

Bruselas, 29.5.2013
SWD(2013) 383 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

Análisis realizado por los servicios de la Comisión de la situación presupuestaria de España a raíz de la adopción de la RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO a España, de 10 de julio de 2012, con vistas a poner fin a la situación de déficit público excesivo

que acompaña al documento

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

encaminada a poner fin a la situación de déficit público excesivo de España

{COM(2013) 383 final}

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

Análisis realizado por los servicios de la Comisión de la situación presupuestaria de España a raíz de la adopción de la RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO a España, de 10 de julio de 2012, con vistas a poner fin a la situación de déficit público excesivo

que acompaña al documento

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

encaminada a poner fin a la situación de déficit público excesivo de España

1. INTRODUCCIÓN

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) n° 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo¹, formuló una Recomendación para su corrección en 2012 a más tardar².

El 2 de diciembre de 2009, el Consejo, de conformidad con el artículo 3, apartado 5, del Reglamento (CE) n° 1467/97 del Consejo decidió que se habían tomado medidas efectivas y que, tras la adopción de dicha Recomendación, habían aparecido factores económicos adversos e inesperados con importantes efectos desfavorables sobre la hacienda pública. En particular, el agudo deterioro de las perspectivas de crecimiento a raíz de la crisis económica y financiera mundial ha tenido importantes implicaciones presupuestarias negativas. Como consecuencia de ello, el Consejo decidió adoptar una Recomendación revisada con arreglo al artículo 126, apartado 7, del TFUE, por la que se instaba a España a poner fin a su situación de déficit excesivo en 2013 a más tardar, de forma creíble y sostenible, tomando medidas a medio plazo.

El 15 de junio de 2010, la Comisión concluyó que España había tomado medidas efectivas para atenerse a la Recomendación del Consejo de 2 de diciembre de 2009 con objeto de situar su déficit público por debajo del 3 % del valor de referencia del PIB y consideró que, por lo

¹ DO L 209 de 2.8.1997, p. 6.

² Todos los documentos relativos al procedimiento de déficit excesivo para España pueden consultarse en la [siguiente dirección:](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/spain_en.ht)
http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/spain_en.ht.

tanto, no era necesario tomar ninguna medida adicional en el marco del procedimiento de déficit excesivo.

El 10 de julio de 2012, el Consejo decidió, de conformidad con el artículo 3, apartado 5, del Reglamento (CE) nº 1467/97, que se habían tomado medidas efectivas pero que, tras la adopción de dicha Recomendación revisada en 2009, habían aparecido factores económicos adversos e inesperados con importantes efectos desfavorables sobre la hacienda pública. En particular, un deterioro de las perspectivas de crecimiento y la transición a una composición del crecimiento menos generadora de ingresos tributarios tuvieron importantes implicaciones presupuestarias negativas. Por consiguiente, el Consejo formuló una Recomendación revisada con arreglo al artículo 126, apartado 7, del TFUE (la «Recomendación revisada del PDE») y recomendó a España que corrigiera el déficit excesivo en 2014 a más tardar. Para situar el déficit público por debajo del 3 % del valor de referencia del PIB en 2014 se recomendó a España que lograra una mejora del saldo presupuestario estructural del 2,7 % del PIB en 2012, el 2,5 % del PIB en 2013 y el 1,9 % del PIB en 2014, basándose en la actualización de las previsiones de la primavera de 2012 efectuada por los servicios de la Comisión. Los objetivos de déficit se fijaron en el 6,3 % del PIB en 2012, el 4,5 % del PIB en 2013 y el 2,8 % del PIB en 2014.

Se recomendó a España que aplicara las medidas adoptadas en el presupuesto para 2012 y en los planes de reequilibrio de las Comunidades Autónomas y adoptara, a finales de julio de 2012 a más tardar, el plan presupuestario plurianual para 2013-2014 anunciado, incluyendo una estrategia presupuestaria a medio plazo que especificase plenamente las medidas estructurales necesarias para lograr la corrección del déficit excesivo en 2014. También se recomendó a España que adoptara sin demora medidas adicionales en 2012, en caso de que se hicieran realidad los riesgos para los planes presupuestarios. Además, se solicitó a España que aplicara estrictamente las nuevas disposiciones de la Ley de estabilidad presupuestaria relativas a la transparencia y el control de la ejecución del presupuesto. En consonancia con las recomendaciones específicas por país en el marco del Semestre Europeo, el Consejo pidió asimismo a España que creara una institución presupuestaria independiente que realice funciones de análisis, asesoramiento y control de la política fiscal, se atenga a la naturaleza vinculante de su marco presupuestario a medio plazo y vigile de cerca la observancia de los objetivos presupuestarios durante todo el año a todos los niveles del sector de las administraciones públicas.

El 14 de noviembre de 2012, la Comisión, sobre la base de las previsiones del otoño de 2012 de los servicios de la Comisión, llegó a la conclusión de que España había tomado medidas efectivas para atenerse a la Recomendación revisada del Consejo de 10 de julio de 2012 y que no era necesario tomar ninguna medida adicional en el marco del procedimiento de déficit excesivo.

2. EVOLUCIÓN MACROECONÓMICA RECIENTE

Después de una breve recuperación en 2011, cuando el PIB real aumentó un 0,4 % gracias a las fuertes exportaciones netas, la economía ha vuelto a la recesión, con un crecimiento real negativo del PIB desde el tercer trimestre de 2011. La recesión se agravó en el segundo semestre de 2012, al acelerarse la contracción al 0,8 % en el último trimestre del año con

respecto al trimestre anterior, lo que refleja en parte el impacto a corto plazo de las medidas de saneamiento. En términos anuales, el PIB se redujo un 1,4 % en 2012. Según las previsiones de primavera de 2013 de los servicios de la Comisión³, la recesión continuará en 2013 y las exportaciones positivas netas no lograrán aún compensar la permanente contracción de la demanda interna. Se espera que la producción no se estabilice hasta el final de 2013. Así pues, se prevé que el PIB real se contraerá un 1,5 % en 2013, antes de aumentar un 0,9 % en 2014, en el supuesto de que no se modifique la política económica. Tal como se analizaba en el examen exhaustivo realizado en 2013 en el marco del procedimiento de desequilibrio macroeconómico⁴, la corrección de los grandes desequilibrios económicos acumulados durante el período de auge será una rémora para el crecimiento a medio plazo. El desapalancamiento del sector privado, el elevadísimo desempleo, las estrictas condiciones financieras y la consolidación fiscal son un lastre a medio plazo para la demanda interna. Por consiguiente, es probable que las exportaciones netas sean la única fuente de crecimiento del PIB durante el período de la previsión y que la demanda interna siga siendo una rémora. La situación del mercado de trabajo se seguirá deteriorando y es probable que el ya elevadísimo nivel de desempleo aumente más a corto plazo.

