



Bruselas, 14.11.2012  
COM(2012) 683 final

## **COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO**

### **Evaluación de las medidas tomadas por España**

**en respuesta a la Recomendación del Consejo de 10 de julio de 2012  
con vistas a poner fin a la situación de déficit público excesivo**

{SWD(2012) 390 final}

# COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO

## Evaluación de las medidas tomadas por España

**en respuesta a la Recomendación del Consejo de 10 de julio de 2012  
con vistas a poner fin a la situación de déficit público excesivo**

### **1. PROCEDIMIENTO DE DÉFICIT EXCESIVO: ANTECEDENTES**

El 27 de abril de 2009, el Consejo, de conformidad con el artículo 104, apartado 6, del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (Tratado CE), declaró la existencia de un déficit excesivo en España y, con arreglo al artículo 104, apartado 7, del Tratado CE y al artículo 3 del Reglamento (CE) nº 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo, dirigió a este país una recomendación para su corrección en 2012 a más tardar.

El 2 de diciembre de 2009, el Consejo, de conformidad con el artículo 3, apartado 5, del Reglamento (CE) nº 1467/97, decidió que se habían tomado medidas eficaces y que, tras la adopción de dicha recomendación, habían aparecido factores económicos adversos e inesperados con importantes efectos desfavorables sobre la hacienda pública. Como consecuencia de ello, el Consejo adoptó una recomendación revisada, con arreglo al artículo 126, apartado 7, del TFUE, encaminada a la corrección del déficit excesivo en 2013 más tardar de forma creíble y sostenible adoptando medidas a medio plazo.

El 15 de junio de 2010, la Comisión concluyó que España había tomado medidas eficaces para seguir la recomendación del Consejo de 2 de diciembre de 2009 de situar su déficit público por debajo del valor de referencia del 3% del PIB y consideró que no era necesaria ninguna otra medida en el marco de la aplicación del procedimiento de déficit excesivo.

El 10 de julio de 2012, el Consejo, de conformidad con el artículo 3, apartado 5, del Reglamento (CE) nº 1467/97 del Consejo, decidió que se habían tomado medidas eficaces, pero que, tras la adopción de la recomendación revisada en 2009, habían aparecido factores económicos adversos e inesperados con importantes efectos desfavorables sobre la hacienda pública. Por ello, el Consejo adoptó una recomendación revisada con arreglo al artículo 126, apartado 7, del TFUE (la «recomendación revisada formulada en el marco del PDE»), y recomendó a España a corregir el déficit excesivo en 2014 a más tardar. Con el fin de situar el déficit público por debajo del valor de referencia del 3% del PIB en 2014 se recomendó a España lograr una mejora del saldo estructural del 2,7% del PIB en 2012, el 2,5% del PIB en 2013 y el 1,9% del PIB en 2014. Según la actualización de las previsiones de la primavera de 2012 de los servicios de la Comisión, los objetivos de déficit público compatibles con las mejoras del saldo presupuestario estructural exigidas son el 6,3% del PIB en 2012, el 4,5% del PIB en 2013 y el 2,8% del PIB en 2014.

También se recomendó a las autoridades españolas aplicar las medidas adoptadas en el presupuesto para 2012 y en los planes de reequilibrio de las Comunidades Autónomas y adoptar, a finales de julio de 2012 a más tardar, el plan presupuestario plurianual para 2013-2014 anunciado, incluyendo una estrategia presupuestaria a medio plazo en la que se especifiquen plenamente las medidas estructurales que, según la actualización de las

previsiones de la primavera de 2012 de los servicios de la Comisión, son necesarias para lograr la corrección del déficit excesivo de aquí a 2014. También se les recomendó adoptar sin demora medidas adicionales en 2012 en caso de que se materialicen los riesgos que pesan sobre los planes presupuestarios. Además se exigió a España aplicar estrictamente las nuevas disposiciones de la Ley de Estabilidad Presupuestaria relativas a la transparencia y el control de la ejecución del presupuesto. De conformidad con las recomendaciones específicas por país formuladas en el marco del Semestre Europeo, el Consejo también pidió a España que crease una Autoridad Fiscal independiente con la misión de controlar la política presupuestaria y proporcionar análisis y asesoramiento en este ámbito, aplicar estrictamente el marco presupuestario a medio plazo y seguir de cerca el cumplimiento de los objetivos presupuestarios a lo largo del año por todos los niveles de la Administración.

