



MINISTERIO  
DE HACIENDA  
Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

GABINETE DE PRENSA

# **PLAN PRESUPUESTARIO 2013-2014**

**3 DE AGOSTO DE 2012**

# ÍNDICE

---

## **Introducción**

### **I. Entorno económico y previsiones**

### **II. Estrategia fiscal**

### **III. Medidas de ajuste fiscal**

#### **1. Medidas tributarias**

#### **2. Medidas de reordenación y racionalización de las Administraciones Públicas**

#### **3. Medidas en materia de empleo**

#### **4. Medidas de racionalización del sistema de dependencia**

#### **5. Medidas en materia de Seguridad Social**

#### **6. Medidas en materia de infraestructuras y vivienda**

#### **7. Medidas específicas de reducción del gasto en la Administración General del Estado**

#### **8. Medidas de consolidación fiscal en las Administraciones Territoriales**

### **IV. Cuentas de las Administraciones Públicas 2012-2014**

## INTRODUCCIÓN

La recaída reciente de la economía española, aun sin llegar a la gravedad de 2009, está teniendo una gran virulencia. Los últimos datos de coyuntura, correspondientes al indicador adelantado de la contabilidad nacional trimestral, avanzan una caída de la actividad del -1,0% en términos anuales, y del -0,4% en términos intertrimestrales (segundo trimestre). La caída de la demanda interna, que no llega a compensarse con el impulso de la demanda externa, está suponiendo una destrucción de empleo, que se concreta en términos de la Encuesta de Población Activa del segundo trimestre de 2012 en una reducción del número de ocupados a una tasa interanual del -4,84% y en un incremento de la tasa de paro hasta el 24,63% de la población activa.

La desaceleración de la demanda interna, más pronunciada que en la media de los países de la Unión Europea, está ligada a las dificultades de acceso a la financiación en los mercados. La fuerte dependencia del ahorro externo, en un momento de fuerte inestabilidad de los mercados financieros y, también, de dudas sobre la arquitectura institucional de la zona euro, se ha convertido en una restricción para la necesaria reactivación de la demanda interna.

La rápida expansión del crédito, que impulsó el crecimiento económico en los años anteriores a la crisis, se ha traducido, especialmente desde mediados de la pasada década, en un importante incremento de la financiación exterior. Esta dependencia externa, evidenciada en términos de la relación ahorro e inversión en un pronunciado déficit de cuenta corriente, ha impulsado un continuado ascenso de la deuda externa neta. Según la posición de inversión internacional, se ha producido un incremento de la deuda externa neta desde el 29,26% del PIB en 2003 al 92,45% del PIB en el primer trimestre de 2012. La dependencia de la financiación externa, en definitiva, es la principal fuente de vulnerabilidad de la economía española.

La corrección de los desequilibrios exige el diseño de una estrategia de política económica que contenga los elementos adecuados en el presente contexto, en términos de compromiso con la consolidación presupuestaria y las reformas estructurales, y su articulación a medio plazo de modo que sea capaz de concitar la credibilidad de los mercados financieros y la confianza de los agentes económicos.

Esta estrategia pivota principalmente sobre dos ejes: la consolidación fiscal y el impulso de nuevas reformas estructurales. La política fiscal tiene como objetivo cumplir con la senda de consolidación fiscal aprobada en el Consejo ECOFIN del pasado 10 de julio. El compromiso con esta senda transmite al mercado la voluntad de acción en el corto plazo para la progresiva contención del crecimiento de la deuda del sector público, a la vez que se señala la sostenibilidad de las cuentas públicas en el medio plazo. El presente Plan Presupuestario para el período 2013-2014 afianza la credibilidad en materia de política fiscal, al diseñar el escenario de las futuras decisiones en materia de política fiscal. En términos cuantitativos, las decisiones comprometidas en el presente documento permitirán alcanzar la senda presupuestaria fijada, que se concreta en un saldo presupuestario observado del 4,5% en 2013 y del 2,8% en 2014.

El ejercicio de consolidación fiscal, en el contexto de la necesaria corrección de desequilibrios macroeconómicos, contribuye al proceso de desapalancamiento de

nuestra economía. Desde 2008, año en el que se recrudecieron las tensiones del mercado financiero, los hogares y las sociedades no financieras han llevado a cabo un proceso de desendeudamiento. A través de las decisiones que se han tomado de consolidación fiscal del sector público, se han trasladado a su vez señales a los agentes para continuar este proceso de ajuste, con figuras muy selectivas para captar ahorro de los hogares de forma progresiva, y mediante el incremento del coste de endeudamiento de las empresas.

El esfuerzo que se está haciendo, en términos de ajuste estructural, como se expone más adelante, es muy relevante, y se traslada a todos los subsectores de nuestra economía, a la Administración General del Estado, y también a las CCAA, las CCLL y a la Seguridad Social. La reforma de la Constitución y la nueva Ley orgánica de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera proporcionan un marco institucional creíble para plantear un ejercicio de política presupuestaria responsable, guiada por el cumplimiento de los objetivos, así como instrumentos eficaces para controlar a tiempo cualquier desviación en la ejecución de los presupuestos de las diferentes Administraciones. Esta reforma institucional se completará con una reforma de la normativa presupuestaria, que en cumplimiento de las recomendaciones del Consejo de 10 de julio, permitirán la creación de un consejo fiscal independiente.

El ajuste presupuestario es parte del compromiso con la construcción europea y la defensa de la moneda única. Es a través de la estabilidad macroeconómica y de las reformas, que deben producirse con el apoyo del marco institucional de la moneda común, como se relajan las condiciones de acceso a los mercados financieros y se reactiva el crecimiento. Las instituciones comunitarias, a través del proceso de integración reforzado, en el plano financiero y fiscal, garantizan la viabilidad de nuestro crecimiento económico futuro.

Siendo las medidas de consolidación fiscal imprescindibles en este momento, además, desde una perspectiva de medio y largo plazo, deben plantearse asimismo reformas estructurales para afianzar el crecimiento potencial de la economía. Durante el primer semestre de 2012 se han aprobado, entre otros, una profunda reforma laboral, se han dado pasos decisivos en la reforma financiera, que se completarán en agosto con las reformas previstas en el Memorando de Entendimiento aprobado en el Consejo de 10 de julio, y se ha abordado una revisión completa de las relaciones entre Administraciones, que van desde el adelgazamiento de las estructuras administrativas, al ahorro en políticas muy significativas, como la educación, la sanidad, o la función pública, en general. Las nuevas reformas estructurales son también claves para garantizar que nuestro país flexibilice su estructura productiva y se prepare de modo óptimo para la siguiente fase expansiva del ciclo, así como para generar crecimiento adicional y compensar de esta forma el impacto restrictivo de la política fiscal a corto plazo. A medio plazo, los dos tipos de reformas combinarán efectos en la misma dirección y serán inequívocamente positivas para recuperar el crecimiento de la economía, de la producción y del empleo.

### **La consolidación fiscal**

En el marco del Procedimiento de Déficit Excesivo en que se encuentra incurso España desde 2009, el Programa de Estabilidad 2012-2015 estableció la obligación de alcanzar en 2013 una necesidad de financiación de las administraciones públicas

del 3 por ciento del PIB. No obstante lo anterior, teniendo en cuenta que la evolución del ciclo ha sido más desfavorable que la prevista inicialmente, circunstancia que endurece de forma muy significativa cualquier proceso de consolidación fiscal, el pasado 10 de julio el Consejo ECOFIN decidió revisar los términos del procedimiento de déficit excesivo, que retrasa en un año la consecución de un saldo presupuestario del 3% o inferior, pero mantiene un esfuerzo similar de consolidación estructural durante el período.

Aunque la consolidación fiscal tiene un coste en el corto plazo en términos de crecimiento, como se refleja en el cuadro macroeconómico que acompaña este documento, las repercusiones a medio y largo plazo son netamente positivas. Los efectos negativos sobre el crecimiento se diluirán paulatinamente, a medida que la corrección de los desequilibrios macroeconómicos genere una dinámica favorable a la disponibilidad de financiación, al crecimiento, y a la creación de empleo, que mejore la confianza en el futuro de nuestra economía, a la vez que la mejora de nuestro saldo por cuenta corriente disminuya el stock de deuda exterior en relación al PIB, dando todo esto como resultado la caída de la rentabilidad exigida a la deuda española por parte de los inversores.

Por estas razones, el saneamiento de las cuentas públicas se ha convertido en un objetivo prioritario de la política económica del Gobierno español. Desde el principio de la legislatura se han adoptado numerosas iniciativas para garantizar la consolidación fiscal que permita reducir el déficit del conjunto de las administraciones públicas, con el objetivo a medio plazo de alcanzar el equilibrio presupuestario estructural y de revertir la dinámica alcista de la deuda pública hasta lograr niveles de financiación sostenibles. Por una parte, se han aprobado reformas institucionales, como la generalización del techo de gasto, que garantizarán unas cuentas públicas equilibradas y transparentes para el Estado, la Seguridad Social, las comunidades autónomas y las corporaciones locales. Entre estas reformas destaca la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), aprobada en abril de 2012. Esta ley no solo establece objetivos en términos de déficit y deuda para todas las administraciones públicas, sino que además, prevé mecanismos de control y transparencia de forma que, institucionalmente, las garantías de cumplimiento de los objetivos de déficit sean mucho mayores. Un aspecto clave de esta Ley es el refuerzo del control de la ejecución presupuestaria en todos los niveles de la Administración de modo que, en caso de detectarse desviaciones, se tomarán las medidas necesarias para corregirlas.

Además del ámbito legislativo, se han adoptado iniciativas para avanzar en la racionalización de las administraciones y sus correspondientes organismos dependientes, así como en el ámbito del sector público empresarial. Asimismo, se están llevando a cabo reformas que tienden a repercutir en el usuario parte del coste de los servicios públicos y a mejorar la eficacia en la prestación de servicios públicos esenciales. En este sentido, destacan las medidas de racionalización del gasto sanitario y farmacéutico destinadas a garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud, contenidas en el Real Decreto Ley 16/2012, de 20 de abril, y las medidas de contención del gasto en el ámbito educativo, contenidas en el Real Decreto Ley 14/2012, de 20 de abril. Deben destacarse igualmente las diversas iniciativas de apoyo financiero a las Comunidades Autónomas y Entidades Locales como los anticipos de tesorería de los recursos del Sistema de Financiación, la denominada línea ICO-Comunidades Autónomas, el Plan de pago a Proveedores o

el Fondo de Liquidez Autonómico, siempre complementadas con la debida condicionalidad fiscal y financiera. Estos mecanismos están contribuyendo a aliviar las fuertes restricciones de acceso al crédito que están sufriendo las Administraciones Públicas y, al mismo tiempo, les facilita poder atender sus necesidades de financiación, a cambio de reforzar sus compromisos con la consolidación fiscal.

En tercer lugar, se han aprobado una serie de medidas que tienen por objeto conseguir una mejora en la gestión de los recursos públicos, permitiendo una disminución apreciable de los costes operativos de las administraciones públicas. Desde el punto de vista de la recaudación, se ha puesto en marcha un importante programa de lucha contra el fraude, que abarca la aprobación de un proceso extraordinario de regularización fiscal, acompañado de una reforma normativa de incrementa sustancialmente la capacidad de la Agencia tributaria. En materia de gasto público, deben destacarse los avances en el marco del plan para revisar las retribuciones de directivos en el ámbito del sector público, en la estructura de la Administración, y de reestructuración y racionalización del sector público empresarial y fundacional estatal. Medidas de contenido similar se han adoptado en el ámbito de las Administraciones territoriales.