En el escenario básico según el cual no se modifica la política económica utilizado cuando se formuló la Recomendación revisada del PDE (las previsiones actualizadas de la primavera de 2012 para España de los servicios de la Comisión), se preveía que el PIB real se contraería fuertemente en 2012 y empezaría a crecer de nuevo en el primer semestre de 2013, lo que generaría unos índices de crecimiento anual de -1,9 % y -0,3 % en 2012 y 2013, respectivamente (véase el cuadro 1). Como se esperaba que la recuperación comenzase antes, se preveía que el PIB real anual de 2014 llegara al 1,1 %. Finalmente, el crecimiento del PIB real en 2012 fue menos negativo de lo contemplado en las previsiones actualizadas de la primavera de 2012 de los servicios de la Comisión. Ello se debió principalmente a que la demanda interna fue algo más resistente de lo previsto en el momento de la Recomendación revisada del PDE, posiblemente debido también a la inyección de liquidez a través del sistema de reembolso de la deuda comercial acumulada por las regiones y las autoridades locales antes del 1 de enero de 2012 (27 400 millones EUR, equivalentes al 2,6 % del PIB). No obstante, en comparación con las previsiones actualizadas de la primavera de 2012 de los servicios de la Comisión, las previsiones de 2013 prevén una contracción del PIB real en 2013 y una recuperación más tímida en 2014. Esto incluye una caída de la demanda interna durante ambos años y un hundimiento del empleo más prolongado. Las peores perspectivas macroeconómicas reflejan en parte el hecho de que las previsiones de primavera de 2013 tienen en cuenta las medidas de saneamiento adicionales incluidas en el plan presupuestario 2013-2014 y el presupuesto de 2013⁵.

Cuadro 1: Comparación de la evolución y las previsiones macroeconómicas

³ Las previsiones de la primavera de 2013 de los servicios de la Comisión tenían una fecha límite: el 23 de abril. Tienen en cuenta los datos presupuestarios para 2012 confirmados por Eurostat el 22 de abril de 2013. A efectos del presente documento, las previsiones de primavera se han ampliado a 2016.

⁴ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/op134_en.htm.

⁵ El PIB real se reducirá en 2013 menos de lo previsto en el escenario del PDE de la Recomendación revisada del PDE (véase el cuadro 3), debido a efectos procedentes de 2012 y a que la variación del déficit global y estructural es inferior a lo previsto en el escenario del PDE.

	2011	2012		2013			2014		
	resultado	PP12 COM	PP13 COM	PE 2013	PP12 COM	PP13 COM	PE 2013	PP12 COM	PP13 COM
PIB real (% variación)	0,4	-1,9	-1,4	-1,3	-0,3	-1,5	0,5	1,1	0,9
Contribuciones al crecimiento del PIB real:									
Demanda nacional	-1,8	-4,4	-3,9	-3,7	-2,0	-4,0	-0,8	-0,1	-0,4
Variación de existencias	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Exportaciones netas	2,3	2,5	2,5	2,4	1,6	2,6	1,3	1,2	1,3
Empleo (% variación)	-1,5	-4,0	-4,2	-3,5	-1,5	-3,4	-0,2	0,3	0,0
Deflactor del PIB (% variación)	1,0	0,9	0,1	1,4	0,6	1,6	1,4	1,4	1,0
Brecha de producción (% del PIB potencial)	-4,1	-5,4	-4,6	-4,5	-4,9	-4,6	-3,2	-3,0	-2,3
Potencial de crecimiento de la producción (% variación)	-0,2	-0,8	-0,9	-1,5	-0,9	-1,4	-0,8	-0,9	-1,5

Fuente: PP12 COM - Previsiones actualizadas de la primavera de 2012 de los servicios de la Comisión; PP13 COM - Previsiones de la primavera de 2013 de los servicios de la Comisión para el periodo 2012-2016; PE 2013 - Programa de Estabilidad, abril 2013

3. EVALUACIÓN DE LA EFICACIA DE LAS MEDIDAS

3.1. Antecedentes

La presente evaluación de la eficacia de las medidas se basa en las previsiones de la primavera de 2013 de los servicios de la Comisión y tiene en cuenta la evolución económica y presupuestaria desde el 10 de julio de 2012, cuando se formuló la última Recomendación del Consejo en virtud del artículo 126, apartado 7, del TFUE. La evaluación se inicia comparando el esfuerzo presupuestario incluido en la Recomendación del Consejo, el esfuerzo presupuestario visible, medido por la variación del saldo presupuestario estructural, y el esfuerzo estructural ajustado. El ajuste del saldo estructural tiene en cuenta i) el impacto de las revisiones en el potencial de crecimiento de la producción en comparación con la hipótesis de crecimiento subyacente en la Recomendación del Consejo, y ii) el impacto en los ingresos de las revisiones del componente tributario de la actividad económica (composición del crecimiento económico o de otros imprevistos/reducciones) en relación con lo previsto en el momento de la Recomendación. Este enfoque descendente de la evaluación se complementa con un minucioso análisis que incluye una evaluación ascendente de las medidas de saneamiento fiscal emprendidas por el Gobierno español.

Los siguientes cuadros 2 y 3 reflejan las principales variables usadas en la evaluación de la eficacia de las medidas. El cuadro 2 presenta el escenario de base subyacente a la Recomendación del PDE revisada de julio de 2012. El cuadro 3 resume los principales requisitos presupuestarios de la Recomendación revisada del PDE: objetivos anuales nominales y ajustes anuales del saldo estructural necesarios.

Cuadro 2: Escenario de base subyacente a la Recomendación dirigida a España en julio de 2012

% del PIB	2011	2012	2013	2014
Ingresos	35,1	35,9	35,7	34,7
Ingresos corrientes	35,3	36,1	35,9	34,9
Medidas discrecionales con impacto sobre los ingresos corrientes (en miles de millones EUR) ⁶	9,7	9,3	-1,8	-4,7
Gasto	44,0	42,2	41,8	41,1
Crecimiento del PIB real (%)	0,7	-1,9	-0,3	1,1

⁶ Medidas especificadas claramente y comprometidas por el Gobierno antes de la Recomendación.

Crecimiento del PIB nominal (%)	2,1	-1,0	0,3	2,5
Potencial de crecimiento del PIB (%)	0,1	-0,8	-0,9	-0,9
Saldo estructural	-7,0	-4,3	-4,1	-5,1
Saldo de las administraciones públicas	-8,9	-6,3	-6,1	-6,4
<i>P.m. Elasticidad de los ingresos según el método del saldo ajustado en función del ciclo</i>	1,1	1,1	1,1	1,1
<i>P.m. Elasticidad aparente de los ingresos</i>		0,9	-0,2	0,5
<i>P.m. Brecha de producción (% del potencial de producción)</i>	-4,2	-5,3	-4,7	-2,8

Cuadro 3: Escenario del PDE subyacente a la Recomendación dirigida a España en julio de 2012

<i>% del PIB</i>	2011	2012	2013	2014
Crecimiento del PIB real (%)	0,7	-1,9	-2,1	-1,1
Potencial de crecimiento del PIB (%)	0,1	-0,8	-0,9	-0,9
Saldo estructural	-7,0	-4,3	-1,8	0,1
Saldo de las administraciones públicas	-8,9	-6,3	-4,5	-2,8
<i>P.m. Brecha de producción (% del potencial de producción)</i>	-4,2	-5,3	-6,5	-6,8

3.2. Evaluación de la eficacia de las medidas

3.2.1. Ejecución presupuestaria en 2012

El déficit de las administraciones públicas alcanzó el 10,6 % del PIB en 2012, frente a un objetivo del Estado y del PDE del 6,3 % del PIB y el resultado del 9,4 % del PIB en 2011. Si se ajustan las cifras para tener en cuenta las transferencias de capital a los bancos (que se consideran operaciones excepcionales), los déficits correspondientes fueron del 7,0 % y el 9,0 % del PIB, respectivamente, lo que supone una mejora del déficit de las administraciones públicas de casi 2 puntos porcentuales. El saldo primario, neto de las transferencias de capital a los bancos, disminuyó 2,4 puntos porcentuales pasando de -6,5 % del PIB en 2011 a cerca de -4,1 % en 2012, en un contexto de contracción de la economía del 1,4 %. Por nivel de administración, el principal esfuerzo de saneamiento se logró a nivel regional y local, ya que el conjunto de las regiones solo se apartaron del objetivo de déficit del 1,5 % del PIB en algo más de 0,2 puntos porcentuales (aunque con variaciones considerables entre las regiones), después de registrar un déficit superior al 5 % del PIB en 2011. En cambio, el saldo del sector de la seguridad social se deterioró aproximadamente 1 punto porcentual, dando lugar a un déficit de casi el 1 % del PIB.