## **2. EVALUACIÓN DE LA EFICACIA DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS**

Esta evaluación se basa en las previsiones del otoño de 2012 de los servicios de la Comisión, y tiene en cuenta la evolución presupuestaria desde el 10 de julio de 2012, cuando el Consejo formuló su recomendación más reciente con arreglo al artículo 126, apartado 7, del TFUE.

Según las previsiones del otoño de 2012 de los servicios de la Comisión, el PIB real disminuirá un 1,4% en 2012 y en 2013, y aumentará un 0,8% en 2014. Cuando el Consejo formuló su recomendación más reciente con arreglo al artículo 126, apartado 7, del TFUE, para 2012 y 2013 se contemplaba una disminución del PIB real del 1,9% y el 0,3%, respectivamente. Dado que se esperaba una recuperación más temprana y algo más pronunciada, se preveía un crecimiento del PIB real del 1,1% en 2014. La previsión de evolución del crecimiento ligeramente menos desfavorable para 2012 se basa principalmente en una mayor solidez de la demanda interna, al haber sido el impacto del saneamiento presupuestario más gradual de lo que se esperaba cuando el Consejo formuló su recomendación más reciente con arreglo al artículo 126, apartado 7, del TFUE. En cuanto a 2013 y 2014, la recomendación del Consejo se basaba en la hipótesis de mantenimiento de la política económica, mientras que las previsiones del otoño de 2012 de los servicios de la Comisión también tienen en cuenta medidas adicionales de saneamiento incluidas en el plan presupuestario para 2013-2014 y en el presupuesto para 2013.

En 2012, según las previsiones del otoño de 2012 de los servicios de la Comisión, el déficit de las administraciones públicas disminuirá al 8,0% del PIB (7% del PIB si se excluye el efecto de las inyecciones de capital en el sector bancario realizadas en 2012), frente al 9,4% del PIB registrado en 2011 (8,9% del PIB si se excluyen las inyecciones de capital en el sector bancario realizadas en 2011). Estas cifras han de compararse con el objetivo del 6,3% del PIB, establecido por el Gobierno y en la recomendación realizada formulada en el marco del PDE. A pesar del desvío previsto respecto del objetivo, la disminución prevista del saldo presupuestario se vería respaldada por una mejora substancial del saldo primario, de aproximadamente 2,5 puntos porcentuales (excluidas las inyecciones de capital en el sector bancario realizadas en 2012), en un contexto de contracción del PIB cercana al 1,5%. A fin de compensar el posible desvío respecto del objetivo de déficit, y de conformidad con la recomendación del Consejo, el 13 de julio de 2012, España adoptó medidas adicionales de saneamiento equivalentes a aproximadamente el 1,25% del PIB. Teniendo en cuenta las anteriores medidas de saneamiento incluidas en el paquete de medidas de diciembre de 2011, en la ley presupuestaria para 2012 y en los programas de reequilibrio regional, para 2012 se adoptaron medidas que representaban un total de aproximadamente el 5,25% del PIB. Sin embargo, una parte considerable de estas medidas (más del 1,5% del PIB) no han sido de

carácter permanente. Varias subidas de impuestos se introdujeron solo de forma temporal o consistieron en anticipar los pagos tributarios. Asimismo, la eliminación de la paga extraordinaria de Navidad en el sector público se limitó únicamente a 2012. Este considerable esfuerzo de saneamiento se vería contrarrestado en parte por fuertes pérdidas de ingresos derivadas de un crecimiento menos generador de ingresos tributarios y de un deterioro más acusado del mercado laboral, por unos pagos de intereses más elevados y por unas mayores transferencias sociales, asociadas al aumento de las pensiones aprobado en diciembre de 2011. Por otra parte, al igual que en años anteriores, existen indicios de que algunas Comunidades Autónomas volverán a incumplir sus objetivos presupuestarios.