## I. ENTORNO ECONÓMICO Y PREVISIONES

### **Novedades recientes en el contexto internacional**

Tras la desaceleración de la economía europea en la segunda mitad de 2011, al comienzo de 2012 se esperaba una mejora rápida, pero la situación se ha deteriorado desde comienzos de mayo, con la crisis del euro y su repercusión en el resto de mercados. El FMI en sus previsiones publicadas en julio, proyecta un crecimiento global para 2012 del 3,5%, cuatro décimas menos que en 2011, esperando una mejora hasta el 3,9% en 2013. En paralelo, prevé que el comercio mundial crecerá en 2012 un 3,8%, 2,1 puntos porcentuales menos que el pasado año y se recuperará al 5,1% en 2013. No obstante, la situación ha seguido empeorando recientemente, ya que el índice PMI global compuesto de manufacturas y servicios, que representa en torno al 85% del PIB mundial, se situó en julio ligeramente por debajo del dato de junio, indicando el crecimiento más débil desde mediados de 2009. En la zona euro, el PIB se estabilizó en el primer trimestre, tras el moderado descenso sufrido en el último tramo de 2011. En los meses más recientes, los diversos indicadores han ido mostrando señales de debilidad cada vez más evidentes, con un deterioro, tanto de la confianza de los agentes económicos como del nivel de actividad. Así, el debilitamiento en el PMI compuesto de la zona euro desde principios de este año es consistente con la evidente desaceleración de la actividad tanto dentro de la zona del euro como en el resto del mundo. El FMI prevé para 2012 un descenso del PIB del área euro del 0,3%, muy alejado del retroceso del 4,4% sufrido en 2009, esperando una moderada recuperación al 0,7% en 2013.

En Estados Unidos, tras un comienzo del año 2011 relativamente débil, la economía fue ganando fortaleza conforme avanzaba el año. En el primer trimestre de 2012 el alza del PIB se moderó ligeramente y, posteriormente, los indicadores parecen haber perdido últimamente su trayectoria alcista por las incertidumbres globales y la mayor cautela de los agentes económicos. El FMI prevé un crecimiento estadounidense del 2,0% en 2012 y del 2,3% en 2013. En Japón, el PIB creció con fuerza en el primer trimestre, tras estancarse en el último tramo de 2011, si bien las últimas señales, como los índices PMI de junio, en terreno ligeramente contractivo, también apuntan un debilitamiento de la actividad. La previsión del FMI es de un crecimiento del 2,4% en 2012, superando el retroceso del 0,7% del pasado año, debido al tsunami y terremoto sufrido en marzo de ese año.

Por su parte, las economías de los países emergentes se ralentizaron en el año 2011, tendencia que continuará en 2012, proyectando el FMI un alza del PIB conjunto del 5,6%, frente al 7,5% registrado hace dos años. La menor demanda exterior influyó en su ritmo de actividad, al igual que algunas de las medidas adoptadas para evitar las presiones inflacionistas. Se espera una aceleración del crecimiento hasta el 5,9% en 2014. En algunos casos, las medidas de política económica de estas economías ya tienen un carácter expansivo ante la ralentización de la actividad y la reducción casi generalizada de las presiones inflacionistas.

Pese a un contexto de desaceleración económica, los precios del petróleo experimentaron un fuerte repunte en el primer trimestre de 2012, en buena medida por el efecto de las tensiones geopolíticas, especialmente con Irán. Posteriormente, a partir de abril, los precios se orientaron a la baja, situándose la media de junio en

el menor nivel desde finales de 2010. Este retroceso refleja el temor a una menor demanda mundial, al que se unió un incremento de la oferta de algunos productores de la OPEP para contrarrestar el efecto del embargo a Irán. El descenso de los precios del petróleo se ha sumado al de otras materias primas, incidiendo en una atenuación de las presiones inflacionistas, favorecida también por la ralentización de la actividad.

### **Evolución reciente de la economía española**

La evolución de la economía española en el año 2011 fue en gran medida paralela a la registrada por la economía de la zona euro. El crecimiento del PIB se fue ralentizando progresivamente conforme avanzaba el año para terminar cayendo un 0,3% intertrimestral en el último trimestre de 2011. Esta trayectoria resultó, fundamentalmente, de la progresiva ralentización de la demanda interna a lo largo del año tanto en términos intertrimestrales como interanuales. Todos los componentes de la demanda experimentaron esta desaceleración y en el cuarto trimestre de 2011 se observó una contracción intertrimestral de todos los agregados de la demanda interna y de las exportaciones, con la excepción de las exportaciones de servicios distintos del turismo.

Como consecuencia, la economía española mantuvo en 2011 el patrón de comportamiento que la caracteriza desde 2008: contracción de la demanda interna compensada con una aportación positiva de la demanda exterior. Esta tendencia se ha prolongado en el primer trimestre de 2012. En efecto, la demanda nacional ha acelerado tres décimas su ritmo de caída hasta el 3,2% interanual como consecuencia de los mayores ritmos de descenso de todos sus componentes, excepto el consumo privado que modera el suyo. La desaceleración de la demanda interna se extiende también al sector exterior, donde importaciones y exportaciones reducen apreciablemente sus tasas de variación y la contribución del sector exterior al crecimiento se modera cuatro décimas hasta situarse en 2,8 puntos porcentuales. Como consecuencia del menor crecimiento experimentado especialmente en la segunda mitad de 2011, y de la contracción del PIB que ha tenido lugar en el primer trimestre de 2012 (-0,3% intertrimestral), se intensificó el ritmo de destrucción de empleo, disminuyendo un 1,9% el número de ocupados en 2011, y aumentando la tasa de paro 1,5 puntos porcentuales hasta situarse en el 21,6%, según datos de la Encuesta de Población Activa. Esta tendencia ha continuado en el primer trimestre de este año, cuando el número de ocupados se ha reducido un 1,6% intertrimestral y la tasa de paro desestacionalizada ha aumentado 0,9 puntos porcentuales con respecto al cuarto trimestre de 2011. Los indicadores más recientes como los PMI de bienes y servicios, cuyo valor se ha reducido del primer al segundo trimestre 2,7 y 2,4 puntos hasta 42,2 y 42,4 respectivamente, muestran que durante el segundo trimestre se ha prolongado la tendencia contractiva de la economía, confirmado por el avance de contabilidad trimestral del INE.

Por su parte, la necesidad de financiación de la economía española se redujo apreciablemente en 2011 hasta situarse en el 3,4% del PIB, seis décimas porcentuales por debajo de su valor en 2010, debido fundamentalmente a la mejora experimentada por el saldo de intercambios exteriores de bienes y servicios. Esta tendencia parece prolongarse en el primer trimestre de 2012, con una reducción de la necesidad de financiación de 0,8 puntos porcentuales respecto al mismo periodo del año anterior debida, principalmente, a la fuerte caída de la formación bruta de capital.

## **El escenario macroeconómico 2012-2015**

El escenario macroeconómico que acompaña al Informe de Posición de la Economía Española prevé la prolongación en 2012 de la senda contractiva observada desde mediados de 2011, unida a una fuerte intensificación del esfuerzo fiscal estructural, estimando un descenso interanual del PIB en volumen del 1,5%. Aunque en el conjunto del año la economía se contraerá en 2013, el año muestra un perfil de recuperación trimestral que se hará perceptible para el conjunto del año en 2014 y 2015, estimándose para dichos años tasas de variación del producto del -0,5%, 1,2% y 1,9%, respectivamente.

El escenario proyectado para 2012 está determinado por la contracción de la demanda interna, parcialmente compensada por una mayor contribución de la demanda externa neta al crecimiento. En concreto, la demanda nacional restará 4 puntos porcentuales a la variación anual del PIB, 2,2 puntos más que en 2011, y el sector exterior aportará 2,5 puntos porcentuales, al igual que el pasado año. En los años posteriores se iniciará una senda de reequilibrio del patrón de crecimiento, adquiriendo gradualmente la demanda nacional más relevancia y moderándose la aportación del sector exterior. A partir de 2013, la reducción de las cotizaciones y el incremento del IVA, en un contexto de mejora de las condiciones de financiación, producirá un impacto positivo en términos de devaluación fiscal, que permitirá impulsar el proceso de recuperación trimestral, que culminará en 2014.

El escenario previsto contempla un apreciable cambio en la necesidad de financiación de la economía española frente al resto del mundo. Se reduce hasta 1,5 puntos de PIB en 2012 y a partir de 2013 se convierte en capacidad de financiación cuyo valor alcanzaría el 2% del PIB al final del periodo de previsión. La significativa mejora de la balanza comercial y de servicios será la principal responsable del cambio de necesidad a capacidad de financiación.

Por sectores, la capacidad de financiación del sector privado pasará del 5,5% del PIB en 2011 al 3,9% en 2015, mientras que la necesidad de financiación de las AAPP se reducirá desde el 8,9% del PIB en 2011 hasta el 1,9% en 2015. La reducción del gasto corriente y de la inversión pública, las medidas Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera y las incluidas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado 2012, así como las adoptadas el pasado 13 de julio, determinarán, en gran medida, la orientación del ajuste previsto para el Estado, el ajuste de las CCAA deriva de lo establecido en sus planes económico financieros bajo el seguimiento del Estado y de las CCLL, una mayoría bajo planes de ajuste a largo plazo por recibir financiación a proveedores en 2012.

La estrategia de política económica adoptada se apoya en dos pilares básicos, la consolidación fiscal y las reformas en los mercados de factores y de productos, destacando especialmente las reformas financiera y laboral, y la liberalización de sectores y reforzamiento de la unidad de mercado interna.

Los esfuerzos de consolidación presupuestaria más intensos se producirán en los años 2012 a 2014, durante los que el déficit público deberá reducirse hasta situarse en el 2,8 por ciento del PIB.

Los efectos de estas reformas serán claramente perceptibles a partir de 2013, coincidiendo con un afianzamiento de la recuperación europea, que apoyará la

progresiva recuperación proyectada para la economía española a partir del próximo año. Una menor prima de riesgo –dada por las ganancias de confianza propiciadas por las reformas-, acompañada por la mayor utilización de los mecanismos de flexibilidad incluidos en la reforma laboral deberían mejorar la confianza y sostener el consumo e inversión privados. Además, el proceso de devaluación interna y las reformas favorecerán indirectamente, las exportaciones, a través del mayor crecimiento de la competitividad externa, así como el crecimiento del PIB potencial a través de todos sus componentes: productividad total de los factores, capital y trabajo.

El cuadro 1 que se reproduce más abajo contiene los principales supuestos del escenario macroeconómico descrito anteriormente y el cuadro 2 dicho escenario, elaborado previa consulta preceptiva al Banco de España. Por su parte, el cuadro 3 refleja las previsiones más recientes publicadas por la CE, el FMI y la OCDE, que se han tenido en cuenta para elaborar el escenario del Gobierno.

### Cuadro 1

#### Principales supuestos del cuadro macroeconómico

	2012	2013	2014
Tipos a corto Euribor 1 año	1,2	1,4	1,6
Tipos a largo Deuda española a 10 años	6,4	5,0	4,5
Crecimiento de los mercados de exportación	1,3	4,0	5,0
Tipo de cambio efectivo real (variación)	-0,5	-1,0	-0,5
Tipo de cambio euro dólar	1,27	1,24	1,24
Precio del petróleo \$ / Barril	108,0	101,0	101,0
Precio del petróleo € / Barril	85,3	81,7	81,7

Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad

## Cuadro 2

### Escenario macroeconómico

*Porcentaje de variación anual, salvo especificación en contrario*

	2011	2012	2013	2014
<b>PIB por componentes de demanda (% variación real)</b>				
Gasto en consumo final nacional	-0,7	-2,3	-3,1	-0,7
Gasto en consumo final nacional privado (a)	-0,1	-1,5	-1,4	1,0
Gasto en consumo final de las AA.PP.	-2,2	-4,8	-8,2	-6,4
Formación bruta de capital	-5,2	-9,8	-2,0	1,4
Variación de existencias (contribución en p.p.)	0,0	0,0	0,0	0,0
Demanda nacional	-1,7	-4,0	-2,8	-0,3
Demanda nacional (contribución al crecimiento del PIB)	-1,8	-4,0	-2,8	-0,3
Exportación de bienes y servicios	9,0	1,6	6,0	7,1
Importación de bienes y servicios	-0,1	-6,7	-1,5	3,3
Saldo exterior (contribución al crecimiento del PIB)	2,5	2,5	2,3	1,5
<b>PIB</b>	<b>0,7</b>	<b>-1,5</b>	<b>-0,5</b>	<b>1,2</b>
PIB a precios corrientes: miles de millones de euros	1.073,4	1.060,6	1.073,1	1.101,4
PIB a precios corrientes: % variación	2,1	-1,2	1,2	2,6
<b>PRECIOS (% variación)</b>				
Deflactor de PIB	1,4	0,3	1,6	1,5
<b>COSTES LABORALES Y EMPLEO (% variación)</b>				
Remuneración (coste laboral) por asalariado	0,8	-1,0	1,5	0,5
Empleo total (b)	-1,9	-3,7	-0,2	1,1
Productividad por ocupado ©	2,8	2,6	0,7	1,0
Coste Laboral Unitario (CLU)	-1,9	-3,5	0,8	-0,5
<i>Pro memoria (datos EPA)</i>				
Paro: % población activa	21,6	24,6	24,3	23,3
miles de personas	4.999,0	5.671,1	5.598,6	5.337,7
<b>Sector público (d)</b>				
Cap.(+) / Nec. (-) financiación	-8,9	-6,3	-4,5	-2,8
<b>SECTOR EXTERIOR (%PIB)</b>				
Saldo de operaciones corrientes con el resto del mundo	-3,9	-2,0	0,0	1,0
Cap.(+) / Nec. (-) financiación frente al resto del mundo	-3,4	-1,5	0,5	1,5
(a) Hogares e ISFLSH				
(b) Empleo EPA				
(c) Calculado con PTETC				
(d) No se incluyen impacto one-off en déficit derivado de operaciones de reestructuración de sector financiero.				
FUENTE: INE y Ministerio de Economía y Competitividad				

Las hipótesis realizadas en este Plan respecto a los tipos de interés a corto y largo plazo de la deuda pública son sumamente conservadoras. Incluso en un escenario

como el contemplado de relajación gradual de la prima, en el momento en que la ganancia de credibilidad comenzará a consolidarse el descenso de la prima de riesgo podría ser más acusado que el previsto como supuesto central. A este respecto resulta ilustrativo el siguiente ejercicio de sensibilidad. Tomemos un descenso de 200p.b. de la prima de riesgo a lo largo de toda la curva de intereses en los años 2013 y 14. Ello supondría unos 4.500 M€ menos de gastos por intereses en 2013 y unos 7.500 M € menos en 2014, siempre en términos de contabilidad nacional. Es claro, pues, que las necesidades de ajuste fiscal en cada año del Plan son enormemente sensibles a la evolución de la prima de riesgo y que los riesgos positivos a medio plazo son muy considerables.

El ejercicio es especialmente relevante en la medida en la que, en la actualidad, España está pagando una prima de riesgo que no responde a sus fundamentales. Una parte importante del diferencial de tipos que está pagando el Reino de España responde a las dudas sobre el euro. En el último informe del FMI sobre el Fiscal Monitor, en el período enero-junio de 2012, se cuantifica un diferencial de 200p.b que responde a estas cuestiones ajenas a la política económica española.

El compromiso Europeo con el euro es absoluto, como así lo han hecho saber el Consejo Europeo del 21 de julio, como las declaraciones del Presidente del BCE del pasado 26 de julio. Las reformas institucionales y acciones que se tomen a nivel europeo para disipar las dudas sobre el euro permitirán que España deje de pagar el diferencial de tipos que ha venido soportando en los últimos tiempos.

En un entorno donde el rango de previsiones económicas es tan amplio, las previsiones de crecimiento potencial están inevitablemente afectadas por análoga incertidumbre.

Partiendo del escenario macroeconómico ilustrado por el cuadro 2, el cuadro 4 describe el resultado del ejercicio de cálculo del crecimiento potencial y el OG, junto con los componentes del primero. La extracción del componente cíclico de la PTF se ha realizado mediante filtro de Kalman, siguiendo la metodología de función de producción de la CE.

Como se aprecia en el cuadro, alcanza un mínimo (-1,4%) en 2013, para recuperarse rápidamente hasta 0,6% en 2015, gracias en buena medida a la batería de reformas estructurales aprobadas por el Gobierno durante los últimos meses. De hecho, aunque ya fuera del horizonte de previsión, el crecimiento potencial se situaría en 2018 ya claramente por encima del 2%, cerrándose el OG a un ritmo superior a 1 p.p. anual a partir de 2012.

Las contribuciones de los distintos factores productivos al crecimiento potencial siguen patrones bien distintos. El capital sigue un perfil bastante estable por su propia dinámica de acumulación, con tasas en el entorno de 0,2 y 0,3% a consecuencia de las tasas negativas de la formación bruta de capital fijo alcanzadas durante los últimos años y, dentro del horizonte contemplado, hasta 2013, si bien a partir de 2015 se sitúa ya en trayectoria de recuperación clara. La aportación del empleo alcanza su mínimo en 2012 y a partir de ese punto va mejorando fuertemente, hasta el punto de que la contribución se equilibra a cero en 2015, circunstancia a la que no es ajena la reciente reforma del mercado de trabajo. Finalmente, la productividad total de los factores, habiendo dejado atrás el pico de los años 2007-2011 dado por la pérdida sustancial de peso de la inversión

residencial en el PIB, se recupera paulatinamente hasta alcanzar una tasa de crecimiento de 0,4% en 2015, para proseguir posteriormente su aceleración.

**Cuadro 3**  
**PIB potencial y output gap**

	PIB real (tasa %)	Función de Producción. PTF KF (*)				
		PIB potencial (tasa%)	Output gap (%)	Contribuciones al crecimiento del PIB potencial		
				PTF	Capital	Empleo
2004	3,3	3,3	-0,6	0,1	1,6	1,6
2005	3,6	3,3	-0,4	0,2	1,7	1,4
2006	4,1	3,3	0,4	0,4	1,7	1,1
2007	3,5	3,2	0,7	0,6	1,7	0,9
2008	0,9	2,4	-0,8	0,6	1,4	0,4
2009	-3,7	0,8	-5,3	0,6	0,8	-0,7
2010	-0,1	0,2	-5,5	0,6	0,6	-1,0
2011	0,7	-0,3	-4,6	0,5	0,5	-1,3
2012	-1,5	-1,3	-4,7	0,3	0,3	-1,9
2013	-0,5	-1,4	-3,8	0,2	0,2	-1,8
2014	1,2	0,0	-2,7	0,3	0,2	-0,5

(\*) Componente tendencial de la productividad total de los factores calculada mediante filtro de Kalman.

Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad

## **II. ESTRATEGIA FISCAL**

La Recomendación de Déficit Excesivo emitida por el Consejo Europeo de 30 de noviembre de 2009 fijaba 2013 como fecha límite de consecución de un déficit de las Administraciones Públicas de un 3 por ciento del PIB. Aunque en el marco de esta Recomendación, España ha venido tomando medidas encaminadas a su cumplimiento, el contexto económico nacional e internacional ha elevado el grado de prociclicidad derivado de la reducción de una parte muy sustancial del déficit público en un horizonte de tiempo relativamente corto. Tales circunstancias, han llevado al Gobierno a fijar una nueva senda de consolidación fiscal que, tras su ratificación por el ECOFIN de 10 de julio, fue aprobada por el Consejo de Ministros del 13 de julio.

La nueva senda especifica que los objetivos de cumplimiento pasan a ser del 6,3 por ciento del PIB en 2012, 4,5 por ciento en 2013 y 2,8 por ciento en 2014. El esfuerzo estructural a realizar es muy significativo. Por ello la configuración de esta nueva senda fiscal en modo alguno puede considerarse una relajación de la política fiscal, sino una adaptación de la misma a una nueva realidad de partida dada por un déficit mucho mayor en 2011 (8,9 por ciento del PIB frente a un 6 por ciento previsto) y a un entorno económico más complejo.

### **Comienzos de la crisis económica y déficit público**

La actual crisis económica y financiera, que comenzó en 2008, y especialmente la falta de un impulso decidido a la consolidación fiscal, han tenido un fuerte impacto en las cuentas públicas españolas. Así, de un superávit para el conjunto de las Administraciones Públicas en 2006 y 2007, se pasó a un déficit registrado del 4,5 por ciento del PIB en 2008, que ajustado del ciclo se situó en el 4,1 por ciento del PIB. Desde entonces, la situación ha seguido deteriorándose de modo que el déficit en 2011 alcanzó el 8,9 por ciento del PIB, que ajustado del ciclo supone un déficit del 7 por ciento del PIB.

El empeoramiento del déficit público, unido a un bajo crecimiento económico y al endurecimiento de las condiciones de acceso a los mercados financieros, que se ha traducido en el aumento de los tipos de interés en los mercados de deuda, ha comportado un constante aumento del stock de deuda pública española con respecto al PIB. Por ello, de un mínimo alcanzado en 2007 del 36,2 por ciento del PIB, la ratio de deuda pública como porcentaje del PIB escaló hasta el 68,5 por ciento a finales de 2011.

**Cuadro 4**  
**Administraciones Públicas**  
**Saldos presupuestarios y stock de deuda (%PIB)**

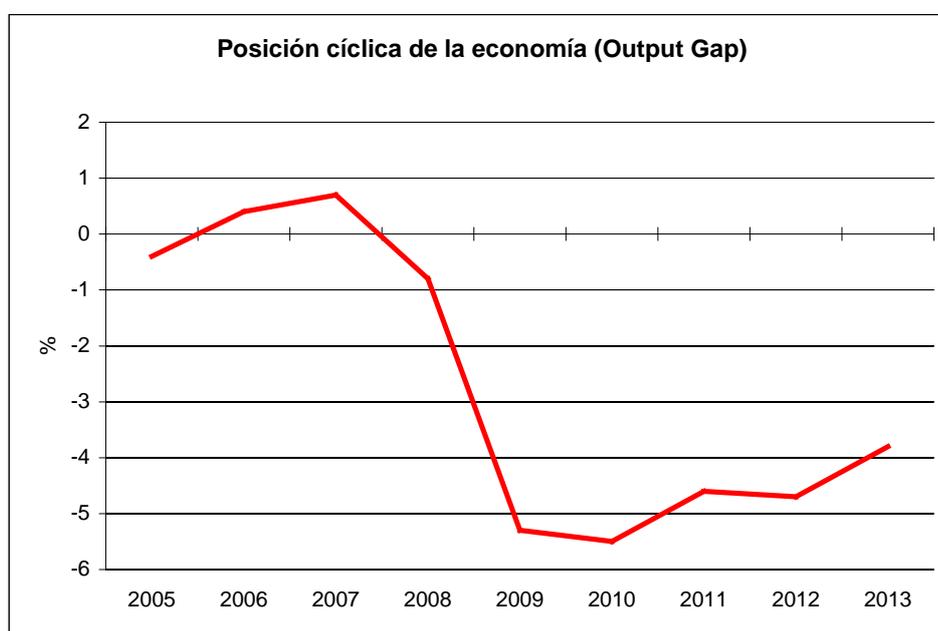
	2007	2008	2009	2010	2011
Saldo público	1,9	-4,5	-11,2	-9,3	-8,9
Saldo público cíclicamente ajustado	1,6	-4,1	-8,9	-7,0	-7,0
Deuda pública	36,2	40,2	53,9	61,2	68,5

En este periodo, los ingresos públicos han caído desde el 41,1 por ciento del PIB hasta el 35,1 por ciento del PIB, mientras que el gasto público ha aumentado desde el 39,2 por ciento del PIB hasta el 44 por ciento del PIB. La caída de seis puntos del PIB de los ingresos públicos ha sido en su mayor parte estructural, si se tiene en cuenta que a medio y largo plazo hay una cierta proporcionalidad entre ingresos públicos y PIB nominal.

**Situación cíclica de la economía**

La desfavorable evolución cíclica de la economía española se refleja en el gráfico 1, en el que se representa el output gap, que refleja la gran recesión que se inició en 2008, siendo la brecha del producto en 2012 del -4,7 por ciento del PIB potencial.

**Gráfico 1**



La senda de saldo público, total y por agentes, consignada en el Programa de Estabilidad 2012-2015 y la nueva senda acordada con la Comisión Europea y ratificada por el ECOFIN del 10 de julio de 2012, se recogen en los cuadros 5 y 6.

