



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I

As previsións sobre o crecemento ata o momento coñecidas suxiren unha lenta consolidación da recuperación económica mundial, desigual por países, para o que queda de ano e para o 2015. O esforzo de consolidación e reformas desenvolto polo noso país o sitúa en mellores condicións que os nosos veciños para encarar esta coxuntura. Porén, existen riscos á baixa sobre todo pola atonía que mostran as principais economías da área euro, os riscos xeopolíticos xurdidos ao longo do ano e que mantense latentes e a evolución dispar dos países emerxentes.

A mellora das condicións financeiras e a política monetaria acomodaticia poden non ser abondo para apancar o crecemento debendo os países con marxe fiscal para facelo estimular a súa demanda agregada.

Estas previsións globais indican un cambio nas perspectivas económicas. Así as previsións do FMI de outubro, con respecto á anterior de abril, empeoran as perspectivas europeas, coa excepción de España e Reino Unido e as de América e Asia.

Na economía española o PIB xerado no segundo trimestre de 2014 rexistrou un crecemento do 1,2 % respecto ao mesmo período do ano anterior, fronte ao crecemento do 0,5 % no período precedente. En termos de taxa intertrimestral o aumento foi do 0,6 %, dúas décimas superior ao do primeiro trimestre. Analizando os dous grandes compoñentes do PIB español dende a óptica do gasto obsérvase unha achega maior da demanda nacional, contrarrestada parcialmente pola achega negativa da demanda externa. O gasto en consumo final dos fogares e institucións sen fins de lucro ao servizo dos fogares experimenta un crecemento interanual este trimestre como consecuencia da mellora do comportamento de todos os seus componentes. Tamén o gasto en consumo final das AA.PP. rexistra crecemento.

A formación bruta de capital presenta unha taxa de crecemento superior ao rexistro do trimestre precedente. O investimento en activos da construción diminúe como consecuencia da evolución tanto do investimento en vivenda como da obra civil e outras construcións. Pola contra a demanda de activos de bens de equipo rexistra crecemento.

A achega da demanda externa da economía española ao PIB trimestral mostra un certo esgotamento, sendo inferior ao nivel do trimestre precedente; resultado que se produce porque tanto as exportacións como as importacións presentan crecementos inferiores aos do trimestre precedente, aínda que o descenso das exportacións é máis acusado, sen dúbida debido á feble demanda dos nosos socios da UE.

Dende a perspectiva da oferta apréciase un mellor comportamento na industria, na construción e nos servizos, mentres que o sector primario rexistra un empeoramento respecto do trimestre precedente.

O emprego, medido en postos de traballo equivalentes a tempo completo, rexistra un crecemento do 0,8 %, 1,2 puntos superior ao do trimestre precedente, o que supón un incremento neto de aproximadamente 127 mil empregos netos a tempo completo nun ano. Industria, construción e servizos presentan comportamentos máis favorables en termos de emprego.

Estes datos do segundo trimestre de 2014 confirman que o ritmo de crecemento económico se acelerou en termos de taxa intertrimestral e permiten estimar que os crecementos interanuais do PIB nos restantes trimestres do ano tenderán a ser cada vez maiores e que acadarán taxas superiores ao 2 % na segunda metade do ano 2015.

Ao igual que sucede coa economía española no seu conxunto, os datos máis recentes de crecemento económico para Galicia apuntan cara unha senda de recuperación do PIB, así a taxa intertrimestral do segundo trimestre foi do 0,3 %, dúas décimas superior á do primeiro trimestre, co que Galicia leva catro trimestres consecutivos con crecementos positivos.

O gasto en consumo final presenta un aumento do 0,3 %, o mesmo que no trimestre precedente; o apartado da formación bruta de capital decrece por enriba do observado no primeiro trimestre. A contribución do sector exterior é de 0,5 puntos porcentuais, superando en cinco décimas a achega observada no trimestre precedente. O gasto en consumo final dos fogares e institucións sen fins de lucro ao servizo dos fogares aumenta un 0,2 % no segundo trimestre de 2014, dúas décimas máis que no trimestre anterior. No mesmo período, o gasto en consumo final das administracións públicas acada un crecemento positivo do 0,6 %.

No segundo trimestre de 2014 a achega da demanda externa neta foi de 0,5 puntos, cinco décimas superior que a estimada para o trimestre anterior. As exportacións presentan un crecemento do 0,4 %, e, pola súa parte, as importacións diminuíron un 0,5 %.