La Recomendación revisada del PDE de 10 de julio de 2012 pedía a España que lograra una mejora del saldo estructural de 2,7 puntos porcentuales en 2012. Las previsiones de primavera de 2013 de los servicios de la Comisión indican una mejora del déficit estructural de 1,8 puntos porcentuales (véase el cuadro 4). El ajuste para tener en cuenta la ligera revisión a la baja del potencial de producción desde el momento de la Recomendación revisada del PDE no tiene un impacto importante en el esfuerzo presupuestario en 2012. Sin embargo, la

variación estimada del saldo estructural se vio gravemente afectada por las reducciones de ingresos en comparación con el escenario subyacente a la Recomendación del PDE. Esas reducciones ascendieron aproximadamente a 1,0 puntos porcentuales. A pesar de las medidas discrecionales adicionales relativas a los ingresos corrientes de casi 8 000 millones EUR tomadas desde la Recomendación del PDE, en 2012 los ingresos corrientes reales aumentaron en casi 3 000 millones EUR menos de lo previsto en aquel momento. Por lo tanto, esto se añade a una reducción inesperada de los ingresos de cerca de 11 000 millones EUR en comparación con la Recomendación del PDE. En total, teniendo en cuenta estos efectos, la variación ajustada estimada del saldo estructural asciende a 2,9 puntos porcentuales, por encima del esfuerzo exigido en la Recomendación revisada del PDE.

Cuadro 4: Composición del ajuste presupuestario

	2011		2012		2013			2014		
	resultado	PE abril 2012	PP 2012 COM	PP 2013 COM	PE abril 2013	PP 2012 COM	PP 2013 COM	PE abril 2013	PP 2012 COM	PP 2013 COM
	% of GDP	% of GDP	% of GDP	% of GDP	% of GDP	% of GDP	% of GDP	% of GDP	% of GDP	% of GDP
Ingresos	35,7	35,1	35,9	36,4	37,0	35,7	36,8	36,8	34,7	35,9
de los cuales:										
- Impuestos sobre producción e importaciones	9,9	9,8	9,9	10,2	10,8	9,8	10,7	10,8	9,8	10,6
- Impuestos actuales sobre renta, patrimonio, etc.	9,6	9,5	10,2	10,1	10,4	10,1	9,9	10,5	9,6	9,2
- Contribuciones sociales	13,2	13,0	12,8	12,9	12,5	12,6	12,8	12,3	12,3	12,5
- Otros (residual)	3,1	2,9	3,0	3,2	3,2	3,2	3,4	3,2	3,0	3,6
Gastos	45,2	43,6	42,2	47,0	43,3	41,8	43,3	42,3	41,1	42,9
de los cuales:										
- Gasto primario	42,7	41,2	39,0	44,1	40,0	38,5	40,0	38,8	37,8	39,4
del cual:										
- Remuneración de los asalariados	11,6	11,5	10,9	11,1	10,9	10,7	11,2	10,4	10,2	10,9
- Consumo intermedio	5,9	5,4	4,9	5,7	5,4	4,6	5,4	5,2	4,6	5,4
- Pagos sociales	18,2	18,0	18,5	18,8	18,9	18,6	19,0	18,9	18,4	19,0
- Subsidios	1,1	1,1	0,9	1,0	1,1	0,9	0,9	1,0	0,9	0,9
- Formación bruta de capital fijo	2,9	2,8	1,9	1,7	1,5	1,8	1,4	1,5	1,8	1,3
- Otros (residual)	3,0	2,5	1,9	5,9	2,2	1,9	2,1	1,9	1,9	2,0
- Gastos de intereses	2,5	2,4	3,2	3,0	3,3	3,3	3,3	3,5	3,3	3,5
Saldo de las administraciones públicas (SAP)	-9,4	-8,5	-6,3	-10,6	-6,3	-6,1	-6,5	-5,5	-6,4	-7,0
Saldo primario	-7,0	-6,1	-3,1	-7,7	-3,0	-2,8	-3,2	-2,0	-3,1	-3,6
Medidas excepcionales y temporales	-0,2	0,4	0,2	-3,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,4
Saldo estructural	-7,2	-7,3	-4,3	-5,5	-4,3	-4,1	-4,4	-3,9	-5,1	-5,5
Variación del saldo estructural	-	-	2,9	1,8	1,2	0,2	1,1	0,4	-1,0	-1,1
Variación corregida del saldo estructural debido a la revisión del potencial de crecimiento de la producción ("alfa")				1,8			1,3			-0,9
Crecimiento del PIB real	0,4	0,7	-1,9	-1,4	-1,3	-0,3	-1,5	0,5	1,1	0,9
Deflactor del PIB	1,0	1,4	0,9	0,1	1,4	0,6	1,6	1,4	1,4	1,0
PIB nominal	1,4	2,1	-1,1	-1,3	0,2	0,3	0,1	1,9	2,5	2,0

Fuente: PE abril 2012 - Programa de Estabilidad abril 2012; PE abril 2013 - Programa de Estabilidad abril 2013; PP 2012 COM - Previsiones actualizadas de la primavera 2012 de los servicios de la Comisión; PP 2013 COM - Previsiones de la primavera de 2013 de los servicios de la Comisión para el periodo 2012-2016.

Cuadro 5: Variación del saldo estructural, corregida para incluir las revisiones de la brecha de producción potencial y los ingresos imprevistos/reducidos⁷

	Esfuerzo presupuestario sin corregir ΔS			Esfuerzo presupuestario corregido (ΔS^*)			Esfuerzo presupuestario requerido en la última Recomendación del Consejo (R)			Plazo para la corrección
	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014	
ES	1,8	1,1	-1,1	2,9	2,5	-1,4	2,7	2,5	1,9	2014

Este análisis se ve confirmado por un análisis más pormenorizado de la evolución de la situación presupuestaria en 2012, incluida una evaluación ascendente de las medidas adoptadas. La mejora del saldo primario de aproximadamente el 2,4 % del PIB en 2012 (neto de las transferencias de capital a los bancos) se logró a pesar de una fuerte contracción de la economía y una composición del crecimiento muy poco generadora de ingresos tributarios. Para compensar las probables desviaciones respecto de los objetivos de déficit, España adoptó unas importantes medidas de saneamiento durante 2012 (cuadro 6). En conjunto, se adoptaron para 2012 medidas totales que representaban alrededor del 4 % del PIB, incluidos aproximadamente un 1,5 % del PIB por el lado de los ingresos, y un 2,5 % del PIB por el del gasto. De las medidas totales, cerca de tres cuartos de punto porcentual del PIB consistían en

⁷ Los cálculos detallados de estas correcciones figuran en el anexo.

medidas excepcionales que, por lo tanto, no contribuyeron a una mejora duradera de la situación presupuestaria. Por otro lado, parte de estas medidas compensaban un deterioro subyacente de la situación presupuestaria vinculada al incremento de los pagos de intereses y el aumento de los gastos sociales y, por lo tanto, no se reflejan en una mejora del saldo estructural.