**Cuadro 5**  
**Administraciones Públicas**  
**Saldos presupuestarios (% PIB) del Programa de Estabilidad 2012-2015**

	2011	2012	2013	2014
Administración Central y Seguridad Social	-5,2	-3,5	-2,5	-1,9
Comunidades Autónomas	-3,3	-1,5	-0,5	-0,3
Corporaciones Locales	-0,4	-0,3	0,0	0,0
<b>TOTAL ADMINISTRACIONES PÚBLICAS</b>	<b>-8,9</b>	<b>-5,3</b>	<b>-3,0</b>	<b>-2,2</b>

**Cuadro 6**  
**Administraciones Públicas**  
**Saldos presupuestarios (% PIB). Nueva senda**

	2011	2012	2013	2014
Administración Central y Seguridad Social	-5,2	-4,5	-3,8	-2,7
Comunidades Autónomas	-3,3	-1,5	-0,7	-0,1
Corporaciones Locales	-0,4	-0,3	0,0	0,0
<b>TOTAL ADMINISTRACIONES PÚBLICAS</b>	<b>-8,9</b>	<b>-6,3</b>	<b>-4,5</b>	<b>-2,8</b>

Con esta nueva senda de déficit, y dadas las tasas de crecimiento del PIB potencial y las del PIB observado del escenario macroeconómico, el esfuerzo fiscal a realizar se consigna en el cuadro 7.

**Cuadro 7**  
**Evolución macroeconómica y esfuerzo fiscal**  
**(% PIB, salvo indicación en contrario)**

	2011	2012	2013	2014
Crecimiento real del PIB (% variación)	0,7	-1,5	-0,5	1,2
<b>Saldo público</b>	<b>-8,9</b>	<b>-6,3</b>	<b>-4,5</b>	<b>-2,8</b>
Variación del saldo público	0,4	2,6	1,8	1,7
Crecimiento del PIB potencial (% variación)	-0,3	-1,3	-1,4	0,0
Output gap	-4,6	-4,7	-3,8	-2,7
Saldo cíclico	-2,0	-2,0	-1,6	-1,1
<b>Saldo ajustado cíclicamente</b>	<b>-7,0</b>	<b>-4,3</b>	<b>-2,9</b>	<b>-1,7</b>
<b>Impulso fiscal</b>	<b>0,0</b>	<b>2,7</b>	<b>1,4</b>	<b>1,2</b>
<b>Impulso fiscal primario</b>	<b>0,5</b>	<b>3,5</b>	<b>2,0</b>	<b>1,1</b>

Como se pone de manifiesto, la nueva senda de ajuste fiscal permite que este sea más gradual y creíble, en un entorno de crisis económica y de fuerte aumento de la carga de intereses de la deuda. La reducción del saldo primario ajustado cíclicamente entre 2011 y 2014 es de 6,6 puntos del PIB. La mayor parte del ajuste se realizará en 2012, mientras que el esfuerzo acumulado en 2013 y 2014 se cifra en 3,1 puntos del PIB.

### III. MEDIDAS DE AJUSTE FISCAL

Para cumplir la nueva senda fiscal establecida, el Gobierno ha diseñado una estrategia basada en una combinación equilibrada de medidas de ingresos y gastos que, a su vez, dan cumplimiento a las Recomendaciones Específicas formuladas por el Consejo Europeo.

Por el lado de los ingresos, se persiguen como principales objetivos la ampliación de las principales bases impositivas, la eliminación de desgravaciones y exenciones y la sustitución parcial de la imposición sobre el trabajo por imposición indirecta. A este respecto, el aumento de la imposición indirecta sobre el consumo reequilibra la composición de la estructura tributaria hacia una figura menos desarrollada en comparación con nuestros socios de la Unión Europea y más neutral frente al crecimiento a largo plazo, máxime cuando se acompaña de una reducción gradual de las cotizaciones a la Seguridad Social a partir de 2013.

Este ha sido también el criterio principal en torno al que se articulan medidas específicas en el ámbito de los beneficios fiscales y en algunas parcelas de gasto. La incidencia la soportan especialmente aquellos gastos más superfluos o con efectos más débiles sobre los incentivos de los agentes económicos. En esta línea hay que situar las bonificaciones a la contratación en las cotizaciones a la Seguridad Social (que han perdido relevancia en el contexto de las nuevas medidas introducidas por la última reforma del mercado de trabajo) o del modelo de prestaciones por desempleo. Las desgravaciones en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas por vivienda, tras haber tenido un cierto impacto en un año de especial debilidad de la demanda de vivienda, se eliminan también en 2013 en un horizonte de paulatina recuperación de las variables fundamentales de este tipo de gasto.

Desde la perspectiva general de los gastos públicos, además de los criterios específicos en materia de políticas de empleo, la actual coyuntura económica y la necesidad de reducir el déficit público sin menoscabar la prestación de los servicios públicos esenciales, hace necesario mejorar la eficiencia de las Administraciones Públicas en el uso de los recursos públicos, con objeto de contribuir a la consecución del inexcusable objetivo de estabilidad presupuestaria derivado del marco constitucional y de la Unión Europea.

Buena parte de las medidas incluidas en este Plan ya han sido instrumentadas legalmente por el Gobierno en el Real Decreto Ley 20/2012, de 13 julio, mientras que las demás tendrán el oportuno cauce normativo a través tanto de las leyes de Presupuestos Generales del Estado para 2013 y 2014 y otras normas jurídicas adecuadas, como en la normativa específica de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, donde deberán recogerse las medidas incluidas en sus respectivos planes económico - financieros y de ajuste.

Las medidas del Plan Presupuestario 2013-2014 pueden ser agrupadas en las siguientes categorías:

1. Medidas tributarias.
2. Medidas de reordenación y racionalización de las Administraciones Públicas.

3. Medidas en materia de Empleo.
4. Medidas de racionalización del sistema de dependencia.
5. Medidas en materia de Seguridad Social.
6. Medidas en materia de infraestructuras y vivienda.
7. Medidas específicas de reducción del gasto en el Estado.
8. Medidas específicas de reducción del gasto en las Administraciones Territoriales.

El cuadro 8 resume el ahorro presupuestario anual de las medidas incluidas en este Plan. En los apartados siguientes se desarrollan las medidas enunciadas y su repercusión presupuestaria.

**Cuadro 8**

**Resumen de medidas adoptadas en el conjunto de las Administraciones Públicas**

	2012	2013	2014
Medidas Tributarias	4.975	15.069	15.425
Función Pública	5.425	3.723	5.372
Empleo	1.888	5.746	5.989
Seguridad Social	70	-1.040	-2.551
Dependencia	160	1.391	1.473
Medidas específicas del Estado*	600	3.700	6.000
Medidas específicas de ajuste de CCAA		6.867	12.867
Reforma Administración Local y planes de ajuste		3.500	5.500
<b>TOTAL</b>	<b>13.118</b>	<b>38.956</b>	<b>50.075</b>

*\*Incluye actuaciones en materia de infraestructuras y vivienda*

Este conjunto de medidas debe complementarse con las medidas ya previstas o aprobadas con anterioridad, como las medidas de ajuste incluidas en los Presupuestos Generales del Estado para 2012, las contenidas en los planes de reequilibrio aprobados en mayo de las Comunidades Autónomas, las derivadas de las reformas en los ámbitos de Sanidad y Educación y las medidas específicas de reducción del gasto en las Entidades Locales. El desarrollo de estas medidas se describe en la Actualización del Programa de Estabilidad 2012-2015 y en el Programa Nacional de Reformas de 2012.

El ajuste planteado en el cuadro 8 suma un total de 102.149 millones de euros, de los cuales, ya se han incluido en el recientemente aprobado Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, medidas con un impacto equivalente a 65.000 millones de euros.

Como resultado de todo ello, en el último apartado de este documento se incluye el cuadro de cuentas de las Administraciones Públicas previsto para el período 2012-2014.

## **1. MEDIDAS TRIBUTARIAS**

El importante descenso en la recaudación del Estado registrado en 2011, asociado fundamentalmente a una contracción de la economía española, y la necesidad de garantizar la solvencia de las cuentas públicas y el compromiso de España con la consolidación fiscal han exigido la adopción de importantes medidas de carácter tributario en el último año.

En este sentido, el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, y, meses más tarde, el Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo, por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público, incorporaron relevantes medidas en el ordenamiento con incidencia en los principales impuestos de nuestro sistema tributario.

Las principales medidas en el ámbito tributario, son la introducción del gravamen complementario en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y la modificación de la regulación del Impuesto sobre Sociedades, conllevan un aumento considerable de la recaudación prevista para 2012, 2013 y 2014. Esta reforma ha permitido estabilizar la recaudación, según se desprende de los primeros seis meses, de los que ya se dispone de información estadística. La reforma ha permitido gravar la renta de los agentes con superávit en términos de financiación de la cuenta corriente, en función de su capacidad de pago (el gravamen complementario es progresivo, según nivel de renta), y se han introducido señales tributarias para incentivar el desapalancamiento de las empresas (así se ha hecho, por ejemplo, a través de la limitación de la deducibilidad de los gastos financieros).

No obstante, la reciente evolución de los ingresos públicos y el compromiso con los objetivos de estabilidad previstos para España en el período 2012-2014 exigen la adopción de medidas adicionales en el ámbito tributario.

Estas medidas inciden, principalmente, en el Impuesto sobre el Valor Añadido en el Impuesto sobre Sociedades, y en los Impuestos Especiales. El incremento de la recaudación estimada vendrá, fundamentalmente, de la imposición indirecta, permitiendo la aproximación de la estructura recaudatoria a la media de los países de la Unión Europea, a la vez que se da un impulso a un mecanismo de devaluación fiscal, que contribuye a impulsar el ciclo económico y la creación de empleo.

### **Impuesto sobre el Valor Añadido**

En relación al Impuesto sobre el Valor Añadido se recogen varias medidas que suponen una convergencia a la regulación europea en esta materia y que se estima generarán ingresos adicionales en 2012, 2013 y 2014. Así, en primer lugar, a partir de 1 de septiembre de 2012, se procede a la elevación del tipo general del 18% al 21%, mientras que el tipo reducido pasa del 8% al 10%. De este modo, ambos tipos quedan ahora situados en la media comunitaria. Finalmente se mantiene invariable el tipo superreducido del 4%, que afecta a bienes y servicios de primera necesidad, si bien algunos bienes dejen de tributar a este tipo. Este cambio impositivo contribuiría de forma significativa a la revisión al alza de las prestaciones no contributivas.

Asimismo, la subida de tipos se ve acompañada con otras medidas adicionales por las que determinados productos y servicios pasan a tributar a un tipo impositivo distinto; tal es el supuesto de ciertos productos y servicios que venían tributando al tipo reducido del 8% y pasan a hacerlo al tipo general del 21%, como es el caso de las flores y plantas ornamentales, los servicios mixtos de hostelería, la entrada a teatros, circos y demás espectáculos y los servicios prestados por artistas personas físicas, los servicios funerarios, los servicios de peluquería, los servicios de televisión digital y la adquisición de obras de arte. Por su parte todas las entregas de viviendas y los arrendamientos de vivienda con opción de compra, que venían tributando al tipo superreducido del 4%, pasan a tributar al tipo reducido del 10%.

El escenario de incremento de la recaudación del IVA coincide, en 2013, con el ejercicio en el que el Estado va a completar la financiación de complementos de mínimos, cumpliendo así con el proceso de separación de fuentes previsto en el Pacto de Toledo. El incremento de recaudación del IVA, cumple, en este sentido, una función social, al coincidir con un incremento del esfuerzo presupuestario para la financiación de la Seguridad Social.

### **Impuesto sobre Sociedades**

Por lo que se refiere al Impuesto sobre Sociedades, las modificaciones normativas mencionadas han permitido incorporar a la legislación fiscal española instrumentos para que, sin elevar los tipos nominales, la recaudación de los impuestos de las grandes empresas aumente, a través de un incremento de los tipos efectivos. Entre estas medidas se establece un nuevo régimen transitorio de pagos fraccionados estableciendo un importe mínimo del 12% del resultado contable. Asimismo, se incrementa el tipo aplicable a las entidades con un volumen de operaciones superior a los 10 millones de euros. Por otra parte, se limita durante 2012, 2013 y 2014 la compensación de bases imponibles negativas para entidades con una cifra de negocios superior a 20 millones de euros.

