisión de Estrategia de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones celebrada el 15 de septiembre de 2015.

Esta estrategia deriva del Real Decreto 806/2014 sobre organización e instrumentos operativos de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la AGE y sus Organismos Públicos, así como de las medidas CORA, y supone el marco estratégico global para avanzar en la transformación de la administración al establecer sus principios rectores, los objetivos y las acciones para alcanzarlos, así como los hitos para el desarrollo gradual de la Administración Digital.

El Plan responde a las nuevas demandas de la sociedad, proporcionando información y servicios digitales en cualquier momento, en cualquier lugar y por diferentes canales, generando nuevas formas de relación con los ciudadanos, facilitando oportunidades de negocio e innovando en los servicios, aprovechando siempre las oportunidades que proporcionan las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Asimismo, la Comisión de Estrategia TIC también aprobó dos documentos clave para iniciar la prestación de servicios compartidos TIC: el Marco regulador para la declaración de servicios compartidos y la primera declaración de 14 servicios compartidos. Esta figura, los servicios compartidos, es uno de los instrumentos operativos fundamentales de la nueva gobernanza TIC para conseguir una mayor eficiencia en la prestación de los servicios TIC.

Por otra parte, el objetivo que subyace en el grupo de medidas relativas a la gestión de servicios y medios comunes, es el de centralizar actividades de gestión que puedan desempeñarse de manera unificada o coordinada. Con este fin se ha elaborado un Plan de Gestión del Patrimonio Inmobiliario: se han

incluido en el programa de ventas 15.576 inmuebles, habiéndose puesto en el mercado 5.038 y adjudicado más de la mitad. Además, se han eliminado contratos de alquiler, se han renegociado otros y se ha redistribuido el espacio; reforma del Parque Móvil; centralización de compras y servicios, y parametrización de partidas del capítulo 2 con criterios de contabilidad analítica; racionalización de infraestructuras de imprentas y servicios de reprografía y unificación de la edición e impresión en el BOE.

Este conjunto de medidas relativas a la gestión de servicios y medios comunes quizás sean las más representativas de uno de los principales propósitos que persigue la reforma de la Administración Pública puesta en marcha con la CORA que es la de conseguir la máxima eficiencia. Por ejemplo, con la medida de racionalización y centralización de la contratación pública se ha conseguido una deseable homogeneización en los bienes y servicios (electricidad, telecomunicaciones, seguridad, combustibles, etc.) contratados por los diferentes órganos y organismos administrativos, manteniendo o incrementando incluso su calidad y, al mismo tiempo, se están obteniendo importantes ahorros como consecuencia de la agregación de la demanda.

Por último, las medidas relacionadas con la administración institucional, han supuesto una revisión exhaustiva del marco normativo y el inicio de un proceso de reordenación y reestructuración del sector público administrativo. Sólo en la AGE, se han llevado a cabo actuaciones sobre 174 entidades del sector público estatal administrativo, empresarial y fundacional, con supresión neta de 115 entes.

La reforma de las Administraciones Públicas se ha centrado en reducir las estructuras administrativas y en racionalizar sus gastos de personal y los gastos corrientes. El desarrollo y puesta en práctica de las medidas recogidas en el informe CORA continúan profundizando en el cumplimiento de la Recomendación del Consejo de 8 de julio de 2014, en la que se recomendaba a España aplicar, en todos los niveles de la Administración, las recomendaciones de la Comisión para la Reforma de la Administraciones Públicas.

En el ámbito de la función pública, el Gobierno ha adoptado diversas medidas tendentes por lo general a homogeneizar las condiciones laborales con las existentes en el sector privado y reducir el peso de la masa salarial en el conjunto del gasto público. La crisis económica había generado un fuerte ajuste de las plantillas de los trabajadores del sector privado. No había ocurrido lo mismo en el sector público. Pese a la crisis económica, el número de empleados públicos había crecido hasta el tercer trimestre de 2011.

Se trata de una serie de reformas que eran absolutamente necesarias, tanto para garantizar el cumplimiento de los compromisos adquiridos por España en materia de gasto público y déficit, como para mejorar la eficiencia, productividad y competitividad de nuestra economía. Así, el Gobierno ha aprobado medidas de carácter estructural contenidas fundamentalmente en los Reales Decretos-Ley 3/2012 y 20/2012.

Por último, en este proceso de reforma de las Administraciones Públicas hay que destacar también la reforma de la administración local, que se explica con detalle en el apartado de este informe dedicado a las Entidades Locales.

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

4.4.1. Comunidades Autónomas

4.4.1a Presupuesto 2016

En primer lugar, conviene mencionar que en los presupuestos iniciales para 2015 las CCAA consideraron un objetivo de déficit en términos de contabilidad nacional del 0,7% del PIB, habiéndose fijado inicialmente un 0,3% para el ejercicio 2016 para el conjunto de las comunidades. Así, el Presupuesto de las CCAA se ha aprobado con un objetivo de déficit del 0,3%, aunque posteriormente, en el Consejo de Política Fiscal y Financiera del 28 de abril, se comunicó un nuevo objetivo, del 0,7% del PIB regional. Esta circunstancia se comunicó después de haber activado una serie de medidas para reforzar el control presupuestario en las regiones.

A la fecha de elaboración de este informe, todas las CCAA han aprobado sus Presupuestos Generales para el ejercicio 2016, salvo Cataluña y el Principado de Asturias, que han autorizado la prórroga de sus presupuestos de 2015.

Por lo que se refiere al gasto no financiero contemplado en los presupuestos iniciales de las CCAA para el ejercicio 2016, éste se ha visto incrementado en un 1,84% respecto a los presupuestos iniciales del ejercicio anterior (un 3,15% sin considerar el capítulo III relativo a intereses y otros gastos financieros). Por su parte, las previsiones de ingresos no financieros, a su vez, aumentan un 5,65% respecto al presupuesto inicial para 2015.

En cuanto a los datos que ofrece la comparativa del presupuesto para 2016 con la ejecución del presupuesto 2015, derechos y obligaciones reconocidas, se observa una disminución en los gastos no financieros del 0,48%. Si se compara la evolución del gasto no financiero sin considerar el capítulo III, donde se recogen fundamentalmente los intereses de la deuda, los gastos no financieros se reducen un 0,80%. Por su parte, si para 2015 se descuenta el efecto de la aplicación a presupuesto de las obligaciones generadas y registradas en cuentas no presupuestarias de ejercicios anteriores, el gasto no financiero crece un 0,94%, porcentaje que se reduce al 0,72%, si se excluye el capítulo III.

En estas evoluciones debe considerarse el impacto extraordinario en 2015 de determinadas operaciones que han influido en la evolución del gasto, como son el gasto derivado del tratamiento de la Hepatitis C o el incremento de la inversión pública motivado por la reclasificación de determinados contratos de colaboración público privada. Otro factor que ha influido en la evolución

del gasto ha sido la devolución de la paga extra de 2012 de los empleados públicos.

Respecto a los ingresos no financieros, los presupuestos iniciales prevén un incremento del 10,77% sobre los derechos reconocidos en el ejercicio precedente, justificado fundamentalmente por el incremento previsto en los recursos del sistema de financiación del 11,93%.

Cuadro 4.4.1.1. El Presupuesto de las Comunidades Autónomas para 2016

Total Comunidades Autónomas (*)	Presupuesto 2016 / 2015 % Variación	Presupuesto 2016 / Derechos u Obligaciones Reconocidas 2015	Presupuesto 2016 / Derechos u Obligaciones Reconocidas 2015 ajustadas cuenta 413
Cap. 1,2,4. Imptos. y Transf. corrientes	7,91	11,24	11,24
Recursos del sistema sujetos a e/c y liquidación	10,19	11,93	11,93
Impto. s/ Sucesiones y Donaciones	0,40	5,40	5,40
ITP y AJD	8,24	11,26	11,26
Resto de impuestos	-2,71	4,13	4,13
Resto de transferencias corrientes	2,14	12,16	12,16
3. Tasas, precios públicos y otros ingresos	-0,66	-6,54	-6,54
5. Ingresos patrimoniales	-11,97	44,26	44,26
6. Enajenación inversiones reales	-63,22	370,54	370,54
7. Transferencias de capital	-17,31	6,00	6,00
Ingresos no financieros	5,65	10,77	10,77
1. Gastos personal	2,97	1,97	1,97
2. Gastos corrientes en bienes y servicios	2,68	-12,45	-7,71
3. Gastos financieros	-22,10	5,95	3,97
4. Transferencias corrientes	5,31	-1,34	-1,25
5. Fondo de contingencia	-22,36	-	-
6. Inversiones reales	-2,68	25,43	25,08
7. Transferencias de capital	1,93	11,67	19,52
Gastos no financieros	1,84	-0,55	0,94
Gastos no financieros (Sin Capítulo III)	3,15	-0,80	0,72

Los datos utilizados de 2016 de Asturias, Castilla La Mancha, Cataluña y Extremadura son los relativos al Presupuesto 2015 prorrogado. Depuradas las diferencias en la presupuestación de los recursos del sistema de financiación la tasa de variación de dichos recursos del sistema presupuestados para 2015 sobre los derechos reconocidos en 2015 ascendería al 8,74% y los ingresos no financieros presupuestados en 2016 se incrementarían un 9,16% sobre los ingresos reconocidos en el ejercicio anterior. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que en los datos ofrecidos se encuentran incorporados los recursos de financiación derivados de la participación provincial de Asturias y Murcia.
Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Desde el punto de vista funcional, atendiendo a la finalidad del presupuesto, la suma de las partidas destinadas a sanidad, educación y servicios sociales del conjunto de las CCAA representan un 61,23% de los créditos totales del presupuesto de gastos para 2016, porcentaje que se eleva al 71,65% en relación con los gastos no financieros. Asimismo, se aprecia un crecimiento en cada una de dichas funciones aisladamente consideradas: por un lado, la función de sanidad se ve incrementada en un 3,08% en relación al ejercicio anterior; por su parte los créditos destinados a educación crecen un 2,61%; por último, un 5,96% es el porcentaje de aumento que se observa en la los servicios sociales en comparación con 2015.

En sentido contrario, los gastos destinados a la función "deuda pública" disminuyen en 2016 un 5,54%, de tal manera que su representación alcanza el 16,13% del presupuesto para este ejercicio.

4.4.1b. Medidas Comunidades Autónomas

Resumen de medidas adoptadas en el período 2012-2014

En los ejercicios 2012 y 2013, se introdujeron medidas en sanidad y educación a través de los Reales Decreto-Ley 14/2012 y 16/2012, contribuyendo a una importante mejora en la racionalización y eficiencia del gasto público.

El impacto económico total en 2012 y 2013 de dichas medidas y de otras puestas en marcha, tales como las derivadas de la adecuación de la normativa española a la normativa comunitaria en cuanto a la asistencia de las personas de los países miembros y al espacio europeo o el ahorro obtenido de la creación de la plataforma de compras centralizadas y otras de menor cuantía, asciende a un total de 5.400 millones de euros.

A ello debe añadirse el efecto de la supresión de la paga extraordinaria de diciembre de 2012 que, en algunas CCAA, ha continuado aplicándose en 2013 y 2014, y la puesta en marcha de mecanismos adicionales de financiación, en el marco de un ambicioso plan para la erradicación de la morosidad en las Administraciones Públicas. Estos sistemas de provisión de liquidez han conseguido refinanciar buena parte de la deuda de las administraciones territoriales, y poner freno al problema de la deuda comercial del sector público con sus proveedores. La provisión de liquidez a través de los mecanismos adicionales de financiación está, además, vinculada al cumplimiento de condicionalidad fiscal, por lo que al mismo tiempo que se facilitaba el funcionamiento del canal del crédito y se refinanciaba la deuda de las administraciones se estaba avanzando en la senda de consolidación de las administraciones.

En el ejercicio 2014, se registró una reducción en los recursos del sistema de financiación por importe de 2.776,52 millones de euros, ingresos, sobre los que las CCAA mantienen menor margen de actuación al depender en buena medida de la evolución económica nacional. Incluso con una evolución desfavorable de los ingresos, cabe considerar que se siguieron adoptando diferentes medidas por parte de las CCAA que permitieron seguir avanzando en la corrección del componente estructural de su déficit público, aunque se incrementase su necesidad de financiación en relación con 2013.

Desde el punto de vista de las medidas de gastos, sin computar el efecto derivado de la no reposición de efectivos, se adoptaron actuaciones con un impacto de 1.713 millones de euros.

Es de destacar la mejora en las condiciones financieras acordada por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, de 31 de julio de

2014, que constituyó una medida de ahorro destacable para las CC.AA. y cuyo impacto en términos de ahorros adicionales se cuantificó en de 542 millones de euros.

Desde el punto de vista de las medidas de ingresos, se adoptaron diversas actuaciones de aumento de la capacidad normativa, tanto en materia de tributos cedidos como de tributos propios y otras de naturaleza no tributaria. El impacto global de las medidas en el ámbito de los ingresos ascendió a 1.427 millones de euros.

Medidas 2015

En el ejercicio 2015 las CCAA de Canarias, Galicia y País Vasco han cumplido el objetivo de estabilidad presupuestaria, mientras que el resto de comunidades han registrado una necesidad de financiación superior a la fijada como objetivo por acuerdo del Consejo de Ministros, por lo que habrán de presentar un plan económico-financiero para los ejercicios 2016 y 2017, conforme a lo previsto en la normativa de estabilidad presupuestaria. La necesidad de financiación del conjunto de las CCAA se ha situado, con datos de avance, en el 1,66% del PIB nacional.

El impacto de las medidas adoptadas en 2015 se ha visto condicionado por el efecto derivado de la evolución de los recursos procedentes del sistema de financiación, que se han incrementado en 3.310 millones de euros en relación con 2014. En este sentido debe destacarse tanto el aumento de las entregas a cuenta, como la mejora en la liquidación de 2013 en 939 millones de euros respecto a la previsión inicial.

Las medidas de ingresos han tenido un impacto global de -312 millones de euros respecto al ejercicio anterior, incluyendo tanto las adoptadas en el ejercicio, como aquellas otras ejecutadas en ejercicios anteriores cuyo efecto revierte en 2015, destacando en estas últimas las menores enajenaciones de inversiones reales llevadas a cabo en 2015. Entre las medidas de ingreso, cabe destacar el efecto del Impuesto sobre Depósitos en Entidades de Crédito, de manera que, en el apartado de Otros Tributos, se registra un incremento de 130 millones de euros respecto a 2014, o las modificaciones tributarias que han supuesto mayores ingresos en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (30 millones de euros, en términos netos) y en Tasas (31 millones de euros). Adicionalmente, cabe mencionar el incremento de recaudación derivado de los impuestos medioambientales, bien por la creación de nuevas figuras tributarias o bien por modificaciones en los cánones de saneamiento o mejora, con un impacto de 44 millones de euros. Como medidas con efecto diferencial negativo hay que citar la bajada de los tipos en el Impuesto sobre Hidrocarburos en algunas comunidades así como las menores enajenaciones de inversiones reales, tanto respecto a las efectuadas en 2014, como en relación con las inicialmente previstas en los planes presupuestarios a medio plazo y en el Programa de Estabilidad 2015-2018, desviación motivada fundamentalmente por la no realización en Cataluña de los ingresos estimados para 2015 por concesiones administrativas y enajenación de inversiones reales.

Las medidas de gasto han tenido un impacto global de 1.819 millones de euros, considerando, al igual que en los ingresos, tanto las adoptadas en el ejercicio como aquellas cuyo efecto proviene de ejercicios anteriores.

Dentro de las medidas de gasto, es muy significativo el efecto de las mejoras en las condiciones financieras de los mecanismos de financiación habilitados por la Administración General del Estado, establecidas en el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 31 de julio de 2014 y en el Real Decreto-Ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las CCAA y Entidades Locales y otras de carácter económico, que han supuesto ahorros adicionales sobre las medidas implementadas en el ejercicio 2014 de 3.121 millones de euros.

Asimismo, las medidas adoptadas en el ámbito del gasto farmacéutico y en productos sanitarios han tenido un impacto final de 48 millones de ahorro en 2015, en la medida en que, por un lado, la efectividad del instrumento de sostenibilidad del gasto sanitario se ha pospuesto al ejercicio 2016, tras aprobarse su prórroga para dicho año por la Comisión Delegada del Gobierno de Asuntos Económicos, y, por otro lado, la firma del protocolo entre la Administración General del Estado y Farmaindustria se llevó a cabo con fecha 4 de noviembre de 2015, desarrollándose las actuaciones de la comisión de seguimiento prevista en el protocolo a partir del ejercicio 2016. En todo caso, estas medidas se enmarcan dentro de la creación del instrumento para la sostenibilidad del gasto sanitario que es objeto de una explicación más detallada en el apartado 7.1.2.

Por su parte, los procesos de racionalización administrativa han supuesto un mayor ahorro de 79 millones de euros.

Destacan finalmente las siguientes actuaciones en materia de personal. Por un lado, como medida que reduce el gasto, la no reposición de efectivos, que conlleva ahorros adicionales en cada uno de los ejercicios en los que se hace efectiva, y que se estiman en 589 millones de euros. Por otro lado, como medidas que han implicado un mayor gasto con relación al ejercicio anterior, el efecto derivado del abono parcial de la paga extraordinaria del mes de diciembre del ejercicio 2012 y la restitución del importe de las pagas extraordinarias y de complementos salariales en determinadas CCAA, que se habían visto minorados en los ejercicios precedentes, con un impacto presupuestario adicional de 2.064 millones de euros respecto al ejercicio anterior.

Medidas 2016

En 2016 el impacto de las medidas viene condicionado por el importante incremento previsto en los recursos procedentes del sistema de financiación (7.445 millones de euros), además de por los ahorros en intereses derivados de la mejora en las condiciones de financiación inicialmente acordadas para los mecanismos extraordinarios (el efecto de dicha mejora en las condiciones se prevé en 2.903 millones de euros, si bien en términos diferenciales sobre el ejercicio 2015 se generaría un impacto negativo 760 millones de euros).

En cuanto a las medidas comunicadas por las CCAA como consecuencia del envío de los planes presupuestarios a medio plazo, en el ejercicio 2016 en materia de ingresos éstas provienen en su mayoría de medidas de carácter tributario, como consecuencia de reformas fiscales y de naturaleza no one-off. La modificación de tipos impositivos, bases imponibles, bonificaciones o reducciones, son las medidas más previstas por las CCAA con efectos, según los casos, tanto positivos como negativos.

En este sentido, destacan las medidas adoptadas en relación al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, con un impacto esperado en 2016 de 62 millones de euros, que se sumará a la evolución positiva que se pueda registrar por la recuperación del mercado inmobiliario y la actividad económica. Por otro lado, el impacto de las medidas clasificadas dentro de la tipología de otros tributos, suponen una cuantía positiva de 101 millones de euros, destacando las derivadas de la creación de nuevos tributos por algunas comunidades autónomas, tales como el impuesto sobre las viviendas vacías o el impuesto sobre alojamiento turístico.

Por último, conviene mencionar expresamente las medidas relativas a impuestos medioambientales (impuesto sobre contaminación de las aguas, sobre las emisiones contaminantes de la aviación comercial, sobre la emisión de gases y partículas a la atmósfera, sobre líneas de alta tensión, etc.), que en este ejercicio supone un efecto adicional positivo de 74 millones de euros. Por lo que respecta a las medidas de naturaleza no tributaria, cuyo impacto adicional global en 2016 asciende a 279 millones de euros, destacan las medidas one-off de enajenación de inversiones reales.

Respecto al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones se prevé un impacto global negativo, que no obstante procede del efecto de la aplicación de medidas de reducción tributaria en determinadas Comunidades Autónomas, destacando Galicia y Canarias, con incrementos impositivos en otras comunidades, destacando Aragón, Illes Balears, Castilla-La Mancha y Extremadura.

Entre las medidas de gastos previstas para el ejercicio 2016 debe indicarse que, dentro de los gastos de personal, el efecto derivado del abono parcial de la devolución de la paga extra suprimida en diciembre de 2012, se prevé que no determine efectos adicionales en el ejercicio 2016, al abonarse una cuantía análoga a la del ejercicio 2015. Respecto a la medida de no reposición de

efectivos su impacto se vería reducido en relación al ejercicio anterior, quedando cuantificado en un importe de ahorros adicionales estimados de 295 millones de euros.

Por otro lado, el pasado 6 de abril el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, en aplicación del artículo 25.1 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, requirió a las Comunidades Autónomas que han incumplido el plan de ajuste acordado, al superar el objetivo de estabilidad aprobado para el ejercicio 2015, a la adopción de un Acuerdo de no Disponibilidad por el importe suficiente para garantizar el cumplimiento de dicho objetivo en el ejercicio 2016. Atendiendo a la evolución de los recursos del sistema de financiación sujetos a entrega a cuenta y posterior liquidación, y teniendo presente la nueva senda de consolidación fiscal establecida, el importe de la retención de créditos que deben formalizar las CCAA asciende a 830 millones de euros para el conjunto de comunidades afectadas. Adicionalmente, hay que considerar que las Comunidades Autónomas han previsto en sus Presupuestos ajustes por inejecución que ascienden en su conjunto a 680 millones lo que, unido al importe anterior, supone una cuantía total de 1.510 millones de euros.

Por su parte, cabe señalar el ahorro derivado de las medidas previstas en el Real Decreto-Ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales y otras de carácter económico, relativo a la mejora en las condiciones financieras de los mecanismos de financiación habilitados por la Administración General del Estado, y que en 2016 determinarán un ahorro adicional debido a la mejora de las condiciones financieras aplicables de 2.903 millones de euros, si bien en términos diferenciales sobre el ejercicio anterior tendrán un impacto diferencial negativo de 760 millones de euros.

Deben mencionarse además los ahorros adicionales esperados por las medidas relativas a los gastos farmacéuticos y productos sanitarios, en su mayoría derivados del Protocolo de colaboración suscrito con Farmaindustria que en 2016 ascienden a 425 millones de euros y a 100 millones de euros los derivados de la compra centralizada de medicamentos. Estas medidas de mejora de la eficiencia en el gasto sanitario, inicialmente previstas para el ejercicio 2015 y 2016, se estima que trasladen sus efectos al ejercicio 2016 y 2017 atendiendo al calendario definitivo de firma del protocolo de colaboración, de puesta en funcionamiento de su comisión de seguimiento y de la adhesión al instrumento de sostenibilidad del gasto farmacéutico y sanitario, conforme lo señalado en el apartado correspondiente del presente programa de estabilidad.

Escenario 2017-2019

En cuanto a las medidas comunicadas por las CCAA como consecuencia del envío de los planes presupuestarios a medio plazo, en los ejercicios 2017 a 2019 en materia de ingresos destacan las relativas al Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, con impactos

positivos, especialmente en el ejercicio 2017 con 22 millones de euros, así como los derivados en otros tributos, igualmente para el ejercicio 2017, cuyo impacto positivo asciende a 17 millones de euros. En sentido inverso destaca el impacto negativo de las medidas de naturaleza no tributaria, cuyo origen, esencialmente deriva del efecto reversión de las medidas de enajenación de inversiones previstas para el ejercicio 2016.

En cuanto a las medidas de gasto, destaca el efecto positivo ocasionado por la reversión de la medida de devolución de la paga extra suprimida en diciembre de 2012, que atendiendo al calendario previsto en las disposiciones presupuestarias de las distintas Comunidades Autónomas se estima que generaría ahorros en el capítulo de gastos de personal en los ejercicios 2017 a 2019 por importes de 520 millones de euros en 2017, 110 millones de euros en 2018 y 300 millones de euros en 2019. Por su parte el impacto derivado de la tasa de reposición de efectivos previsto para el ejercicio 2016 se prevé que mantenga su impacto en las siguientes anualidades.

Por su parte en 2017 y 2018 se reflejan ahorros derivados de gastos farmacéuticos y productos sanitarios, tanto resultantes de la compra centralizada de medicamentos, por 100 millones de euros de efecto en cada ejercicio respectivamente, como de otras medidas en materia de farmacia y productos sanitarios, por 450 y 150 millones de euros, a su vez. En este sentido debe tomarse en consideración lo referido anteriormente en relación al calendario de aplicación de las medidas de mejora de la eficiencia del gasto sanitario.

Finalmente en los ejercicios 2018 y 2019 se prevé, conforme a las actuales condiciones financieras aplicables para los mecanismos de financiación habilitados por la Administración General del Estado, un impacto diferencial negativo derivado de la no aplicación del tipo del 0% para aquellas comunidades que en 2015 accedieron al compartimento de Facilidad Financiera del Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas.