En términos nominales, el objetivo del Estado y del PDE para el déficit global en 2012 fue del 6,3 % del PIB. Aparte de las medidas de recapitalización, la desviación con respecto al objetivo está relacionada con una combinación de unos ingresos inferiores a los previstos (teniendo en cuenta el impacto de las medidas discrecionales y el efecto de base) y unos gastos excesivos, tales como un consumo intermedio y unas transferencias sociales mayores. La composición del crecimiento menos generadora de ingresos tributarios y un deterioro más pronunciado del mercado laboral implicaron grandes reducciones de los ingresos, especialmente en lo que se refiere a los impuestos directos e indirectos, así como un aumento de los gastos sociales. Como consecuencia de ello, a pesar del aumento del IVA y de los impuestos sobre la renta de las personas físicas y de sociedades, los ingresos corrientes se mantuvieron por debajo de lo previsto en el momento de la Recomendación revisada del PDE ajustada para tener en cuenta el efecto de base. Por el lado de los gastos, se produjeron desviaciones de alrededor de 0,5 puntos porcentuales (neto de efectos de base y de las recapitalizaciones de los bancos), debidas principalmente al consumo intermedio y a las prestaciones sociales).

Cuadro 6: Principales medidas discrecionales en 2012-2014 (% del PIB)

Ingresos	Gastos
2012	
• Aumentos de los tipos del IVA y de los impuestos especiales (0,2 % del PIB) • Cambios en la fiscalidad de las empresas (0,4 % del PIB) • Subida del impuesto sobre la renta de las personas físicas (0,7 % del PIB) • Medidas de incremento de los ingresos a nivel regional, por ejemplo, incremento del IBI, etc. (0,2 % del PIB) • Aumento de las tasas en la enseñanza y a nivel de la administración central (0,1 % del PIB) • Total: 1,6% del PIB	• Recortes en inversión pública y otros gastos de capital (1,0 % del PIB) • Recortes en sanidad y educación (0,4 % del PIB) • Eliminación de la paga extra de Navidad para los funcionarios (0,4 % del PIB) • Reducción del empleo público (0,2 % del PIB) • Reforma de las prestaciones por desempleo (0,2 % del PIB) • Total: 2,5% del PIB
2013	
• Aumentos de los tipos del IVA y de los impuestos especiales (1,1 % del PIB) • Subida del impuesto sobre la renta de las personas físicas (0,1 % del PIB)	• Recortes en sanidad y educación (0,7 % del PIB) • Recortes de las prestaciones por desempleo (0,4 % del PIB)

• Medidas de incremento de los ingresos a nivel regional (0,1 % del PIB) • Ampliación de la base de la seguridad social (0,1 % del PIB) • Aumento de las tasas en la enseñanza y a nivel de la administración central (0,1 % del PIB) • Total: 1,5% del PIB	• Congelación de la contratación del sector público (0,2 % del PIB) • Reintroducción de la paga extra de Navidad para los funcionarios (-0,4 % del PIB) • Transferencia de capital para cubrir el déficit tarifario del sector eléctrico (-0,2 % del PIB) • Optimización de la asistencia a personas dependientes (0,1 % del PIB) • Total: 1,0% del PIB
2014	
• Expiración de los cambios introducidos en la fiscalidad de las empresas (-0,5 % del PIB) • Expiración de subida del impuesto sobre la renta de las personas físicas (-0,6 % del PIB) • Total: -1,1% del PIB⁸	• Congelación de contratación del sector público (0,2 % del PIB) • Limitar la jubilación anticipada o parcial (0,1 % del PIB) • Reforma de la administración local (0,2 % del PIB) • Total: 0,5% del PIB
<i>Nota: El signo menos indica una medida que incrementa el déficit. Solo se recogen las medidas que generan más de un 0,1 % del PIB.</i>	

3.2.2. Evolución presupuestaria en 2013

Según las previsiones de la primavera de 2013 de los servicios de la Comisión, se prevé que el déficit público descienda al 6,5 % del PIB en 2013, en comparación con el objetivo del PDE del 4,5 % del PIB. Se espera que el saldo primario mejore en 4,5 puntos porcentuales (0,9 puntos porcentuales, neto de las transferencias de capital a los bancos) (véase el cuadro 4). A pesar de que 2013 fue otro año de contracción de la demanda interna, se espera que el efecto en todo el año de la subida del IVA y de las subidas de los impuestos especiales dé lugar a unos ingresos totales ligeramente más altos. Por el lado del gasto, los recortes considerables en el consumo intermedio y en la formación bruta de capital fijo deberían compensar el aumento de los gastos por intereses, debidos a una mayor deuda, y de los gastos sociales. Sin embargo, este escenario presenta riesgos, en particular por el lado de los ingresos, si se producen reducciones similares a las de 2012.

Según las previsiones de la primavera de 2013 de los servicios de la Comisión, el déficit estructural disminuirá en 1,1 puntos porcentuales en comparación con un esfuerzo recomendado de 2,5 puntos porcentuales. Una corrección para tener en cuenta el cambio en la estimación de crecimiento potencial entre las previsiones subyacentes a las recomendaciones revisadas del PDE y las previsiones de la primavera de 2013 mejoraría el esfuerzo

⁸ Según la actualización de 2013 del programa de estabilidad, esas medidas deben prorrogarse o ser permanentes.

presupuestario en 0,2 puntos porcentuales. Por otra parte, la corrección para tener en cuenta la reducción de los ingresos superior a lo previsto da una mejora del esfuerzo de 1,2 puntos porcentuales, con lo que la variación del esfuerzo presupuestario ajustado se sitúa en el 2,5 % del PIB. A pesar de las actuales medidas discrecionales adicionales en materia de ingresos, de más de 17 500 millones EUR (aproximadamente el 1,7 % del PIB), adoptadas desde la Recomendación del PDE, se espera que los ingresos corrientes reales aumenten solo en 4 000 millones EUR en comparación con lo previsto en su momento. Por lo tanto, esto se añade a una reducción inesperada de los ingresos de cerca de 13 000 millones EUR (el 1,2 % del PIB) en comparación con la Recomendación del PDE. El esfuerzo presupuestario está en consonancia con el esfuerzo exigido con arreglo a la Recomendación revisada del PDE.

A raíz de la reorientación de la Recomendación revisada del PDE, en agosto de 2012, el Gobierno español presentó un plan presupuestario plurianual para 2013-2014 que esbozaba algunas de las características de la estrategia de saneamiento a medio plazo. Para 2013, el plan no especificaba ninguna nueva medida importante en términos de ingresos en relación con lo ya anunciado en el paquete de julio de 2012, que preveía que el principal impacto de la subida del IVA se notaría en 2013. Por el lado de los gastos, una gran parte de los esfuerzos de saneamiento previstos en el plan de agosto procede de medidas a nivel regional (0,7 % del PIB) y de los cambios en las prestaciones por desempleo (0,4 % del PIB). A estas medidas, el proyecto de presupuesto para 2013 añadía algunas nuevas medidas no anunciadas previamente, como la prórroga de un año del impuesto sobre el patrimonio. Una serie de medidas excepcionales y temporales que expiran en 2013 contrarrestan parcialmente estas medidas de saneamiento (por ejemplo, la reintroducción de la paga extra de Navidad, el impuesto de sociedades). En total, se estima que el importe de las medidas discrecionales cuyo impacto se sentirá en 2013 será de aproximadamente el 1 % del PIB en el gasto y cerca del 1,5 % del PIB por el lado de los ingresos.