En segundo lugar, como medida de carácter indefinido, se modifica la limitación a la deducibilidad de gastos financieros, haciéndola extensiva a todas las empresas en general, sin circunscribirse a su pertenencia a un grupo mercantil. Asimismo, se exceptúa la aplicación de la limitación señalada, para aquellos supuestos en que se produce la extinción de una entidad, sin posibilidad de subrogación en otra entidad a efectos de la aplicación futura de los gastos financieros no deducidos. Además, se ha suprimido el beneficio fiscal de la libertad de amortización de activos empresariales excepto para empresas de reducida dimensión y con vinculación a la creación de empleo.

### **Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas**

Una tercera figura tributaria que ha sido reformada por el Real Decreto-ley 20/2012 es el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. En concreto se ha procedido a elevar temporalmente, del 15% al 21%, la retención por rendimientos de actividades profesionales y el ingreso a cuenta por rentas del trabajo derivados de impartir cursos, seminarios o conferencias obtenidos hasta el 31 de diciembre de 2013. Para el ejercicio 2014 y siguientes la retención se efectuaría al 19%. Adicionalmente, se revisará la deducción por adquisición de vivienda habitual a partir del año 2013, eliminándose para nuevas adquisiciones. En relación con las adquisiciones de viviendas producidas antes de esta fecha se suprimirá la

compensación fiscal por deducción en adquisición de vivienda habitual aplicable a los contribuyentes que adquirieron su vivienda antes de 20 de enero de 2006.

## **Impuestos Especiales**

Finalmente por lo que se refiere a los impuestos especiales, la reforma tributaria de julio incorpora diversas modificaciones en la imposición sobre las labores del tabaco. Así, en primer lugar, se introduce un tipo mínimo para cigarros y cigarrillos, de 32 euros por 1.000 unidades. Por su parte, en el caso de los cigarrillos se eleva su fiscalidad mínima, fijando un tipo único de 119,1 euros por cada 1.000 unidades. Adicionalmente a las anteriores medidas está previsto que en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2013, que tendría efectos indefinidos desde enero de 2013, se incorporen sendas previsiones referidas a los impuestos especiales sobre biocarburantes, gas natural y gas licuado de petróleo. En concreto, el actual tipo 0 sobre biocarburantes se verá modificado al alza de manera equivalente a la imposición que recae sobre los productos a los que se incorporan. Además, se aumenta la fiscalidad que recae sobre el gas natural y gas licuado de petróleo, en coherencia con la Directiva Comunitaria aplicable a estos productos.

## **Impuesto sobre Bienes Inmuebles**

Con efectos en la recaudación de 2012 y 2013 se han aumentado los impuestos de carácter local que recaen sobre la titularidad de bienes inmuebles.

## **Lucha contra el fraude fiscal**

De forma complementaria a las propuestas antes mencionadas, se van a introducir importantes modificaciones legislativas en materia de lucha contra el fraude fiscal. Estas modificaciones deben permitir, por un lado, una mayor recaudación directa de impuestos como consecuencia de las actuaciones de control tributario que esta nueva legislación permitirá en comparación con la situación previa. Por otro lado, el bloque de medidas relacionadas con la lucha contra el fraude fiscal generarán un mayor cumplimiento voluntario por parte de los contribuyentes, ya que en buena medida esas medidas tendrán un carácter preventivo de actuaciones defraudatorias, por lo que al limitarse las posibilidades de fraude fiscal la recaudación en vía voluntaria aumentará.

En primer lugar, a partir de 2013 y durante 2014 el Código Penal será modificado en la parte referida al delito contra la Hacienda Pública. Esta modificación persigue el agravamiento de las penas que se imponen por delito fiscal en los supuestos de tramas organizadas y en aquellos casos en los que las cuotas defraudadas superen cifras elevadas.

En segundo lugar, se modificará con efectos 2013 y años subsiguientes la regulación de los instrumentos de carácter administrativo que se utilizan para la represión del fraude fiscal. Se trata de un grupo de medidas muy ambiciosas y, en particular, debe destacarse el reforzamiento del embargo de bienes como mecanismo de cobro de las deudas tributarias evitando supuestos de vaciamiento patrimonial. Además, se introducirá a partir de 2013 otra medida que ya ha sido implantada en otros países de la Unión Europea; se trata de la limitación de uso de efectivo como medio de pago a partir de ciertas cuantías con el objetivo de reducir las posibilidades de actuación en la economía sumergida. En este contexto, y como

respuesta a los fenómenos de fraude “carrusel” en el pago del Impuesto sobre el Valor Añadido, la legislación se cambia para, en coherencia con las Directivas Comunitarias de IVA, aumentar los supuestos de autorepercusión de las cuotas de IVA (reverse charge).

Por último la nueva legislación exigirá mayores obligaciones de información sobre activos situados en el extranjero con la consecuencia del agravamiento de la sanción administrativa y penal de los contribuyentes que no cumplan con esas obligaciones de información.

**Cuadro 9**

**Medidas fiscales para el conjunto de las Administraciones Públicas**

	<i>Importes anuales acumulados (Millones de euros)</i>		
	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
<b>IVA</b>	<b>2.300</b>	<b>10.134</b>	<b>9.670</b>
<i>Productos del reducido al general</i>	190	810	780
<i>Subida tipos Recargo de Equivalencia</i>	25	100	100
<i>Vivienda del superreducido al reducido</i>		360	340
<i>Tipo General (del 18 al 21%) incluidos productos de tipos reducidos</i>	1.440	6.030	5.790
<i>Tipo Reducido (del 8 al 10%) incluidos productos de tipos reducidos</i>	770	3.334	3.160
<i>Efecto inducido en otros impuestos</i>	-125	-500	-500
<b>Impuesto sobre Sociedades</b>	<b>2.585</b>	<b>2.921</b>	<b>2.921</b>
<i>Pago fraccionado mínimo 12%</i>	410		
<i>Pago fraccionado (tipos+BINs+25% dividendos + deducción de activos)</i>	1.625		
<i>Limitación gastos financieros (extensión)</i>	250	250	250
<i>Revisión fiscalidad de los beneficios dividendos y otros ajustes</i>	300	2.671	2.671
<b>Impuestos Especiales</b>	<b>-55</b>	<b>890</b>	<b>890</b>
<i>Labores del tabaco: subida impuesto mínimo</i>	40	120	120
<i>Labores del tabaco: compensación subida tipos IVA</i>	-95	-380	-380
<i>Hidrocarburos</i>		1.150	1.150
<b>IRPF</b>	<b>145</b>	<b>1.124</b>	<b>1.944</b>
<i>Retenciones actividades económicas (del 15 al 21%)</i>	330	670	
<i>Supresión paga extra AAPP</i>	-185	-800	
<i>Revisión exenciones y deducciones</i>		1.254	1.944
<b>TOTAL</b>	<b>4.975</b>	<b>15.069</b>	<b>15.425</b>

## **2. MEDIDAS DE REORDENACIÓN Y RACIONALIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

El proceso de consolidación fiscal y de sostenibilidad de las cuentas públicas exige de las Administraciones Públicas adoptar medidas de modernización y racionalización de las estructuras administrativas, dirigidas a mejorar la calidad y productividad del empleo público, racionalizar y reducir el gasto de personal e incrementar la eficiencia de su gestión.

El Gobierno ya ha adoptado varias medidas de contención de gastos de personal con efectos en 2012. Así, el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, establece como medidas más destacadas las siguientes:

- En el año 2012, las retribuciones del personal al servicio del sector público no podrán experimentar ningún incremento respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2011. Igualmente, durante el ejercicio 2012 no se podrá realizar aportaciones a planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivos que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación.
- Congelación de la oferta pública de empleo, con la excepción de las tasa de reposición del 10 por ciento para funcionarios docentes, plazas de hospitales y centros del Sistema Nacional de Salud, Fuerzas Armadas y Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y personal dedicado a la lucha contra el fraude fiscal y laboral.
- Restricciones complementarias a la contratación de personal temporal y al nombramiento de funcionarios interinos y de personal estatutario temporal, en el sentido de prohibir el ingreso del citado empleo temporal y excepcionar exclusivamente el mismo en aquellos sectores, funciones y categorías que se consideren prioritarios o que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales y siempre que se trate de casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables.
- Se extiende la jornada laboral del sector público estatal a las 37,5 horas semanales como mínimo.
- Amortización de vacantes en el sector público estatal en un número de plazas equivalente, al menos, al de las jubilaciones que se produzcan, salvo en los sectores, funciones y categorías profesionales que se consideren prioritarios o que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales.
- Reducción de las estructuras administrativas del Estado.

La Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012 incide en estas mismas medidas, incorporando las medidas retributivas en los términos del Real Decreto Ley 20/2011. Asimismo, mantiene la congelación de la oferta pública de empleo, incluyendo en la tasa de reposición del 10 por ciento a la Administración Local respecto de las policías locales y servicios de prevención y extinción de incendios, así como al personal docente investigador de las

universidades y organismos públicos de investigación. Finalmente, extiende al sector público autonómico y local la jornada mínima de trabajo de 37,5 horas semanales de promedio en cómputo anual.

El Real Decreto Ley 20/2012 avanza en esta línea de optimización de los recursos humanos, de mejora en la gestión y en la transparencia de la Administración y de incremento de la productividad de los empleados públicos. Las principales medidas incluidas en este Real Decreto Ley son las siguientes:

- Se regula con carácter básico la incompatibilidad de pensiones indemnizatorias, prestaciones compensatorias y percepciones similares que perciben determinados ex altos cargos de carácter básico, con el objeto de que se perciba esta prestación sólo en el supuesto de que el ex alto cargo no realice ninguna otra actividad remunerada pública o privada.

La medida se aplicará a los altos cargos de todas las Administraciones públicas, incluyendo los que prestan sus servicios en el sector público, entendiendo también por tal la actividad desarrollada por los miembros electivos de las Cortes Generales, Asambleas legislativas autonómicas y de las Corporaciones locales, órganos constitucionales, incluidos el Poder Judicial y el Ministerio Fiscal.

- Se suprime durante el año 2012 la paga extraordinaria del mes de diciembre y la paga adicional de complemento específico o pagas adicionales equivalentes del mes de diciembre.
- Reducción a 3 de los días de libre disposición (frente a los 6 hasta ahora vigentes) y supresión de los días adicionales de libre disposición y de vacaciones por antigüedad.

Desde el punto de vista presupuestario, esta medida producirá un efecto de aumento generalizado de la jornada y del tiempo efectivo de trabajo. Este aumento, que se producirá a partir de 2013, hará posible no recurrir a la incorporación de nuevo personal que, de otro modo, resultaría necesario para mantener constantes los niveles de servicio público. De este modo, por una parte, se compensarán las bajas de personal fijo, por jubilaciones u otras causas, sin que sea necesario recurrir a la oferta de empleo público. Por otra parte, se verán limitadas las necesidades adicionales de contratar personal interino y se reducirán las obligaciones de pago de horas extraordinarias.

- En materia de tiempo retribuido para realizar funciones sindicales y de representación, nombramiento de delegados sindicales, dispensas de asistencia al trabajo y demás derechos sindicales, se limitan los actualmente existentes a los estrictamente previstos por la normativa laboral, favoreciendo el incremento de los tiempos de trabajo destinados directamente al servicio público.
- Se modifica temporalmente el régimen retributivo del personal incluido en el Régimen General de la Seguridad Social durante la situación de incapacidad temporal, sin perjuicio de que se establece un mandato dirigido a las Administraciones Públicas a adoptar medidas para reducir el absentismo de su personal. Así, cada Administración Pública determinará,

respecto del personal a su servicio, los complementos retributivos que en concepto de mejora voluntaria de la acción protectora de la Seguridad Social corresponda en las situaciones de incapacidad temporal. En todo caso, cuando se trate de una incapacidad temporal por contingencias comunes, durante los tres primeros días, tanto para el personal funcionario incluido en el Régimen General de la Seguridad Social como para el personal laboral, el complemento retributivo que con carácter de mejora voluntaria se pueda establecer no podrá superar el cincuenta por ciento de las retribuciones. Asimismo, desde el cuarto día de la situación de incapacidad temporal por contingencias comunes y hasta el vigésimo, ambos inclusive, el complemento retributivo que con carácter de mejora voluntaria se pueda establecer no podrá superar el setenta y cinco por ciento de las retribuciones.