En el cuadro A.6. Impacto presupuestario esperado de las medidas de gasto e ingreso adoptadas y previstas por las comunidades autónomas, se detallan los efectos de las diversas medidas a adoptar por las comunidades a lo largo del escenario considerado.

Aplicación de medidas de la LOEPSF

A la vista de la Recomendación de la Comisión Europea de 9 de marzo de 2016, relativa a las medidas que debe adoptar España para garantizar la corrección de su déficit excesivo, parece oportuno recoger en un apartado específico las actuaciones llevadas a cabo hasta la fecha para tal fin.

Se muestra a continuación una descripción del conjunto de medidas que, al amparo de la LOEPSF, su normativa de desarrollo y otras disposiciones relacionadas, se han adoptado o son de inminente aplicación en el ejercicio 2016.

- 29 de febrero de 2016: Primera publicación de indicadores de gasto sanitario y farmacéutico, correspondiente al periodo junio-octubre 2015. El 31 de marzo de 2016 se produce la segunda publicación, con datos de noviembre y diciembre de dicho ejercicio. La última publicación efectuada se ha producido el 22 de abril, incorporando datos de enero de 2016.
- Con fecha 18 de marzo de 2016, se efectúa requerimiento de información a las CCAA de Aragón, Baleares, Cantabria, Cataluña y País Vasco, estableciendo para cada una de ellas los datos concretos pendientes de remisión, y advirtiendo que, de no atender dicho requerimiento, se procederá a dar publicidad al incumplimiento y se adoptarán las medidas automáticas de corrección del artículo 20 de la LOEPSF.
- Marzo 2016: Envío de comunicaciones a las CCAA requiriendo la remisión de planes de ajuste, advirtiendo de que su envío condiciona el desembolso de los importes con cargo a los mecanismos.
- Control reforzado aplicable a las CCAA adheridas al compartimento del Fondo de Liquidez Autonómico: todas las CCAA que se adhieran a dicho compartimento quedarán sujetas a un sistema de control reforzado conforme a lo previsto en el programa del FLA aplicable para el ejercicio 2016.
- 1 de abril de 2016: comunicación de alerta a la Comunidad Autónoma de Baleares por incumplimiento de los plazos de PMP, en aplicación del artículo 18.4 de la LOEPSF.
- 1 de abril de 2016: aplicación del artículo 20.6 de la LOEPSF (medidas correctivas) por superar en más de 30 días el plazo máximo de pago establecido en la normativa sobre morosidad. Se remite comunicación a las CCAA afectadas (Extremadura y Aragón), informando de que se inicia el procedimiento de retención de los importes a satisfacer por los recursos procedentes del sistema de financiación autonómico, para pagar directamente a los proveedores. El procedimiento de pago directo a los proveedores de las CCAA, y de retención en importe equivalente de los recursos del sistema de financiación estará en pleno funcionamiento desde mayo de 2016.
- También el 1 de abril 2016 se remiten cartas por incumplimiento del artículo 13.6 de la LOEPSF a Andalucía, Cantabria, Castilla León, Cataluña, Galicia, Madrid, Murcia y un recordatorio de incumplimiento a Valencia.
- Desde el 1 de abril de 2016, se publican, a través de la Central de Información Económico Financiera de las Administraciones Públicas, las comunicaciones y requerimientos efectuados a las CCAA en aplicación de la LOEPSF. Si bien se comenzó a publicar en dicha fecha, se han incorporado también las comunicaciones llevadas a cabo con anterioridad.
- El 6 de abril de 2016 se remite carta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas a los Consejeros de Economía y Hacienda de todas las CCAA, salvo Canarias, Galicia, Navarra, País Vasco y La Rioja, informando que ante el grado de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria de 2015 se considera incumplido su plan de ajuste, por lo que se aplica el artículo 25.1 de la LOEPSF. Así, se recuerda a dichas CCAA que la Ley exige que por incumplimiento del plan de ajuste aprueben la no disponibilidad de créditos y efectúen la correspondiente

retención de créditos que garantice el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la regla de gasto establecidos para 2016, además de las condiciones que se establezcan mediante Acuerdo CDGAE.

- Constitución formal de la comisión de seguimiento prevista en el protocolo con Farmaindustria. La reunión celebrada a tal efecto tuvo lugar el pasado 6 de abril.
- El día 21 de abril se comunica a las CCAA afectadas que, ante el nuevo escenario que se plantea con la nueva senda de consolidación fiscal, es necesario que el plan de ajuste a remitir incorpore, en su caso, la revisión del escenario económico – financiero a la vista del nuevo objetivo de déficit de 2016 fijado para las CCAA. Se señalaba, asimismo, que dicha actualización debe incorporar, de ser necesario, los acuerdos de no disponibilidad que garanticen el cumplimiento del nuevo objetivo, dando así respuesta a la comunicación efectuada el 6 de abril en aplicación del artículo 25.1 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- También con fecha 21 de abril se remiten cartas a las CCAA afectadas solicitando la presentación de Planes Económico Financieros para el período 2016-17, a la vista de los datos de incumplimiento reflejados en el informe del artículo 17.3 de la LOEPSF. En su configuración ha de tenerse en cuenta el importante efecto de los recursos adicionales que percibirán las CCAA derivados del sistema de financiación, que ascienden a 7.445 millones de euros.
- Mediante Acuerdo CDGAE de 31 de marzo, sobre condiciones adicionales a cumplir por las Comunidades Autónomas adheridas al Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas, compartimento Fondo de Liquidez Autonómico 2016, las CCAA que han incumplido el objetivo de déficit de 2015, y por ende su plan de ajuste vigente, y adheridas compartimento Fondo de Liquidez Autonómico 2016, sólo podrán disponer de los fondos correspondientes al segundo trimestre del 2016:

Si con carácter previo cumplen las siguientes condiciones:

- Adhesión al instrumento de apoyo a la sostenibilidad del gasto farmacéutico y sanitario de las Comunidades Autónomas.
- Firma del Protocolo de colaboración suscrito entre la Administración General del Estado y Farmaindustria.
- Conexión de los registros contables con FACe.
- Acuerdo de no disponibilidad. Se deberán detallar las medidas de reducción de gasto correspondientes e identificar el crédito presupuestario afectado, no pudiendo ser revocado durante el ejercicio presupuestario en el que se apruebe o hasta la adopción de medidas que garanticen el cumplimiento del objetivo establecido, ni dar lugar a un incremento del gasto registrado en cuentas auxiliares, a cuyo efecto esta información será objeto de un seguimiento específico. Además dicho acuerdo de no disponibilidad de créditos habrá de cumplir con las siguientes condiciones:
 - Los créditos afectados por la no disponibilidad deberán ser prioritariamente otros distintos a los relativos a la atención de servicios públicos fundamentales (educación, sanidad y servicios sociales

esenciales), definidos en el artículo 15 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

- o Únicamente podrán agotar la posibilidad de variaciones retributivas de su personal previstas en el artículo 19.Dos y la disposición adicional duodécima de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para 2016, si las medidas adoptadas en el acuerdo de no disponibilidad resultan suficientes para cubrir las diferencia entre déficit efectivo 2015 y el objetivo fijado para 2016, así como para cubrir el mayor gasto que impliquen dichas variaciones retributivas.

- o Firma del convenio para la prestación mutua de soluciones básicas de administración electrónica para ganar eficiencia y reducir costes.

Deberán cumplir además con las siguientes condiciones con carácter general o periódico hasta que se cumpla el objetivo de estabilidad presupuestaria, regla de gasto y deuda pública:

- o Prohibición de aprobar modificaciones presupuestarias que conlleven aumento neto del gasto no financiero respecto al presupuestado para el ejercicio 2016 y que, de acuerdo con la normativa autonómica vigente no se financien con cargo al fondo de contingencia o con baja en otros créditos.
- o Informe de valoración del interventor general de la comunidad autónoma, que remitirá antes del día 30 de cada mes, un informe elaborado por el órgano competente sobre el grado de cumplimiento previsto para el ejercicio corriente de los objetivos de estabilidad presupuestaria, regla de gasto y deuda pública, así como sobre los riesgos y circunstancias que pudieran dar lugar al incumplimiento de cualquiera de dichos objetivos. Este informe también incorporará información sobre la ejecución del acuerdo de no disponibilidad, así como el análisis de en qué medida los recursos que reciba la Comunidad Autónoma en 2016 por mayores ingresos del sistema de financiación o por la aplicación de las mejoras en las condiciones financieras de los préstamos relativos a los mecanismos de financiación, están contribuyendo a reducir el déficit. Informe sobre el anteproyecto de presupuestos generales de la comunidad autónoma del interventor general de la comunidad autónoma (elaborado por el órgano competente) sobre la valoración del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, regla de gasto y deuda pública respecto al anteproyecto de presupuestos generales de la comunidad autónoma, previo a su aprobación por el Consejo de Gobierno

Otras medidas

Las desviaciones del déficit en que pudieran incurrir las Comunidades Autónomas respecto a los objetivos de 2016, habrán de ser parcialmente compensadas por sus presupuestos de ejercicios posteriores, compensando dichas desviaciones con menores gastos o mayores ingresos, sin que por tanto la financiación por el Fondo de Liquidez Autonómico de estas desviaciones pueda alcanzar la totalidad del importe ni superar el porcentaje que decida la

Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos. Para la determinación de este porcentaje, la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos atenderá a la naturaleza y causas por las que pudiera haberse producido esta desviación.

Por otro lado, en cumplimiento del compromiso adquirido por España con la Comisión y con la mejora en la calidad de las finanzas públicas y la mejora de la transparencia, en el mes abril se ha publicado por primera vez el gasto computable del Estado y de las Comunidades Autónomas a efectos de cumplimiento de la regla de gasto, en los documentos de ejecución mensual que se publican.

Respecto a las medidas de próxima aplicación, cabe destacar las siguientes:

- Publicación de los planes de ajuste de las CCAA: los planes de ajuste que deben presentar las CCAA adheridas a los mecanismos extraordinarios de financiación permiten hacer un seguimiento detallado de su comportamiento económico financiero y de las medidas encaminadas a la consecución de los objetivos de déficit. La ventaja añadida que presenta esta herramienta la rapidez de su adopción. Además, su contenido es más amplio, dado que incorporan aspectos esenciales como los datos de reducción del PMP.
- Implantación del proyecto de automatización en la recepción de datos de Presupuestos de las CCAA, de modo que se recibirán los presupuestos administrativos íntegros en formato base de datos, que permitirá su presentación de una manera homogénea y tratable, y se garantizará así su calidad y coherencia. La finalización del proyecto se llevará a cabo en próximos meses y, en cualquier caso, antes de fin de ejercicio y posteriormente se hará efectiva a los datos de Cuentas Generales. Cabe destacar que este proyecto se encuentra en línea con las recomendaciones establecidas recientemente por la CE en esta materia.

4.4.2. Entidades Locales

El seguimiento de las medidas en el ámbito local se enmarca dentro de los planes de ajuste que presentan en la actualidad 2.500 entidades locales por haberse acogido al Fondo de Pago a Proveedores. Asimismo en el Real Decreto-Ley 8/2013 se establecieron medidas extraordinarias de liquidez para municipios en grave situación económica. Todas estas medidas de liquidez conllevan una estricta condicionalidad, reforzada en el segundo caso para recuperar la solvencia de estas administraciones.

A estas medidas hay que añadir la reforma de la Administración Local, aprobada a través de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

Su objetivo es mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios y su sostenibilidad, fundamentalmente a través de la reorganización de

competencias y eliminación de duplicidades entre los distintos niveles de las Administraciones Públicas.

Las entidades locales en su conjunto han obtenido un resultado fiscal de superávit desde 2012. Partiendo de un déficit del 0,4% en 2011 (sin considerar el efecto de las liquidaciones negativas del modelo de participación en tributos del Estado) han logrado posiciones muy saneadas en todos los años siguientes, con superávits del 0,3% del PIB en 2012, 0,52% en 2013, del 0,57% en 2014 y del 0,44% en 2015. A este resultado ha contribuido el mantenimiento del superávit del primer año que permite la regla de gasto, siendo realmente una medida preventiva una vez alcanzado el equilibrio de las cuentas. El aumento de ingresos unido al control de gasto ha permitido lograr el objetivo de déficit e incluso superarlo.

La reducción del superávit en 0,13 puntos podría estar motivado por las liquidaciones negativas de la participación en tributos del Estado del año 2013, calculada en 2015, que ha totalizado un importe de 866,14 millones de euros, y, parcialmente, por el gasto en inversiones financieramente sostenibles que se situará previsiblemente, según datos de ejecución del presupuesto de 2015 al cuarto trimestre, en 566,33 millones de euros. En relación con estas inversiones es preciso indicar que las CCLL tienen, cada una, el límite del superávit que prevén tener al final del ejercicio, es decir no pueden generar déficit.

En relación con estas inversiones, con datos correspondientes al cuarto trimestre de 2015, han comunicado información sobre inversiones financieramente sostenibles 697 entidades (666 municipios y 31 diputaciones provinciales). El importe total en inversiones financieramente sostenibles aprobado en 2015 se eleva a 566,33 millones (en 2014 fue de 557,1 millones de euros). De este importe, 334,70 millones corresponden a actuaciones de las diputaciones provinciales (fundamentalmente dirigido a financiar proyectos de inversión en municipios de menor población de la provincia respectiva) y 231,63 millones a los municipios. Del importe del superávit que podrían destinar a financiar aquellas inversiones, el gasto que finalmente realizan supone la tercera parte de aquel importe.

La mayor parte de las inversiones se han realizado en vías públicas, carreteras, gestión del patrimonio (rehabilitación) y en infraestructuras asociadas al servicio de abastecimiento de agua.

En este contexto, se planteó en el Programa de Estabilidad presentado en abril de 2015 una reestimación del impacto de la reforma local partiendo de estas bases. La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) exige la supresión de servicios e integración de servicios salvo en el caso de contar con superávit. Por tanto se ha estimado un menor impacto en los años del programa por estos conceptos, con lo cual el impacto de la reforma se reduce a la mitad, al no ser tan necesarios como en el momento de diseño de la ley. Sin embargo, en caso de retorno a déficit serían de aplicación de nuevo estas medidas. El resultado final de las medidas previstas se observa en el cuadro sobre entidades locales.

No obstante, es necesario reconsiderar los ahorros derivados del traspaso a las Comunidades Autónomas de las competencias en materia de sanidad, educación y servicios sociales, como consecuencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 3 de marzo de 2016, que declara inconstitucionales las disposiciones en las que aquellos traspasos se fundamentaban, dejando los mismos a lo que regulen las respectivas Comunidades Autónomas. En este caso, cabría considerar que no se producen ahorros para las Entidades Locales.

Respecto a las estimaciones de efectos de la LRSAL a partir de 2015, realizadas el pasado año, se producen las siguientes variaciones:

- Gastos “impropios”: se reduce en 2015 el ahorro derivado de la reducción de dichos gastos y se eleva en 2016, manteniéndose la estimación de efectos en los dos ejercicios considerados conjuntamente, lo que se justifica por los siguientes factores:
 - En 2015, la reducción de 559,9 M euros a 347,3 M euros se deriva de la información contenida en los presupuestos de dicho año. No obstante, el ahorro derivado de esta medida podría ser mayor, ya que, actualmente, se está recibiendo la información del cierre del ejercicio 2015, por lo que el importe recogido cabría considerarlo provisional.
 - En 2016 se incrementaría el ahorro de 139,1 M euros a 351,8 M euros, ya que en es en 2016 cuando las actuales CCLL empezarán a adoptar medidas en cuanto a la no asunción de competencias que no son propias ni delegadas. En 2015 no tuvieron tiempo material (apenas un semestre, y ya con gastos comprometidos para el ejercicio) para adoptar decisiones en ese ámbito.
- Gestión integrada de servicios básicos y fusiones (y modificación de las formas de gestión de los servicios):
 - En 2015, se incrementa de 70,7 M euros a 128,8 M euros, considerando la información recibida de las entidades locales, habiendo tenido un mayor impacto las medidas de modificación de la forma de gestión, buscando una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos.
 - En 2016, se mantiene la estimación de 223,1 M euros por los siguientes motivos:
 - se espera que se mantenga el ritmo de ahorros derivados de la modificación de las formas de gestión de los servicios públicos por parte de los municipios.
 - se considera que se plantearán en mayor medida formas de gestión impulsadas por las Diputaciones Provinciales, Consejos y Cabildos Insulares, ya que han tenido conocimiento de los costes efectivos de los servicios a finales de 2015, y será en 2016 cuando deberán aplicar la medida de proponer esas fórmulas de prestación supramunicipal, siempre que sean más eficientes.
 - Se incrementan los efectos estimados para 2017 y para 2018 (considerando para este ejercicio los antes previstos para 2017), ya que se prevé una mayor dinamismo de esas modalidades de gestión

supramunicipal al disponer de mayor información (y referida a un período más amplio) que obligue a adoptar decisiones en el ámbito de la gestión de los servicios públicos.

- Redimensionamiento del sector público local:
 - En 2015, el impacto de la medida se ha reestimado pasando de 393,8 M euros a 150,1 M euros, considerando la reducción de gastos producidos por la supresión de entidades dependientes, de acuerdo con la información recibida. Esta es provisional, ya que actualmente están facilitando los cierres de las cuentas del año 2015.
 - En 2016, se mantiene en 508,3 M euros, ya que en ese año se tendrán que disolver y liquidar, con el límite de 1 de diciembre de 2016, las entidades en desequilibrio que estén prestando alguno de los siguientes servicios esenciales: abastecimiento domiciliario y depuración de aguas, recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos, y transporte público de viajeros.
 - En 2017, se mantiene la estimación en 305,0 M euros, en tanto en este año se notarán los efectos de las entidades dependientes que se disuelvan y liquiden en la parte final del año 2016.
- Personal eventual:
 - En 2015, se ha reestimado pasando de 10,9 M euros a 27,4 M euros, de acuerdo con la información recibida de las entidades locales. Sin embargo, esta información, como se ha indicado en párrafos anteriores, cabe considerarla provisional, porque se están recibiendo la información de liquidación de presupuestos de 2015.
 - En 2016, se mantiene en 29,9 M euros en tanto se encuentra en el entorno de la reestimación realizada en 2015.
 - No obstante, con datos recibidos de la ejecución del presupuesto de 2015 al cuarto trimestre (ahorros en 2014 y 2015 de 53,7 millones de euros) es probable que, finalmente, se cumpla con el ahorro previsto en el conjunto de los años 2014 a 2016, que fue de 49 millones de euros.
- Supresión de entidades locales menores: se ha desplazado un año (de 2015 a 2016) la estimación de efectos, ya que la última actuación corresponde a las Comunidades Autónomas y hasta la fecha no han adoptado ninguna decisión en este ámbito. No obstante, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas ha comunicado a las Comunidades Autónomas las entidades locales menores que estarían en causa de disolución y hará un seguimiento del desarrollo de esta medida frente a las citadas Comunidades Autónomas.
- En cuanto al traspaso de competencias en materia de sanidad, servicios sociales y educación a las Comunidades Autónomas se han suprimido los efectos que se habían previsto por la declaración de inconstitucional por el Tribunal Constitucional en Sentencia dictada el 3 de marzo de 2016. Dichos efectos se preveían a partir de 2016 por un importe total de 837 millones de euros, de los que 437 millones de euros se concentraban en ese ejercicio. La sentencia explica que el Estado "sólo podrá atribuir competencias locales específicas, o prohibir que éstas se desarrollen en el nivel local, cuando tenga la competencia en la materia o sector de que se trate". "En materias de competencia autonómica, sólo las Comunidades Autónomas pueden atribuir competencias locales o prohibir que el nivel local las

desarrolle; sujetándose en todo caso a las exigencias derivadas de la Constitución”.

La Sentencia citada avala la constitucionalidad de la mayor parte de las previsiones impugnadas. Todos los preceptos impugnados son considerados constitucionales, a excepción del art. 57 bis LBRL (sobre la cláusula de garantía y compensación de deudas de las Comunidades Autónomas con cargo al sistema de financiación) y las disposiciones adicional 11ª y transitorias 1ª, 2ª, 3ª (sobre la asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a la salud, a los servicios sociales, y a los servicios de inspección sanitaria).

Queda, en definitiva, confirmada la constitucionalidad del sistema de atribución competencial a los municipios diseñado por la LRSAL; de los límites a la creación de nuevos municipios, incentivos a la fusión voluntaria y régimen sobre los efectos de la fusión; de la configuración de los entes de ámbito territorial inferior al municipio como formas de organización desconcentrada; de la regulación del plan económico-financiero por entender que complementa lo previsto en la LOEPSF sin contradecirla.

4.5. Previsiones de deuda pública

En 2015, la ratio deuda pública/PIB se redujo en España por primera vez desde el inicio de la crisis, situándose en el 99,2% (Cuadro 4.5.2.), frente al incremento de 5,6 puntos registrado en 2014. Esta caída se explica por el repunte del PIB nominal, que contribuyó a reducir la ratio el pasado año en 3,7 puntos, así como por el ajuste déficit-deuda, que ejerció un efecto bajista sobre la necesidad de endeudamiento equivalente al 1,5% del PIB.

El efecto bajista del ajuste déficit-deuda sobre la necesidad de endeudamiento en 2015 fue debido, principalmente, a que las adquisiciones netas de activos financieros, por importe equivalente al 1,2% del PIB, fueron más que compensadas por las operaciones financieras entre AAPP (2,7% del PIB), puesto que la deuda PDE se contabiliza en términos consolidados. Por su parte, la variación neta de pasivos materializados en otras cuentas pendientes de pago y los otros ajustes, que recoge el efecto de factores diversos, contribuyó a reducir, aunque muy ligeramente, la necesidad de endeudamiento de las AAPP (0,03% del PIB, ambas). Como resultado, el ajuste déficit-deuda en 2015 se situó en el -1,5% del PIB (Cuadro 4.5.1.), frente al 0,6% del PIB registrado en 2014.

Cuadro 4.5.1. Ajuste Stock-flujo de la deuda en 2015
En % del PIB

	2015
Ajuste stock-flujo	-1,5
Activos financieros	1,2
Cuentas pendientes de pago	-0,0
Operaciones entre AA.PP.	-2,7
Otros ajustes	-0,0
Fuente: Banco de España.	

En sentido contrario, la necesidad de financiación de las AAPP en 2015, incluida la asistencia financiera para la reestructuración y recapitalización bancaria, aumentó la necesidad de endeudamiento por un importe equivalente al 5,08% del PIB, si bien fue 0,8 puntos inferior a la del año anterior. Al finalizar el año 2016, la deuda pública representará el 99,1% del PIB, cifra una décima inferior a la de finales de 2015. Este descenso se explica por el avance del PIB nominal, con un efecto sobre la ratio deuda/PIB de -3,5 puntos, y por un ajuste déficit-deuda negativo equivalente al -0,1% del PIB, mientras que el déficit previsto para 2016 del 3,6% del PIB.

La ratio de deuda sobre PIB prolongará a partir de 2017 la senda descendente, contribuyendo a dicha reducción el crecimiento del PIB nominal y, a partir de 2018, el saldo primario, que registrará superávit.

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

	2015	2016	2017	2018	2019	Acumulado 2015-2019
1. Nivel de deuda bruta	99,2	99,1	99,0	97,9	96,0	
2. Variación en el nivel de deuda	-0,1	0,0	-0,1	-1,1	-1,9	-3,2
Contribuciones a la variación en el nivel de deuda						
3. Saldo presupuestario primario	-2,0	-0,8	-0,2	0,4	0,9	0,2
4. Intereses pagados	3,1	2,9	2,7	2,6	2,5	10,6
5. Efecto del crecimiento nominal del PIB	-3,7	-3,5	-3,6	-3,8	-4,1	-15,0
6. Otros factores (ajuste deuda-déficit)	-1,5	-0,1	0,5	0,5	0,6	1,5
p.m.: Tipo de interés implícito	3,2	3,0	2,8	2,7	2,6	
Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad.						

4.6. Orientación Cíclica de la Política Fiscal

Con objeto de analizar la orientación de la política fiscal, en la presente Actualización del Programa de Estabilidad se presentan las tasas de crecimiento del PIB real previstas para el periodo 2016-2019, así como las estimaciones de PIB potencial y de output gap, siguiendo la metodología de la función de producción utilizada por la CE y acordada en el seno del Grupo de Trabajo del Output Gap (OGWG).