Sobre estas bases, o escenario macroeconómico prevé para Galicia un crecemento para o 2015 similar ao nacional. Nese exercicio o sector industrial recuperará o nivel de actividade debido á mellora da economía española e a construción diminuirá a súa contracción. Dende a perspectiva da demanda, esperamos un mellor comportamento do gasto das administracións e das exportacións que a nivel nacional. O primeiro, como consecuencia do menor axuste das contas públicas na nosa comunidade e, o segundo, debido ao incremento do comercio co resto de España. A achega da demanda interna será inferior que para o conxunto do Estado, e ascenderá a 1 punto. En cambio, as exportacións crecerán a un ritmo superior en Galicia debido a que unha elevada porcentaxe delas

corresponden ao comercio co resto de España, que medrarán a un maior ritmo debido ao dinamismo da demanda a nivel nacional.

Por último, a taxa de paro situarase no 20,1 %, 1,6 puntos por debaixo da taxa de 2014 e 2,8 puntos por debaixo do esperado para España segundo o Goberno.

A mellora das variables macroeconómicas vese reflectida nun aumento das entregas a conta do sistema de financiamento previstas nos orzamentos do Estado para 2015. En efecto, estas aumentan debido ao crecemento do IRPF, e, fundamentalmente, ao aumento previsto da recadación por IVE derivado do protagonismo que o consumo interno reflicte na saída da crise. Coherente con esta evolución o fondo de garantía dos servizos públicos básicos tamén medra no 2015.

Ademais, no 2015 producirase un novo aprazamento na devolución das liquidacións negativas correspondentes aos anos 2008 e 2009. Das 120 mensualidades existentes na actualidade pásase a 240 mensualidades coa consecuente melloría dos nosos recursos netos proporcionados polo sistema de financiamento.

Ademais isto permitirá una mellora substancial do aforro corrente que volve a converterse no motor do financiamento do novo investimento.

Porén, a senda de consolidación fiscal, que remata no 2016 implica una minoración do recurso ao endebedamento equivalente ao anterior aumento de recursos do sistema de financiamento. O cumprimento da senda de estabilidade orzamentaria permitirá que no 2015 aumenten os gastos non financeiros e diminúan os gastos financeiros por vez primeira dende o 2009.

No que atinxe as transferencias recibidas doutras administracións públicas destaca que os ingresos finalistas procedentes do Estado estabilízanse despois de mostrar unha continuada tendencia descendente nos últimos anos.

Os fondos europeos reflicten nos orzamentos o peche do período de operacións do marco 2007-2013. Por outra banda, o novo marco comunitario 2014-2020, implica a elaboración de programas operativos rexionais e plurirrexionais para os fondos estruturais (FEDER e FSE) e sectoriais (FEADER e FEMP), aos que haberá que engadir os fondos dedicados á cooperación. A nova programación, mudará a participación dos fondos europeos na cesta dos ingresos da comunidade autónoma en case un punto porcentual, acadando ata 2020 financiamento estrutural para os programas operativos xestionados pola comunidade autónoma de 883 millóns de euros en FEDER, 313 millóns de euros en FSE e 890 millóns de euros en FEADER.

Polo que respecta aos recursos propios non financeiros da comunidade autónoma, tributos propios, prezos e ingresos patrimoniais, a súa evolución estable vai a depender en gran parte do comportamento das súas principais figuras tributarias (Imposto de Transmi-

sión Patrimoniais e Actos Xurídicos Documentados, e Imposto de Sucesións e Doazóns). Ambos vinculados, en grande medida, a evolución do mercado da vivenda.

Este mercado amosa síntomas de estabilización e debe comezar a dinamizarse a finais de 2014 iniciando unha fase de crecemento moderado pero continuo a partires de 2015. O aumento da demanda de vivenda, facilitado por unha mellora das condicións crediticias, debe colaborar a frear e mesmo favorecer melloras na valoración dos activos inmobiliarios, ensanchando as bases impositivas tanto do Imposto de Transmisión Patrimoniais e Actos Xurídicos Documentados como do Imposto de Sucesións e Doazóns.

Os incrementos que se esperan nos ingresos non financeiros permiten contrarestar os efectos que, durante 2015, vanse producir nos ingresos financeiros, os cales, como xa se ten dito, se reducirán como consecuencia da senda de consolidación fiscal do Reino de España e a súa distribución entre administracións, aprobada polo Consello de Política Fiscal e Financeira.