En estos mismos términos se modula la plenitud retributiva de la prestación económica del personal integrado en el Régimen de Funcionarios Civiles del Estado y el personal integrado en el régimen especial de seguridad social de las fuerzas armadas, en caso de incapacidad temporal.

- Se adoptan una serie de medidas de racionalización de los gastos de personal de la Administración General del Estado. En esta línea se crea un Registro de órganos de representación del personal al servicio de la Administración General del Estado y se habilita al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a adoptar medidas dirigidas a garantizar una asignación eficiente de los recursos humanos.

Junto a las medidas del Real Decreto Ley 20/2012, los presupuestos para 2013 y 2014 mantendrán la congelación de la Oferta de Empleo Público.

El cuadro 10 resume el impacto presupuestario estimado derivado de las medidas previstas en el ámbito de la Función Pública.

**Cuadro 10**

**Medidas reordenación y racionalización de las Administraciones Públicas**

	<i>Importes anuales acumulados (Millones de euros)</i>		
	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Eliminación de una paga extra (diciembre 2012)	5.210		
Reducción de créditos y permisos sindicales	27	62	61
Supresión de 3 días de libre disposición (moscosos)		534	519
Supresión de los días de libre disposición adicionales y días adicionales de vacaciones por antigüedad		856	832
Modificación del régimen retributivo del personal al servicio de las AAPP, Defensa y Justicia durante la situación de incapacidad temporal y de la prestación económica en IT	183	426	414
Suspensión de los convenios colectivos personal laboral			
Modificación del régimen de incompatibilidades		5	5
Programa de evaluación del rendimiento			
Facilitar la movilidad de los funcionarios			
Reducción al 50% de la acción social		27	27
Determinación de las unidades electorales en la AGE y creación del registro de órganos de representación del personal al servicio de la AGE	6	14	14
Congelación de oferta de empleo público		1.800	3.500
<b>TOTAL</b>	<b>5.425</b>	<b>3.723</b>	<b>5.372</b>

### 3. MEDIDAS EN MATERIA DE EMPLEO

El RDL 20/2012 contiene una serie de medidas en materia de Empleo que conllevan profundos cambios en el sistema de políticas activas y pasivas de empleo que son coherentes con el proceso de consolidación presupuestaria puesto en marcha por el Gobierno.

Estas medidas resultan imprescindibles para asegurar la viabilidad futura del sistema de protección. Además, el conjunto de medidas contribuye al cumplimiento de las Recomendaciones específicas elaboradas para cada uno de los Estados miembros a partir del análisis de los Programas Nacionales de Reforma y de los Programas de Estabilidad en el marco de coordinación de políticas económicas de la UE (Semestre Europeo). Las principales medidas aprobadas son las siguientes:

- Se suprimen las bonificaciones a la contratación a excepción de las destinadas a la contratación de personas con discapacidad, así como a la contratación, a través de nuevo contrato de apoyo a los emprendedores, de jóvenes, mayores de 45 años parados de larga duración y mujeres.
- Se ajusta el cómputo de rentas asociadas al patrimonio para el acceso a subsidios. A fin de reforzar el principio de equidad y reforzar la coherencia del sistema, se incrementa la imputación de rentas derivada del patrimonio, limitando el acceso al subsidio a aquellos individuos cuya riqueza les permite una cobertura suficiente de sus necesidades.
- Se modifican las condiciones de acceso a la Renta Activa de Inserción exigiendo que se haya agotado la prestación contributiva o el subsidio por desempleo, así como que durante un año no se haya rechazado ninguna oferta de empleo adecuada, ni se haya negado a participar, salvo causa justificada, en acciones de promoción, formación o reconversión profesionales.
- Se racionaliza la prestación por desempleo a partir del séptimo mes, fijando la cuantía de la prestación en el 50% de la base reguladora. Esta medida no afecta a los perceptores antes de la entrada en vigor de la norma afectando sólo a los nuevos beneficiarios y teniendo únicamente tendrá efecto a partir del séptimo mes de cobro de la prestación.

Tampoco afecta a los topes mínimos, que para el caso de los perceptores sin hijos, será 497€/mes, y perceptores con hijos, 665€/mes, ni a los máximos.

- A su vez, se elimina la cobertura por parte del SEPE del 35% de la parte de las contribuciones a la Seguridad Social que corresponde cotizar al beneficiario durante el periodo de desempleo. Esta reducción afecta de forma distinta a cada parado en función de la base reguladora que le corresponda, y en función de si la prestación está o no afectada por los topes máximos y mínimos. Aquellos beneficiarios con mayores bases reguladoras y, por tanto, mayores sueldos previos al despido (y mayor prestación por desempleo) soportarían una mayor parte del ajuste.
- Se modifica la consideración del trabajo a tiempo parcial para el acceso a prestaciones por desempleo eliminando incoherencias y tratamientos inequitativos.

- Asimismo, se racionaliza el subsidio para mayores de 52 años, y se elimina el subsidio especial para mayores de 45 años, que siguen teniendo garantizada la cobertura del subsidio ordinario.
- Se facilita el control del grado de cumplimiento del compromiso de actividad, contribuyendo a una mayor vinculación entre políticas activas y pasivas de empleo.

En definitiva, con este conjunto de medidas se pretende reforzar la viabilidad futura del sistema de protección y contribuir al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. Su impacto presupuestario se resume en el cuadro 11.

### Cuadro 11

#### Medidas en materia de empleo

	<i>Importes anuales acumulados (Millones de euros)</i>		
	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
TOTAL	1.888	5.746	5.989

#### **4. MEDIDAS DE RACIONALIZACIÓN DEL SISTEMA DE DEPENDENCIA**

El Real Decreto Ley 20/2012 incorpora distintas medidas que persiguen tres objetivos prioritarios. El primero es garantizar la sostenibilidad del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. El segundo, corregir el desfase entre las previsiones iniciales y los datos actuales de la Dependencia, a través de una simplificación y ordenación del Sistema, modificando la estructura de grados y niveles, adecuando las prestaciones y servicios en esta nueva estructura. El tercero, implantar las medidas que generen ahorro inmediato en el gasto en Dependencia de las Administraciones Públicas.

Las principales medidas incluidas en el citado Real Decreto Ley son las siguientes:

- Modificación y simplificación en el proceso de valoración de las situaciones de dependencia.
- Modificación en la normativa relativa a la determinación de la capacidad económica y la aportación del beneficiario al coste de los servicios. Esta medida supondrá incrementar gradualmente la aportación del beneficiario desde el 10 por ciento actual hasta situarla en torno al 15 por ciento.
- Suspensión de la obligación de la Administración General del Estado de cotizar a la Seguridad Social por las personas no profesionales que cuidan a personas en situación de dependencia en el entorno familiar.
- Reducción de las cuantías máximas de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar.
- Reducción de las cuantías del nivel mínimo.
- Disminución de las intensidades de los servicios, ajustándolas a la realidad de la atención que se presta.
- Aplazamiento o suspensión del devengo de cantidades hasta la percepción efectiva de la prestación económica que corresponda a cada beneficiario.

El impacto presupuestario de estas medidas, que tendrán una implantación gradual, se resume en el cuadro 12.

## Cuadro 12

### Medidas en materia de dependencia

	<i>Importes anuales acumulados (Millones de euros)</i>		
	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Suspensión del nivel convenido en 2013 y 2014		283	283
Capacidad económica y aportación del beneficiario		339	403
Suspensión de cotizaciones de la prestación económica por cuidados informales		330	330
Reducción 15% de la prestación económica para cuidadores familiares	120	289	289
Nuevo proceso de valoración		54	72
Medidas de retroactividad. Nuevos plazos de resolución	40	96	96
<b>TOTAL</b>	<b>160</b>	<b>1.391</b>	<b>1.473</b>

## **5. MEDIDAS EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL**

En materia de Seguridad Social, el Real Decreto Ley 20/2012 incluye medidas que inciden en el ámbito relativo a la cotización, en dos líneas de actuación:

- Incremento de los recargos existentes por falta de ingreso de las cuotas. Con esta medida se persigue fomentar el ingreso dentro del plazo reglamentario de la cotización a la Seguridad Social por parte de los sujetos responsables de la misma.

Frente a los cuatro tipos de recargo (3 por ciento, 5 por ciento, 10 por ciento y 20 por ciento) hasta ahora vigentes en función del retraso en el abono de las cuotas (1 mes, 2 meses, 3 meses y más de 3 meses, respectivamente) la modificación del Real Decreto Ley establece un único tipo de recargo del 20 por ciento, con independencia de cuál sea el tiempo de retraso en el pago.

- Homogeneización del tratamiento de los rendimientos del trabajo en la determinación de la base de cotización a la Seguridad Social, de forma coherente con el régimen del IRPF. En tal sentido, se introducen las modificaciones oportunas en la legislación de Seguridad Social a fin de que queden incluidos en la base de cotización determinados conceptos actualmente excluidos, aproximando de esta manera su tratamiento al efectuado en la norma tributaria.

Además de las medidas incluidas en el mencionado Real Decreto Ley, se van a contemplar otras medidas, en coherencia con las Recomendaciones del Consejo en el marco del Semestre Europeo, dirigidas a garantizar la sostenibilidad financiera del Sistema de Seguridad Social y a la sustitución parcial de la imposición sobre el trabajo por imposición indirecta. Estas medidas tendrán la adecuada instrumentación normativa, a través de las leyes de Presupuestos Generales del Estado o del consenso alcanzado en el marco del Pacto de Toledo y su posterior tramitación mediante Ley. Entre ellas, deben mencionarse:

- Se ha incluido en la estimación la propuesta de reducir en un punto las cotizaciones sociales del régimen general en 2013 y en un punto adicional en 2014.
- Con el fin de que los trabajadores autónomos adecuen su base de cotización a la remuneración equivalente de su trabajo, de manera que también obtengan prestaciones equivalentes a las del Régimen General, se incrementará en un punto la base mínima de cotización de estos trabajadores.
- Con el fin de aumentar los ingresos y aproximar el crecimiento de las bases máximas de cotización a la evolución del IPC y dar una mayor aproximación entre salarios y bases de cotización a la Seguridad Social se incrementarán éstas bases máximas en 5 puntos.

- Para mejorar la contributividad del sistema de la Seguridad Social se procederá a un incremento de gasto en pensiones por aumento del tope máximo de pensión en 1 punto adicional al IPC.
- Se establecerá una definición del factor de sostenibilidad que permita revisar los parámetros fundamentales del sistema en función de la evolución de la esperanza de vida tal como se recogió en el artículo 8 de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actuación, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social. La definición del factor que se establezca en el marco del Pacto de Toledo determinará en la línea de la regulación de los países de nuestro entorno, el efecto que tendrá bien sobre la edad de jubilación, bien sobre la cuantía inicial de la pensión, bien sobre las condiciones de revalorización, entre otras variables.
- Con el fin de elevar la edad efectiva de jubilación y que se aproxime lo más posible a la edad legal se introducirá una modificación de la jubilación anticipada de modo que facilite la sostenibilidad del sistema de pensiones, operando, según se acuerde en el seno del Pacto de Toledo, sobre factores tales como los coeficientes reductores por anticipo de la edad de jubilación o la edad de acceso a la jubilación anticipada, entre otros.
- Se procederá a la modificación del acceso a la jubilación parcial con el fin de evitar un uso inadecuado de la misma, puesto que en muchos casos ha venido a sustituir a la jubilación anticipada y, además, el coste recae en su totalidad sobre la Seguridad Social. Dicha modificación podría articularse, igualmente en base a lo acordado en el Pacto de Toledo, a través de la modificación de la edad de acceso, el porcentaje mínimo de jornada laboral, o los coeficientes reductores por anticipo de la edad de jubilación a la pensión parcial reconocida, entre otros.
- Asimismo, en el marco de Pacto de Toledo se procederá a analizar otras medidas de reforma del Sistema.