PIB potencial y Output gap

Al igual que en anteriores actualizaciones del Programa de Estabilidad, se han incorporado algunos cambios estadísticos con el fin de obtener estimaciones más precisas y consistentes con la situación cíclica de la economía española. En particular, se han utilizado las proyecciones de población publicadas por el Instituto Nacional de Estadística, frente a las proyecciones de población de Eurostat.

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

	2015	2016	2017	2018	2019
1. Crecimiento real del PIB (% variación)	3,2	2,7	2,4	2,5	2,5
2. Capacidad(+) o necesidad(-) de financiación	-5,1	-3,6	-2,9	-2,2	-1,6
3. Intereses	3,1	2,9	2,7	2,6	2,5
4. Medidas no recurrentes temporales ⁽²⁾	-0,3	0,0	-0,2	0,0	0,0
5. Crecimiento del PIB potencial (% variación)	0,2	0,5	0,8	1,1	1,3
Contribuciones:					
- <i>productividad total de los factores</i>	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
- <i>trabajo</i>	-0,2	0,0	0,2	0,3	0,4
- <i>capital</i>	0,3	0,4	0,5	0,6	0,6
6. Output gap	-5,6	-3,5	-2,0	-0,7	0,6
7. Saldo cíclico	-3,0	-1,9	-1,1	-0,4	0,3
8. Saldo cíclicamente ajustado (2-7)	-2,0	-1,7	-1,9	-1,9	-1,9
9. Saldo primario cíclicamente ajustado(8+3)	1,0	1,1	0,8	0,7	0,6
10. Saldo estructural (8-4)	-1,8	-1,8	-1,7	-1,9	-1,9
11. Saldo estructural primario (10+3)	1,3	1,1	1,0	0,7	0,6

(1) Utilizando PIB Potencial (función de producción). NAWRU calculada con Curva de Phillips forward-looking.
(2) Medidas correspondientes a un solo ejercicio.
Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad.

El PIB potencial, tras el mínimo alcanzado en 2014, inicia en 2015 una senda expansiva, con tasas de crecimiento positivas y gradualmente crecientes, hasta situarse próximo al 1,5% al final del horizonte de previsión. Esta aceleración se debe a la recuperación del factor trabajo, que registra a partir de 2017 aportaciones positivas al crecimiento del PIB potencial, tras cinco años de aportaciones negativas, así como al perfil ascendente del capital y, en menor medida, a la Productividad Total de los Factores (PTF), que aumenta ligeramente su contribución en el periodo de proyección.

Esta progresiva recuperación del factor trabajo se debe a la reducción de la tasa de paro estructural durante todo el horizonte de proyección, así como al incremento de la tasa de participación potencial a partir de 2017, que más que compensan la reducción de la población en edad de trabajar. Por su parte, el perfil creciente del capital, con aportaciones positivas en todo el periodo, que pasan de 0,4 pp en 2016 a 0,6 pp en 2019, se explica por el dinamismo de la formación bruta de capital fijo. Finalmente, la contribución de la PTF al crecimiento potencial aumenta ligeramente en el periodo 2016-2019.

Como resultado de la evolución del PIB real y del potencial, el output gap o brecha de producción, tras alcanzar en 2013 la máxima diferencia entre

potencial y efectivo (-9,7%), y reducirse casi un punto y medio en 2014 y más de dos puntos y medio en 2015, seguirá estrechándose en el periodo 2016-2019, hasta anotar valores positivos (0,6%) al final del horizonte de previsión. No obstante, la reducción del output gap será más lenta que lo estimado en la anterior Actualización del Programa de Estabilidad debido, principalmente, a la desaceleración prevista del PIB real en 2016 y 2017, frente a la ligera aceleración proyectada el año pasado.

Esfuerzo estructural

A partir del cálculo de la brecha de producción, se ha descompuesto la senda de déficit público en sus componentes cíclico y cíclicamente ajustado. En lo que respecta al saldo cíclico, la reducción más moderada del output gap a partir de 2016 respecto a lo estimado el pasado año, generará menores correcciones de los déficit cíclicos, de forma que el ciclo económico explica alrededor de un punto del ajuste fiscal nominal en 2016. A partir del próximo año la aportación del ciclo al ajuste fiscal será menor, 0,8 pp en 2017 y 0,7 pp en 2018, entre una y dos décimas menos que lo estimado para el periodo 2016-2018 en la anterior Actualización del Programa de Estabilidad. Como resultado de la evolución del saldo cíclico, que será positivo en 2019 (0,3% del PIB), y de la senda prevista para el saldo público nominal, que se revisa a la baja en todo el periodo de previsión, el déficit cíclicamente ajustado se sitúa por debajo del 2% del PIB hasta el final del horizonte (Cuadro 4.6.1).

Para valorar la orientación de la política fiscal se analiza la evolución del saldo estructural, que se obtiene detrayendo las medidas temporales no recurrentes del saldo cíclicamente ajustado así como la asistencia financiera. En un ejercicio de prudencia y coherencia con el análisis que realiza la CE, se han considerado como medidas temporales no recurrentes sólo aquellas que tienen impacto en un único ejercicio.

En concreto, en 2015 el importe total de estas medidas asciende a 2.763 millones de euros. Entre ellas destaca la ayuda financiera, por importe de 853 millones; la imputación en dicho año de inversiones correspondientes a varios contratos de Asociaciones Público Privadas realizadas en años anteriores, por importe de 2.033 millones de euros y la aplicación desde julio de 2015 de la segunda fase de la reforma del IRPF prevista para 2016. Se incluye asimismo en 2015 la imputación de los ingresos derivados de las subastas de las bandas de frecuencia del espacio radioeléctrico realizadas en 2011, al comenzar los operadores a utilizar el pasado año las nuevas frecuencias asignadas, por importe de 1.643 millones de euros. En 2016, se considera que el importe de las medidas temporales no recurrentes a tener en cuenta a efectos del cálculo del saldo público estructural asciende a 45 millones de euros.

Como se observa en el Cuadro 4.6.1., y en consonancia con un escenario macroeconómico a política constante, el esfuerzo estructural resultante en 2016 y 2017 es positivo y España reduce en estos dos años su déficit nominal en más de dos puntos de PIB, desde el 5,1% en 2015 hasta el 2,9% en 2017.

Conviene destacar que en el periodo 2012-2015, España ha realizado un esfuerzo estructural acumulado de 4,1 puntos de PIB (más de un punto anual en media), situándose entre los países europeos que mayor consolidación fiscal han realizado. El déficit de las AAPP se ha reducido más de cuatro puntos de PIB en dicho periodo.

La infraestimación del esfuerzo estructural

El verdadero esfuerzo estructural llevado a cabo en la economía española en los últimos años está infraestimado por diversos aspectos metodológicos reconocidos por la propia CE en su Opinión del 28 de noviembre de 2014 sobre el DBP de España: "[...] *specifically at the turning point of the cycle, developments in the structural balance for Spain may tend to underestimate the true fiscal effort.*" Una de las razones por las que se produce esta infraestimación es la incertidumbre y las revisiones a las que se ven sometidas las cifras de crecimiento potencial y, por tanto, de output gap.

En el caso español, la metodología utilizada no recoge en toda su extensión el impacto que las reformas estructurales y el propio cambio de tendencia han tenido sobre las principales variables macroeconómicas. En particular, la tasa de desempleo estructural (NAWRU) está sobreestimada, lo que reduce el PIB potencial y, por ende, el saldo estructural. Además, el horizonte temporal empleado y la propia metodología de cálculo de la NAWRU⁷, hacen que esta tasa responda muy lentamente ante cambios estructurales relevantes, como es el caso de la reforma laboral de 2012.

A ello hay que añadir los cambios introducidos en las series de Contabilidad Nacional (CN) como consecuencia del último cambio de base. Con las series de la nueva base se ha desplazado al año 2012 una parte importante del esfuerzo estructural que en la anterior base se imputaba a 2013, quedando por tanto dicho esfuerzo fuera del periodo de referencia de la Recomendación del Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE).

Una aproximación complementaria para valorar la orientación de la política fiscal es estimar el esfuerzo discrecional. En 2016, como se observa en el Cuadro 4.6.2, el esfuerzo discrecional esperado es de 0,2 puntos porcentuales de PIB (0,3 puntos porcentuales sin medidas one-off financieras), superior en dos décimas al esfuerzo estructural que resulta de la metodología común de la UE.

⁷ La NAWRU se ha calculado con una Curva de Phillips forward-looking no centrada estimada mediante un filtro de Kalman.

Cuadro 4.6.2. Esfuerzo discrecional

Miles millones €	2016
PIB nominal	1.121,1
Ingresos discretionales	-0,4
Gasto total	468,8
Intereses	32,0
Gasto en desempleo	18,9
Gasto sin intereses ni desempleo (E)	417,9
Variación de E	3,2
Tasa de referencia	1,5
One offs financieros y otros one offs gasto	0,0
Variación de E sin one offs gasto	2,4
Indicador Esfuerzo fiscal discrecional (1)	0,2
Indicador Esfuerzo fiscal discrecional (1) (2)	0,3
(1) Puntos porcentuales de PIB	
(2) Calculados sin medidas one-off financieras	
Fuentes: Ministerio de Economía y Competitividad y Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.	

El impacto de la inflación en el déficit público

Especial mención requiere el contexto de negativas tasas de inflación en el análisis del esfuerzo fiscal realizado por los países europeos. Tal y como ha reconocido la CE en su último Informe sobre las Finanzas Públicas, una inflación inferior a la prevista tiene efectos negativos sobre las cuentas públicas.

En este sentido, es preciso señalar que la inflación española acumulada en el periodo 2013-2015 ha sido sensiblemente inferior a la proyectada por la CE en el momento de la Recomendación a España realizada en 2013, situándose esta desviación en torno a tres pp.

En el recuadro que figura en el apartado 3.1., se presenta una estimación cuantitativa del impacto de la desviación negativa en la inflación sobre el saldo presupuestario del pasado año, desarrollando la metodología empleada por la CE. Dicho impacto negativo sobre el déficit público español se cuantifica en 0,7 puntos de PIB en 2015.

El impacto adverso de la inflación negativa sobre el déficit público también ha sido reconocido recientemente por la Comisión en su informe de evaluación de Francia⁸, considerando que se trata de una circunstancia que ha impedido concluir que no ha realizado "acción efectiva" en el marzo procedimiento del

⁸ Ver COUNCIL RECOMMENDATION with a view to bringing an end to the excessive government deficit in France, 5 marzo de 2015 y Staff Working Document (SWD) que acompaña a la Recomendación: "[...] the downward revision in inflation recorded in 2014 has had a negative impact on the general government deficit. In 2014, inflation turned out to be significantly lower than expected. [...] Such a negative inflation shock has an adverse impact on tax bases and leads to downward revisions in tax revenues. By comparison, expenditures are less sensitive to inflation revisions."

PDE ("the available evidence does not allow to conclude on no effective action").

En el caso de Bélgica e Italia, si bien en el brazo preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, la CE también ha reconocido que la menor inflación registrada es un "factor económico relevante" que ha dificultado el cumplimiento del objetivo de deuda de la Recomendación a estos países.

En conclusión, la valoración de la orientación de la política fiscal española mediante el esfuerzo estructural acumulado en el periodo 2013-2015 presenta una serie de limitaciones tanto metodológicas como de consistencia económica. Por ello, se hace recomendable analizar el esfuerzo fiscal acumulado con un mayor horizonte temporal y tener en consideración otros factores relevantes no previsibles, como son las actuales tasas de inflación negativas que se están registrando en España.

4.7. Convergencia al Objetivo a Medio Plazo (MTO)

El vigente Código de Conducta del Pacto de Estabilidad y Crecimiento adoptado por el Consejo Ecofin en su sesión de enero de 2012 establece la obligación de prolongar las previsiones de las principales variables macroeconómicas hasta el momento en el que se alcance el objetivo de medio plazo, un déficit estructural, como máximo, del 0,5% del PIB, o el que derive de las condiciones de sostenibilidad si fuera más exigente, así como de detallar las principales variables de la senda que se seguirá para alcanzar este objetivo.

En el caso de España, el objetivo de medio plazo (MTO) que establece la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria es más ambicioso, llegando al equilibrio estructural. En la presente Actualización del Programa de Estabilidad, la ausencia de medidas a partir de 2017 no permite alcanzar la convergencia al MTO.

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

5.1. Comparaciones con el anterior Programa de Estabilidad

En el Cuadro 5.1.1. se comparan las previsiones de la presente Actualización del Programa de Estabilidad, para el periodo 2016-2019, con las de la Actualización anterior. Las principales diferencias se concentran en las revisiones que han experimentado las previsiones de crecimiento económico.

La anterior Actualización preveía una suave aceleración del crecimiento económico, desde el 2,9% en 2015 hasta el 3% en los dos últimos años del periodo, mientras que el actual Programa de Estabilidad incluye en 2015 un crecimiento del PIB real del 3,2%, tres décimas superior al previsto el pasado año, y crecimientos ligeramente inferiores a los de la anterior Actualización en el resto del periodo de proyección, previendo un crecimiento medio anual en el entorno del 2,5%.

Por su parte, el saldo presupuestario actual es más negativo que el contemplado en el anterior Programa de Estabilidad, tras tener en cuenta los cambios en la situación económica nacional e internacional desde la anterior Actualización.

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

	2015	2016	2017	2018	2019
PIB (% crecimiento en volumen)					
Actualización previa	2,9	2,9	3,0	3,0	
Presente actualización	3,2	2,7	2,4	2,5	2,5
Diferencia	0,3	-0,2	-0,6	-0,5	
Saldo presupuestario (% PIB)					
Actualización previa	-4,2	-2,8	-1,4	-0,3	
Presente actualización	-5,1	-3,6	-2,9	-2,2	-1,6
Diferencia	-0,9	-0,8	-1,5	-1,9	
Deuda bruta (% PIB)					
Actualización previa	98,9	98,5	96,5	93,2	
Presente actualización	99,2	99,1	99,0	97,9	96,0
Diferencia	0,3	0,6	2,5	4,7	

Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad.

La senda de ajuste fiscal, sufre una ligera desviación, respecto a las estimaciones del anterior Programa, del déficit público hasta el año 2018. El ajuste fiscal continúa en el periodo 2016 a 2019 y se prevé que el PDE concluya en 2017, un año más tarde que lo anticipado en la Actualización anterior.

Finalmente, las distintas tasas de crecimiento esperadas durante el periodo se traducen en unas ratios deuda/PIB diferentes a las que se preveían en la Actualización anterior. El nivel más alto de la ratio se alcanzará en 2015, con un 99,2% del PIB, levemente superior al 98,9% previsto en el anterior Programa de

Estabilidad. Se espera que en 2019 el valor de esta ratio se sitúe en el 96% del PIB.

5.2. Escenarios de riesgo y análisis de sensibilidad

En los ejercicios de proyecciones macroeconómicas y fiscales, es importante realizar un análisis de sensibilidad respecto a los supuestos adoptados en el escenario base. El Código de Conducta de la CE sobre el formato y el contenido de los Programas de Estabilidad insta a los Estados Miembros a considerar la sensibilidad de las proyecciones macroeconómicas y fiscales ante distintos shocks. En particular, el Código de Conducta hace énfasis en las variables de tipo de interés y tipo de cambio. Además, la situación actual de bajos precios del petróleo hace conveniente incluir la sensibilidad ante este tercer shock.

El tipo de interés es clave para el escenario macroeconómico y fiscal. Por una parte, tiene un efecto directo en las finanzas públicas al alterar la carga financiera de la deuda. Por otra parte, tiene un efecto indirecto al ser un condicionante fundamental del crecimiento del PIB por su influencia en las decisiones de consumo e inversión de los agentes privados. Por estas razones, el primero de los análisis de sensibilidad considerados es una eventual elevación de los tipos de interés, pese a que no es un escenario probable, dada la normalización de las primas de riesgo y la orientación reciente de la política monetaria del Banco Central Europeo.

En el segundo ejercicio, un menor crecimiento mundial afectaría al PIB principalmente a través de las exportaciones netas que, a su vez, afectarían a las finanzas públicas. Esta circunstancia ha llevado a simular precisamente un shock de demanda negativo a través de una menor demanda de los socios comerciales. Se trata, de nuevo, de un escenario poco probable, pues el crecimiento en la UE continúa sostenido y es precisamente la UE el principal destino de las exportaciones españolas, con lo que el riesgo de que este ejercicio se materialice es reducido.

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

Las simulaciones se han realizado con el modelo REMS⁹, un modelo de equilibrio general dinámico con rigurosa fundamentación microeconómica aplicado a la economía española. Para interpretar los resultados de las simulaciones, debe tenerse en cuenta que los resultados de REMS son porcentajes de desviación respecto un escenario base que corresponde a la

⁹ Boscá, J. E., Díaz, A., Doménech, R., Ferri, J., Pérez, E. y Puch, L. (2011) "A rational expectations model for simulation and policy evaluation of the Spanish economy", en Boscá, J.E., Doménech, R., Ferri y Varela, J. (Eds.) *The Spanish Economy: a General Equilibrium Perspective*, Palgrave Macmillan.

situación inicial antes de aplicar el correspondiente shock. Para estas simulaciones, el escenario base respecto al que se estiman las desviaciones es el reflejado en las previsiones económicas del Gobierno.

5.2.1. Cambio en tipos de interés

Se ha analizado el efecto sobre los principales agregados macroeconómicos de aumentar el tipo de interés en 100 puntos básicos (pb) respecto al escenario base. Este shock se aplica a lo largo de los cuatro años que dura el ejercicio de previsión, para retornar al valor inicial del escenario base, más allá del horizonte de previsión. No obstante, se trata de una hipótesis improbable en el contexto actual.

Concretamente en el escenario base la senda de evolución de los tipos de interés a largo plazo es la que aparece en el Cuadro 3.2.1, y el escenario de riesgo planteado implica un tipo de interés esperado para el periodo 2016-2019 superior en 100 pb. Los resultados muestran la comparación entre simular el escenario base y el escenario de riesgo en REMS.

Según los resultados detallados en el Cuadro 5.2.1.1, el PIB podría caer alrededor de un 0,9% respecto a su nivel del escenario base al final del periodo de proyección, lastrado por la peor evolución de la demanda interna.

Este menor crecimiento influye, a su vez, en las variables fiscales. En primer lugar, el saldo público resultaría afectado por la menor recaudación fiscal y el mayor gasto en prestaciones sociales en un entorno donde la demanda interna y la creación de empleo se resienten. Además, la elevación de tipos implica mayores pagos por intereses. Al final del periodo de previsión, el déficit y la deuda públicos son superiores a los del escenario base en 0,5 pp y 2,1 pp del PIB, respectivamente.

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

Desviaciones acumuladas sobre el escenario base

	2016	2017	2018	2019
PIB real	-0,7	-0,4	-0,7	-0,9
Consumo privado	-0,8	-0,6	-0,7	-0,7
Saldo público (% del PIB)	-0,4	-0,2	-0,4	-0,5
Deuda pública (% del PIB)	1,1	1,3	1,6	2,1
Empleo (ocupados)	-0,3	-0,2	-0,4	-0,5

Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad.

5.2.2. Cambio en el crecimiento económico de los socios comerciales

Se ha analizado el efecto sobre los principales agregados macroeconómicos de un menor crecimiento de la economía mundial que se traduce en una menor demanda de importaciones originarias de España un 4% inferior a la supuesta en el escenario base. Este shock se simula para los cuatro años que dura el ejercicio de previsión. Posteriormente, la demanda retorna a su valor inicial.

Se ha calibrado el shock suponiendo que en el escenario base, la demanda mundial de exportaciones españolas es la que se deriva de las estimaciones del FMI en las últimas perspectivas económicas. El escenario de riesgo plantea un crecimiento 4 pp menor en 2016. Para el resto del periodo de estimación (2017-2019) los crecimientos de la demanda mundial de exportaciones españolas son los esperados por el FMI, resultando para todo el período una demanda de los mercados un 4% inferior a la del escenario base. Los resultados muestran la comparación entre simular el escenario base y el escenario de riesgo en REMS.

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

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

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

Desviaciones acumuladas sobre el escenario base

	2016	2017	2018	2019
PIB real	-0,6	-0,3	-0,4	-0,4
Consumo privado	-0,3	-0,1	-0,2	-0,3
Saldo público (% del PIB)	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Deuda pública (% del PIB)	0,7	0,8	0,9	1,0
Empleo (ocupados)	-0,2	-0,2	-0,3	-0,3

Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad.

5.2.3. Cambio en el precio del petróleo

Se ha analizado el efecto sobre los principales agregados macroeconómicos de una evolución de los precios del petróleo que se desvía del escenario actual que presenta niveles medios de 35,8 euros/barril¹⁰ en 2016 y 40,8 euros/barril en 2017-2019 y que pasarían a ser, en promedio, un 10% mayores (39,7 euros/barril durante 2016 y 45,3 euros/barril durante 2017-2019).

Cuadro 5.2.3.1. Hipótesis de evolución del precio del crudo en euros

	2015	2016	2017	2018	2019
Escenarios base	47,1	35,8	40,8	40,8	40,8
Escenario alternativo	47,1	39,7	45,3	45,3	45,3

Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad.

Este shock se simula durante los cuatro años de previsión de la Actualización durante los cuales los precios son un diez por ciento más elevados que en el

¹⁰ Se considera el tipo de cambio euro/dólar previsto en las hipótesis de esta Actualización.

escenario base para retornar a su valor del año 2015 más allá del período de previsión. Los resultados muestran la comparación entre el escenario base y el escenario de riesgo en REMS.

Según los resultados detallados en el Cuadro 5.2.3.2, el PIB podría reducirse alrededor de 0,3 pp respecto a su nivel del escenario base al final del período de proyección, fundamentalmente como efecto de los mayores precios del petróleo.

Cuadro 5.2.3.2. Efecto de un aumento del precio del petróleo del 10%

Desviaciones acumuladas sobre el escenario base

	2016	2017	2018	2019
PIB real	-0,2	-0,3	-0,3	-0,3
Consumo privado	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2
Saldo público (% del PIB)	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2
Deuda pública (% del PIB)	0,3	0,4	0,6	0,8
Empleo (ocupados)	-0,1	-0,3	-0,3	-0,2

Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad.

6. LA SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

6.1. Proyecciones presupuestarias a largo plazo

Las proyecciones de gasto público asociado al envejecimiento de la población del Grupo de Trabajo de Envejecimiento (GTE) del Comité de Política Económica (CPE) y de la CE se elaboran como regla general cada tres años por mandato del Consejo Ecofin. Las últimas proyecciones publicadas son las recogidas en el Informe de Envejecimiento, de mayo de 2015¹¹ (en inglés Ageing Report 2015, o simplemente AR2015), que incorpora las proyecciones más recientes, realizadas durante el segundo semestre de 2014.

El punto de partida de estos ejercicios son las proyecciones demográficas actualizadas de Eurostat junto con un escenario macroeconómico elaborado con una metodología común. Una característica esencial de esta metodología es la hipótesis de que no hay cambios en la política económica, más allá de los que ya tengan respaldo legal en el momento de cierre del ejercicio de proyección. Se analizan cinco categorías de gasto público: pensiones, sanidad, cuidados de larga duración, educación y desempleo. El último ejercicio toma como datos de partida EUROPOP 2013 y las Previsiones de la Comisión de Primavera de 2014, las más recientes cuando se elaboró el AR2015, y con estos datos construye los escenarios macroeconómicos de base¹².

En el caso de España, las nuevas proyecciones de gasto, elaboradas por el Ministerio de Economía y Competitividad, fueron evaluadas como plausibles en la reunión del GTE de 28 de octubre de 2014. Posteriormente, el CPE, en su reunión de 18 y 19 de febrero de 2015, respaldó los resultados. En esta Actualización se cuantifica el efecto de las reformas de pensiones adoptadas en 2013, tanto sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo como sobre la evolución macroeconómica.

En el Cuadro 6.1.1 se recogen las proyecciones nacionales respaldadas por el CPE y el efecto de la reforma sobre el gasto.

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

La principal partida de gasto son las pensiones, cuya ratio sobre PIB también se reduce en 8 décimas. Esta reducción se debe tanto a la revisión de las previsiones demográficas y macroeconómicas como a las reformas del sistema de pensiones de 2013.

¹¹ Publicado como el número 3 de 2015 de la revista European Economy.

¹² Los detalles de la metodología de las previsiones pueden consultarse en European Economy 8/2014.