Se prevé que la desviación del objetivo de 2013 recomendado en julio de 2012 se sitúe en torno a 2 puntos porcentuales si no hay cambios en las políticas actuales. Esto se explica en parte por el peor punto de partida (efecto de base del 0,75 % del PIB). Sin embargo, el principal factor de la desviación es la desfavorable composición del crecimiento, la mayor contracción del consumo privado y los peores resultados del mercado de trabajo con respecto a lo que se preveía en el momento de la Recomendación del PDE. Esto ha hecho que la actividad económica sea menos pujante, con repercusiones negativas para el saldo de las administraciones públicas. Por lo tanto, a pesar de las medidas discrecionales adicionales relativas a los ingresos de aproximadamente el 1,5 % del PIB, se espera que la tasa de ingresos solo aumente 0,5 puntos porcentuales, reflejando las considerables reducciones de los ingresos. Asimismo, por el lado de los gastos, se espera que las medidas discrecionales adicionales de 1 punto porcentual solo produzcan una disminución de la tasa de gasto de aproximadamente 0,1 puntos porcentuales. Los principales elementos que impiden una mayor reducción de esta tasa son los mayores pagos de intereses y el mayor nivel de transferencias sociales debido al envejecimiento y a la evolución adversa del mercado de trabajo.

En su programa de estabilidad de 2013, el Gobierno español anunció un objetivo de déficit de las administraciones públicas del 6,3 % del PIB en 2013, apoyado en nuevas medidas de saneamiento de alrededor de 3 000 millones EUR (0,3 % del PIB) pendientes de adopción y aplicación este año.

3.2.3. Evolución presupuestaria de 2014

Para 2014, las previsiones de la primavera de 2013 de los servicios de la Comisión prevén un crecimiento del PIB real del 0,9 %, suponiendo que no cambie la política económica. Sin embargo, el esperado regreso a un crecimiento económico positivo y una cierta estabilización del mercado laboral no son suficientes para lograr una nueva reducción del déficit global, que se espera que aumente hasta el 7,0 % del PIB, frente a un objetivo del PDE de un 2,8 % del PIB. Las pocas medidas adicionales de saneamiento para 2014 especificadas hasta ahora (véase a continuación) no bastan para compensar la expiración de las medidas temporales adoptadas en años anteriores. Se espera que el déficit primario aumente en un 0,4 % del PIB, situándose en el 3,6 % en 2014. Aparte del efecto de base (el 2 % del PIB), la desviación del objetivo principal prevista refleja principalmente la expiración de las medidas de carácter temporal y el hecho de que las medidas de saneamiento planeadas para 2014 no estaban suficientemente especificadas en el plan presupuestario plurianual anunciado en agosto de 2012. Por otra parte, la composición del crecimiento económico sigue generando pocos ingresos tributarios y las cotizaciones sociales y los impuestos indirectos no crecen en la misma proporción que el PIB nominal. Los pagos de intereses también siguen aumentando debido a un mayor nivel de deuda. El programa de estabilidad de 2013, presentado tras la fecha de referencia de las previsiones de la primavera de 2013, anuncia una prórroga de las medidas temporales que deben expirar en 2014 (tales como cambios de los impuestos sobre la renta de las personas físicas y de sociedades), unos ahorros adicionales no especificados a nivel regional y en virtud de la reforma de la administración local, que aún está pendiente de adopción, así como la contención del crecimiento del gasto.

Las principales medidas de saneamiento discrecionales con un impacto adicional en 2014 son la congelación de la contratación de personal en el sector público (0,2 % del PIB) y diversas medidas para limitar la jubilación anticipada o parcial (0,1 % del PIB). Las principales medidas discrecionales que expiran en 2014 son los aumentos de 2012 de los tipos impositivos de la renta de las personas físicas (0,6 % del PIB), las modificaciones de 2012 de la fiscalidad de las empresas (0,5 % del PIB), el impuesto temporal sobre el patrimonio (0,1 % del PIB) y la subida del 15 % al 21 % de las retenciones en el sistema del impuesto sobre la renta de las personas físicas (0,1 % del PIB). El plan presupuestario 2013-2014 incluía otras medidas de saneamiento a nivel regional y local de alrededor del 0,75 % del PIB en el ámbito de la sanidad y la educación y en lo que se refiere al saneamiento de la administración regional y local. No obstante, estas no se especificaban lo bastante para poderlas incluir plenamente en las previsiones de la primavera de 2013 de los servicios de la Comisión.

La Recomendación revisada del PDE de 10 de julio de 2012 recomendaba a España que lograra un saneamiento presupuestario estructural del 1,9 % del PIB en 2014. No obstante, según las previsiones de la primavera de 2013 de los servicios de la Comisión, se prevé que el déficit estructural se deteriore en 1,1 puntos porcentuales, situándose en el 5,5 % en 2014. Una corrección para tener en cuenta el cambio en el crecimiento potencial estimado entre las previsiones subyacentes a las recomendaciones revisadas del PDE y las previsiones de la primavera de 2013 mejoraría el esfuerzo presupuestario estimado en alrededor de 0,2 puntos porcentuales en 2014. Sin embargo, un ajuste para tener en cuenta la evolución imprevista de los ingresos aumenta la brecha en torno a 0,4 puntos porcentuales. De ese modo, el esfuerzo

estructural ajustado se sitúa aproximadamente 3,25 puntos porcentuales por debajo del nivel requerido por la Recomendación revisada del PDE.

3.2.4. Deuda pública

La deuda bruta de las administraciones públicas aumentó hasta el 84 % del PIB en 2012, frente al 80,9 % del PIB contemplado en las previsiones actualizadas de la primavera de 2012 de los servicios de la Comisión. El aumento de la ratio de deuda se debió a un déficit superior al previsto, al menor crecimiento del PIB nominal, a los costes de las operaciones de recapitalización de los bancos y al pago de atrasos de la administración pública (véase más adelante). Según las previsiones de la primavera de 2012 de los servicios de la Comisión, se espera que la ratio deuda/PIB se incremente aún más y supere el 95 % en 2014, suponiendo que no cambie la política económica, lo que excede del valor de referencia del Tratado en todos los años. Este aumento de la ratio de deuda se debe principalmente a los mayores pagos de intereses y, en menor medida, a la dinámica del déficit primario y al bajo crecimiento del PIB nominal. Si se materializan los riesgos de revisión a la baja asociados al escenario macroeconómico y a los objetivos presupuestarios, se producirá un nuevo aumento de la deuda pública.

España se enfrenta a elevados riesgos para la sostenibilidad a medio plazo y a riesgos medios a largo plazo. El retorno a un mayor equilibrio estructural primario, de cerca del -0,5 % del PIB, como la media del periodo 1998-2012, contribuiría a contener estos riesgos. Se espera que la reforma de 2013 sobre los regímenes de jubilación anticipada contribuya a la sostenibilidad a largo plazo del sistema de la seguridad social. No obstante, es preciso introducir nuevas medidas para contener el crecimiento del gasto aparejado a la edad, por ejemplo, mediante una normativa adecuada sobre el factor de sostenibilidad previsto en la reforma de 2011 del régimen de pensiones, en particular previendo que la edad de jubilación aumente de acuerdo con la mayor esperanza de vida.

3.2.5. Marco presupuestario

En la Recomendación revisada del PDE de julio de 2012, se recomendó también a España que aplicara estrictamente las nuevas disposiciones de la Ley de estabilidad presupuestaria relativas a la transparencia y el control de la ejecución del presupuesto. Esa ley y la condicionalidad del Fondo de Liquidez Autonómica parecen haber contribuido a frenar la desviación de los resultados presupuestarios regionales respecto de los objetivos establecidos.