El impacto presupuestario estimado se resume en el cuadro siguiente.

### Cuadro 13

#### Medidas de Seguridad Social

	2012	2013	2014
TOTAL	70	-1.040	-2.551

Asimismo debe señalarse que en 2013 el Estado va a completar la financiación de los complementos de mínimos, cumpliendo con el proceso de separación de fuentes previsto en el Pacto de Toledo.

## **6. MEDIDAS EN MATERIA DE INFRAESTRUCTURAS Y VIVIENDA**

La actual situación económica exige no solo la adopción de medidas que permitan contener y disciplinar el gasto con el objeto de alcanzar los objetivos de déficit y deuda públicos comprometidos por España, sino también, y con la misma finalidad, alcanzar la máxima eficiencia en la gestión de los servicios públicos, de modo que sea posible el mantenimiento de los mismos en las mejores condiciones de calidad, con la utilización de los recursos financieros indispensables.

### **Infraestructuras y transportes**

Ello resulta especialmente importante por lo que se refiere a los sectores de las infraestructuras y el transporte, por su importancia económica y por la función que cumplen en el desarrollo de los países por sus efectos sobre los restantes sectores productivos.

Con esta finalidad, el Gobierno ha aprobado el Real Decreto-Ley 22/2012, de 20 de julio, por el que se adoptan medidas en materia de infraestructuras y servicios ferroviarios.

Las medidas que se contienen en esta disposición se añaden a otras recogidas en el anterior Real Decreto-Ley 20/2012, en concreto por lo que se refiere a infraestructuras de carreteras de peaje.

Las medidas adoptadas en estas materias se concretan en los puntos siguientes:

- Liberalización del transporte ferroviario de viajeros. De acuerdo con lo previsto en la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario, se establece en el 31 de julio de 2013 la fecha en la cual quedan liberalizados en España los servicios de transporte ferroviario de viajeros. De este modo se posibilita la entrada a este mercado de cualquier operador, fomentando la competencia y la eficiencia en el servicio.

Desde el punto de vista del coste presupuestario, la posible entrada al mercado de nuevos operadores se traducirá posiblemente en una reducción de costes por la prestación de obligaciones de servicio público en los trayectos donde estén establecidas.

- Escisión de RENFE-Operadora en cuatro nuevas sociedades. La actual RENFE-Operadora se escinde en cuatro nuevas sociedades, que gestionarán servicios coincidentes con otras tantas áreas de negocio de la Entidad: Viajeros, Mercancías y logística, Fabricación y mantenimiento y arrendamiento y/o venta de material ferroviario.

Con esta medida se persigue dotar a la gestión de RENFE-Operadora de esquemas empresariales similares a los de otros operadores ferroviarios del ámbito europeo, con las consiguientes mejoras y economías de costes, todo ello, sin descartar la posible

entrada de capital privado en las nuevas empresas, si se considerase conveniente y se dieran las condiciones y garantías necesarias.

- Supresión de la entidad Ferrocarriles de Vía Estrecha (FEVE). Dentro del proceso de racionalización del sector público empresarial y por coherencia con las medidas de racionalización del sector ferroviario, se suprime la Entidad Pública Empresarial FEVE, pasando sus activos y la gestión que tiene encomendada a RENFE-Operadora o al ADIF, en función de la naturaleza y finalidad de los mismos, participando con ello del proceso de mejora de la eficiencia y racionalización de costes que se ha indicado.
- Supresión de la subvención de peajes de autopistas. Se deroga el artículo 8 del Real Decreto-Ley 6/1999, de 16 de abril, de Medidas Urgentes de Liberalización e Incremento de la Competencia, por el cual se reducía en un 7 % el importe de los peajes de autopistas, que posteriormente se compensaba a los respectivos concesionarios con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. Tal situación, que implica una subvención a dichos peajes no se ha considerado justificada en el momento actual y dado el tiempo transcurrido desde su adopción, dado que respondía a circunstancias impositivas que hoy no se dan.

### Actuaciones en materia de vivienda

La coyuntura económica actual y la evolución de los precios de la vivienda aconsejan modificar las actuaciones del Estado en materia de vivienda, que en los últimos años han supuesto un elevado coste que no es posible asumir en un contexto de fuerte restricción presupuestaria. Las medidas recogidas en el este ámbito en el Real Decreto Ley 20/2012 son las siguientes:

- Se suprime la ayuda destinada a subsidiación de préstamos contenida en los Planes Estatales de Vivienda.
- Se reduce el importe de la ayuda que se paga en concepto de Renta Básica de Emancipación para jóvenes en un 30 por ciento.

El impacto presupuestario de las medidas adoptadas en materia de infraestructuras, transporte y vivienda se resume en el cuadro 14.

**Cuadro 14**

### Medidas en materia de infraestructura y vivienda

	<i>Importes anuales acumulados (Millones de euros)</i>	
	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Liberalización del transporte ferroviario de viajeros	75	
Supresión de FEVE	60	
Supresión de la subvención del 7% de peajes de autopistas		70
Actuaciones en materia de vivienda	40	160
<b>TOTAL</b>	<b>175</b>	<b>230</b>

## **7. MEDIDAS ESPECÍFICAS DE REDUCCIÓN DEL GASTO EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO**

Además del impacto presupuestario de las medidas descritas en la Administración General del Estado, el Gobierno adoptará medidas adicionales de ajuste del gasto en el proceso de asignación de recursos de los presupuestos para 2013 y 2014, que continúan el ajuste fiscal iniciado con el Presupuesto para 2012.

### **El presupuesto para 2012**

Los Presupuestos del Estado para 2012 realizan un importante esfuerzo de ajuste fiscal, basado en una rigurosa política de austeridad en el gasto y de medidas de aumento de ingresos, con el fin de reducir el déficit público y alcanzar el objetivo de estabilidad presupuestaria.

A pesar de este esfuerzo, la magnitud de la crisis económica y el firme compromiso con la estabilidad presupuestaria, ha obligado al Gobierno a adoptar las medidas de ajuste contempladas en el Real Decreto Ley 20/2012, adelantando parte de sus efectos al propio ejercicio de 2012, que afectan no solo a la Administración del Estado y a las Administraciones de Seguridad Social, sino también a las Administraciones Territoriales. Junto a ello, el Consejo de Ministros de 20 de julio aprobó un Acuerdo de no disponibilidad en el Presupuesto del Estado de este ejercicio por importe de 600 millones de euros.

En conjunto, las medidas adicionales aprobadas para este ejercicio manifiestan el compromiso del Gobierno para garantizar el cumplimiento del objetivo de déficit del 6,3 por ciento del PIB establecido para el conjunto de Administraciones Públicas en la nueva senda de consolidación fiscal. No obstante, si persistieran elementos de riesgo que pusieran en peligro el logro de este objetivo, el Gobierno aprobaría nuevas medidas de ajuste.

### **El Presupuesto para 2013**

El proceso de elaboración del Presupuesto del Estado para 2013 ha comenzado con la aprobación en el Consejo de Ministros de 20 de julio de los objetivos de estabilidad 2013-2015 y del límite de gasto del Estado para 2013. Este proceso culminará, de acuerdo con la Constitución, con la aprobación por el Gobierno del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2013, para su elevación a las Cortes Generales a finales de septiembre de 2012.

El objetivo de estabilidad aprobado para la Administración General del Estado en 2013 es del 3,8 por ciento del PIB, lo que determina un límite de gasto compatible con este objetivo de 126.792 millones de euros. Con este techo de gasto el Estado debe hacer frente a las obligaciones derivadas del aumento de intereses y las mayores aportaciones a la Seguridad Social para garantizar su estabilidad financiera. Además, existen otras partidas –como la aportación al Presupuesto de la Unión Europea, las pensiones de funcionarios o las aportaciones al Servicio Público de Empleo Estatal- que limitan el margen

disponible en el Presupuesto para hacer frente al ajuste fiscal. Como resultado, para cumplir el objetivo de estabilidad presupuestaria para 2013 el gasto no financiero disponible para los ministerios debe reducirse un 12,2 por ciento, equivalente a 4.300 millones de euros. El recorte total previsto de 4.300 millones se va a distribuir entre todos los capítulos del Presupuesto del Estado, de acuerdo con los siguientes criterios:

- En el capítulo de gastos de personal, además de aplicar las medidas del Real Decreto Ley 20/2012, se mantiene la congelación de la oferta pública de empleo.
- Las inversiones asociadas al funcionamiento operativo de los servicios se reducen un 25 por ciento. La inversión en el Ministerio de Defensa disminuye un 15 por ciento.
- Se lleva a cabo una revisión exhaustiva de todas las transferencias corrientes y de capital que gestionan los ministerios, lo que permitirá un ahorro en estos capítulos de gasto en torno al 25 por ciento.

En el cuadro 15 se relacionan el ahorro por capítulos de gasto previstos. Aunque en la mayoría de las partidas afectadas la articulación del recorte resulta del Real Decreto Ley 20/2012 o solo requiere la decisión de asignación de los recursos por parte del Gobierno, en algunas partidas se requiere modificaciones normativas adicionales que serán oportunamente instrumentadas en el Proyecto de Ley de Presupuestos General del Estado o en la normativa que resulte adecuada.

### Cuadro 15

#### Presupuesto no financiero del Estado para 2013

#### Previsión de ahorro en los gastos de los Ministerios\*

	<i>Millones de euros</i>
	<b>2013</b>
Gastos de personal	600
Inversiones	170
Transferencias	3.530
<b>TOTAL RECORTES**</b>	<b>4.300</b>

*\*Excluidas aportaciones a Seguridad Social, a SPEE y obligaciones de ejercicios anteriores.*

*\*\*Incluye el impacto de las medidas de función pública. Excluido este impacto el recorte adicional se cifra en 3.700 millones.*

### El Presupuesto para 2014

Los criterios de austeridad del gasto se mantendrán en el Presupuesto para 2014, de forma que en este ejercicio se consolidarán las reformas aplicadas en 2012 y 2013.

## **8. MEDIDAS DE CONSOLIDACIÓN FISCAL EN LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES**

### **Comunidades Autónomas**

Las administraciones territoriales también están contribuyendo al esfuerzo de consolidación fiscal a través de las medidas presentadas en sus respectivos planes de reequilibrio que fueron aprobados en mayo de 2012.

Dichos planes incluyeron un amplio catálogo de medidas con el fin de alcanzar el objetivo de déficit del 1,5 por ciento del PIB establecido en este ejercicio para las comunidades autónomas. En el mes de julio se está realizando el seguimiento de estas medidas, lo que supone conocer el estado de su ejecución para, en su caso, reforzar las medidas y garantizar así el compromiso con el déficit público

A ello hay que añadir las medidas aprobadas por el Gobierno en el ámbito de sanidad y educación, cuyos principales efectos se empezarán a sentir a partir de 2013, principalmente en educación, con ocasión de su aplicación a partir del curso escolar 2012-2013.

En particular, las medidas en el ámbito de la educación se centran en el ajuste de los ratios de alumnos en los centros docentes no universitarios, la reducción de asesores técnicos docentes así como el incremento de la jornada lectiva y la limitación de la cobertura de sustituciones hasta el undécimo día lectivo.

En el ámbito de la sanidad, hay que destacar las medidas que inciden en la reducción del gasto farmacéutico, principalmente las derivadas del incremento de la aportación del usuario de receta farmacéutica y la correlativa disminución de la demanda por sobrecoste de medicamentos, al tiempo que se reduce la financiación para medicamentos de escasa utilidad terapéutica.

En el capítulo presupuestario de gastos de personal se han adoptado medidas de gran calado. Por un lado, destacar las medidas encaminadas al incremento de la jornada laboral pasando de 35 a 37,5 horas y a la reducción del número de interinos y de personal eventual y, por otro lado, la reducción de liberados sindicales y el control del absentismo laboral.

Estas medidas del capítulo de gastos de personal se han visto reforzadas con la reciente aprobación del Real Decreto Ley 20/2012 de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, de cuya aplicación se derivan importantes ahorros como consecuencia de la reducción retributiva de los funcionarios públicos.