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

	Incremento 2013-2060	2013	2020	2030	2040	2050	2060
GASTO TOTAL (1+2+3+4+5)	-0,8	25,4	25,0	23,5	24,2	25,7	24,6
1. Gasto en pensiones	-0,8	11,8	11,8	11,2	11,9	12,3	11,0
Pensiones de jubilación y jubilación anticipada ^a	0,0	8,3	8,6	8,3	9,1	9,6	8,3
Pensiones de incapacidad	-0,4	1,2	1,1	1,0	1,0	0,8	0,9
Otras Pensiones (viudedad y a favor de familiares)	-0,5	2,3	2,1	1,9	1,9	1,9	1,8
2. Gasto en sanidad	1,1	5,9	6,2	6,6	7,0	7,1	6,9
3. Gasto en cuidados de larga duración	1,4	1,0	1,2	1,3	1,6	2,1	2,4
4. Gasto en educación	-0,8	4,6	4,1	3,4	3,1	3,6	3,7
5. Gasto en desempleo	-1,7	2,2	1,7	1,0	0,6	0,6	0,5
Pro memoria: Impacto reforma de pensiones							
6. Gasto en pensiones pre-reforma (AR2012)	3,3	10,4	10,6	10,6	12,3	14,0	13,7
7. Gasto en pensiones pre-reforma (nuevo cuadro macroeconómico)	1,7	11,8	12,5	13,0	14,6	15,8	13,5
8. Ahorro por reforma 2013 (7 - 1)		0,0	0,8	1,8	2,7	3,4	2,5
Pro memoria: Hipótesis del ejercicio							
Crecimiento real PIB potencial ^b	1,4	-0,4	1,7	1,7	0,8	1,5	2,2
Crecimiento de la productividad del trabajo ^b	1,4	1,4	0,7	1,4	1,5	1,5	1,5
Tasa de actividad hombres (15-64)	-0,5	79,9	79,5	79,2	79,9	80,1	79,3
Tasa de actividad mujeres (15-64)	10,0	68,4	73,5	77,2	79,3	78,9	78,4
Tasa de actividad total (15-64)	4,7	74,2	76,5	78,2	79,6	79,5	78,9
Tasa de paro (15-64)	-19,0	26,5	19,5	12,3	7,5	7,5	7,5
Población mayor de 64/población 15-64	26,4	26,8	30,7	40,2	54,3	62,3	53,2
(a) Incluye pensiones mínimas y pensiones no contributivas.							
(b) La columna Incr. 2013-2060 proporciona la media aritmética en el crecimiento del período.							
Fuentes: Informe de Envejecimiento 2015, Ministerio de Economía y Competitividad, OCDE, UOE, ESSPROS.							

Respecto a los supuestos de población y macroeconómicos, es reseñable la revisión al alza en el gasto en pensiones en porcentaje sobre el PIB en 2013, del 10,4% del PIB previsto en el AR2012 al 11,8%, por la notable desviación a la baja del PIB observado en 2013 respecto al que se proyectó en el AR2012. El otro gran ajuste macroeconómico se deriva de la actualización de la proyección de población de Eurostat, EUROPOP 2013. Eurostat proyecta actualmente una estabilización de la población española a largo plazo en torno a los 46 millones de personas, frente a la anterior proyección de un crecimiento de la población de 6 millones de personas entre 2013 y 2060. Esta corrección se explica principalmente por la emigración neta prevista para la primera década de la proyección, que deja sentir sus efectos durante todo el horizonte considerado. Como consecuencia, la población activa y el nivel de PIB nominal son menores en el AR2015 que en el AR2012. En el AR2015 se prevé asimismo una tasa de dependencia (medida como la proporción entre la población de más de 64 años y la población de 15 a 64 años) más alta en 2050 que en el AR2012, y que pasaría del 26% en 2013 al 62% en 2050. Sin embargo, la tasa de dependencia disminuye al 53% en 2060, porque la emigración neta de los próximos años reduce el número de jubilados con derecho a pensión en los años 2050 y por la recuperación de altas tasas de inmigración neta a partir de 2030. En definitiva, la presión demográfica genera una tendencia alcista de la proporción entre gasto en pensiones y PIB para el periodo 2013-50 y presiones bajistas a partir de 2050. Finalmente, la caída proyectada del desempleo proporciona un impulso adicional al PIB respecto al proyectado en el AR2012, debido a que, aunque la tasa de desempleo (de 15 a 74 años) sigue convergiendo a largo plazo a un nivel similar (7,5%), el nivel de partida en el AR2015 (26,5%) es mucho más alto que el nivel de partida en el AR2012 (20,1%). Todos estos cambios en el escenario macroeconómico generan una

reducción del valor en 2060 de la ratio de gasto en pensiones PIB de 0,2 pp respecto al AR2012.

Por lo que se refiere a las reformas del sistema de pensiones de 2013, en los párrafos siguientes se comenta en detalle su contenido. El efecto estimado de todas las reformas combinadas es la moderación del gasto en 2,5 pp de PIB en 2060 (línea 8 del Cuadro 6.1.1.) respecto a las proyecciones sin reforma basadas en el cuadro macroeconómico del informe de envejecimiento más reciente (línea 7 del Cuadro 6.1.1.).

Respecto al informe de envejecimiento de 2012, las diferencias en la ratio gasto en pensiones-PIB se deben al nuevo escenario demográfico y macroeconómico, y a las reformas de pensiones de 2013. Así, el gasto en pensiones en 2013 asciende en la revisión más reciente del AR2015 al 11,8% del PIB, 1,4 pp más que en el AR2012, a causa de la mencionada revisión a la baja del PIB. Sin embargo, en el resto del horizonte de proyección, el gasto en pensiones presenta un perfil similar, con un lento aunque constante aumento entre 2013 y 2050 (+0,5 pp) y una pronunciada caída entre 2050 y 2060, especialmente notable en la actual revisión (-1,3 pp) por el efecto de una demografía favorable en esa década. De esta manera, en ambos casos 2060 se cierra con una ratio gasto-PIB ligeramente inferior (-0,8 puntos) al nivel de partida. Este resultado refleja la principal fortaleza del Índice de Revalorización de Pensiones: introducido con la reforma para cualquier escenario macroeconómico razonable y para unas cuentas de la Seguridad Social inicialmente equilibradas, este índice tiende a estabilizar el peso del gasto en pensiones sobre el PIB en torno a su nivel de partida.

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

6.2. Estrategia

La profundización de la reforma del sistema de pensiones

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

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

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

El factor de sostenibilidad previsto en la Ley 5/2013 establece un vínculo automático entre la cuantía de las nuevas pensiones de jubilación en alta y el aumento observado en la esperanza de vida. Empezará a aplicarse en 2019 sin necesidad de normas de desarrollo.

Este factor asegura la equidad intergeneracional, es decir, que la generosidad del sistema de pensiones sea la misma para todos los jubilados, independientemente de la esperanza de vida de la cohorte a la que pertenezcan. Además supone que la longevidad no implique riesgos sobre la sostenibilidad del sistema.

El factor de sostenibilidad se aplicará exclusivamente a las nuevas pensiones, afectando sólo a los ingresos calculados de los nuevos pensionistas, no a la edad de retiro. El factor estará vinculado a los cambios observados en la esperanza de vida a los 67 años, tomando 2012 como año base. Su formulación matemática para un determinado año puede expresarse como la proporción entre la esperanza de vida a los 67 años en 2012 y en el año en cuestión.

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

Además, la Ley 23/2013 reemplaza la actualización de las pensiones con el IPC por la actualización con un nuevo Índice de Revalorización de Pensiones (IRP), que constituye una reforma estructural que garantiza la sostenibilidad futura del sistema de pensiones, entendida como la capacidad de auto-financiarse. Este índice no sólo permite neutralizar los riesgos que pudiese crear un shock

demográfico o macroeconómico, sino que, sobre todo, enfatiza la necesaria correspondencia que deben guardar los ingresos y los gastos del sistema.

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

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

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

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

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

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

En consecuencia, tal como se ha estimado en el AR2015, las reformas de 2013 tienen un efecto significativo sobre la tasa de participación, el empleo y el PIB real. En concreto, la tasa de participación para las edades de 15 a 74 años aumenta en 1,2 puntos en 2060 respecto a la proyectada en ausencia de reforma y ya en 2023 el aumento estimado es de 1 punto. Por su parte, esta mayor participación tiene un efecto positivo sobre el empleo y por tanto sobre el PIB. Así, el efecto de la reforma en 2060 sobre el empleo es un aumento de

1,9 pp y de 1,8 pp sobre el PIB real, respecto a los niveles de horas trabajadas y de PIB proyectados para 2060 en ausencia de reforma. En 2025 dicho aumento es ya notable, de 1 punto porcentual para las horas trabajadas y 0,9 pp para el PIB real.

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

La sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas se refuerza fundamentalmente por el ajuste del gasto asociado al envejecimiento. El indicador más relevante para evaluar la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas, el denominado S2, alcanzaba en el informe de seguimiento de sostenibilidad de la deuda (Debt Sustainability Monitor o DSM) de otoño de 2013, último que recoge la situación anterior a la reforma, un valor del 5,6% del PIB, explicado en dos terceras partes por el deterioro del saldo estructural primario y en la parte restante por el aumento del gasto asociado con el envejecimiento. Este resultado implicaba que, para que los ingresos acumulados de las AAPP se igualasen a largo plazo con los gastos acumulados, habría que acometer con carácter permanente un aumento de la presión fiscal, una reducción de otros gastos públicos o una combinación de ambos tipos de medidas de esa magnitud.

Como consecuencia de las revisiones del saldo presupuestario y de las reformas de pensiones adoptadas por España en 2013, el indicador de sostenibilidad S2 ha mejorado muy sensiblemente. Por un lado, las Previsiones de Otoño de 2015 de la Comisión prevén un saldo estructural primario del 0,6% del PIB para 2015, más favorable que el previsto en otoño de 2013 (-2,2% del PIB previsto para 2015). El saldo estructural primario para el final del periodo de previsión (2017) es del 0,2% del PIB. Dicho saldo se mantiene constante en todo el horizonte de proyección del S2 en el escenario "sin cambios de política económica" ("no policy change"). Además, el nivel de partida de la deuda es ligeramente menor en las previsiones más recientes: del 101,3% del PIB en 2016 y del 100,4% en 2017, frente al 104,3% del PIB previsto para 2015 en otoño de 2013. Ambos factores contribuyen a reducir sensiblemente el componente Posición Presupuestaria Inicial del S2.

Como resultado de las reformas de pensiones de 2013, el componente de Cambio de Largo Plazo (del coste de envejecimiento) se ha contraído en casi 3 puntos de PIB, pasando a reducir el valor del indicador S2, tanto a causa de las expectativas de un mayor empleo y PIB, como sobre todo del esfuerzo de contención del gasto. En resumen, el indicador S2 ha pasado de exigir un ajuste fiscal del saldo estructural primario de 5,6 pp a 0,1 pp de PIB para cumplir con la restricción presupuestaria intertemporal en un horizonte infinito.

Cuadro 6.2.1. Cuadro resumen del indicadores S2

En % del PIB

	AR2012 / Otoño 2013	AR2015 / Otoño 2015
S2	5,6	0,1
Posición Presupuestaria Inicial	3,8	0,8
Cambio de Largo Plazo	1,9	-0,7

Fuentes: Debt Sustainability Monitor, otoño 2013 y Fiscal Sustainability Report 2015. Escenario de la Comisión sin cambios de política económica.

Por otro lado, es preciso señalar que, debido a los superávits acumulados por la Seguridad Social en el pasado, el sistema de pensiones cuenta con activos de reserva para atender necesidades futuras en materia de prestaciones contributivas. Así, desde su creación en 2000, las sucesivas dotaciones al Fondo de Reserva de la Seguridad Social han permitido contar, en diciembre de 2015, con 35.035,02 millones de euros según el valor de mercado (3,24% del PIB). Este importe ya está minorado en las disposiciones que en aplicación de la normativa específica se han utilizado para el pago de pensiones, 47.201 millones de euros hasta 2015).

La rentabilidad acumulada anualizada del Fondo de Reserva desde su creación al cierre de 2015 se sitúa en el 4,79% y la rentabilidad anual en 2015 en un 1,05%. La política de gestión de los activos del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, mantenida en 2015, se basa en los principios de seguridad, rentabilidad, diversificación de riesgos y adecuación al horizonte temporal de flujos de entrada de fondos y de disposición de los mismos para la cobertura de las pensiones de carácter contributivo.

Control del gasto sanitario y farmacéutico

Las medidas contempladas en el Real Decreto Ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y la calidad y seguridad de sus prestaciones, han permitido hacer frente al fuerte endeudamiento que el sistema sanitario padecía a finales de 2011, así como consolidar y desarrollar la asistencia sanitaria prestada desde la optimización de los recursos disponibles.

Gracias al citado Real Decreto Ley y a su normativa de desarrollo, se han mantenido y mejorado las prestaciones asistenciales en cantidad y calidad, y, a pesar del complejo contexto económico de los últimos años, se ha conseguido situar el gasto público sanitario en 61.710 millones de euros en 2013, último año reflejado en la Estadística del Gasto Sanitario Público (EGSP). Uno de los factores que más ha contribuido a esta reducción del gasto ha sido la exitosa implantación de las diversas medidas de eficiencia en el gasto farmacéutico.

El ahorro total obtenido por las diferentes medidas de racionalización del gasto público en farmacia, desde la puesta en marcha de las medidas incluidas en la reforma sanitaria en julio de 2012 hasta el mes de febrero de 2016, ha superado los 5.847 millones de euros. Para alcanzar esta importante cota de eficiencia, han sido decisivas, entre otras:

- la implantación de nuevas normas para la revisión del sistema de precios de los medicamentos (con la adopción de medidas que favorecen la competencia de precios: el sistema de agrupaciones homogéneas de medicamentos con aplicación de los precios menores y precios más bajos),
- la aplicación de criterios de coste-efectividad en las decisiones de financiación pública de medicamentos,
- la actualización permanente del Nomenclátor Oficial de la prestación farmacéutica del SNS en la Comisión Interministerial de Precios de los Medicamentos,
- la adopción de políticas para impulsar la prescripción de medicamentos genéricos,
- el fomento de presentaciones adaptadas a la duración de los tratamientos, evitando así la acumulación innecesaria de fármacos,
- la aplicación del principio de eficiencia en la prescripción de medicamentos en el SNS y la mejora de los sistemas de información farmacéuticos (herramientas de prescripción y seguimiento del consumo a través de receta y en el ámbito hospitalario),
- la creación de un instrumento de apoyo para fomentar la sostenibilidad y racionalización del gasto farmacéutico y sanitario del Sistema Nacional de Salud, que incluye la fijación de un límite máximo anual que depende del crecimiento potencial y firma (noviembre de 2015) de un Protocolo de Colaboración entre Farmaindustria (la asociación de la industria farmacéutica), el Ministerio de Sanidad Servicios Sociales e Igualdad y el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para involucrar a la industria farmacéutica en la racionalización del gasto, y garantizar la sostenibilidad del gasto farmacéutico y sanitario,
- el aumento de la transparencia en la información en materia de gasto sanitario, favoreciendo su seguimiento y control al establecer un mecanismo por el cual las CCAA han de remitir mensualmente información detallada de su gasto farmacéutico y sanitario que publicará la Central de Información Económico-Financiera para la evaluación continua y permanente de los elementos que intervienen en la evolución del gasto farmacéutico y en productos sanitarios.

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

Como dato relevante, el Sistema Nacional de Salud registró en 2015, por primera vez, un porcentaje de consumo en envases de genéricos de un 49%, frente al 34,16% de 2011, dato que aproxima a nuestro país a la media europea (55%) en dispensación de estos medicamentos.

Por su parte, el gasto farmacéutico mediante receta del SNS se situó en 9.770 millones de euros en 2012, en 9.183 millones de euros en 2013, en 9.362,6 millones de euros en 2014, y en 9.533,9 millones de euros en 2015, con descensos del -12,25%, -17,53% y -15,88% y - 14,37% respecto al año 2011.

La financiación de 178 innovaciones farmacológicas durante la Legislatura ha sido posible gracias a la introducción de nuevos modelos de financiación para muchos de estos fármacos, de modo que se limita su impacto presupuestario sobre las cuentas del SNS. Mención especial merecen los acuerdos aplicados a nuevos antivirales de acción directa, que han permitido tratar a 40.000 pacientes de hepatitis C a un coste medio notablemente inferior al incurrido en otros Estados miembros de la UE, y muy inferior al incurrido en Estados Unidos para los mismos tratamientos.

Otra medida que ha conseguido generar importantes ahorros ha sido la puesta en marcha en 2012 de la Plataforma de Compras Centralizadas.

Se están derivando de esta plataforma significativos beneficios para el SNS que se prolongarán en los años venideros, especialmente para pacientes, profesionales y proveedores del sistema, por cuanto se mejora la calidad de los productos adquiridos, mediante su mejora técnica, y la equidad en el acceso, a través de la estandarización y homogenización de los productos. Al mismo tiempo, la Plataforma ha establecido un escenario de estabilidad del mercado para los proveedores, aplicando economías de escala a los suministros de medicamentos y productos sanitarios, así como a los Acuerdos Marco para la selección de suministradores de vacunas a los que las CCAA se pueden sumar de manera voluntaria.

En conjunto, el ahorro estimado entre el 1 de julio de 2012 y 31 de diciembre de 2015, por la puesta en marcha de las diversas medidas de eficiencia incluidas en la reforma sanitaria y demás medidas de política farmacéutica y sanitaria con reflejo en registros del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad alcanza los 9.265,1 millones de euros.

Merecen una especial mención en el apartado de Recursos Humanos las actuaciones encaminadas a lograr una mayor eficacia y eficiencia tanto en la formación de los profesionales sanitarios, como en la gestión de las necesidades de recursos humanos en el sector sanitario a medio y largo plazo por parte de las Administraciones Públicas. Estas medidas son, por un lado, la reforma del sistema de Formación Sanitaria Especializada mediante la implantación de un modelo Troncal (que deriva de la aprobación del RD 639/2014 de 25 de julio), y, por otro, la creación de un Registro Estatal de Profesionales Sanitarios (que deriva de la publicación del RD 640/2014 de la misma fecha).

El modelo de formación troncal favorecerá una visión global de las distintas especialidades, que dejarán de ser compartimentos estancos aislados entre sí, favoreciendo, a través de la reespecialización, la superespecialización (a través de las áreas de capacitación específica), la movilidad y la

competencia de los profesionales así como su adecuación a las necesidades de cada servicio de salud.

Desde el punto de vista de la innovación, el proyecto normativo favorece las actividades científicas docentes tanto en el período formativo de la especialidad como a través de las áreas de capacitación específica, tanto por tener como uno de sus objetivos fundamentales la alta especialización (que exige un alto nivel de competencia vinculado a la innovación, al desarrollo y a la investigación y a la necesaria respuesta del sistema sanitario a las demandas que surgen por los avances científicos) como por la necesidad de respuesta ante las nuevas necesidades asistenciales. Desde el punto de vista del empleo, flexibiliza el mercado de trabajo dotando a los especialistas de una formación más amplia que les permitirá adecuarse a las necesidades siempre cambiantes del sistema sanitario desde todos los puntos de vista, asistencial, organizativo y científico, y facilitará la movilidad en el espacio europeo al estar diseñado como sistema totalmente compatible con el diseño de las profesiones sanitarias del Anexo V de la Directiva 2005/36/CE de cualificaciones profesionales.

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

Por su parte, el Registro Estatal de Profesionales Sanitarios mejorará la eficiencia en la gestión de los recursos humanos del Sistema Nacional de Salud, ya que pondrá a disposición de las administraciones públicas sanitarias información fiable que facilite la mejora de la planificación de las necesidades de profesionales de la sanidad en el ámbito estatal y la coordinación de las políticas de recursos humanos. Contar con datos de los profesionales sanitarios en el sistema sanitario, tanto público como privado, permitirá mejorar el modelo de planificación de necesidades, aun siendo ya bueno, como ha reconocido la CE al incluir como una de las siete mejores prácticas en Europa, la metodología aplicada por España (Handbook On Health Workforce Planning Methodologies Across EU Countries-2015). Las mejores políticas de recursos humanos en el ámbito del Sistema Nacional de Salud afectarán en torno a 600.000 profesionales, es decir, alrededor del 25% de los empleados públicos de las AAPP en España.

Por otra parte, la aprobación del RD 639/2015 de 10 de julio, por el que se regulan los Diplomas de Acreditación y los Diplomas de Acreditación Avanzada debe valorarse como una medida dirigida a consolidar el valor de la formación continuada como elemento de refuerzo de la capacidad del profesional en la resolución de los problemas de la práctica en un área funcional determinada. Este reconocimiento profundiza en la línea de aumentar la calidad de la formación continuada, potenciando la relación y coherencia de las actividades de formación continuada y configurando programas que fortalezcan recorridos ligados al puesto de trabajo. Así se

adecuan las necesidades de reconocimiento de las nuevas habilidades y competencias, en permanente avance en el ámbito de las ciencias de la salud, de modo viable, al permitir introducir criterios de racionalidad en la proliferación de especialidades y, a la vez, reconociendo la diferenciación profesional por una vía más sencilla, lógica y afín a criterios de mayor eficiencia.

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

Dentro de ese marco se ha actualizado el catálogo de implantes quirúrgicos (incluidos en la cartera común básica y en vigor desde julio de 2015) y se está ultimando la actualización del catálogo del resto de la prestación ortoprotésica en colaboración con las CCAA y la Red de Agencias de Evaluación de Tecnologías y Prestaciones sanitarias y con participación de expertos de sociedades científicas de las áreas de interés. En ambos catálogos se especifica el importe máximo de financiación y la vida media de los diferentes productos con lo que se ha conseguido uniformar los precios de los productos ortoprotésicos que se dispensan en el SNS.

En 2011, la situación del sector farmacéutico podría resumirse en una fuerte orientación de las empresas que se denominan innovadoras hacia el desarrollo de nuevos fármacos de altísimo precio unitario e indicados en subpoblaciones bien delimitadas de pacientes. En el periodo 2012-2015, esta tendencia ha aumentado extraordinariamente y ha puesto gran presión sobre la gestión de los precios y condiciones de financiación de los medicamentos. Garantizar la vigencia del acceso universal a la prestación farmacéutica ha obligado a dejar de lado acciones horizontales como las que se pusieron en marcha en las legislaturas VIII y IX. En ambas, la política de contención de gasto farmacéutico se limitó a introducir reducciones de precio de carácter general (años 2004 y 2005) y a la aplicación de descuentos de alcance igualmente general (DA 6ª de la Ley de Garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, Reales Decretos Ley 4/2010, 8/2010 y 9/2011).

La pluralidad de nuevos medicamentos se ha abordado caso a caso, con análisis exhaustivos e intensas negociaciones con las empresas titulares con el objeto de aunar los intereses de las empresas y las necesidades de sostenibilidad del SNS. Como ya se ha indicado, los resultados de las medidas se han traducido en importantes ahorros y, a la vez, entrada en la financiación del SNS de la inmensa mayoría de las innovaciones farmacológicas del periodo (178).

Racionalización del sistema de dependencia

Con la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, se puso en marcha el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) 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 AAPP, garantizando la igualdad de trato a todos los ciudadanos dependientes, sin distinción de su lugar de residencia.

El contexto de reducción del gasto público, motivado por la crisis económica sufrida en España, requirió la aprobación por parte del Gobierno del Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y el fomento de la competitividad, en el que se establecen, entre otras medidas, una reducción de las cuantías máximas de las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar, una minoración de las cuantías correspondientes al Nivel Mínimo de protección garantizado y la demora hasta julio de 2015 de la incorporación al Sistema de Dependencia de nuevos dependientes moderados.

Dicho Real Decreto Ley fue fruto del Acuerdo con las Comunidades Autónomas alcanzado en el seno del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en su reunión plenaria de 10 de julio de 2012.

Las medidas adoptadas pueden agruparse en tres bloques:

- Un primer bloque relativo a la modificación y simplificación en el proceso de valoración de situaciones de dependencia, de las intensidades de los servicios y prestaciones y de la retroactividad en el pago de las prestaciones económicas y aplazamiento de la efectividad del Grado I. Se incluyen también en este bloque las modificaciones de las cuantías máximas de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y sus efectos en las cuantías del nivel mínimo así como la suspensión del Nivel convenido (acordado)
- Un segundo bloque referido a la modificación de la determinación de la capacidad económica y aportación del beneficiario.
- Completa las medidas, como tercer bloque, la suspensión de la obligación de la AGE de cotizar a la Seguridad Social por las personas no profesionales que cuidan de personas en situación de dependencia en el entorno familiar, manteniendo el Convenio Especial de Seguridad Social.