Se han realizado grandes progresos en lo que se refiere a una información más transparente y a tiempo sobre la ejecución presupuestaria en los diferentes niveles de la administración en 2012. España ha empezado a publicar en la contabilidad nacional las cuentas públicas trimestrales de los subsectores, con información detallada sobre los ingresos, gastos y saldos presupuestarios de las regiones. Las cuentas trimestrales consolidadas de las administraciones públicas se publican ahora en la contabilidad nacional con un desfase de dos meses. Por otra parte, desde octubre de 2012, se publican informes mensuales de las finanzas públicas regionales en términos de ejecución presupuestaria con un mes y medio de margen. Desde marzo de 2013, los datos fiscales mensuales regionales se publican en la contabilidad nacional con un desfase de dos meses. También se han logrado algunas mejoras en la información presupuestaria de los municipios con un desfase informativo de un máximo de tres meses. A

pesar de estas importantes mejoras de la transparencia, aún hay que lograr buenos resultados en cuanto a la calidad y coherencia de los informes, ya que la introducción de nuevos procedimientos de notificación en las administraciones regionales constituye un reto. Además, el contenido informativo de los datos se ve mermado por la carencia de series de datos históricas. Por último, la información sobre los atrasos (importes y pagos pendientes) es incompleta. El Gobierno ha comunicado datos sobre los atrasos pagados a través del plan de pago a proveedores en 2012. Sin embargo, el plan no abarca todas las regiones y entidades locales y se centra en las facturas pendientes de cobro con anterioridad al 1 de enero de 2012.

Los progresos visibles en la aplicación más transparente y oportuna de los aspectos preventivo y correctivo de la Ley de estabilidad presupuestaria han sido escasos. El mecanismo de alerta rápida no se puso en marcha hasta finales de diciembre de 2012 a pesar de que, ya en el primer semestre, varias Comunidades Autónomas corrían el riesgo de no cumplir sus objetivos presupuestarios. Esta activación relativamente tardía pone en peligro la corrección a tiempo de las desviaciones presupuestarias que pudieran producirse. Además, la aplicación de los mecanismos correctores podría haber sido más transparente. A modo de ilustración, las evaluaciones disponibles públicamente de los planes económicos y financieros no ofrecen una evaluación detallada de las medidas adoptadas por las Comunidades Autónomas en relación con los objetivos. Además, aunque la ley no lo exija, los requerimientos enviados a finales del 2012 podrían haberse publicado en aras de la transparencia y credibilidad de la aplicación de la ley

El Fondo de Liquidez Autonómica, creado para proporcionar una financiación asequible a las regiones que tienen dificultades de financiación, se ha ampliado a 2013. La aportación de liquidez está sujeta a unas condiciones fiscales y una supervisión más estrictas mediante un seguimiento permanente de los planes de ajuste de cada región beneficiaria con el fin de asegurar que se cumple el objetivo de déficit presupuestario de las administraciones públicas. En 2013, las regiones participantes estarán sujetas a unos requisitos más rigurosos de información y supervisión mensual de la situación de su flujo de caja a cambio de la aportación de liquidez. El mecanismo de financiación se ha modificado: si en 2012 fueron los bancos quienes proporcionaron una parte de la financiación, en 2013 las necesidades de financiación de las regiones estarán cubiertas en su totalidad por el Gobierno central a fin de reducir los costes. El plan de pago a proveedores de 2012 se ha ampliado (a los 2 600 millones EUR restantes de la asignación original de 30 000 millones EUR), pero sigue limitado a las deudas comerciales pendientes de cobro con anterioridad al 1 de enero de 2012. De este modo, el plan puede hacer que la deuda aumente, pero no tiene impacto sobre el déficit en términos de devengo.

En consonancia con las recomendaciones específicas por país en el marco del Semestre Europeo, el Consejo también pidió a España que crease una institución presupuestaria independiente que analice, asesore y supervise la política fiscal, se atenga a la naturaleza vinculante de su marco presupuestario a medio plazo y vigile de cerca la observancia de los objetivos presupuestarios a lo largo del año para todos los niveles del sector de las administraciones públicas. El 27 de septiembre, el Gobierno español decidió crear una institución independiente que debía empezar a funcionar a principios de 2013⁹. Sin embargo,

⁹ También se exigirá en el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria.

la creación del Consejo se ha demorado y el Gobierno anunció en el Programa de estabilidad y en el Programa nacional de reformas de 2013 que tenía la intención de crear la institución presupuestaria independiente para finales de 2013. Por consiguiente, la institución ya no estará en condiciones de desempeñar un papel eficaz en el procedimiento de planificación presupuestaria de 2014, según lo previsto inicialmente.

4. NUEVA SENDA DE AJUSTE PRESUPUESTARIO PROPUESTA

De acuerdo con el escenario de base, España no cumplirá los objetivos presupuestarios nominales establecidos en la Recomendación del Consejo de 10 de julio de 2012. Sin embargo, España ha realizado un esfuerzo estructural en 2012 y 2013 que, habida cuenta de la evolución económica adversa e inesperada con respecto al momento en que el Consejo la formuló, se ajusta a la Recomendación del PDE. Esa evolución económica adversa e inesperada ha entrañado unos considerables efectos desfavorables para la hacienda pública. En particular, las notables reducciones de los ingresos relacionadas con el actual proceso de reequilibrio de la economía hacia una estructura de crecimiento menos generadora de ingresos tributarios y los correspondientes efectos negativos sobre las elasticidades de los ingresos han provocado un considerable deterioro de la situación presupuestaria. La importante magnitud de esas reducciones no se preveía totalmente en la Recomendación original del PDE. Al mismo tiempo, la disminución de hecho del PIB real fue menor de lo esperado. Sin embargo, la recesión económica ha afectado al empleo de forma muy negativa y el desempleo se ha incrementado fuertemente. Junto con una composición cambiante del crecimiento del PIB, esto ha tenido efectos adversos, tanto en los ingresos como en los gastos, con una reducción de los ingresos tributarios y las cotizaciones sociales actuales, así como unos gastos más elevados debidos a las transferencias sociales.

Como se ha señalado en el análisis exhaustivo en el marco del procedimiento de desequilibrio macroeconómico, la corrección de los grandes desequilibrios económicos acumulados durante los años de auge, y en especial la absorción del muy alto nivel de deuda privada y la necesidad de reequilibrar la economía hacia un modelo de crecimiento más impulsado por las exportaciones, están teniendo graves consecuencias negativas en el crecimiento económico y aún entrañan riesgos para la estabilidad financiera. La actual corrección de estos desequilibrios y la consiguiente recesión económica conllevan un deterioro fuerte y prolongado de las finanzas públicas y han situado a la deuda pública en una pronunciada tendencia al alza. Se necesitan unos esfuerzos continuados y firmes de saneamiento presupuestario para frenar el aumento de la deuda pública y volver a situar las finanzas públicas en una senda sostenible. Al mismo tiempo, no parece posible ni deseable corregir totalmente el impacto negativo del ajuste de los desequilibrios macroeconómicos sobre las finanzas públicas a corto plazo. Una corrección sostenible del déficit excesivo a medio plazo requiere unos progresos simultáneos para garantizar una corrección sin sobresaltos de los desequilibrios, apoyada en reformas estructurales que impulsen el crecimiento y la creación de empleo y reduzcan las rigideces estructurales que entorpecen el ajuste. Asimismo, la senda de la consolidación fiscal debe reflejar las posibles repercusiones para la corrección de los desequilibrios. Teniendo en cuenta todos estos factores y recurriendo a la flexibilidad prevista en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, resulta justificada una ampliación del plazo para la corrección del déficit excesivo en España.