Excluyendo los factores cíclicos y las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal, el saldo estructural mejorará en 1,2 puntos porcentuales en 2012 —hasta el -6,3% del PIB— según las previsiones del otoño de 2012 de los servicios de la Comisión, frente a una mejora del 2,7% del PIB exigida en la recomendación revisada formulada en el marco del PDE. Corrigiendo esta previsión para tener cuenta la revisión a la baja del crecimiento potencial realizada después de que el Consejo formulara su recomendación más reciente con arreglo al artículo 126, apartado 7, el esfuerzo estructural estimado en 2012 sería aproximadamente superior en 0,1 puntos porcentuales. Por otro lado, la variación del saldo estructural también se vio seriamente afectada por una disminución de ingresos (en relación con la evolución del PIB aplicando elasticidades de ingresos normales) equivalente a aproximadamente 1,5 puntos porcentuales del PIB. Globalmente, teniendo en cuenta los menores ingresos, el esfuerzo estructural estimado aumentaría más, hasta aproximadamente 2,75 puntos porcentuales, cifra en consonancia con el esfuerzo requerido en la recomendación del Consejo.

Para 2013, según las previsiones del otoño de 2012 de los servicios de la Comisión, el déficit de las administraciones públicas disminuirá al 6% del PIB, frente al objetivo del 4,5% del PIB indicado por el Gobierno y fijado en la recomendación revisada formulada en el marco del PDE. Se espera que el saldo primario mejore en 1,8 puntos porcentuales, excluidas las medidas de recapitalización bancaria, en el contexto de una contracción prevista de la economía equivalente al 1,4%. A raíz de la recomendación más reciente formulada por el Consejo con arreglo al artículo 126, apartado 7, del TFUE, en agosto de 2012 el Gobierno español presentó un plan presupuestario plurianual para 2013-2014. Sin embargo, para 2013 el plan especifica pocas medidas de ingresos nuevas respecto de lo que se había anunciado ya en el paquete de medidas de julio de 2012. El proyecto de presupuesto para 2013 presentado en septiembre contenía pocas medidas no anunciadas anteriormente (por ejemplo, prórroga por un año del impuesto sobre el patrimonio). En total, se espera que el efecto presupuestario de las medidas discrecionales en 2013 se sitúe en torno al 1,25% del PIB por el lado del gasto y en torno al 1% del PIB por el lado de los ingresos. El desvío del 1,5% del PIB previsto para 2013 respondería en parte a la peor situación de partida heredada del año anterior. Sin embargo, el presupuesto para 2013 también se basó en hipótesis macroeconómicas optimistas, que preveían una contracción del PIB real de solo el 0,5% y la estabilización del empleo. Ello implica un claro riesgo de que los ingresos sigan una vez más por debajo de los esperados y de que las transferencias sociales se sitúen por encima de las presupuestadas. Por otra parte, el anteproyecto de presupuesto también parece subestimar el aumento de las prestaciones sociales, incluidas las pensiones y las prestaciones de desempleo. Para las Comunidades Autónomas, las principales medidas de saneamiento en 2013 serán los recortes en sanidad y educación incluidos en el plan presupuestario para 2013-2014. Sin embargo, no se dispone actualmente de información relativa a la ejecución de estas medidas planeadas en los presupuestos de las Comunidades Autónomas.

Según las previsiones del otoño de 2012 de los servicios de la Comisión, el déficit estructural seguirá disminuyendo, en 2,3 puntos porcentuales, para alcanzar el 4,0% del PIB en 2013, cifra globalmente en consonancia con la actualización más reciente formulada por el Consejo con arreglo al artículo 126, apartado 7 del TFUE, que requiere una mejora estructural del 2,5% del PIB. Corrigiendo esta cifra para tener en cuenta la variación en la estimación del crecimiento potencial ocurrida entre las previsiones subyacentes a la recomendación revisada formulada en el marco del PDE y las previsiones del otoño de 2012 de los servicios de la Comisión, el esfuerzo estructural sería superior en 0,1–0,2 puntos porcentuales.

Para 2014, las previsiones del otoño de 2012 de los servicios de la Comisión indican una mejora de las perspectivas económicas y, en particular, la reanudación del crecimiento del PIB real. Ello no bastaría para alcanzar una mayor disminución del déficit, que se espera aumente hasta el 6,4% del PIB, frente a un objetivo del 2,8% del PIB. Aparte del efecto de base, el desvío previsto refleja principalmente la expiración de las medidas de carácter temporal tomadas en años anteriores, el hecho de que las medidas de saneamiento planeadas para 2014 no se especificaron suficientemente en el plan presupuestario plurianual anunciado en agosto, por lo que no pudieron incluirse en las previsiones de los servicios de la Comisión, y un crecimiento económico poco generador de ingresos tributarios (menor aumento relativo de los ingresos tributarios que del PIB nominal). Los pagos de intereses también seguirían aumentando debido al elevado nivel de la deuda.