Los ahorros producidos por estas medidas en el conjunto total del SAAD (Administración General del Estado y Comunidades Autónomas) para los ejercicios presupuestarios de 2012, 2013 y 2014, han ascendido a 2.278 millones de euros, con el siguiente desglose:

- En el primer bloque, 490 millones de euros durante 2012 (425 M euros en la AGE y 65 M euros en CC.AA.), 439 millones de euros en 2013 (251 M euros AGE y 188 M euros CC.AA.) y 168 millones de euros en 2014 (68 M euros AGE y 100 M euros CC.AA.). En total, 1.097 millones de euros.
- En el segundo bloque, 339 millones de euros en 2013 (todos en CC.AA.) y 403 millones de euros en 2014 (todos en CC.AA.). En total, 742 millones de euros.

- En el tercer bloque, 109 millones de euros en 2012 (AGE) y 330 millones de euros en 2013 (AGE). En total, 439 millones de euros.

Por tanto, las medidas de sostenibilidad adoptadas en el SAAD en 2012, han permitido alcanzar los objetivos de ahorro presupuestario previstos para los periodos 2012-2013 y para 2014 y 2015, sin por ello disminuir la calidad de la atención a las personas dependientes, y respetando además el calendario de implantación previsto en la Ley, que se ha completado en julio de 2015¹³.

Se ha mejorado, también, la transparencia y el control de las prestaciones mediante un sistema de información que refleja fielmente la gestión realizada por las Comunidades Autónomas.

Como resultado de estas medidas de mejora, el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, tiene a 29 de febrero de 2016 frente a 31 de diciembre de 2011:

- **Más beneficiarios con prestación.** Hay 801.847 beneficiarios, 63.260 más que en 2011.
- **Más beneficiarios incorporados nuevos al sistema.** Se han incorporado 499.180 nuevos beneficiarios de prestaciones. El 62,25% de los actuales beneficiarios se han incorporado en los últimos cuatro años.
- **Menos personas pendientes de recibir prestación.** El número de personas que se encuentra a la espera de recibir prestación –si se exceptúa los beneficiarios de Grado I incorporados en julio de 2015- ha descendido en 172.443, un 56,36%.
- **Más servicios profesionales.** El reconocimiento de Servicios Profesionales de Atención a la Dependencia representa el 64,27% del total de prestaciones reconocidas y las prestaciones económicas un 35,73%. En comparación con el 31 de diciembre de 2011, los servicios profesionales han aumentado un total de 9,67 pp.
- **Más empleo.** Se ha producido un aumento de 29.882 nuevas afiliaciones. La cifra total asciende a 368.002 altas, la mayor cifra desde la implantación de la ley.
- **Más cobertura:** La tasa de cobertura para los grados consolidados (Grado III, grandes dependientes y Grado II, dependientes severos) ha pasado del 71% en 2011 al 85,47%. Ha crecido más de catorce pp desde 2011. Para el Grado I (dependientes moderados) cuya plena integración se ha producido en julio de 2015, transcurridos ya ocho meses, la tasa de cobertura se sitúa en el 28,78%.

En definitiva, se ha configurado un modelo más transparente, más justo y solidario; se ha impulsado la creación de empleo; se ha simplificado, ordenado

¹³ La constitucionalidad de la reforma ha sido avalada por el Tribunal Constitucional (TC). La Sentencia dictada, con fecha 4 de febrero de 2016 (BOE, 7 de marzo), en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1983/2013 interpuesto por la Generalitat de Catalunya contra el Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, ha dado la razón al Gobierno de España en todas las medidas de mejora de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia.

y actualizado la normativa adecuando las prestaciones a las necesidades reales y distintos grados de dependencia, priorizando los servicios profesionales y asegurando la excepcionalidad de la prestación de cuidados en el entorno familiar como preveía la propia ley 39/2006.

6.3. Pasivos contingentes

La Directiva 2011/85/UE sobre Transparencia de las finanzas de las AAPP y ámbito de aplicación global de los marcos presupuestarios requiere que se publique en octubre o diciembre de cada año ciertas informaciones sobre las garantías públicas y distintos pasivos fuera del balance de las AAPP.

En el Cuadro 6.3.1. se presenta el desglose de las garantías por los distintos niveles de AAPP.

Como puede verse, la Administración central presta un porcentaje superior al 95% de las garantías que en los últimos años han tomado mayoritariamente la forma de avales. Para detallar aunque solo sea de modo parcial esta información sobre garantías, a continuación se presenta la información disponible más reciente sobre los avales concedidos por la Administración General del Estado, referida al día 31 de diciembre de 2015, aunque tal como puede verse en las notas de la tabla no es totalmente homogénea con los datos del Cuadro 6.3.1.

- 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 2.888 millones de euros, cifra muy inferior a los 8.662 millones de diciembre de 2014.
- ii) **Avales a emisiones del Fondo de Titulización del Déficit del Sistema Eléctrico,** cuya regulación más reciente se encuentra en el Real Decreto Ley 6/2010, de 9 de abril. El saldo vivo al final de 2015 se situó en 20.003 millones de euros, inferior a los 22.304 millones de euros de diciembre de 2014.
- 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 37.906 millones de euros, algo menor que los 39.127 millones de euros a cierre de 2014.
- 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 273 millones de euros, por debajo de los 938 millones de euros anotados a finales de 2014.
- v) **Avales a emisiones del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB),** creado en virtud del Real Decreto Ley 9/2009, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las

entidades de crédito, cuyo saldo vivo asciende a 3.025 millones de euros, algo superior a los 2.505 millones de euros de un año antes.

vi) Avaluos 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 43.497 millones de euros, frente a los 46.428 millones a 31 de diciembre de 2014.

vii) Avaluos a entidades no clasificadas, con un saldo vivo de 312 millones de euros, inferior a los 519 millones del año anterior.

En suma, el riesgo total asumido por el Estado en concepto de avales ascendía a 31 de diciembre de 2015 a 107.913 millones de euros, y su evolución explica una parte importante de la reducción del total de pasivos contingentes en 2015.

Cuadro 6.3.1. Saldo vivo en garantías de las AAPP

En millones de euros

Garantías otorgadas por las Administraciones Públicas*	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total Administraciones públicas						
Garantías one-off						
Stock total, excluyendo deuda asumida por el Gobierno	137.713	159.567	218.179	193.152	133.627	102.955
del cual: empresas públicas	66.069	81.986	103.175	91.108	74.048	53.538
sociedades financieras	132.311	153.646	212.742	188.277	129.585	99.723
garantías otorgadas en el contexto de la crisis financiera	59.506	64.659	105.093	95.604	55.090	46.385
Garantías estandarizadas						
Stock total	0	0	0	0	0	0
Administración Central						
Garantías one-off						
Stock total, excluyendo deuda asumida por el Gobierno	132.809	154.090	213.124	188.585	129.842	99.795
del cual: empresas públicas	65.569	81.486	102.675	90.609	73.557	53.065
sociedades financieras	132.311	153.646	212.742	188.277	129.585	99.723
garantías otorgadas en el contexto de la crisis financiera	59.506	64.659	105.093	95.604	55.090	46.385
Garantías estandarizadas						
Stock total	0	0	0	0	0	0
Comunidades Autónomas						
Garantías one-off						
Stock total, excluyendo deuda asumida por el Gobierno	3.754	4.273	3.994	3.608	3.024	2.500
del cual: empresas públicas						
sociedades financieras						
garantías otorgadas en el contexto de la crisis financiera						
Garantías estandarizadas						
Stock total	0	0	0	0	0	0
Entidades Locales						
Garantías one-off						
Stock total, excluyendo deuda asumida por el Gobierno	1.150	1.204	1.061	959	761	660
del cual: empresas públicas	500	500	500	499	491	473
sociedades financieras						
garantías otorgadas en el contexto de la crisis financiera						
Garantías estandarizadas						
Stock total	0	0	0	0	0	0
(*) Notas:						
1. Sólo existen "one-off guarantees"						
2. Según las conclusiones de la "Task Force on the implications of Council Directive 2011/85 on the collection and dissemination of fiscal data", en el "Total Stock of guarantees, excluding debt assumed by government", no se incluye la deuda avalada de unidades incluidas en el sector de las AAPP (S.13) (FROB, FIDSE...), ni la deuda avalada del EFSF.						
3. El importe de la garantía sólo incluye el principal avalado, no la carga financiera						
Fuentes: Ministerio de Economía y Competitividad y Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.						

7. LA CALIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

La evolución de las finanzas públicas en los últimos años ha venido marcada por el ambicioso proceso de consolidación fiscal acometido por todas las administraciones españolas. Así, en el periodo 2011-2015, las Administraciones Públicas han reducido su necesidad de financiación en 4,3 puntos de PIB, pasando de un déficit del 9,3% en 2011 al 5% en 2015 (una vez excluido el saldo neto de las ayudas a instituciones financieras). Esto supone un ajuste fiscal de aproximadamente 45.300 millones.

Exceptuando el subsector de la Seguridad Social, que merece un análisis específico, todas las Administraciones Públicas han realizado un significativo ajuste fiscal desde 2011 aunque con distintos grados de intensidad.

Cuadro 7.1. Ajuste fiscal 2011-2015. Desglose por subsectores

	Incluye la liquidación del sistema de financiación del ejercicio 2009				Excluye la liquidación del sistema de financiación del ejercicio 2009			
	2011	2015 (A)	Variación		2011	2015 (A)	Variación	
			pp PIB	%			pp PIB	%
Total AAPP	-9,3	-5,0	4,3	-45,6	-9,3	-5,0	4,3	-45,6
Administración Central	-3,3	-2,5	0,7	-21,9	-5,4	-2,5	2,9	-53,0
Comunidades Autónomas	-5,1	-1,7	3,5	-67,2	-3,4	-1,7	1,7	-50,0
Corporaciones Locales	-0,8	0,4	1,2	-	-0,4	0,4	0,8	-
Administraciones de Seguridad Social	-0,1	-1,3	-1,2	-	-0,1	-1,3	-1,2	-

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

Para evaluar el esfuerzo de consolidación fiscal realizado por subsectores, resulta imprescindible considerar que en el ejercicio 2011 se dio una circunstancia extraordinaria y puntual. Como consecuencia de lo que posteriormente resultaría una significativa sobreestimación de los recursos tributarios, los sistemas de financiación de las administraciones territoriales asignaron a estas en 2009 recursos 23.000 millones por encima de lo que, una vez conocida la recaudación efectiva en 2011, les correspondía. La liquidación de esta diferencia a favor de la Administración Central se produjo en 2011. No obstante, se trató de un mero ajuste contable en los saldos de la Administración Central y Administraciones Territoriales sin que implicase, de facto, una variación en la recaudación de ingresos ni en el nivel de gasto público de cada uno de los subsectores. En la tabla anterior se refleja esta circunstancia.

Excluyendo el efecto de la liquidación del sistema de financiación del ejercicio 2011, el mayor ajuste fiscal lo ha realizado la Administración Central, reduciendo su déficit público en 2,9 puntos de PIB, seguido de las Comunidades Autónomas que han reducido su saldo negativo en 1,7 puntos de PIB. Tomando como punto de partida el año 2011, el ajuste de déficit público en porcentaje ha sido similar en la Administración Central y en las CCAA, rondando en ambos casos el 50%, poniéndose de manifiesto que el

esfuerzo relativo realizado por ambos sectores ha sido equilibrado en este periodo.

Las Entidades Locales, por su parte, también han contribuido a la corrección del déficit público con una mejora de su saldo presupuestario de 0,8 puntos de PIB, pasando de un déficit del 0,4% a un superávit del mismo importe. La mejor posición fiscal del subsector ha llevado a que su ajuste haya sido mucho menor que los realizados por la Administración Central y las Comunidades Autónomas.

Por último, hay que mencionar la Seguridad Social, que tiene una dinámica propia en su evolución de ingresos y gastos públicos. Así, su saldo presupuestario viene determinado por los siguientes factores: la evolución de las cotizaciones sociales, que se han visto gravemente afectadas por el deterioro del mercado de trabajo español; el crecimiento del número de pensionistas y de la pensión media; así como la decisión, esta sí adoptada por el Gobierno como eje de su política social, de revalorizar todos los años las pensiones, aún en los ejercicios en los que la evolución de los precios ha sido negativa. Estos factores llevan a que la Seguridad Social haya aumentado su desequilibrio entre 2011-2015 en 1,2 puntos de PIB. Por este motivo, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2016 incluyó una disposición para realizar, en el Pacto de Toledo, un análisis que fortalezca las fuentes de financiación de la Seguridad Social, que profundice en el distinto carácter de las prestaciones contributivas y no contributivas.

El análisis anterior por subsectores pone de manifiesto que las administraciones públicas españolas han realizado un ajuste significativo de sus finanzas públicas en el periodo, reduciendo prácticamente a la mitad el déficit que se presentaba al cierre de 2011, y ello contribuyendo decididamente a la recuperación económica y la creación de empleo, principal preocupación del gobierno.

Analizando el ajuste acometido por funciones de gasto según la clasificación COFOG, se observa que se ha realizado un ajuste diferenciado en las políticas de gasto con el fin de preservar el gasto social. Efectivamente, la función que soporta un mayor ajuste de gasto es la de "actividades recreativas, cultura y religión", seguido de "asuntos económicos", "vivienda y servicios comunitarios", así como "protección del medio ambiente". Por el contrario, la política de "protección social" en la que se incluyen las prestaciones por desempleo y las pensiones no solo no se ha reducido en el periodo analizado sino que ha aumentado (en 2015 se destinaron 4.123 millones de euros más a esta función que en 2011, lo que supone una tasa de crecimiento del 2,3%). Asimismo, se ha realizado un esfuerzo por mantener las políticas de "sanidad" y "educación" que, de hecho, se encuentran ya en niveles de gasto pre-crisis. Así, el gasto en sanidad en 2015 es aproximadamente 5.500 millones de euros superior al registrado en 2007, mientras que el aumento en el gasto de educación se cifra en algo más de 200 millones.

Un análisis del gasto público como proporción del PIB muestra el esfuerzo realizado por la economía en su conjunto. En este sentido, se puede concluir que el gasto de las Administraciones Públicas es similar al registrado en el año 2007. Es más, el gasto por habitante en educación y sanidad, dos políticas fundamentales en el Estado del Bienestar, se encuentra a niveles similares a los existentes al principio de la crisis.

Lo anterior pone de manifiesto que la política fiscal desarrollada ha conseguido compatibilizar un esfuerzo de consolidación fiscal que ha reducido a la mitad el déficit público con la recuperación de los niveles de los recursos públicos aplicados a la prestación de los servicios públicos fundamentales en los que se encontraban en momentos anteriores a la crisis.

En la coyuntura económica actual de España, un objetivo clave de la política fiscal es conseguir una combinación de ingresos y gastos públicos que favorezcan el crecimiento económico y la creación de empleo, al mismo tiempo que permitan seguir haciendo frente a nuestros compromisos de consolidación fiscal.

Por el lado del gasto, se va a continuar mejorando la calidad del gasto público y modernizando todos los niveles de administración al mismo tiempo que se considera necesario apostar por una estructura de gasto que priorice las inversiones en educación, investigación y desarrollo, al mismo tiempo que continúa la inversión en protección social.

Por el lado del ingreso, en 2016 culminará la implementación de la reforma fiscal, con la que se han conseguido impulsar el crecimiento y en paralelo dinamizar la recaudación tributaria. Además, durante este ejercicio se ha puesto en marcha la reforma de la Ley General Tributaria que incluye un conjunto de novedades que dotarán al sistema tributario de mayor agilidad, con el objetivo de mejorar la operativa del mismo y facilitar la lucha contra el fraude fiscal.

7.1. Calidad del gasto público: Estrategia Dinámica de Revisión del Gasto de las Administraciones Públicas.

7.1.1. Revisión del Gasto en el Presupuesto del Estado

España se caracteriza por tener un nivel de gasto público, medido en porcentaje de PIB, por debajo de la media de la UE y con un alto porcentaje de gasto social. Así, dos tercios del gasto total de las Administraciones Públicas, se destinan a actuaciones de educación, sanidad y protección social, incluyéndose en estas últimas las pensiones y las prestaciones por desempleo.

Teniendo en cuenta las características del gasto público en España y, en un contexto de restricción presupuestaria tan exigente como el actual, resulta esencial potenciar las actuaciones que vayan encaminadas a fomentar la calidad del gasto, reforzando las instituciones y procedimientos presupuestarios que permiten articular eficazmente las funciones de previsión, planificación y

control del Presupuesto, así como la utilización eficiente de los recursos públicos. Un elemento clave de estos procedimientos es el establecimiento de mecanismos que permitan la evaluación regular, justificando su necesidad, de los programas de gasto público, los objetivos previstos y las líneas de acción y medios establecidos para alcanzarlos.

En sentido, en los últimos años se ha puesto en marcha una Estrategia Dinámica de Revisión del Gasto que se ha desarrollado en dos planos complementarios. En primer lugar, actuaciones de carácter horizontal, donde se encuadran especialmente las iniciativas de revisión del gasto contempladas en la Comisión para la Reforma de la Administración (CORA), con las que se ha conseguido una reestructuración y racionalización de la Administración Pública española, mejorando su eficiencia. En segundo lugar, revisiones de carácter sectorial, centradas en políticas sociales prioritarias, como sanidad (que se analiza en el apartado siguiente), educación y pensiones.

En el proceso de análisis de la Administración Pública que viene siendo desarrollado fundamentalmente por la CORA se encuadra una nueva iniciativa como es la Revisión de Presupuesto del Estado 2017 (Budget Review 2017). Este Plan da continuidad, amplía y concreta la evaluación del gasto público en la Administración General del Estado, con los objetivos de identificar holguras, gastos no justificados o innecesarios, duplicidades y espacios fiscales que contribuyan a mejorar la eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.

En este sentido, como marco preparatorio del procedimiento de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2017, se va efectuar un análisis exhaustivo y minucioso del gasto que realiza la Administración General del Estado. El principal objetivo de este proceso de revisión va a ser la justificación de cada partida presupuestaria para, a continuación, identificar y cuantificar los márgenes tendenciales existentes a corto plazo en las distintas áreas de actuación.

7.1.2. Revisión del Gasto en el Presupuesto de las Comunidades Autónomas

Sostenibilidad del gasto sanitario

El punto inicial de esta iniciativa tiene lugar con la constitución de un grupo de trabajo por Acuerdo 1/2014 del CPFF, en su reunión del día 26 de junio de 2014. En el mes de julio de dicho ejercicio se llevó a cabo una completa e intensiva labor de recopilación de diversas iniciativas encaminadas a la sostenibilidad del gasto público autonómico. Estos trabajos tuvieron como resultado un catálogo de más de 450 medidas propuestas por las CCAA, que se presentaron de forma ordenada y sistematizada el 17 de julio de 2014.

Especialmente destacable es el esfuerzo llevado a cabo en el ámbito farmacéutico, donde la receta oficial del Sistema Nacional de Salud registró una notable desaceleración, pasando de un crecimiento del 6,9% en 2008 a una reducción del 8,8% en 2011, del 12,26% en 2012 y del 6,01% en 2013. El

gasto público por receta oficial del sistema nacional de salud del ejercicio 2014 registra una reducción del 15,9% sobre el gasto del ejercicio 2011, momento anterior a la aplicación de las reformas en la materia. A su vez, resulta reseñable que sigue aumentando el consumo de genéricos, que suponen actualmente el 49% de los envases de medicamentos facturados, frente al 34,1% de 2011. Además, han contribuido también al ahorro farmacéutico la modificación a la baja del precio de cerca de 2.651 presentaciones de medicamentos, así como el fomento de genéricos mencionado anteriormente.

El esfuerzo conseguido en esta rúbrica en el período referido es resultado fundamentalmente de las medidas adoptadas en el Real Decreto-Ley 16/2012, que inciden en la reducción del gasto farmacéutico desde el lado de la oferta, con la disminución del precio, la potenciación del uso de genéricos, la aplicación del sistema de precios de referencia y la menor financiación para medicamentos para síntomas menores. Por el lado de la demanda, desde 2012 se ha limitado el gasto público en farmacia por medio de la nueva aportación del usuario, más equitativa y solidaria, de forma que aporta más quien más tiene, a la vez que salvaguarda a quienes menos tienen; y por su efecto desincentivador de la acumulación innecesaria de fármacos en el domicilio.

No obstante, en el ejercicio 2014 se ha observado un ligero incremento de gasto en receta oficial del Sistema Nacional de Salud del 1,95% respecto al ejercicio anterior. A su vez, en 2015 el gasto en productos farmacéuticos y sanitarios con receta médica u orden de dispensación equivalente ha experimentado también un crecimiento del 1,4%. Al respecto, es necesario contextualizar estos incrementos de gasto en un escenario en el que en los tres años previos se había llevado a cabo una reducción tan significativa del mismo. Así el gasto en medicamentos y productos sanitarios con receta médica crece en 2014 y 2015 pero a un ritmo bastante inferior al observado en el período inmediatamente anterior a la implementación de los cambios normativos. También es preciso indicar que este esfuerzo en la contención del gasto se ha producido en presencia de otros factores que incrementan la demanda, como el envejecimiento de la población. Sin embargo, el incremento de gasto observado podría también reflejar que a partir de 2014 los estímulos introducidos a través de los cambios normativos mencionados podrían haber alcanzado gran parte de su máximo nivel de impacto.

En cuanto al gasto farmacéutico hospitalario, en el año 2015 se observa un incremento del 26% respecto al ejercicio anterior, en gran parte explicado por el impacto extraordinario en la evolución del gasto que ha tenido en 2015 la adquisición de medicamentos para el tratamiento de la hepatitis C crónica. Excluyendo este efecto, el crecimiento del gasto farmacéutico hospitalario hubiera sido del 4,5%.

Todo ello evidencia la conveniencia de adoptar las actuaciones necesarias para asegurar la sostenibilidad del gasto farmacéutico, como las que se han abordado y se están impulsando en la actualidad.

No obstante, y en atención a la Recomendación del Consejo Europeo publicada en junio de 2014 relativa al Programa Nacional de Reformas, en la que se indicaba la necesidad de realizar una revisión sistemática del gasto en todos los niveles de la administración y aumentar la racionalización del gasto sanitario y farmacéutico, debe hacerse mención especial a los pasos que se vienen dando desde el ejercicio 2014, al objeto de mejorar la evaluación y el control del gasto autonómico en el ámbito sanitario. Además, se trata de un sector con una especial presión incrementalista, por lo que se hace evidente la conveniencia de efectuar un seguimiento adecuado y especialmente estricto en esta área.

La Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas y de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, a través de su Disposición final primera, da una nueva redacción al Título VII de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad. Entre otras cuestiones, se avanza en los principios de transparencia y sostenibilidad del gasto sanitario, así como en el estudio y seguimiento pormenorizado del gasto farmacéutico y sanitario.

Con ello, se establecen una serie de obligaciones de suministro de información periódico al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en su artículo 106, y los artículos 114 y 115 establecen un instrumento para la sostenibilidad del gasto farmacéutico y en productos sanitarios de las Comunidades Autónomas y las consecuencias de la superación de los compromisos implícitos en dicho instrumento.

Un hito importante es la publicación de estadísticas en esta materia. La primera publicación tuvo lugar el pasado 26 de febrero, con los datos correspondientes al periodo junio-octubre de 2015 y 2014; el 31 de marzo se produjo la segunda publicación, con datos de noviembre y diciembre de dichos ejercicios, y la última se ha efectuado el 22 de abril, incorporando datos de enero de 2016 y 2015.

Estos datos permiten analizar la evolución del gasto en el periodo publicado completo, facilitando su interpretación y posibilitando la adopción de medidas correctivas específicas. Así, se observa que en 2015 el gasto total en productos farmacéuticos y sanitarios (20.365,95 millones de euros) presenta un incremento del 9,5% respecto a 2014. El gasto farmacéutico hospitalario (6.589,17 millones de euros) es el que más aumenta de las tres partidas publicadas (un 26%), debido principalmente al impacto extraordinario en este ejercicio del gasto en adquisición de medicamentos para el tratamiento de la hepatitis C crónica (excluyendo dicho gasto, el incremento es del 4,5%). El gasto en productos farmacéuticos y sanitarios por receta médica u orden de dispensación en 2015 (9.793,31 millones de euros) aumentó un 1,4% respecto a 2014. Finalmente, el gasto en productos sanitarios sin receta médica u orden de dispensación ascendió a 3.983,47 millones de euros (un 7,2% mayor que en 2014).