En un marco de grandes incertidumbres en cuanto a la evolución económica y presupuestaria, el objetivo presupuestario recomendado para el último año del periodo de corrección debería fijarse en un nivel ligeramente inferior al valor de referencia, a fin de garantizar la consecución efectiva y duradera de la corrección en el plazo requerido.

Según el nuevo escenario del PDE presentado en el cuadro 8, la concesión de dos años más para corregir el déficit excesivo se corresponde con los objetivos intermedios de déficit global del 6,5 % del PIB para 2013, el 5,8 % del PIB en 2014, el 4,2 % del PIB para 2015, y el 2,8 % del PIB en 2016. La consecución de esos objetivos de déficit es coherente con una mejora anual del saldo primario (sin tener en cuenta las medidas excepcionales) del 1,3 % del PIB, por término medio, durante el período 2013-16. La mejora del saldo presupuestario estructural que se deriva de los objetivos globales es del 1,1 % del PIB en 2013, el 0,8 % del PIB en 2014, el 0,8 % del PIB en 2015, y el 1,2 % del PIB, en 2016¹⁰. Estos objetivos de mejora anual del saldo presupuestario estructural tienen en cuenta la necesidad de compensar los efectos secundarios negativos del saneamiento presupuestario sobre las finanzas públicas, a través de su impacto en el crecimiento del PIB. La senda de ajuste más gradual tiene en cuenta el difícil entorno económico actual y la importante transformación estructural que está experimentando la economía española. En su formulación actual, se prevé que preste apoyo a la corrección de los desequilibrios macroeconómicos internos y externos, mitigue los efectos negativos a corto plazo del saneamiento presupuestario sobre el crecimiento económico, al tiempo que estabiliza y revierte la tendencia al alza de la deuda de las administraciones públicas.

Según las previsiones de la primavera de 2013 de los servicios de la Comisión, basadas en el supuesto de que no cambie la política económica, en este momento no parecen necesarias medidas adicionales para lograr la mejora recomendada del saldo estructural para 2013 (así como el nuevo objetivo para el déficit global del 6,5 % del PIB), pero habrá que aplicar estrictamente los planes presupuestarios a todos los niveles de la administración. Será necesario seguir de cerca la situación y, en caso de que se produzcan desviaciones respecto de los planes presupuestarios, deberán tomarse de inmediato nuevas medidas correctoras. Para el período 2014-2016, si se quiere situar el déficit por debajo del valor de referencia del Tratado sobre una base sostenible será preciso aplicar importantes medidas fiscales estructurales adicionales, si se tiene en cuenta la necesidad de compensar los efectos secundarios negativos, las discretas perspectivas de crecimiento, así como el aumento de los intereses y de las prestaciones sociales. Las medidas de saneamiento presupuestario deberán garantizar una mejora duradera del saldo de las administraciones públicas, al tiempo que se orientan a mejorar la calidad de la hacienda pública y reforzar el potencial de crecimiento de la economía. Con arreglo a las estimaciones actuales, esto requeriría una cantidad de medidas anuales permanentes con un impacto presupuestario estimado en torno al 2 % del PIB en 2014, el 1 % en 2015, y el 1,5 % del PIB en 2016. Esto se basa en la necesidad de compensar el deterioro previsto del saldo estructural subyacente en la hipótesis de base y de lograr el esfuerzo estructural exigido en el escenario del PDE.

¹⁰

Los esfuerzos presupuestarios estructurales necesarios deben interpretarse con mucha cautela, teniendo en cuenta las grandes incertidumbres de la estimación metodológica del potencial de crecimiento y las brechas de producción en una economía como la española, que se enfrenta a profundas transformaciones estructurales.

El programa de estabilidad de 2013 prevé una senda de ajuste que es compatible en general con la corrección del déficit excesivo de aquí a 2016, con unos objetivos de un déficit global del 6,3 % del PIB en 2013, el 5,5 % en 2014, el 4,1 % en 2015, y el 2,7 % en 2016. Para 2013, el menor objetivo de déficit se basa en medidas adicionales de saneamiento de alrededor de 3 000 millones EUR previstas en el programa, que, sin embargo, todavía no se han especificado en su integridad.

Sería importante respaldar la senda de ajuste con una estrategia creíble de saneamiento a medio plazo que incluya i) un plan presupuestario plurianual detallado con medidas estructurales bien especificadas para los años 2014-16; ii) reforzar más la eficacia del marco institucional (incrementando la transparencia en la aplicación de la Ley de estabilidad presupuestaria y creando un consejo presupuestario independiente); iii) tomar medidas concretas para frenar el creciente déficit estructural del sistema de seguridad social; y iv), conceder más importancia a que el saneamiento sea más favorable al crecimiento (incluso realizando revisiones sistemáticas de los gastos y revisiones del sistema fiscal).

Cuadro 7: Escenario de base (previsiones de la primavera de 2013 de los servicios de la Comisión)

<i>% del PIB</i>	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ingresos	35,7	36,4	36,8	35,9	36,1	36,
Ingresos corrientes	35,8	36,3	36,6	35,4	35,6	35,
Medidas discrecionales con impacto sobre los ingresos corrientes (en miles de millones EUR) ¹¹	8,6	17,1	15,	-11,3	2,	0,0
Gastos	45,2	47,0	43,3	42,9	42,2	41,
Crecimiento del PIB real (%)	0,4	-1,4	-1,5	0,9	1,4	1,9
Crecimiento del PIB nominal (%)	1,4	-1,3	0,1	2,0	2,6	3,2
Potencial de crecimiento del PIB (%)	-0,2	-0,9	-1,4	-1,5	-0,	0,
Saldo estructural	-7,2	-5,5	-4,4	-5,5	-5,7	-5,9
Saldo de las administraciones públicas	-9,4	-10,6	-6,5	-7,0	-6,0	-5,
<i>P.m. Elasticidad de los ingresos según el método del saldo ajustado en función del ciclo¹²</i>	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
<i>P.m. Elasticidad aparente de los ingresos</i>		3,3	-24,4	1,0	1,1	0,9
<i>P.m. Brecha de producción (% del potencial de producción)</i>	-4,	-4,6	-4,6	-2,3	-0,8	0,

Cuadro 8: Escenario del PDE

<i>% del PIB</i>	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Crecimiento del PIB real (%)	0,4	-1,4	-1,5	-0,	0,7	0,
Potencial de crecimiento del PIB (%)	-0,2	-0,9	-1,4	-1,5	-0,	0,
Saldo estructural	-7,2	-5,5	-4,4	-3,6	-2,8	-1,6
Saldo de las administraciones	-9,4	-10,6	-6,5	-5,8	-4,2	-2,8

¹¹ Medidas claramente especificadas y comprometidas por Gobierno antes de la Recomendación.

¹² La elasticidad estándar de los ingresos se ha revisado en consonancia con la metodología respaldada recientemente por el CPE para calcular los saldos ajustados al ciclo.

públicas						
<i>P.m. Brecha de producción (% del potencial de producción)</i>	-4,	-4,6	-4,6	-3,8	-2,9	-2,

5. CONCLUSIONES

De la información disponible actualmente se desprende que España ha tomado medidas efectivas que constituyen un progreso adecuado para 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 considerables medidas de saneamiento de alrededor del 4 % del PIB en 2012 y del 2,5 % del PIB en 2013, basándose en cálculos ascendentes. Si se corrige para tener en cuenta las revisiones del crecimiento potencial y las reducciones de ingresos como consecuencia de un crecimiento poco generador de ingresos tributarios, la mejora anual estimada del saldo estructural está en consonancia con el esfuerzo exigido por el Consejo para 2012 y 2013.