Para 2014 se prevé un deterioro del déficit estructural de 1,3 puntos, frente a la mejora del 1,9% del PIB que figura en la recomendación. Corrigiendo esta cifra para tener en cuenta la variación del crecimiento potencial ocurrida entre las previsiones subyacentes en la recomendación más reciente formulada por el Consejo con arreglo al artículo 126, apartado 7, del TFUE y las previsiones del otoño de 2012 de los servicios de la Comisión, el esfuerzo estructural en 2014 sería superior en aproximadamente 0,1–0,2 puntos porcentuales, lo que supone tres puntos porcentuales menos que el esfuerzo requerido por la recomendación del Consejo. Un ajuste en función de las pérdidas de ingresos no previstas probablemente disminuiría más esta diferencia, ya que algunos ingresos no están siguiendo la senda de aumento que implica el crecimiento del PIB nominal. No obstante, teniendo en cuenta que hasta la fecha para 2014 se han especificado muy pocas medidas, por ahora no es posible una evaluación completa de la eficacia de las medidas para 2014.

En la recomendación formulada por el Consejo en julio de 2012 con arreglo al artículo 126, apartado 7, también se instó a España a aplicar estrictamente las nuevas disposiciones de la Ley de Estabilidad Presupuestaria relativas a la transparencia y el control de la situación presupuestaria y al establecimiento de una Autoridad Fiscal independiente con la misión de proporcionar análisis y asesoramiento y realizar un seguimiento de la política presupuestaria y del cumplimiento de los objetivos presupuestarios por los distintos niveles de las administraciones públicas. En cuanto a la Ley de Estabilidad Presupuestaria, se han realizado mejoras, particularmente en materia de notificación de datos presupuestarios de las Comunidades Autónomas, lo que representa un paso adelante para lograr una mayor transparencia fiscal. Sin embargo, teniendo en cuenta la dificultad que plantea introducir nuevos procedimientos de notificación en las administraciones de las Comunidades Autónomas, aún no se han alcanzado buenos resultados en materia de calidad y coherencia de las notificaciones. Es importante señalar que la aplicación del componente preventivo y corrector de la Ley de Estabilidad Presupuestaria parece insuficiente. Hasta la fecha no se ha activado ningún mecanismo oficial de alerta temprana o medidas correctoras, aunque existe el claro riesgo de que varias Comunidades Autónomas no cumplan sus objetivos presupuestarios en 2012. En cuanto a la creación de una Autoridad Fiscal independiente, el 27 de septiembre

el Gobierno español adoptó la decisión de creación de dicha Autoridad. Actualmente se está definiendo su mandato y su estructura de gobierno. La institución habrá de crearse en 2013, una vez que se haya adoptado la correspondiente ley orgánica.

### 3. CONCLUSIONES

Partiendo de la información disponible actualmente se observa que España ha adoptado medidas eficaces que implican progresos adecuados hacia la corrección del déficit excesivo en 2012 y 2013 dentro de los límites especificados por el Consejo el 10 de julio de 2012. En particular, España ha adoptado medidas de saneamiento de gran calado equivalentes a aproximadamente el 5,25% del PIB en 2012 y el 2,25% del PIB en 2013. Teniendo en cuenta las revisiones del crecimiento potencial y los menores ingresos debidos a un crecimiento poco generador de ingresos tributarios, la mejora anual estimada del saldo estructural se ajusta globalmente al esfuerzo requerido por el Consejo para 2012 y 2013. Sin embargo, en 2012 no se han aplicado las disposiciones de la Ley de Estabilidad Presupuestaria relativas a los mecanismos de alerta temprana y de corrección previstos para limitar los desvíos respecto de los objetivos presupuestarios de las Comunidades Autónomas, lo que podría llevar a nuevos desvíos presupuestarios a nivel regional. Para 2013, el logro de los objetivos presupuestarios está sujeto a claros riesgos derivados en parte del carácter demasiado optimista del escenario macroeconómico subyacente a la ley presupuestaria para 2013 y de las previsiones en materia de seguridad social.

En cuanto a 2014, España todavía no ha adoptado medidas suficientes para realizar el esfuerzo estructural requerido. El plan presupuestario plurianual anunciado en agosto no incluye medidas suficientemente concretas destinadas a respaldar el esfuerzo presupuestario recomendado. Por ello, sigue siendo necesario especificar medidas adicionales permanentes para 2014.