La difusión de estos datos supone un hito importante en la información disponible en esta materia, dado que permitirá disponer de información pública de manera novedosa sobre:

- Gasto farmacéutico hospitalario, en término de gasto real devengado, adicionalmente al disponible en términos de PVL.
- Gasto en productos farmacéuticos y sanitarios por receta médica u orden de dispensación, igualmente en términos de gasto devengado.
- Gasto en productos sanitarios, sobre el que hasta el momento no se disponía de ningún tipo de información pública.

Como elemento a destacar, la mejora de la información que prevé la reforma facilita el seguimiento del gasto del sector sanitario y farmacéutico, incluido el de carácter hospitalario para el que hasta ahora no se contaba con información comparable en términos de gasto devengado.

De conformidad con el Acuerdo CDGAE de 31 de marzo de 2016, el reparto de los fondos del FLA correspondientes al segundo trimestre de 2016 queda condicionado a la adhesión al instrumento de sostenibilidad del gasto sanitario y farmacéutico.

Así, las Comunidades Autónomas que se adhieran al instrumento, se comprometen a que dichos gastos, representativos de un porcentaje muy significativo de los gastos en transferencias y en bienes corrientes y servicios, evolucionen por debajo de la tasa de referencia aplicable para la regla de gasto y quedarán sometidas a unos límites en el gasto sanitario que será objeto de seguimiento y evaluación. De este modo, la variación interanual de su gasto farmacéutico y en productos sanitarios no podrá superar la tasa de referencia del PIB a medio plazo de la economía española, de forma compatible con la regla de gasto prevista en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, crecimiento, que para el ejercicio 2016, está establecida en un 1,8%.

En caso de incumplimiento, la Comunidad Autónoma:

- No podrá aprobar cartera de servicios complementaria ni prestar servicios distintos de la cartera común de servicios del sistema
- Su acceso a los recursos económicos que en materia sanitaria se realice por parte de la AGE estará sujeto al informe previsto en el artículo 20.3 de la LOEPSF

Se prevén asimismo una serie de consecuencias favorables, como compensaciones por parte de la industria en el caso de superarse las tasas previstas. Dichas compensaciones, que pueden ser monetarias, se contienen en los protocolos referidos más adelante.

Las modificaciones normativas se ven complementadas con diferentes actuaciones de colaboración y cooperación con las Comunidades Autónomas y las asociaciones representativas de los sectores empresariales en

materia sanitaria, permitiendo la evaluación de los elementos que intervienen en la evolución del gasto farmacéutico y en productos sanitarios, con la finalidad de anticipar las medidas necesarias para procurar la sostenibilidad del gasto sanitario, y unido a la mejora de la calidad del gasto en este ámbito.

En este sentido, desde mediados de 2014 se han llevado a cabo una serie de trabajos, conjuntamente con el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y los principales agentes del sector, al objeto de mejorar la eficiencia, la sostenibilidad y la calidad de los servicios públicos sanitarios. Destaca en este ámbito el protocolo de colaboración suscrito entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y Farmaindustria el 4 de noviembre de 2015. La constitución formal de la comisión de seguimiento prevista en el protocolo se llevó a cabo el pasado 6 de abril. En la misma reunión se abordó la concreción de las actuaciones encomendadas a la comisión de seguimiento para favorecer la sostenibilidad del gasto en productos farmacéuticos originales.

El contenido de este protocolo refuerza la cadena de la innovación y contribuye al control del gasto sanitario y farmacéutico, favoreciendo el uso eficiente de los recursos. Contiene también elementos que estimulan la competitividad del sistema sanitario y concreta determinadas líneas de actuación para favorecer la eficiencia en materia de productos farmacéuticos. Dichas medidas, así como las que se puedan derivar en relación con los medicamentos genéricos, productos sanitarios u otros gastos sanitarios se estima que pueden determinar ahorros anuales en torno a 1.000 millones de euros.

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

En este sentido, mediante los mecanismos adicionales de apoyo a la liquidez de las Comunidades Autónomas, tanto los programas de FLA como el extinto Mecanismo de Pago a Proveedores (en su tercera fase), han venido proporcionando un tratamiento especial a los servicios públicos fundamentales y a las entidades del llamado tercer sector.

Reestructuración de entidades

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

En cuanto a su impacto, puede destacarse lo siguiente:

- El objetivo de reestructuración de entidades de las CCAA ha ascendido de las 508 entidades inicialmente previstas a inicios de 2012 a un total de 896 entidades cuya reducción estaba prevista a 1 de julio de 2015, lo que supone que se han incrementado los compromisos iniciales en 388 entidades más a extinguir. Con los nuevos compromisos el porcentaje de reducción global del 21,33% del sector público instrumental existente a 1 de julio de 2010, se ha elevado hasta el 37,62% a 1 de julio de 2015.
- A 1 de julio de 2015, el total de procesos concluidos o en fases muy cercanas a su conclusión se eleva a 797 entidades (porcentaje de realización del 157% sobre el compromiso inicial)
- Los ahorros estimados derivados de los procesos de bajas netas efectivas, incluidos los procesos en curso, asciende a 2.106,42 millones de euros (periodo 2011 a 2015)

7.2. Composición de los Ingresos

La composición de los ingresos en España ha evolucionado en los últimos años y se ha incrementado el peso de la recaudación indirecta, menos distorsionante y reducido el de la directa. Para compensar el efecto regresivo de este cambio, se han introducido en la tributación directa beneficios fiscales para los más desfavorecidos e incrementado los mínimos personales y familiares para que de esta manera el conjunto del sistema no pierda poder redistributivo y sea equitativo y justo.

Si se analizan las cifras de impuestos percibidos por las Administraciones Públicas en términos de Contabilidad Nacional para el periodo 2011-15 (en millones de euros), y la evolución de sus porcentajes de participación en el total anual, la principal conclusión que se deduce de este análisis es que en estos últimos cinco años se ha producido una significativa traslación de la carga tributaria desde la imposición directa sobre las personas físicas (y, en menor medida, la gravada con impuestos especiales) hacia la imposición indirecta sobre consumo y transacciones (IVA, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados), los impuestos medioambientales y los tributos que gravan la propiedad inmobiliaria (IBI) y la riqueza/capital (Sucesiones y Donaciones, Incremento del Valor de los Terrenos, Gravamen por Revalorización de Activos).

En concreto, a lo largo del quinquenio el IRPF (incluyendo el IRNR) ha rebajado su participación en el total de impuestos del 37,7% al 32,9% (4,9 puntos porcentuales), evolución a la baja que se ha compensado con:

- la suma del IVA, ITP y AJD, que habría pasado del 29,8% al 31,4% (1,6 pp superior)
- los impuestos verdes (Valor de la Producción de Electricidad, gestión de residuos nucleares, derechos de emisión de CO₂) creados en 2013, que aportan un 1,0 pp adicional

- los impuestos sobre la riqueza (con un 0,8 pp más)
- y el IBI sobre la propiedad inmobiliaria (otros 0,6 pp)

Por su parte, las distintas medidas adoptadas para evitar la erosión de la base imponible del Impuesto sobre Sociedades (limitaciones a la deducibilidad del fondo de comercio, los gastos financieros, los gastos de amortización, las pérdidas en sociedades participadas y a la minoración de bases imponibles negativas acumuladas, pago fraccionado mínimo) y el mayor crecimiento relativo de los beneficios societarios se han traducido en un aumento en 1,8 pp de su porcentaje de participación, que compensa la pérdida relativa similar que experimentan los impuestos especiales (en buena parte ligada a la devolución del céntimo sanitario).

Es de resaltar en cualquier caso el impacto de la menor inflación sobre los ingresos impositivos 2013-15. La economía española ha registrado en los últimos años una tasa de inflación sistemáticamente inferior a la compatible con el objetivo de estabilidad de precios del BCE ("por debajo, pero cercana al 2% anual"). Este persistente escenario de inflación siempre inferior a la prevista (que, si se excluyen los efectos de subidas impositivas, llega a ser negativa a impuestos constantes) provoca, entre otras consecuencias económicas, que las bases imponibles tributarias nominales (y sus impuestos asociados) evolucionen por debajo de las proyecciones presupuestarias, incluso cuando el crecimiento de la economía real haya superado las expectativas iniciales. En consecuencia, la menor inflación ha restado impulso al esfuerzo de consolidación fiscal de los últimos años. Si se estima cuál ha sido la pérdida recaudatoria asociada a esta inflación por debajo de la prevista, se concluye que, si las tasas de inflación se hubiesen ajustado a las previstas por la Comisión para el trienio 2013-15, la necesidad de financiación de las AAPP habría sido un 0,7% inferior a la registrada el pasado año¹⁴.

Como se ha señalado, la baja inflación afecta negativamente a la recaudación tributaria, pero este impacto es mayor en el caso de determinados tributos, que presentan una elasticidad a ciclo nominal superior a 1; de manera que se reducirá su recaudación de manera más que proporcional cuando se produce un shock de inflación negativo. Esto ocurre especialmente en los impuestos progresivos pues la caída en las bases nominales asociada a la inflación provoca saltos de tramo en las escalas, en lo que se denomina contracción de tramos. En el caso de España esto se ha puesto de manifiesto en el IRPF, donde los shocks negativos en salarios y rentas nominales han tenido un impacto más que proporcional. Por ello hay que destacar que el impacto en recaudación de la baja inflación en los tributos progresivos (que muestran una mayor sensibilidad al ciclo nominal que los proporcionales), es un elemento de especial dificultad a la hora de cumplir con los objetivos de estabilidad presupuestaria.

¹⁴ Este número se obtiene de realizar un ejercicio en el cual se calcula un escenario en el que las previsiones de primavera de 2013 sobre inflación de la Comisión Europea se hubiesen cumplido. Para este contra factual se utilizan las elasticidades medias (de diferentes organismos) y se calcula el impacto que hubiera tenido el mismo ciclo pero con una inflación mayor.

8. MARCO INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA FISCAL

La intensa consolidación fiscal acometida por el Gobierno ha estado acompañada de una profunda reforma del marco legal para garantizar la disciplina fiscal en todos los niveles de la administración y fomentar la transparencia y el buen gobierno. El amplio elenco de medidas aprobadas para reformar el marco de gobernanza ha sido ampliamente detallado en las actualizaciones del Programa de Estabilidad presentadas desde el año 2012, entre las que destacan la aprobación de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera; la creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal; la aprobación de la Ley de Transparencia, acceso a la información y Buen Gobierno y el Plan para erradicar la morosidad en las Administraciones Públicas. Asimismo, debe resaltarse el esfuerzo realizado para incrementar la frecuencia y calidad de los datos de ejecución presupuestaria en términos de contabilidad nacional, que están resultando clave para desarrollar una mejor vigilancia y control de las finanzas públicas en todos los niveles de la Administración.

En el ámbito presupuestario, las reformas aprobadas se han centrado fundamentalmente en la vertiente macroeconómica del Presupuesto, la mejora de los instrumentos de coordinación presupuestaria entre las distintas administraciones y el refuerzo de los mecanismos de prevención y corrección del déficit excesivo. Es necesario complementar estas reformas con mejoras en la gestión del Presupuesto, cuyo marco legal de referencia se articula en la Ley General Presupuestaria. En este sentido, se está estudiando una futura reforma de esta ley, en la que la regulación se adapte a las características del sector público y de la presupuestación actual, se mejore la adaptación de los procedimientos de gestión presupuestaria al nuevo marco de disciplina fiscal aprobada en España y en la UE, mejorar la homogeneización de la información presupuestaria de todas las Administraciones Públicas y simplificación de las estructuras presupuestarias

Asimismo, con el fin de continuar mejorando los procedimientos de control y marcos contables, se han iniciado ya los trabajos para aprobar un nuevo régimen jurídico de control interno en las entidades locales y para llevar a cabo una reforma de la Ley General de Subvenciones (reforzar la lucha contra el fraude, cumplir con la "doctrina Deggendorf", régimen de simplificación para la determinación de costes imputables a la subvención) con las que se reforzará el control del gasto público.

Por último, en relación con la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, se está trabajando en un convenio de colaboración con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para regular los flujos de información y completar, así, la regulación de la institución fiscal independiente de España.

Nuevo régimen jurídico del control interno en las entidades locales

Con el fin de fortalecer los mecanismos de control interno en el ámbito local, está en tramitación un Real Decreto por el que se regula el control interno en

las Entidades Locales del sector público local. Este Real Decreto trae causa de la propia Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, y ya cuenta con el dictamen favorable del Consejo de Estado, que se emitió el 17 de septiembre de 2015.

La iniciativa tiene como objetivo dotar a las Entidades Locales de una estructura de control interno basada en la independencia funcional, acorde con estándares técnicos y metodológicos generalmente aceptados, tomando como referencia el modelo de la Intervención General de la Administración del Estado, sin perjuicio del respeto al principio de la autonomía local y a su capacidad para auto organizarse. En este sentido, cabe destacar lo siguiente:

- El modelo desarrollado por las entidades locales en el marco de este reglamento debe garantizar, a partir de los riesgos detectados, el control efectivo anual del 80% del presupuesto consolidado, como resultado de la aplicación de la función interventora y de control financiero, y del 100% en el ciclo de tres años.
- Para una mayor transparencia y publicidad de los resultados del control de las entidades locales, será obligatorio la elaboración de un informe anual en el que se resumirán los principales resultados del control interno, que será puesto en conocimiento del Pleno, del Tribunal de Cuentas y de la IGAE. Asimismo, será necesario poner en conocimiento del Pleno de la Corporación Local y del Tribunal de Cuentas las discrepancias entre órganos gestores.
- Se impulsa la sistematización y homogeneidad en los criterios de control, concretando unos estándares mínimos de referencia, basados en los Acuerdos de Consejo de Ministros para el ámbito estatal en relación con la función interventora, y en la aplicación de las normas de auditoría del sector público estatal.
- Por razones operativas, se desarrolla un régimen especial simplificado para aquellos municipios de reducidas dimensiones y medios.
- Por último, se prevé un papel activo de la Intervención General de la Administración del Estado en la programación de actuaciones de formación, así como la posibilidad de acordar convenios de colaboración con el alcance y condiciones recogidas en el propio reglamento. Por otra parte, en el supuesto de insuficiencia de medios, se regula la posibilidad de establecer mecanismos de colaboración con otras instituciones públicas y, en su caso, la contratación de servicios externos.

Oficina Nacional de Evaluación

Continuando con las mejoras de eficiencia del gasto público y, en particular, para impulsar la calidad de las inversiones que realizan las Administraciones Públicas, se ha creado la Oficina Nacional de Evaluación (disposición adicional trigésimo sexta de la Ley 40/2015). En concreto, le corresponde a la Oficina Nacional de Evaluación realizar un análisis integral de la sostenibilidad financiera de los contratos de concesiones de obras y contratos de concesión de servicios públicos en la Administración General del Estado y en las Corporaciones Locales, sin perjuicio que las Comunidades Autónomas puedan

adherirse a la misma. Para ello, la Oficina realizará un análisis a medio y largo plazo de las inversiones, así como una evaluación de los criterios e instrumentos elegidos para materializar las inversiones.

Con la creación de esta oficina se persigue un triple fin:

- Mejorar la eficiencia del gasto público como elemento esencial de la política fiscal.
- Impulsar la inversión pública y privada en sectores relevantes para la competitividad de la economía y con un elevado efecto sobre la producción nacional y el empleo.
- Analizar la eficiencia, sostenibilidad y viabilidad de los proyectos de inversión que se llevan a cabo con financiación tanto pública como privada.

Con la creación de esta Oficina, España se une a los países de la UE que han creado un órgano específico encargado de velar por la eficiencia, sostenibilidad y viabilidad de los proyectos de inversión, prestando una especial atención a aquellas inversiones que se llevan a cabo con financiación tanto pública como privada.

La composición, organización y funcionamiento de la Oficina Nacional de Evaluación se determinará mediante Orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, que está actualmente en tramitación.

Se da cumplimiento así a la Recomendación del Consejo número 7 de 8 de julio de 2014, en la que se recomendaba establecer un observatorio que contribuya a la evaluación de los grandes proyectos futuros de infraestructura.

Por otra parte, y dada la notable influencia que tiene la contratación pública en el conjunto de la economía uno de los elementos que tendrá una relevancia en objetivo general de modernizar la Administración y contribuir al crecimiento económico será la previsible aprobación de las dos leyes de transposición del nuevo paquete de Directiva comunitarias sobre contratación pública de febrero de 2014.

Los principales objetivos que persiguen estas leyes serían:

- Reducir las cargas administrativas para las empresas
- Aumentar la competencia, promoviendo el acceso de las Pymes a los contratos públicos
- Ayudar a luchar contra la morosidad de las empresas
- Introducir mayores exigencias en materia de publicidad y transparencia
- Modernizar la economía a través del apoyo a la I+D
- Utilizar la contratación pública como instrumento complementario de políticas sociales

A pesar de que los trabajos de elaboración comenzaron en enero de 2014 (antes incluso de la aprobación de las Directivas), la compleja tramitación

administrativa de los anteproyectos de ley y la disolución de las Cortes Generales por la convocatoria de elecciones generales en noviembre de 2015, han impedido su remisión a Cortes para su tramitación parlamentaria. No obstante, ya se ha concluido completamente toda la tramitación administrativa con la recepción del dictamen favorable del Consejo de Estado.

Para evitar los problemas que puedan derivarse de la falta de transposición de las Directivas, ya se han incorporado al ordenamiento jurídico español varias cuestiones importantes de las Directivas de contratación mediante la modificación puntual del vigente Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público:

- la regulación de la acreditación por el empresario de su solvencia económica y financiera (incorporada a través del Real Decreto-Ley 10/2015, de 11 de septiembre, por el que se conceden créditos extraordinarios y suplementos de crédito en el presupuesto del Estado y se adoptan otras medidas en materia de empleo público y de estímulo a la economía);
- la nueva regulación de las prohibiciones de contratar; y la nueva regulación de la responsabilidad del concesionario, en línea con lo previsto en la Directiva de Concesiones sobre la necesaria asunción del riesgo operacional por aquél (ambas cuestiones, a través de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público);
- la nueva regulación de los contratos reservados a centros especiales de empleo, empresas de inserción o que se ejecuten en el marco de programas de empleo protegido (a través de la Ley 31/2015, de 9 de septiembre, por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la Economía Social).

Asimismo, en previsión de la aplicación del efecto directo de determinadas cuestiones de las Directivas y en aras de facilitar a los órganos de contratación la aplicación de dichas disposiciones y garantizar su cumplimiento, se ha aprobado una Recomendación de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, donde se tratan aspectos esenciales como la tipificación de los contratos sujetos a regulación armonizada, los anuncios de los contratos a publicar en el DOUE, o los plazos establecidos para la presentación de ofertas. En breve se aprobará una segunda Recomendación relativa a la aplicación del Documento Europeo Único de Contratación.

Por último y en relación con lo señalado por la Comisión en el Informe País 2016 sobre la falta de una política de contratación pública coherente a todos los niveles de Gobierno y deficiente coordinación a estos niveles, hay que destacar el importante esfuerzo de coordinación que se está llevando a cabo promoviendo la suscripción de convenios con las Comunidades Autónomas para facilitar la transparencia y la utilización conjunta de instrumentos de publicidad y gestión de la contratación (hasta la fecha se han suscrito 17 convenios cuyo contenido está relacionado con la Plataforma de contratación y ROLECE). Asimismo hay que destacar la labor desarrollada por

la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación desde su creación en 2013, siguiendo las líneas estratégicas comunitarias, y que opera como central de contratación única tanto para el ámbito subjetivo obligatorio estatal como para las Comunidades Autónomas y Entidades Locales que deseen adherirse al mismo. El procedimiento de contratación en esta Dirección General se desarrolla con total transparencia, a fin de eliminar cualquier irregularidad pudiera darse en la contratación pública.

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

El compromiso de España con la disciplina fiscal se refleja en la creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal a finales de 2013. Desde entonces España cuenta con una de las Instituciones Fiscales Independientes con una de las plantillas más numerosas, en comparación con las creadas en otros países de la UE, y con amplias competencias para velar por la estabilidad presupuestaria en todos los niveles de la administración.

En el ejercicio 2015 ha sido el primero en el que la AIREF ha consolidado su actividad a lo largo de un ciclo presupuestario completo, publicando todos los informes previstos en su normativa. Así, se han realizado trece informes, una opinión, cinco documentos de trabajo y un documento informativo sobre la regla de gasto.

En el Informe País 2016, la Comisión indica que algunos aspectos del marco regulador de la AIREF obstaculizan su papel como entidad de supervisión. Con el fin de impulsar la transparencia, en la web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas se ha comenzado a publicar las respuestas a las recomendaciones de la AIREF que dan cumplimiento al principio “cumplir o explicar”. Asimismo, también se publican las peticiones de información realizadas por la AIREF canalizadas a través de la Central de Información. Hasta el 31 de marzo de 2016 en total se habían contestado 78 peticiones, de las 81 realizadas, con un periodo medio de respuesta de 15 días. Aproximadamente el 80% de las peticiones se ha contestado con información que ha tenido que ser elaborada, frente al 20% que se refería a información pública.

Por otra parte, durante el ejercicio 2015, se ha completado el marco regulatorio de la AIREF con la aprobación de la Orden HAP/1287/2015, de 23 de junio, por la que se determinan la información y procedimientos de remisión que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas tendrá con carácter permanente a disposición de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. Esta Orden desarrolla el artículo 4.2 de la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, que prevé que la Autoridad tendrá a su disposición la información económico-financiera relativa a las distintas Administraciones Públicas. Con el fin de garantizar la eficiencia y evitar duplicidades en la remisión de información, el acceso a la información se realizará preferentemente a través del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, sin perjuicio de que pueda requerirse directamente información adicional a las correspondientes

Administraciones Públicas, en concreto cuando la información obtenida a través del Ministerio no resultara suficiente, completa o requiriera de alguna aclaración. Asimismo, se prevé que mediante Orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, previo informe de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, se determinarán los datos y documentos y procedimientos de remisión, incluidos los telemáticos, que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas tendrá con carácter permanente a disposición de la mencionada Autoridad.

Por otra parte, el artículo 6 del Estatuto Orgánico de la Autoridad, regulado en el Real Decreto 215/2014, de 28 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal establece que mediante Orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, previo informe de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, se determinarán los datos, documentos y procedimientos de remisión, incluidos los telemáticos, que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas tendrá con carácter permanente a disposición de la mencionada Autoridad, así como el acceso de la misma a la información adicional que ésta pudiera requerir.

Esta Orden tiene como objeto el desarrollo de lo señalado en dichos preceptos de la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, y del Estatuto Orgánico con el doble propósito de garantizar, por un lado, el acceso de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal a cuanta información resulte necesaria para el desarrollo de sus funciones y, por otro, de coordinar los flujos de información a la citada Autoridad con los ya existentes entre las Administraciones Públicas a efectos de evitar la aparición de duplicidades e ineficiencias.

La Orden pone la Central de información económico-financiera de las Administraciones Públicas del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas al servicio de AIREF, en un importante ejercicio de transparencia, centralización y tratamiento sistemático de la información económico-financiera del sector público, al canalizar de manera eficiente la información referida a las Administraciones Públicas que es obtenida por el Ministerio de Hacienda y que éste pone al servicio de la AIREF, evitando a las restantes Administraciones Públicas la duplicación innecesaria de los canales de suministro de información.

Continúa la mejora de la transparencia y del acceso a la información pública

La creación de un Portal de la Transparencia, (Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno) cuya puesta en servicio en diciembre de 2014 constituye un hito en España, al estar disponible en un único punto el conjunto de la información generada por la Administración General del Estado, de manera que toda la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, facilitando el conocimiento de cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan las instituciones.

El Portal de la Transparencia también sirve como herramienta para que los ciudadanos puedan solicitar información de forma electrónica, tener información acerca del estado de su solicitud, así como recibir respuestas en plazo y de forma adecuada.

El portal contiene 24 categorías diferentes de información de publicidad activa que se agrupan en cuatro áreas: institucional; normativa; contratos, convenios, subvenciones y bienes muebles; y presupuestos, fiscalización e informes.

En diciembre de 2015, prácticamente un año después de su puesta en funcionamiento, se libera una versión mejorada del Portal de la Transparencia aportando nuevos elementos de información y una mayor capacidad y flexibilidad en la gestión de sus contenidos, factores catalizadores de la dinamización del acceso a la información pública y, en definitiva, de la cultura de la transparencia.