Asimismo, es preciso destacar el importante esfuerzo continuado que están haciendo las CCAA en lo que se refiere a la reducción de ayudas y transferencias, tanto corrientes como de capital. Este esfuerzo se puede hacer extensivo al capítulo de inversiones reales, donde se prevé, entre otras medidas, la paralización de inversiones en edificios y equipamientos de carácter administrativo así como la reconsideración de inversiones nuevas y de mantenimiento estricto.

Por otra parte, los efectos derivados de las medidas relacionadas con la reestructuración del sector público autonómico se van a ir dejando notar con mayor intensidad en 2013 y en 2014.

Las comunidades autónomas están actualizando los planes de ajuste con objeto de reforzar las medidas y garantizar los objetivos de déficit público aprobados hasta 2014. El 90 por ciento del ajuste adicional se materializa en medidas de gasto. En el ámbito de gastos de personal, se contempla un generalizado aumento de las jornadas laborales y jornadas lectivas del personal docente, reducciones de complementos salariales variables, reducciones de permisos y créditos horarios sindicales, reducciones de puestos de libre designación, supresión de ayudas de protección social o ajustes derivados de la reestructuración del sector público autonómico.

En el ámbito de gastos corrientes en bienes y servicios, destacan los ahorros esperados por la implantación de sistemas centralizados de contratación y la renegociación de conciertos sanitarios, además de la reducción de los gastos ordinarios de funcionamiento.

Por lo que se refiere a las transferencias corrientes, además de los derivados del Real Decreto Ley 16/2012, el ajuste se produce fundamentalmente en los programas de subvenciones, que se reducen de forma generalizada y significativa, contemplándose igualmente planes de control del gasto farmacéutico. También en estos gastos incide la reestructuración del sector público autonómico en marcha.

El ajuste en los gastos de capital representa un 20 por ciento del ahorro total de gastos, y se deriva fundamentalmente de una reprogramación y reducción significativa de las inversiones directas e indirectas a realizar, eliminando la posibilidad de acometer cualquier inversión nueva.

Por la parte de los recursos, que representa un 10 por ciento del ajuste adicional, las medidas adoptadas aportarán mayores ingresos derivados del ejercicio por parte de las CCAA de sus competencias normativas tanto en el tramo autonómico de IRPF, bien elevando tipos o eliminando deducciones, como actuando sobre los tributos cedidos, (elevación de tipos de ITP) o estableciendo nuevas figuras tributarias. También destaca la generalizada subida de las tasas autonómicas.

### **Corporaciones Locales**

En el ámbito de la Administración local se ha puesto en marcha un mecanismo de pago a proveedores, a través del Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales, que ha exigido a las Entidades locales la aprobación de estrictos planes de ajuste, que han supuesto comprometer la adopción de medidas tanto en materia de ingresos como de gastos.

Tras el riguroso examen efectuado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, fueron valorados favorablemente los planes de

ajuste de 2.475 entidades locales respecto de los 2.590 planes de ajuste remitidos.

De dicho examen se puede concluir que en materia de ingresos, las Entidades locales se han comprometido a aprobar incrementos tributarios, supresiones de exenciones y bonificaciones, a potenciar la eficacia recaudatoria y la inspección tributaria junto con una correcta financiación de los servicios públicos de carácter local.

Por su parte, las medidas de gasto han buscado una reducción de los costes en materia de personal y de reducción de la estructura organizativa además de una regulación del régimen retributivo y personal de empresas públicas.

También se han adoptado medidas de ahorro a través de la racionalización de la contratación pública administrativa, la supresión de servicios de carácter no obligatorio para las Entidades locales y la reducción de cargas administrativas a los ciudadanos y empresas.

Se hace necesario poner de manifiesto, respecto de aquellas Entidades locales que no remitieron planes de ajuste o bien cuyos planes de ajuste no fueron aprobados por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas por entender que les faltaba el rigor necesario para ello, que serán objeto de una retención en los fondos a percibir por la participación en los tributos del Estado junto a la obligación que, en virtud de la disposición adicional primera de la vigente Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, se impone a las entidades locales que han solicitado al Estado medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez, de acordar con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas un plan de ajuste que garantice los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y del plazo legal de pago a proveedores.

Junto a las anteriores medidas de control, que derivan de la puesta en marcha del Real Decreto-ley 4/2012, también hay que hacer referencia a los planes de ajuste exigidos a las Entidades locales, con la entrada en vigor de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, para poder acceder a la ampliación de 60 a 120 mensualidades del período de reintegro de los saldos que resultaron a cargo de las Entidades Locales en las liquidaciones de la participación en los tributos del Estado de los años 2008 y 2009.

Completarían las actuaciones de control expuestas anteriormente, las medidas preventivas, correctivas y coercitivas que se regulan en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que vienen a incrementar la responsabilidad de las Entidades locales en el control de la estabilidad presupuestaria, el objetivo de deuda y la regla de gasto así como, el seguimiento de su actuación por parte del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que exigirá la presentación de planes económico-financieros anuales a las Entidades locales que incumplan los citados objetivos.

Finalmente indicar, que en el marco de la Comisión Nacional de Administración Local se está impulsando una importante racionalización de la dimensión del sector local, a través de medidas que persiguen limitar el número de entes,

organismo autónomos y sociedades mercantiles dependientes de las Entidades locales.

Por su parte, el anteproyecto de Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local contiene las siguientes medidas para las Corporaciones Locales:

- Se establece un periodo transitorio de un año para evaluar la sostenibilidad financiera y evitar duplicidades administrativas de los servicios municipales en municipios inferiores a 20.000 habitantes. Una evaluación, que se desarrollará mediante un real decreto de desarrollo y que, en caso de ser negativa, conllevaría el traspaso de medios materiales y personales a la diputación provincial.
- En materia de los servicios prestados por mancomunidades se legisla de la forma descrita en el artículo anterior. En caso de inadecuación de la prestación en el ámbito correspondiente, implicará la disolución inmediata de la mancomunidad.
- Se regula el régimen orgánico, funcional y financiero de los consorcios, así como a la Administración Pública a la que pertenecen. Así, estarán sujetos al régimen de presupuestación, contabilidad y control de la Administración Pública a la que estén adscritos, sin perjuicio de lo previsto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Además, se llevará una auditoría de cuentas anual que será responsabilidad del órgano de control de la Administración a la que se haya suscrito el consorcio. El personal al servicio podrá ser funcionario o laboral procedente exclusivamente de la reasignación de efectivos de las Administraciones participantes.
- En relación con el redimensionamiento del sector público local se determinan los correspondientes periodos a efectos de corrección de déficit e implicaciones, también en materia de personal, que trae consigo la prolongación de situaciones deficitarias. Se dispondrá hasta el 31 de diciembre de 2013 para aprobar un plan de saneamiento individualizado con el objetivo de corregir la situación de déficit. Si esta corrección no se cumpliera a 31 de diciembre de 2014, la entidad local en el plazo máximo de los siete meses siguientes a contar desde esa fecha, disolverá cada una de las entidades que se encuentren en situación deficitaria. Si agotado el mencionado plazo las entidades locales no ha disuelto dichas entidades, quedarán automáticamente disueltas el 1 de agosto de 2015. Esta situación deficitaria se refiere, para los entes que tengan la consideración de Administración Pública en términos del Sistema Europeo de Cuentas, a su necesidad de financiación en términos del Sistema Europeo de Cuentas, mientras que para los entes no considerados Administración Pública se entenderá como situación de desequilibrio financiero. Además, los organismos que estén adscritos o sean dependientes, a efectos del Sistema Europeo de Cuentas, a cualquier Entidad Local no se podrá constituir, participar ni adquirir

nuevas unidades, independientemente de su clasificación sectorial en términos de contabilidad nacional. Para aquellos organismos que sean dependientes o controlados por unidades adscritas o dependientes a su vez de cualquier entidad local se dispone su disolución inmediata en el plazo de un mes desde la entrada en vigor de la Ley y deberán iniciar el proceso de liquidación en el plazo de tres meses desde la fecha de disolución

- Para las entidades locales menores se mandata la disolución de las existentes en el momento de la entrada en vigor de la presente Ley.
- En materia del personal eventual, se dispone que “el número máximo de personal eventual de cada entidad local no podrá exceder de su número de concejales”.
- El nombramiento de personal directivo que, en su caso, hubiera en las Diputaciones provinciales, Cabildos y Consejos insulares deberá efectuarse entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas, de las Entidades Locales o funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter estatal, de acuerdo con los criterios de competencia profesional y experiencia.
- Fortalecer la figura del interventor local para dotarlo de mayor imparcialidad y garantizar así un control financiero y presupuestario más riguroso de las Administraciones locales. Para ello, se vuelve a la situación previa al Estatuto Básico del Empleado Público, volverán a depender funcionalmente del Estado, que seleccionará y sancionará a estos funcionarios de habilitación de carácter nacional. Tendrán una colaboración más intensa con la IGAE aplicando sus metodologías de trabajo.
- Racionalizar la estructura organizativa de la administración local de acuerdo con los principios de eficiencia y equilibrio financiero de la Ley orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

En conjunto, las medidas de consolidación fiscal previstas para las administraciones territoriales se recogen en el siguiente cuadro.

**Cuadro 16**

**Medidas de consolidación fiscal de las Administraciones Territoriales**

	<i>Importes anuales acumulados (Millones de euros)</i>	
	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Medidas específicas de ajuste de CCAA	600	3.600
Medidas CCAA sanidad y educación	6.267	9.267
Reforma Administración Local y planes de ajuste	3.500	5.500
<b>TOTAL</b>	<b>10.367</b>	<b>18.367</b>

## IV. CUENTAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS 2012-2014

Como resultado de la aplicación de las medidas anteriores, la previsión de las cuentas públicas en el periodo es la que se recoge en el cuadro siguiente.

**Cuadro 17**

### Cuentas de las Administraciones Públicas (SEC 95)

	2011		2012	2013	2014
	bn €	%GDP	%GDP	%GDP	%GDP
1. Taxes on production and imports	105,0	9,8	9,9	10,8	10,8
2. Current taxes on income and wealth, etc.	101,6	9,5	10,5	10,3	9,8
3. Social contributions	139,9	13,0	12,8	12,4	11,9
4. Sales and other current revenue	31,9	3,0	3,1	3,4	3,5
<b>5. Total current revenue (1+2+3+4)</b>	<b>378,4</b>	<b>35,3</b>	<b>36,4</b>	<b>36,8</b>	<b>36,0</b>
6. Compensation of employees	123,6	11,5	10,7	10,3	9,6
7. Intermediate consumption	62,0	5,8	5,0	4,1	3,4
8. Social transfers in kind supplied via market producers	30,0	2,8	2,7	2,5	2,4
9. Social transfers other than in kind	163,5	15,2	15,9	15,9	15,5
10. Interest	25,9	2,4	3,2	3,8	3,7
11. Subsidies	11,3	1,1	1,0	0,9	0,8
12. Other current expenditure	16,8	1,6	1,5	1,4	1,2
<b>13. Total current expenditure (6+7+8+9+10+11+12)</b>	<b>433,0</b>	<b>40,3</b>	<b>40,1</b>	<b>39,0</b>	<b>36,7</b>
14. Gross saving (5-13)	-54,9	-5,1	-3,7	-2,2	-0,7
15. Capital transfers, received	-1,3	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1
15.1 Capital taxes	3,5	0,3	0,3	0,3	0,3
15.2 Others (investment aids and other capital transfers)	-4,8	-0,4	-0,5	-0,4	-0,5
16. Gross fixed capital formation	30,1	2,8	1,8	1,7	1,5
17. Other capital expenditure	9,7	0,9	0,6	0,6	0,5
	<b>39,8</b>	<b>3,7</b>	<b>2,5</b>	<b>2,3</b>	
18. Total government revenue (5+15)	377,1	35,1	36,2	36,7	35,9
19. Total government expenditure(13+16+17)	473,0	44,1	42,5	41,3	38,7
<b>20. Net lending/borrowing for EDP purposes</b>	<b>-95,9</b>	<b>-8,9</b>	<b>-6,3</b>	<b>-4,5</b>	<b>-2,8</b>