Para 2014, se desprende que España aún no ha adoptado medidas suficientes para alcanzar el esfuerzo estructural necesario. El plan presupuestario plurianual anunciado en agosto no presentaba medidas suficientemente específicas para sostener el esfuerzo presupuestario recomendado. Además, el plan no contrarresta la expiración de las medidas excepcionales y temporales de ese año. Así pues, si bien se han tomado medidas efectivas para 2012 y 2013, las medidas para 2014 se quedan cortas con respecto a la Recomendación revisada del PDE.

En el ámbito de la gobernanza presupuestaria, las disposiciones de la Ley de estabilidad presupuestaria en relación con los mecanismos de alerta rápida y correctivos destinados a limitar las desviaciones de los objetivos presupuestarios de las Comunidades Autónomas no se han aplicado de forma eficaz y plenamente transparente. Esto podría dar lugar a nuevas desviaciones presupuestarias a nivel regional, especialmente si las condiciones de financiación mejoran. A pesar de los progresos realizados en lo que se refiere a la información presupuestaria a nivel regional, para lograr un mayor grado de transparencia presupuestaria sería necesaria una información más exhaustiva, coherente y a tiempo sobre una base consolidada de las administraciones públicas de acuerdo con el SEC95. Asimismo, sería importante recuperar el retraso en la creación del consejo de política fiscal y garantizar su plena independencia institucional y financiera.

El deterioro sustancial de la situación presupuestaria resultante de las importantes reducciones de los ingresos, unido a una estructura del crecimiento menos generadora de ingresos tributarios y a las peores condiciones del mercado de trabajo, así como de la situación global de la economía más débil de lo previsto cuando se formuló la anterior Recomendación del Consejo, indican que procede ampliar el plazo para la corrección del déficit excesivo. La concesión de dos años adicionales para la corrección del déficit excesivo se ajustaría a los objetivos intermedios de déficit global del 6,5 % del PIB para 2013, el 5,8 % del PIB en 2014, el 4,2 % del PIB en 2015, y el 2,8 % del PIB en 2016. La mejora subyacente del saldo presupuestario estructural que se deriva de estos objetivos es del 1,1 % en 2013, el 0,8 % en 2014, el 0,8 % en 2015, y el 1,2 % en 2016, con el fin de situar el déficit público global por debajo del valor de referencia del 3 % del PIB de aquí a 2016. Las medidas fiscales estructurales necesarias, además de las ya incluidas en la hipótesis de base de las previsiones

de primavera de los servicios de la Comisión de 2013, se estiman en torno al 2 % del PIB en 2014, el 1 % en 2015, y el 1,5 % del PIB en 2016.

Cuadro 9: Comparación de las principales previsiones macroeconómicas y presupuestarias

		2011	2012	2013	2014	2015	2016
PIB real (% variación)	PP13 COM	0,4	-1,4	-1,5	0,9	1,4	1,9
	PP12 COM	0,7	-1,9	-0,3	1,1	-	-
	PE	0,7	-1,4	-1,3	0,5	0,9	1,3
producción ¹ potencial)	PP13 COM	-4,1	-4,6	-4,6	-2,3	-0,8	0,6
	PP12 COM	-4,2	-5,3	-4,7	-2,8	-	-
	PE	-3,8	-4,7	-4,5	-3,2	-2,4	-1,3
Saldo administraciones (% del PIB)	PP13 COM	-9,4	-10,6	-6,5	-7,0	-6,0	-5,6
	PP12 COM	-8,9	-6,3	-6,1	-6,4	-	-
	PE	-8,5	-10,6	-6,3	-5,5	-4,1	-2,7
Saldo primario (% del PIB)	PP13 COM	-7,0	-7,7	-3,2	-3,6	-2,5	-2,1
	PP12 COM	-6,5	-3,1	-2,8	-3,1	-	-
	PE	-6,1	-7,7	-3	-2	-0,5	0,9
Saldo ajustado del ciclo ¹ (% del PIB)	PP13 COM	-7,5	-8,4	-4,3	-5,9	-5,7	-5,9
	PP12 COM	-6,9	-4,1	-4,1	-5,1	-	-
	PE	-6,9	-8,40	-4,20	-3,9	-3,0	-2,1
Saldo estructural ² (% del PIB)	PP13 COM	-7,2	-5,5	-4,4	-5,5	-5,7	-5,9
	PP12 COM	-7	-4,3	-4,1	-5,1	-	-
	PE	-7,3	-5,5	-4,3	-3,9	-3,0	-2,1
Deuda bruta de las adm. púb. (% del PIB)	PP13 COM	69,3	84,2	91,3	96,8	100,6	103,3
	PP12 COM	68,5	80,9	86,8	91,8	-	-
	PE	68,5	84,2	91,4	96,2	99,1	99,8

Notas:

1 Brechas de producción y saldos ajustados en función del ciclo recalculados por los servicios de la Comisión partiendo de los datos del programa.

2 Saldo ajustado en función del ciclo excluidas las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal.

Fuente: PP13 COM - Previsiones de la primavera de 2013 de los servicios de la Comisión para el periodo 2012-2016; PP12 COM - Previsiones actualizadas de la primavera 2012 de los servicios de la Comisión; PE – Programa de Estabilidad abril 2013

Anexo

Cuadro A1: Ajuste del esfuerzo estructural aparente para tener en cuenta la revisión del crecimiento potencial — detalles del cálculo

	Hipótesis de potencial de crecimiento subyacentes en la Recomendación de julio de 2012 (%) (1)	Pot. crecimiento (Prev. prim. COM 2013) (%) (2)	Error de previsión (%) (3)= (2)-(1)	Gasto estructural (% del PIB pot.) (Prev. prim. COM 2013) (4)	Coeficiente corrector (% del PIB pot. nominal) (5)= [(3) x (4)]/100
2012	-0,8	-0,9	-0,1	41,6	0,0
2013	-0,9	-1,4	-0,5	41,1	-0,2
2014	-0,9	-1,5	-0,5	41,8	-0,2

Cuadro A2: Ajuste del esfuerzo estructural aparente para tener en cuenta las reducciones/imprevistos de los ingresos en comparación con las elasticidades estándar — detalles del cálculo

Elasticidad de los ingresos según el método del saldo ajustado en función del ciclo $\varepsilon^* = 1,0$	Variación de los ingresos corrientes (interanual) (en miles de millones EUR)		Medidas discrecionales relativas a ingresos (en miles de millones EUR)		Hipótesis de crecimiento nominal (%)		Ingresos corrientes en t-1 (en miles de millones EUR)		Brecha de ingresos (en miles de millones EUR)	Coeficiente corrector
	Recom. de julio (1)	Prev. prim.2013 (1')	Recom. de julio (2)	Prev. prim.2013 (2')	Recom. de julio (3)	Prev. prim.2013 (3')	Recom. de julio. (4)	Prev. prim.2013 (4')	(5) = [(1') - (2') - $\varepsilon^* X$ (3») x (4')]- [(1) - (2) - $\varepsilon^* X$ (3) x (4)]	
2012	5,5	0,9	9,3	17,1	-1,0	-1,3	378,4	380,3	-11,5	-1,0
2013	-2,0	2,2	-1,8	15,8	0,3	0,1	383,9	381,3	-12,8	-1,2
2014	-0,2	-4,1	-4,7	-11,3	2,5	2,0	381,9	383,4	4,8	+ 0,4