Desde su puesta en marcha y hasta marzo de 2016, los resultados de funcionamiento del Portal pueden resumirse en las siguientes cifras:

- La información publicada ha pasado de algo más de 500.000 registros de datos en enero de 2015 hasta los más de 1.370.000 a los que se tiene acceso actualmente.
- El Portal contabiliza más de 4.880.000 de páginas vistas.
- Los ciudadanos han realizado más de 4.569 solicitudes de acceso a la información a través del Portal.
- Por su parte, el canal Twitter ha tenido un crecimiento exponencial, contando en la actualidad con cerca de 5.800 seguidores y más de 2.300.000 de visualizaciones.

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

Desde su puesta en funcionamiento, el Consejo ha tenido 1.306 entradas entre peticiones de información, consultas sobre la Ley 19/2013, reclamaciones, quejas y denuncias. Asimismo ha firmado convenios con varias Comunidades Autónomas para la tramitación de las reclamaciones de sus ciudadanos: Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, La Rioja, Extremadura, Ceuta y Melilla.

Dentro de las medidas previstas en la instrumentación del principio de transparencia establecido en el capítulo V de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, se establece la creación de una central de información, de carácter público, que provea

de información sobre la actividad económico-financiera de las distintas Administraciones Públicas.

La creación de la Central de Información Económico-Financiera de las Administraciones Públicas, realizada a través del Real Decreto 636/2014 tiene como objetivo reunir toda la información económico-financiera de carácter público de las Administraciones y sus entidades u organismos vinculados. La Central de Información contiene información económico-financiera coordinada, ordenada, elaborada con unos criterios homogéneos y referida a las distintas administraciones públicas, resulta fundamental para cumplir con el principio de transparencia en la información pública. Está alojada en el portal del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y cualquier ciudadano puede consultarla accediendo al Canal Central de Información¹⁵.

Provee información global del sector público, y en particular de las siguientes materias: contabilidad nacional, presupuestos, cuentas públicas y sistemas de financiación, seguimiento de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, periodos medios de pago a proveedores, impuestos, catastro, costes de personal y pensiones públicas, fondos europeos, inventario de entes públicos, Programas de estabilidad, Planes presupuestarios y otra información económico-financiera. Desde febrero de 2016, además, la central de información ofrece un acceso en base de datos (CIFRA) a información general del sector público.

Por otro lado, dentro de las medidas integrantes del Plan de Regeneración Democrática que ha impulsado el Gobierno español en su objetivo de luchar contra la corrupción y de restablecer la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas se ha aprobado la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.

Esta norma incide en aspectos relevantes en el comportamiento de los altos responsables públicos, esto es, los miembros del Gobierno y los altos cargos de la Administración General del Estado, y busca reforzar la integridad y la vocación de servicio público de los mismos. La nueva ley amplía el ámbito de aplicación de la norma a la que sustituye, aplicándose también a cargos no afectados por las normas anteriores, como son los cargos directivos del sector público empresarial.

Se establece un régimen de prevención de conflictos de intereses en línea con el de los países más avanzados de nuestro entorno, determinándose qué se entiende por conflictos de intereses, y se instituyen los mecanismos para detectarlos y prevenirlos, como son un régimen de abstención y comunicación a la Oficina de Conflictos de Intereses, limitaciones patrimoniales a la participación en sociedades que tengan relaciones contractuales con el sector público y restricciones a la gestión de activos financieros.

¹⁵ www.minhap.gob.es o bien directamente en www.centraldeinformacion.es

Asimismo se amplían los mecanismos de control de conflictos de intereses y se endurecen los requisitos para otorgar la compatibilidad al cese. Se amplía la información que se ha de proporcionar al Congreso de los Diputados, acerca del número de altos cargos y del cumplimiento de sus obligaciones.

En el Informe País 2016 se señala la falta de independencia de la Oficina de Conflicto de Intereses debido a su adscripción al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Si bien es cierto que dicha Oficina está adscrita al citado Ministerio (lo cual ha de ser así a efectos presupuestarios), su independencia está salvaguardada por esta ley. En efecto, la ley refuerza el control del cumplimiento de sus disposiciones dotando a la Oficina de Conflicto de Intereses de nuevas competencias y medios para desarrollar sus funciones con las máximas garantías de competencia, transparencia e independencia; así su director debe pasar por una audiencia en el Congreso de los Diputados, y tiene la protección legal de no solicitar ni recibir instrucciones.

ANEXO

**Cuadro A.1. Impacto de los principales cambios normativos sobre el déficit.
(Impacto diferencial respecto al año anterior, CN)**

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

	2015	2016	2017	2018
Gastos (*)	0,34	0,67	0,34	0,14
<i>Acuerdo de no disponibilidad del Estado</i>		0,18		
<i>Restitución de Paga extra empleados públicos 2012 y aumento 1% salarios</i>	-0,29	-0,04	0,13	0,01
<i>Empleo Público (medidas de personal, no reposición)</i>	0,09	0,07	0,04	0,04
<i>Políticas de mercado de trabajo</i>	0,02	0,03	-0,02	-0,01
<i>CORA</i>	0,09	0,07	0,00	0,00
<i>Devolución por aplicación de sentencia TJUE (céntimo sanitario)</i>	0,19	0,00	0,00	0,00
<i>Medidas CCAA (excluidas anteriores e intereses)</i>	0,02	0,18	0,05	0,02
<i>Medidas Entidades Locales (excluidas anteriores e intereses)</i>	0,13	0,10	0,04	0,01
<i>Gasto Seguridad social</i>	0,09	0,10	0,10	0,08
Ingresos	-0,45	-0,04	0,04	0,03
Impuestos totales	-0,53	-0,17	-0,01	0,00
IRPF e Impuestos sobre no residentes	-0,33	-0,22	-0,10	0,00
Impuesto sobre sociedades	-0,26	-0,14	0,01	0,00
Medidas de lucha contra el fraude	0,09	0,09	0,09	0,00
Impuestos especiales y fiscalidad medioambiental	0,00	0,00	0,01	0,00
IVA	-0,07	0,11	0,00	0,00
Tasas e Imp. Transacciones Financieras	0,03	-0,02	0,00	0,00
<i>Medidas CCAA</i>	-0,03	0,05	-0,01	-0,01
<i>Medidas Entidades Locales</i>	0,09	0,04	0,03	0,02
<i>Ingresos cotizaciones Seguridad social</i>	0,02	0,05	0,03	0,02
Total	-0,10	0,63	0,39	0,18
PIB millones	1.081.190	1.121.140	1.162.777	1.209.461
(*) Las medidas de gasto de personal incluyen el consolidado de AAPP, no se incluyen por tanto en las filas de CCAA y Entidades Locales. Las enajenaciones de activos reales de CCAA se incluyen como menor gasto de inversiones (criterio de CN). Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.				

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

	2015 (A)	2015 (A)	2016 (F)	2017 (F)	2018 (F)	2019 (F)
	Nivel (millones €)	% del PIB				
Gasto en Programas de la UE financiados completamente con fondos de la UE	5.063	0,5	0,0	0,0	0,0	
Gasto cíclico en prestaciones por desempleo	20.590	1,9	1,7	0,0	0,0	
Efectos de medidas discrecionales de ingresos						
Gasto de intereses	33.122	3,1	2,9	2,7	2,6	
(A) Avance; (F) Previsión. Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.						

Actualización del Programa de Estabilidad 2016-2019

Cuadro A.3. Impacto presupuestario esperado de las medidas de ingresos adoptadas y previstas: Tributos
(Estado antes de cesión)

Medidas	Descripción	Objetivo (gasto/ingreso)	Principio contable	Estado de adopción	Millones de euros			
					2015	2016	2017	2018
IRPF					-3.449	-2.355	-1.205	0
Medidas de 2012 y 2013	La eliminación de la deducción de vivienda, la eliminación y reintegro parcial de la paga extra de los empleados públicos, reducción 20% rendimiento neto positivo en dos primeros ejercicios (est. directa), "Business angels": deducción 20% inversión y exención ganancias patrimoniales	Ingresos	Caja y CN	Real Decreto Ley 20/2012 de 13 de julio. Ley 16/2012, de 27 de diciembre. Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo. Ley 14/2013 de emprendedores	423	222	-571	
Reforma IRPF	Se modifica numerosos aspectos del impuesto tales como los tramos de renta, los tipos de gravamen, el tratamiento de determinados productos de inversión e introducen nuevas deducciones familiares	Ingresos	Caja y CN	Ley 26/2014, de 27 de noviembre, por la que se modifican la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de No Residentes, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2004, de 5 de marzo, RDL 1/2015 y otras normas tributarias	-2.352	-2.577	-634	
	Anticipo de la Reforma	Ingresos	Caja y CN	RDL 9/2015 de 10 de julio. Anticipo de la bajada de tipos prevista para 2016 a julio de 2015	-1.520			
	Impacto total	Ingresos	Caja y CN	Ley 26/2014, de 27 de noviembre, por la que se modifican la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de No Residentes, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2004, de 5 de marzo, RDL 1/2015 y otras normas tributarias	-3.872	-2.577	-634	
Impuesto Sociedades					-2.823	-1.514	60	0
Limitación de la deducibilidad de los gastos de amortización	Límite a la deducibilidad fiscal de las amortizaciones del inmovilizado material realizadas por grandes empresas. Quedan excluidas las pymes y micropymes	Ingresos	Caja y CN	Ley 16/2012, de 27 de diciembre	-1.871			
Gravamen por revalorización de activos	El gravamen permite la actualización de balances por parte de los sujetos pasivos del IS, los contribuyentes del IRPF que realicen actividades económicas y los contribuyentes del IRNR que operen en territorio español a través de un establecimiento permanente. La actualización tendrá carácter voluntario, y está sometido a una carga fiscal del 5 por 100 del importe de la actualización	Ingresos	Caja y CN	Ley 16/2012, de 27 de diciembre	-6			
Tipos reducidos 15%/20% nuevas empresas en dos primeros ejercicios	Se establece un tipo de gravamen del 15 por ciento para los primeros 300.000 euros de base imponible, y del 20 por ciento para el exceso sobre dicho importe, aplicable el primer periodo impositivo en que la base imponible de las entidades resulta positiva y en el periodo impositivo siguiente a este	Ingresos	Caja y CN	Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero (Posteriormente tramitado como Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo)	-29			
Devolución 80% saldo pendiente deducción I+D+i	Las deducciones por gastos e inversiones en I+D+i podrán opcionalmente ser objeto de aplicación sin quedar sometida a ningún límite en la cuota y resultar abonada, con un descuento del 20% de su importe, cuando no hayan podido aplicarse por insuficiencia de cuota	Ingresos	Caja	Ley 14/2013 de emprendedores	-46			
Reforma IS	Bajada de tipos al 25% en dos años, creación de reserva de capitalización y reserva de nivelación. (ex post)	Ingresos	Caja y CN	Ley 27/2014 de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades	-871	-1.514	60	

Actualización del Programa de Estabilidad 2016-2019

Cuadro A.3. Impacto presupuestario esperado de las medidas de ingresos adoptadas y previstas: Tributos
(Estado antes de cesión)

(Continuación)

Medidas	Descripción	Objetivo (gasto/ingreso)	Principio contable	Estado de adopción	Millones de euros			
					2014	2015	2016	2017
Nueva fiscalidad medioambiental	Impuesto sobre el Valor de la Extracción de Gas, Petróleo y Condensados	Ingresos	Caja y CN	Ley 8/2015, de 21 de mayo	0	0	2	0
Otros impuestos directos	IRNR	Ingresos	Caja y CN		-82	-56	-8	0
IVA					-710	1.237	0	0
Creación del Régimen de IVA de Caja	Régimen especial de carácter optativo, permite a los sujetos pasivos retrasar el devengo y la consiguiente declaración e ingreso del IVA repercutido hasta el momento del cobro a sus clientes aunque se retrase			Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización introduce el Régimen especial del criterio de caja	65			
IVA importación nuevo régimen	A raíz de la modificación operada en la Ley del IVA por la Ley 28/2014 de 27 de noviembre se ha incluido la posibilidad de que, bajo ciertos requisitos, las cuotas del Impuesto a la Importación se ingresen en la declaración-liquidación correspondiente al período en que se reciba el documento en el que conste la liquidación practicada por la Administración	Ingresos	Caja y CN	Real Decreto-ley 9/2011, de 19 de agosto	-1.162	1162		
Sanitarios y notarias. IVA de caja		Ingresos	Caja y CN		387	75		
Impuestos especiales					1.952	-6	0	0
Hidrocarburos	Devolución del Céntimo Sanitario	Gasto	Caja y CN	Sentencia judicial que obliga a devolución del "céntimo sanitario" devuelto en 2014	2.011			
Electricidad	Exención parcial para consumidores industriales.	Ingresos	Caja y CN	Ley 16/2013 de fiscalidad medioambiental	-59	-6		
Otros impuestos indirectos y medioambientales					66	16	60	0
Impuestos sobre gases fluorados. Nuevo Impuesto sobre los Gases Fluorados de Efecto Invernadero. Se trata de un impuesto que actúa sobre las emisiones de hidrocarburos halogenados	Nuevo tributo medioambiental sobre determinados consumos.	Ingresos	Caja y CN	Ley 16/2013 de fiscalidad medioambiental	66	16	60	
Tasas y otros ingresos					370	-252	0	0
Canon por la utilización del agua en producción eléctrica.	Canon sobre el uso del agua. El objeto es establecer una tasa destinada a la protección y mejora del dominio público hidráulico a través de las Confederaciones Hidrográficas	Ingresos	Caja y CN	Proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla el artículo 112 bis del texto refundido de la Ley de Aguas y se regula el canon por utilización de las aguas continentales para la producción de energía eléctrica en las demarcaciones intercomunitarias	453	-228		
Tasas Judiciales		Ingresos	Caja y CN	Ley 10/2012, de 20 de noviembre y modificaciones de 2013 y 2015.	-83	-24		
TOTAL					-4.676	-2.930	-1.091	0
Plan lucha contra el fraude		Ingresos	Caja y CN	Ley General Tributaria	1.000	1.000	1.000	0
TOTAL					-3.676	-1.930	-91	0

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Cuadro A.4. Impacto presupuestario esperado de las medidas de gasto e ingreso adoptadas y previstas. Estado y Empleo y Seguridad Social (sin pensiones)

Medidas	Descripción	Objetivo (gasto/ingreso)	Estado de adopción (aprobado, proyecto)	Impacto presupuestario adicional cada año (millones euros)			
				2015	2016	2017	2018
Acuerdo de no disponibilidad de créditos de 2000 M€ en el Presupuesto del Estado para garantizar los compromisos de consolidación fiscal con la Unión Europea que se reparte de forma equilibrada entre los departamentos ministeriales	Gasto	Acuerdo de Consejo de Ministros		2.000			
Reparación de los daños causados por las inundaciones y otros efectos de los temporales de lluvia, nieve y viento acaecidos en los meses de enero, febrero y marzo de 2015	Medidas urgentes, que tengan como causa directa los temporales, fuerza mayor.	Gasto	Real Decreto-ley 2/2015, de 6 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por las inundaciones y otros efectos de los temporales de lluvia, nieve y viento acaecidos en los meses de enero, febrero y marzo de 2015	-106	106		
Devolución paga extra y aumento 1% salarios	Se reintegra a los trabajadores públicos el 50% restante de la paga extra correspondiente a diciembre de 2012	Gasto	Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016	-579	-257	579	
Tasa de reposición	La tasa de reposición durante 2015 será 0, salvo en sectores prioritarios en los que será del 50%. Aumenta la tasa en Proyecto de Ley PGE 2016	Gasto	Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016	202	202	71	71
Establecimiento de una TARIFA PLANA en las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social y prórroga 2015 y Mínimo exento desde 2015	Con el objetivo de incentivar la contratación indefinida y que supongan creación de empleo neto se creó una tarifa plana de cotización, hasta marzo 2015. Con objeto de consolidar la evolución positiva de la contratación indefinida y potenciar su impacto para los colectivos con mayores dificultades para la inserción laboral estable, se fija un mínimo exento en la cotización empresarial por contingencias comunes a la Seguridad Social, del que se beneficiarán todas las empresas que contraten de forma indefinida y creen empleo neto. Los primeros 500 euros de la base mensual correspondiente a contingencias comunes quedarán exentos de cotización empresarial cuando el contrato se celebre a tiempo completo. Cuando el contrato se celebre a tiempo parcial, dicha cuantía se reducirá en proporción al porcentaje en que disminuya la jornada de trabajo, que no podrá ser inferior al 50 por 100 de la jornada de un trabajador a tiempo completo. Duración 1-3-2015 a 31-8-2016	Ingreso	Real Decreto Ley 3/2014, de 28 de febrero, de medidas urgentes para el fomento del empleo y la contratación indefinida. Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico. Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social	-285	427	260	194
Sistema de liquidación directa de las cotizaciones a la Seguridad Social	El nuevo sistema de liquidación directa de cotizaciones a la Seguridad Social permitirá adoptar un papel activo en el proceso de recaudación, pasando de un modelo de autoliquidación de cuotas por parte de las empresas a un modelo de facturación	Ingreso	Ley 34/2014, de 26 de diciembre, de medidas en materia de liquidación e ingreso de cuotas de la Seguridad Social	25	114	126	
Ley de Mutuas	Supone una modernización del funcionamiento y gestión de estas entidades, reforzando los niveles de transparencia y eficiencia, y contribuyendo en mayor medida a una mejor utilización de los recursos y la lucha contra el absentismo laboral injustificado y a la sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social. IT 206M y 330M ingresos utilización de servicios sanitarios por terceros y venta servicios de prevención: 25M ahorro control gestión	Ingreso / gasto	Ley 35/2014, de 26 de diciembre, por la que se modifica el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social en relación con el régimen jurídico de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social	587	-26		

Actualización del Programa de Estabilidad 2016-2019

Cuadro A.4. Impacto presupuestario esperado de las medidas de gasto e ingreso adoptadas y previstas. Estado y Empleo y Seguridad Social

(Continuación)							
Programa extraordinario de activación para el empleo	Programa de activación de desempleados de larga duración que hayan agotado otras prestaciones y subsidios y tengan cargas familiares. El programa combina acciones específicas de activación y una ayuda económica temporal de seis meses de duración, compatible con el empleo. Contribuye así a dos objetivos. Por un lado, atender la situación de estos desempleados y contribuir a mantenerlos en activo. Por otro, impulsar la modernización de los servicios públicos de empleo, garantizando un tratamiento personalizado de los beneficiarios y una mayor vinculación entre políticas activas y pasivas. La duración del Programa está prevista hasta el 15 de abril de 2016 y se prevé una evaluación del impacto del mismo en términos de empleabilidad	Gasto	Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo	-160	0	20	-140
Nuevos requisitos de acceso a la Renta activa de inserción	Los requisitos de acceso a la RAI fueron modificados para incrementar su vinculación con las políticas activas de empleo y fortalecer el cumplimiento del compromiso de actividad	Gasto	Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo. Disposición final tercera	19			
Finalización del programa de bonificaciones y reposición de medidas de regulación de empleo suspensivas	La bonificación y el derecho de reposición de prestaciones no fueron prorrogadas en 2014 dadas las previsiones de mejora de la actividad económica	Gasto	RD-ley 1/2013, de 25 de enero. Ley 3/2012, de 6 de julio	233	294	-294	
Racionalización orgánica en la AGE prevista en CORA	Supone la adopción de medidas de supresión, fusión, integración o racionalización de entes del sector público estatal	Gasto	Ley 15/2014 de racionalización del sector público estatal y otras medidas de reforma administrativa; RD 701/2013 de racionalización; Diversos Acuerdos del CM	135	110		
Medidas CORA de Eliminación de duplicidades administrativas	Supone la ejecución de 120 medidas de diagnóstico y eliminación de duplicidades, tanto en el seno de la AGE como con CCAA y EELL, en su caso. Ejemplos: planificación conjunta de contribuciones a Organismos Internacionales; plataforma de contratación única; centralización de encuestas	Gasto	70 medidas CORA, (de 120 de eliminación de duplicidades) implantadas. 30 en fase muy avanzada y 20 en ejecución	260	160		
Mejoras CORA en la gestión de la AGE	Medidas de racionalización interna de la AGE: plan inmobiliario, parques móviles, centralización de la contratación, viajes y dietas; Mejora en gestión de Tesorería	Gasto	Racionalización arrendamientos de inmuebles y venta de patrimonio infrautilizado; Ley 15/2014 de Racionalización del SP estatal y otras medidas de reforma administrativa; creación del Inventario de Vehículos Oficiales; Instrucción MINHAP viajes y dietas 2013; RD 256/2012 modificado; creación de la DG de Racionalización y centralización de la contratación; acuerdos marco y contratos centralizados; modificación Reglamento General de Recaudación	412	225		
Mejoras TIC en la gestión del Estado	Medidas de desarrollo TIC para la prestación más eficiente de servicios a los ciudadanos: citas previas, portales, servicios compartidos entre Administraciones. Produce ahorros para ciudadanos y empresas, y AGE	Gasto	Creación de la DGTIC (modificación de RD 256/2012), desarrollos informáticos	144	130		
Medidas CORA de simplificación TIC en el ámbito sanitario: Receta electrónica interoperable; Historia clínica digital; BD de tarjeta sanitaria	Extensión de la receta electrónica interoperable desde cualquier CCAA, con disponibilidad de la historia clínica digital, potenciando la base de datos de tarjeta sanitaria electrónica	Gasto	Real Decreto 702/2013, de 20 de septiembre, por el que se modifica el Real Decreto 183/2004, de 30 de enero, por el que se regula la tarjeta sanitaria individual. Convenios con CCAA; medida en avanzado estado de implantación	46	104		
Reformas de pensiones	Reformas de pensiones desde 2011 y 2013 (jubilación, jubilación anticipada, índice de revalorización y factor de sostenibilidad), con impacto diferencial sobre gasto futuro en pensiones	Gasto	Ley 27/2011, de reforma de la Seguridad Social; RDL 5/2013; Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización	1.000	1.148	1.200	1.000
Total				1.934	4.737	1.962	1.125

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Actualización del Programa de Estabilidad 2016-2019

Cuadro A.5. Impacto presupuestario esperado de las medidas de gasto e ingreso adoptadas y previstas por las Comunidades Autónomas

Medidas	Descripción	Objetivo (gasto/ingreso)	Impacto presupuestario adicional cada año (millones €)				
			ESA Code	2015	2016	2017	2018
Gasto personal	Medidas de gestion/planificacion personal y retribuciones	D1	-2.064	0	520	110	300
	No reposición	D1	589	295	295	295	295
Acuerdos no Disponibilidad ART. 25.1 LOEPSF	Acuerdos de no disponibilidad	Varios	0	1.510	0	0	0
Gastos farmacéuticos y en productos sanitarios	Gastos farmacéuticos derivados de la compra centralizada de medicamentos	D63	10	100	100	100	0
	Otras medidas en materia de farmacia y productos sanitarios	D63	48	425	450	150	0
Medidas en gastos corrientes y conciertos	Medidas de ahorro relacionadas con prestación de servicios y suministros	P2	37	82	15		0
	Otras medidas del capítulo II	P2	0	0	0	0	0
Gastos financieros e intereses (No afecta AAPP)	Ahorro intereses mejora condiciones mecanismos de financiación	D41	3.121	-760	0	-161	-15
Transferencias corrientes	Otras del capítulo IV	Otro gasto corriente	79	-80	50	0	0
Transferencias de capital	Otras del Capítulo VII	D92,D99	0	0	0	0	0
Resto de medidas	Resto de medidas (inversiones)	P51	0	0	0	0	0
Total medidas gastos			1.819	1.572	1.430	493	580
	Impuesto Renta Personas Físicas y otros directos	D51	29	-14	-12	-3	0
	Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones	D91	30	-23	-9	3	3
	Impuesto sobre el Patrimonio	D5	0	15	-3	0	0
	Impuestos medioambientales	D29	44	74	0	0	0
	Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados	D21	4	62	22	0	2
	Impuesto sobre hidrocarburos	D21	-74	16	-7	0	0
	IGIC AIEM	D21	5	1	0	0	0
	Tasas	D29	31	47	0	0	0
	Otros tributos (IDEC, otros)	D29	130	101	17	0	0
	Naturaleza no tributaria	-P51	-510	279	-152	-61	7
Total medidas ingresos			-312	557	-143	-61	11
Total medidas CCAA			1.507	2.128	1.286	432	591

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

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

Medidas	Descripción	Objetivo (gasto/ingreso)	Impacto presupuestario adicional cada año (millones €)			
			ESA Code	2015	2016	2017
Gasto personal	Retribuciones	D1	-459	-204	459	0
	No reposición	D1	233	233	82	82
Gasto corriente	Reducción de gastos en compras de bienes y por servicios recibidos	P2	402	201	62	62
	Disolución de empresas	P2	394	508	305	0
Supresión de servicios	Otras medidas por el lado de los gastos. Desaparición de Entidades locales menores y supresión de servicios que no son de competencia local	P2, otro gasto	574	139	0	0
	Traspaso de competencias en materia de sanidad, educación y servicios sociales	D1, P2		0	0	0
Gestión integrada y fusiones	Gestión integrada de servicios públicos y fusiones de municipios	D1, P2	71	223	69	15
Total gastos			1.214	1.100	977	162
Tributos	Subidas tributarias, supresión de exenciones y bonificaciones voluntarias	D29	926	427	347	282
Tributos	Tasas y precios públicos	D29 Y P11				
Total ingresos			926	427	347	282
Total Entidades Locales			2.140	1.527	1.324	444

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

Cuadro A.7.1. - Ejecución presupuestaria trimestral para el conjunto de las Administraciones Públicas y cada uno de sus subsectores

Millones €	2015				2016
	T1	T2	T3	T4	Hasta febrero*
Saldo total por subsectores					
1. Total Administraciones Públicas	18.324	18.769	25.367	13.948	nd
2. Administración Central	11.039	6.574	15.623	5.987	4.527
3. Comunidades Autónomas	-1.067	2.224	2.676	4.010	-351
4. Corporaciones Locales	4.364	4.658	8.201	3.246	nd
5. Seguridad Social	3.988	5.313	-1.133	705	3.009
Para cada subsector	Conjunto Administraciones Públicas				
6. Total ingresos	213.958	419.455	623.073	869.078	nd
7. Total gastos	195.634	400.686	597.706	855.130	nd

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

Cuadro A.7.2. - Ejecución presupuestaria trimestral para el conjunto de las Administraciones Públicas y cada uno de sus subsectores

(Continuación)

Millones €	2015				2016
	T1	T2	T3	T4	Hasta febrero*
Saldo total por subsectores					
1. Total Administraciones Públicas					
2. Administración Central	11.039	6.574	15.623	5.987	4.527
3. Comunidades Autónomas					
4. Corporaciones Locales					
5. Seguridad Social					
Para cada subsector	Administración Central				
6. Total ingresos	98.576	166.901	245.939	331.325	54.520
7. Total gastos	87.537	160.327	230.316	325.338	49.993
Datos de la contabilidad pública. Datos no consolidados.					
* Datos acumulados al final del periodo de referencia.					
Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.					