A la luz de la anterior evaluación, aunque se han tomado medidas eficaces para 2012 y 2013, las medidas para 2014 no responden a la recomendación revisada formulada en el marco del PDE. Partiendo de esta clara evaluación, la Comisión considera que no es preciso adoptar actualmente ninguna otra medida en el marco de la aplicación del procedimiento de déficit excesivo a España. La Comisión continuará siguiendo de cerca la evolución presupuestaria de España, de conformidad con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Por otra parte, en lo que se refiere a las gobernanza presupuestaria, a pesar de los progresos que se están realizando en materia de notificación presupuestaria a nivel regional, el logro de un mayor grado de transparencia presupuestaria requeriría una notificación más global, coherente y oportuna sobre la base de un presupuesto de las administraciones públicas consolidado de conformidad con el sistema SEC-95. Por último, sería importante proceder al establecimiento de la Autoridad Fiscal según lo planeado y garantizar su plena independencia institucional y financiera.

## Comparación de las principales previsiones macroeconómicas y presupuestarias

		2009	2010	2011	2012	2013	2014
PIB real (% variación)	PO 2012 COM	-3,7	-0,3	0,4	-1,4	-1,4	0,8
	PP 2012 COM	-3,7	-0,1	0,7	-1,9	-0,3	1,1
	PE	-3,7	-0,1	0,7	-1,7	0,2	1,8
Brecha de producción <sup>1</sup> (% del PIB potencial)	PO 2012 COM	-4,2	-4,8	-4,2	-4,6	-4,8	-2,7
	PP 2012 COM	-4,3	-4,8	-4,2	-5,3	-4,7	-2,8
	PE	-	-	-3,8	-4,3	-3,8	-2,1
Saldo presupuestario de las administraciones públicas <sup>3</sup> (% del PIB)	PO 2012 COM	-11,2	-9,7	-9,4	-8,0	-6,0	-6,4
	PP 2012 COM	-11,2	-9,3	-8,9	-6,3	-6,1	-6,4
	PE	-	-	-8,5	-5,3	-3,0	-1,1
Saldo presupuestario de las administraciones públicas (% del PIB)	PO 2012 COM	-7,7	-7,0	-5,0	-2,2	-2,5	-2,1
	PP 2012 COM	-9,4	-7,4	-6,5	-3,1	-2,8	-3,1
	PE	-	-	-6,1	-2,2	0,2	2,0
Saldo presupuestario ajustado en función del ciclo <sup>1</sup> (% del PIB)	PO 2012 COM	-9,4	-7,6	-7,6	-6,0	-4,0	-5,3
	PP 2012 COM	-9,3	-7,3	-6,9	-4,1	-4,1	-5,1
	PE	-	-	-6,9	-3,4	-1,4	-0,2
Saldo estructural <sup>2</sup> (% del PIB)	PO 2012 COM	-8,7	-7,6	-7,5	-6,3	-4,0	-5,3
	PP 2012 COM	-8,7	-7,3	-7,0	-4,3	-4,1	-5,1
	PE	-	-	-7,3	-4,4	-2,2	-0,2
Deuda pública bruta <sup>3</sup> (% del PIB)	PO 2012 COM	53,9	-61,5	69,3	86,1	92,7	97,1
	PP 2012 COM	53,9	-61,2	68,5	80,9	86,8	91,8

	PE	-	-	68,5	79,8	82,3	81,5
<p><u>Notas:</u></p> <p><sup>1</sup> Brechas de producción y saldos ajustados en función del ciclo recalculados por los servicios de la Comisión partiendo de los datos del programa.</p> <p><sup>2</sup> Saldo presupuestario ajustado en función del ciclo excluidas las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal.</p> <p><sup>3</sup> El programa de ayuda al sector financiero consistente en la recapitalización de los bancos, que se inició el 23 de julio de 2012, todavía no ha tenido efectos sobre las previsiones de deuda pública y de déficit público para 2012-2014.</p> <p><i>Fuente: PO 2012 COM: previsiones del otoño de 2012 de los servicios de la Comisión; PP 2012 COM: actualización de las previsiones de la primavera de 2012 de los servicios de la Comisión; PE: programa de estabilidad de abril de 2012.</i></p>							