



Council of the
European Union

Brussels, 17 May 2016
(OR. en, es)

8503/16

ECOFIN 364
UEM 151

COVER NOTE

From:	Alfonso Dastis, Permanent Representation of Spain to the EU
date of receipt:	29 April 2016
To:	Mr Carsten PILLATH, Director General, Council of the European Union
Subject:	Stability Programme of Spain 2016-2019

Delegations will find attached the first part of the Stability Programme of Spain 2016-2019.



REPRESENTACION
PERMANENTE DE
ESPAÑA ANTE LA
UNION EUROPEA

E-MAIL / FAX

EL EMBAJADOR REPRESENTANTE
PERMANENTE

Bruselas, 29 de abril de 2016

REPR. PERM. ESPAÑA U.E. BRUSELAS SALIDA
Fecha 29 -04- 2016
A25-68.449

Sr. Carsten Pillath
Director General para Asuntos
Económicos y Competitividad
Secretaría General del Consejo
Consejo de la UE

Estimado Director General:

Adjunto remito la actualización del Programa de Estabilidad de España 2016-2019.

Un cordial saludo,

Alfonso Dastis

SECRETARIAT GÉNÉRAL DU CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE	
SGE16/04335	
Reçu le	29 -04- 2016
DEST. PRINC.	M. PILLATH
DEST. COPIES	(+ ANNEXE)



REG. Nº DE-012-000016



ACTUALIZACIÓN DEL PROGRAMA DE ESTABILIDAD

REINO DE ESPAÑA

2016 - 2019

e-NIPO 720-15-057-9

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 imponible 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 (euribor 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 A.A.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 alas 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)		1.6852,0	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>	-0,10	-0,08	
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	38.888	-5,8	3,9%	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 devengaron 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	48.066	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	11.964	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 (vía mercado)	25.779	26.190	1,6	2,48	2,42	-0,1
Transferencias corrientes entre AAPP	13.999	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	10.892	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 exime 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	27.689	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	2.895	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 servicios 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 partidas 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 IFFF		-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 medioambiental³, 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 I.I.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 desapalancamiento 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, garantizaran 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	5.501,175 *
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/Notx/Listado_deudores_Art25bisLGT.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:
 - o 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.
 - o 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 las 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 A.I.D	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 2016 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 aquéllas 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.