Cuadro A.7.3. - Ejecución presupuestaria trimestral para el conjunto de las Administraciones Públicas y cada uno de sus subsectores

(Continuación)

Millones €	2015				2016
	T1	T2	T3	T4	Hasta febrero*
Saldo total por subsectores					
1. Total Administraciones Públicas					
2. Administración Central					
3. Comunidades Autónomas	-1.067	2.224	2.676	4.010	-351
4. Corporaciones Locales					
5. Seguridad Social					
Para cada subsector	Comunidades Autónomas				
6. Total ingresos	57.386	132.350	198.052	288.377	33.965
7. Total gastos	58.453	130.126	195.376	284.367	34.316
Datos de la contabilidad pública. Datos no consolidados.					
* Datos acumulados al final del periodo de referencia.					
Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.					

Cuadro A.7.4. - Ejecución presupuestaria trimestral para el conjunto de las Administraciones Públicas y cada uno de sus subsectores

(Continuación)

Millones €	2015				2016
	T1	T2	T3	T4	Hasta febrero*
Saldo total por subsectores					
1. Total Administraciones Públicas					
2. Administración Central					
3. Comunidades Autónomas					
4. Corporaciones Locales	4.364	4.658	8.201	3.246	nd
5. Seguridad Social					
Para cada subsector	Corporaciones Locales				
6. Total ingresos	18.969	40.671	61.041	81.515	nd
7. Total gastos	14.605	36.013	52.840	78.269	nd
Datos de la contabilidad pública. Datos no consolidados.					
* Datos acumulados al final del periodo de referencia.					
Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.					

Cuadro A.7.5. - Ejecución presupuestaria trimestral para el conjunto de las Administraciones Públicas y cada uno de sus subsectores

(Continuación)

Millones €	2014				2015
	T1	T2	T3	T4	Hasta febrero*
Saldo total por subsectores					
1. Total Administraciones Públicas					
2. Administración Central					
3. Comunidades Autónomas					
4. Corporaciones Locales					
5. Seguridad Social	3.988	5.313	-1.133	705	3.009
Para cada subsector	Seguridad Social				
6. Total ingresos	39.027	79.533	118.041	167.861	26.292
7. Total gastos	35.039	74.220	119.174	167.156	23.283
Datos de la contabilidad pública. Datos no consolidados.					
* Datos acumulados al final del periodo de referencia.					
Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.					

Actualización del Programa de Estabilidad 2016-2019

Cuadro A.8.1. - Ejecución trimestral en contabilidad nacional para el conjunto de las Administraciones Públicas y para cada subsector

ESA 2010		Acumulado				Desacumulado				
millones €	código ESA	2015				2015				2016
		T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	Hasta febrero*
B.9 PDE Capacidad (+) o Necesidad (-) de financiación										
1. Total Administraciones Públicas	S.13	-7.806	-31.095	-33.205	-54.965	-7.806	-23.289	-2.110	-21.760	nd
2. Administración Central	S.1311	-9.578	-19.732	-22.745	-28.176	-9.578	-10.154	-3.013	-5.431	-12.864
3. Comunidades Autónomas	S.1312	-1.973	-9.126	-11.355	-17.962	-1.973	-7.153	-2.229	-6.607	-1.275
4. Corporaciones Locales	S.1313	990	2.053	3.660	4.765	990	1.063	1.607	1.105	nd
5. Seguridad Social	S.1314	2.755	-4.290	-2.765	-13.592	2.755	-7.045	1.525	-10.827	1.455
Total Administraciones Públicas										
6. Total ingresos	TR	98.691	196.035	299.925	413.456	98.691	97.344	103.890	113.531	nd
De los cuales										
Impuestos sobre la producción e importaciones	D.2	34.870	66.285	96.955	126.514	34.870	31.415	30.670	29.559	nd
Impuestos corrientes sobre la renta y la riqueza, etc	D.5	23.854	46.911	77.287	109.489	23.854	23.057	30.376	32.202	nd
Impuestos sobre el capital	D.91	1.365	3.301	4.706	6.262	1.365	1.936	1.405	1.556	nd
Cotizaciones sociales	D.61	32.691	65.712	98.674	132.333	32.691	33.021	32.962	33.659	nd
Rentas de la propiedad	D.4	1.885	3.190	4.358	8.493	1.885	1.305	1.168	4.135	nd
Otros ^b		4.026	10.636	17.945	30.365	4.026	6.610	7.309	12.420	nd
7. Total gastos	TE	106.497	227.130	333.130	468.421	106.497	120.633	106.000	135.291	nd
De los cuales										
Remuneración de asalariados	D.1	26.827	58.562	85.392	118.699	26.827	31.735	26.830	33.307	nd
Consumos intermedios	P.2	13.595	27.668	40.509	56.389	13.595	14.073	12.841	15.880	nd
Transferencias sociales	D.62, D.632 ^c	44.009	98.122	142.605	198.800	44.009	54.113	44.483	56.195	nd
Intereses	D.41	8.261	16.527	24.584	33.122	8.261	8.266	8.057	8.538	nd
Subvenciones	D.3	2.222	4.709	7.274	12.536	2.222	2.487	2.565	5.262	nd
Formación bruta de capital	D.51	5.514	11.557	19.403	26.545	5.514	6.043	7.846	7.142	nd
Transferencias de capital (incluye ayuda financiera)	D.9	473	1.680	2.694	6.857	473	1.207	1.014	4.163	nd
Otros ^d		5.596	8.305	10.669	15.473	5.596	2.709	2.364	4.804	nd

^b P.11+P.12+P.131+D.39rec +D.7rec +D.9rec (other than D.91rec).
^c Under ESA95: D6311_D63121_D63131pay; in ESA2010 D632pay.
^d D.29pay+D.4pay (other than D.41pay) +D.5pay+D.7pay+P.52+P.53+K.2+D.8.
^e Tal y como se define en el Reglamento (CE) No 479/2009.
* Datos consolidados acumulados de los subsectores Administración Central, CCAA y SS hasta febrero.
Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Cuadro A.8.2. - Ejecución trimestral en contabilidad nacional para el conjunto de las Administraciones Públicas y para cada subsector

(Continuación)

ESA 2010		Acumulado				Desacumulado				
millones €	Código ESA	2015				2015				2015
		T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	Hasta febrero*
B.9 PDE Capacidad (+) o Necesidad (-) de financiación										
1. Total Administraciones Públicas	S.13									
2. Administración Central	S.1311	-9.578	-19.732	-22.745	-28.176	-9.578	-10.154	-3.013	-5.431	-12.864
3. Comunidades Autónomas	S.1312									
4. Corporaciones Locales	S.1313									
5. Seguridad Social	S.1314									
Administración Central										
6. Total ingresos	TR	45.513	88.542	139.276	192.560	45.513	43.029	50.734	53.284	23.133
De los cuales										
Impuestos sobre la producción e importaciones	D.2	26.512	48.145	70.054	89.309	26.512	21.633	21.909	19.255	15.399
Impuestos corrientes sobre la renta y la riqueza, etc	D.5	13.405	26.642	44.276	65.269	13.405	13.237	17.634	20.993	4.311
Impuestos sobre el capital	D.91	264	985	1.106	1.137	264	721	121	31	256
Cotizaciones sociales	D.61	2.251	5.240	7.575	10.749	2.251	2.989	2.335	3.174	1.539
Rentas de la propiedad	D.4	1.567	2.582	3.487	7.264	1.567	1.015	905	3.777	437
Otros ^b		1.514	4.948	12.778	18.832	1.514	3.434	7.830	6.054	1.191
7. Total gastos	TE (EDP)	55.091	108.274	162.021	220.736	55.091	53.183	53.747	58.715	35.997
De los cuales										
Remuneración de asalariados	D.1	5.332	11.736	16.971	23.756	5.332	6.404	5.235	6.785	3.402
Consumos intermedios	P.2	2.113	4.317	6.327	8.725	2.113	2.204	2.010	2.398	1.306
Transferencias sociales	D.62, D.632 ^c	3.555	8.246	12.099	17.310	3.555	4.691	3.853	5.211	2.394
Intereses	D.41	7.486	14.996	22.343	29.989	7.486	7.510	7.347	7.646	4.753
Subvenciones	D.3	1.023	2.120	3.449	6.307	1.023	1.097	1.329	2.858	37
Formación bruta de capital	D.51	1.664	3.475	5.339	7.843	1.664	1.811	1.864	2.504	1.187
Transferencias de capital (incluye ayuda financiera)	D.9	170	1.054	1.767	5.300	170	884	713	3.533	1.041
Otros ^d		33.748	62.330	93.726	121.506	33.748	28.582	31.396	27.780	21.877

^b P.11+P.12+P.131+D.39rec +D.7rec +D.9rec (other than D.91rec).
^c Under ESA95: D6311_D63121_D63131pay; in ESA2010 D632pay.
^d D.29pay+D.4pay (other than D.41pay) +D.5pay+D.7pay+P.52+P.53+K.2+D.8.
^e Tal y como se define en el Reglamento (CE) No 479/2009.
* Datos consolidados acumulados de los subsectores Administración Central, CCAA y SS hasta febrero.
Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Actualización del Programa de Estabilidad 2016-2019

Cuadro A.8.3. - Ejecución trimestral en contabilidad nacional para el conjunto de las Administraciones Públicas y para cada subsector

(Continuación)

ESA 2010		Acumulado				Desacumulado				2015
millones €	Código ESA	2015				2015				Hasta febrero*
		T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	
B.9 PDE Capacidad (+) o Necesidad (-) de financiación										
1. Total Administraciones Públicas	S.13									
2. Administración Central	S.1311									
3. Comunidades Autónomas	S.1312	-1.973	-9.126	-11.355	-17.962	-1.973	-7.153	-2.229	-6.607	-1.275
4. Corporaciones Locales	S.1313									
5. Seguridad Social	S.1314									
Comunidades Autónomas										
6. Total ingresos	TR	34.879	70.167	110.296	152.104	34.879	35.288	40.129	41.808	23.114
De los cuales										
Impuestos sobre la producción e importaciones	D.2	2.766	5.897	8.966	12.839	2.766	3.131	3.069	3.873	1.817
Impuestos corrientes sobre la renta y la riqueza, etc	D.5	8.684	17.245	27.068	35.846	8.684	8.561	9.823	8.778	5.976
Impuestos sobre el capital	D.91	506	1.072	1.666	2.442	506	566	594	776	292
Cotizaciones sociales	D.61	113	199	289	381	113	86	90	92	53
Rentas de la propiedad	D.4	96	217	331	558	96	121	114	227	49
Otros ^b		22.714	45.537	71.976	100.038	22.714	22.823	26.439	28.062	14.927
7. Total gastos	TE (EDP)	36.852	79.293	121.651	170.066	36.852	42.441	42.358	48.415	24.389
De los cuales										
Remuneración de asalariados	D.1	16.135	35.233	51.377	71.235	16.135	19.098	16.144	19.858	10.941
Consumos intermedios	P.2	6.620	13.579	19.921	27.499	6.620	6.959	6.342	7.578	4.703
Transferencias sociales	D.62, D.632 ^c	6.592	14.219	21.135	29.763	6.592	7.627	6.916	8.628	4.376
Intereses	D.41	1.067	2.106	3.072	4.219	1.067	1.039	966	1.147	568
Subvenciones	D.3	471	1.146	1.671	2.716	471	675	525	1.045	212
Formación bruta de capital	D.51	2.444	5.193	9.340	12.473	2.444	2.749	4.147	3.133	1.727
Transferencias de capital	D.9	370	1.125	1.771	4.228	370	755	646	2.457	100
Otros ^d		3.153	6.692	13.364	17.933	3.153	3.539	6.672	4.569	1.762

^b P.11+P.12+P.131+D.39rec +D.7rec +D.9rec (other than D.91rec).
^c Under ESA95: D6311_D63121_D63131pay: in ESA2010 D632pay
^d D.29pay+D.4pay (other than D.41pay) +D.5pay+D.7pay+P.52+P.53+K.2+D.8.
^e Tal y como se define en el Reglamento (CE) No 479/2009.
* Datos consolidados acumulados de los subsectores Administración Central, CCAA y SS hasta febrero.
Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Cuadro A.8.4. - Ejecución trimestral en contabilidad nacional para el conjunto de las Administraciones Públicas y para cada subsector

(Continuación)

ESA 2010		Acumulado				Desacumulado				2015
millones €	Código ESA	2015				2015				Hasta febrero*
		T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	
B.9 PDE Capacidad (+) o Necesidad (-) de financiación										
1. Total Administraciones Públicas	S.13									
2. Administración Central	S.1311									
3. Comunidades Autónomas	S.1312									
4. Corporaciones Locales	S.1313	990	2.053	3.660	4.765	990	1.063	1.607	1.105	nd
5. Seguridad Social	S.1314									
Corporaciones Locales										
6. Total ingresos	TR	15.387	31.721	48.922	68.156	15.387	16.334	17.201	19.234	nd
De los cuales										
Impuestos sobre la producción e importaciones	D.2	5.592	12.243	17.935	24.366	5.592	6.651	5.692	6.431	
Impuestos corrientes sobre la renta y la riqueza, etc	D.5	1.765	3.024	5.943	8.374	1.765	1.259	2.919	2.431	
Impuestos sobre el capital	D.91	595	1.244	1.934	2.683	595	649	690	749	
Cotizaciones sociales	D.61	54	116	173	255	54	62	57	82	
Rentas de la propiedad	D.4	116	246	361	498	116	130	115	137	
Otros ^b		7.265	14.848	22.576	31.980	7.265	7.583	7.728	9.404	
7. Total gastos	TE (EDP)	14.397	29.668	45.262	63.391	14.397	15.271	15.594	18.129	nd
De los cuales										
Remuneración de asalariados	D.1	4.785	10.347	15.225	21.156	4.785	5.562	4.878	5.931	
Consumos intermedios	P.2	4.575	9.203	13.425	19.006	4.575	4.628	4.222	5.581	
Transferencias sociales	D.62, D.632 ^c	274	552	828	1.158	274	278	276	330	
Intereses	D.41	165	334	490	664	165	169	156	174	
Subvenciones	D.3	341	604	863	1.434	341	263	259	571	
Formación bruta de capital	D.51	1.367	2.816	4.616	6.088	1.367	1.449	1.800	1.472	
Transferencias de capital	D.9	107	189	297	629	107	82	108	332	
Otros ^d		2.783	5.623	9.518	13.256	2.783	2.840	3.895	3.738	

^b P.11+P.12+P.131+D.39rec +D.7rec +D.9rec (other than D.91rec).
^c Under ESA95: D6311_D63121_D63131pay: in ESA2010 D632pay
^d D.29pay+D.4pay (other than D.41pay) +D.5pay+D.7pay+P.52+P.53+K.2+D.8.
^e Tal y como se define en el Reglamento (CE) No 479/2009.
* Datos consolidados acumulados de los subsectores Administración Central, CCAA y SS hasta febrero.
Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Actualización del Programa de Estabilidad 2016-2019

Cuadro A.8.5. - Ejecución trimestral en contabilidad nacional para el conjunto de las Administraciones Públicas y para cada subsector

(Continuación)

ESA 2010		Acumulado				Desacumulado				2015
millones €	Código ESA	2015				2015				2015
		T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	Hasta febrero*
B.9 PDE Capacidad (+) o Necesidad (-) de financiación										
1. Total Administraciones Públicas	S.13									
2. Administración Central	S.1311									
3. Comunidades Autónomas	S.1312									
4. Corporaciones Locales	S.1313									
5. Seguridad Social	S.1314	2.755	-4.290	-2.765	-13.592	2.755	-7.045	1.525	-10.827	1.455
Seguridad Social										
6. Total ingresos	TR	37.852	74.315	111.043	146.255	37.852	36.463	36.728	35.212	25.016
De los cuales						0	0	0	0	0
Impuestos sobre la producción e importaciones	D.2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Impuestos corrientes sobre la renta y la riqueza, etc.	D.5	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Impuestos sobre el capital	D.91	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Cotizaciones sociales	D.61	30.273	60.157	90.637	120.948	30.273	29.884	30.480	30.311	20.525
Rentas de la propiedad	D.4	563	1.054	1.500	1.923	563	491	446	423	268
Otros ^b		7.016	13.104	18.906	23.384	7.016	6.088	5.802	4.478	4.223
7. Total gastos	TE (EDP)	35.097	78.605	113.808	159.847	35.097	43.508	35.203	46.039	23.561
De los cuales						0	0	0	0	0
Remuneración de asalariados	D.1	575	1.246	1.819	2.552	575	671	573	733	342
Consumos intermedios	P.2	287	569	836	1.159	287	282	267	323	192
Transferencias sociales	D.62, D.632 ^c	33.588	75.105	108.543	150.569	33.588	41.517	33.438	42.026	22.600
Intereses	D.41	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Subvenciones	D.3	387	839	1.291	2.079	387	452	452	788	280
Formación bruta de capital	D.51	39	73	108	141	39	34	35	33	23
Transferencias de capital	D.9	0	0	0	63	0	0	0	63	0
Otros ^d		221	773	1.211	3.284	221	552	438	2.073	124

^b P.11+P.12+P.131+D.39rec +D.7rec +D.9rec (other than D.91rec).
^c Under ESA95: D6311_D63121_D63131pay; in ESA2010 D632pay
^d D.29pay+D.4pay (other than D.41pay) +D.5pay+D.7pay+P.52+P.53+K.2+D.8.
 e Tal y como se define en el Reglamento (CE) No 479/2009.
 * Datos consolidados acumulados de los subsectores Administración Central, CCAA y SS hasta febrero.
 Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Cuadro 9a. Política de gasto

	2013		2014		2015		2016	
	% PIB	% Gasto total	% PIB	% Gasto total	% PIB	% Gasto total	% PIB	% Gasto total
Educación ⁽¹⁾	4,08	9,04	4,06	9,13	4,03	9,30	3,89	9,29
Sanidad ⁽¹⁾	6,12	13,57	6,08	13,68	6,17	14,25	5,95	14,20
Empleo ⁽²⁾	3,30	7,32	2,71	6,08	2,29	5,28	2,13	5,10

1 Estas cifras deben coincidir con las del cuadro 9b.
 2 Esta categoría de gasto incluye el gasto relacionado con las políticas activas de empleo, incluyendo los servicios públicos de empleo.
 Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Cuadro A.9b. Cambio en la estructura del gasto por funciones

Funciones	Código COFOG	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
		En % del PIB								
1 Servicios públicos generales	1	6,20	6,61	7,11	6,92	6,46	6,10	5,93	5,78	5,66
2 Defensa	2	1,04	0,93	0,96	0,87	0,96	0,86	0,88	0,97	0,93
3 Orden público y seguridad	3	2,17	2,03	2,04	2,02	2,04	1,93	1,92	1,89	1,87
4 Asuntos económicos	4	5,66	7,95	4,51	4,42	4,21	4,14	4,07	3,92	3,95
5 Protección del medio ambiente	5	0,95	0,89	0,84	0,84	0,82	0,78	0,78	0,77	0,77
6 Vivienda y servicios comunitarios	6	0,57	0,46	0,45	0,50	0,48	0,45	0,45	0,45	0,45
7 Salud	7	6,47	6,20	6,12	6,08	6,17	5,95	5,89	5,81	5,74
8 Actividades recreativas, cultura y religión	8	1,51	1,21	1,15	1,15	1,11	1,08	1,07	1,06	1,06
9 Educación	9	4,40	4,15	4,08	4,06	4,03	3,89	3,86	3,81	3,76
10 Protección social	10	16,83	17,51	17,87	17,62	17,04	16,70	16,40	16,16	15,87
11 Gasto total	TE	45,80	47,95	45,13	44,47	43,32	41,88	41,24	40,61	40,07

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

Cuadro A.10. Grado de avance en las medidas CORA

	Fase inicial	Fase media	Fase avanzada	Implantadas	Total
Medidas generales			1	10	11
Duplicidades administrativas		8	9	103	120
Simplificación administrativa		1	2	42	45
Servicios y medios comunes		3	4	31	38
Administración institucional	1			7	8
Total general	1	12	16	193	222

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Cuadro A.11. Refugiados

	Impacto diferencial en el saldo global - desglose por funciones (en moneda nacional)		
	2014	2015	2016
1. Gastos de recepción iniciales*			
2. Transporte (incluyendo las operaciones de rescate)			
3. Atención de la salud			
4. Gastos administrativos (incluye la solicitud de asilo)			4
5. Contribuciones al Fondo para Turquía (excluido el gasto Presupuesto de la UE)			153
6. Otros gastos y medidas**			244
7. Impacto total sobre el déficit global [7 = Σ(1..6)]			401
<p>*Los gastos de recepción iniciales se refieren a los costes a corto plazo derivados de la llegada de refugiados, tales como los relacionados con las asignaciones de registro, refugio, alimentos y dietas.</p> <p>** Por favor, indicar en una nota la información relativa a los elementos incluidos en la columna "Otros gastos y medidas". Sólo deben considerarse los costes relacionados específicamente con la afluencia excepcional de refugiados en 2015 y 2016. En general, se espera que la columna incluya la distribución anticipada de los gastos de integración como la educación, cursos de idiomas y las medidas de mercado de trabajo, así como los pagos de alojamiento y prestaciones sociales.</p> <p>El impacto total anual (punto 7) tiene que ser igual a la repercusión sobre el déficit en los respectivos años (antes de deducir compensaciones UE) conforme a lo solicitado por el Estado miembro.</p> <p>Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.</p>			

	Impacto diferencial en el saldo global - desglose por funciones (en moneda nacional)		
	2014	2015	2016
1. Remuneración de asalariados (D.1)			2
2. Consumos intermedios (P.2)			
3. Cotizaciones sociales (D.62, D.63)			
4. Subvenciones (D.3)			
5. Formación bruta de capital fijo (P.51)			
6. Transferencias de capital (D.9)*			153
7. Otros (transferencias corrientes)			246
8. Impacto total en el déficit global [8 = Σ(1..7)]			401
9. Contribución de la UE			
10. Impacto total en el déficit global menos la contribución de la UE (10 = 8 - 9)			401
11. Impacto total en el déficit global menos la contribución de la UE (%PIB)			0,04
<p>* Fondo para Turquía.</p> <p>Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.</p>			