A Comunidade Autónoma de Galicia vén desenvolvendo nestes últimos anos un esforzo continuado para garantir a sostibilidade dos servizos públicos nun contexto de forte baixa dos ingresos, para elo fíxose un importante esforzo de contención do gasto, priorizando a eliminación do gasto improdutivo e a racionalización do sector público autonómico así como a consecución de economías en gastos de funcionamento. Este control do gasto posibilitou a consecución da estabilidade orzamentaria co obxectivo de preservar a prestación dos servizos públicos que lle competen, así mesmo mediante o financiamento das actuacións de fomento dos diferentes sectores produtivos e actuacións tributarias puntuais tentouse dinamizar a economía galega.

No ano 2015, a Comunidade continúa nesta liña e tamén se marca como obxectivo o cumprimento estrito do obxectivo de estabilidade orzamentaria referido ao trienio 2015-2017, fixado, para o conxunto de comunidades, polo Consello de Ministros do 27 de xuño de 2014 e establecido para o 2015 nunha necesidade de financiamento do 0,7 % do PIB en termos de contabilidade nacional. O cumprimento deste obxectivo determina unha adaptación do gasto, blindando unha vez máis o de marcado carácter social (sanidade, educación, protección e asistencia social, igualdade, vivenda).

A priorización destas políticas públicas complementábase cunha actividade investidora redimensionada, aliñada coa estratexia Europa 2020, e acorde coas principais necesidades dos cidadáns e coa presenza de políticas de apoio aos emprendedores e ás empresas que inciden na promoción dos sectores considerados estratéxicos e perseguen mellorar os mecanismos de financiamento empresarial, o proceso de internacionalización das nosas empresas e servir como instrumento para a creación de emprego, de forma que se asenten os piares dun novo modelo de crecemento solidario.

Galicia anticipouse ao resto de autonomías no establecemento dun marco de disciplina fiscal que permitise alcanzar o obxectivo de estabilidade e no 2011 aprobou a Lei 2/2011, do 16 de xuño, de disciplina e sustentabilidade orzamentaria, en virtude da cal se consolidou legalmente a fixación “a priori” do límite de gasto non financeiro como medida de garantía do cumprimento do obxectivo de estabilidade e da regra de gasto dentro do proceso de elaboración orzamentaria.

Ao abeiro do parágrafo un do artigo 12 da Lei 2/2011, do 16 de xuño, de disciplina orzamentaria e sustentabilidade financeira, unha vez determinado o obxectivo de estabilidade orzamentaria da comunidade autónoma, o Consello da Xunta de Galicia acordou o límite de gasto non financeiro dos orzamentos xerais da comunidade autónoma para o exercicio 2015 en 8.436 millóns de euros. O gasto non financeiro recollido nos orzamentos da comunidade autónoma para 2015 acadarán o devandito teito de gasto, superando o importe dos orzamentos do exercicio anterior.

II

Na parte dispositiva a lei estrutúrase en seis títulos, dezasete disposicións adicionais, tres transitorias e catro disposicións finais.

A parte esencial da Lei de Orzamentos recóllese no Título I relativo á aprobación dos orzamentos e ao réxime das modificacións de crédito, por canto no seu Capítulo I, baixo a rúbrica “Aprobación dos créditos e do seu financiamento” se aproban os ingresos e gastos que compoñen os orzamentos da comunidade autónoma, integrados polos da Administración xeral, os dos organismos autónomos, os correspondentes ás entidades públicas instrumentais de asesoramento e consulta que para efectos orzamentarios teñen a consideración de organismos autónomos, os das axencias públicas autonómicas, os das entidades públicas empresariais, os dos consorcios autonómicos, os das sociedades mercantís e os das fundacións.

Neste Capítulo I se define o ámbito dos orzamentos da Comunidade Autónoma de Galicia tendo en conta tipoloxía de entidades públicas instrumentais do sector público autonómico contempladas na Lei 16/2010, do 17 de decembro, de organización e funcionamento da Administración xeral e do sector público autonómico de Galicia.

Dentro deste capítulo detállanse os beneficios fiscais que afectan aos tributos cedidos total ou parcialmente polo Estado e sinálase o importe das subvencións reguladoras consideradas na normativa de taxas, prezos e exaccións reguladoras da Comunidade Autónoma de Galicia. Finalmente, dentro dos artigos especificamente destinados aos orzamentos das entidades instrumentais autorízanse as dotacións iniciais das subvencións de explotación e de capital ás entidades públicas empresariais e ás sociedades mercantís.

○ Capítulo II deste título, "Das modificacións orzamentarias" regula os principios e as competencias específicas en materia de modificacións orzamentarias, as regras de vinculación que afectan aos créditos orzamentarios, a determinación dos que teñen natureza de créditos ampliáveis e as limitacións aplicables ás transferencias de créditos.

○ título II, relativo aos "Gastos de persoal", estrutúrase en catro capítulos.

○ capítulo I, dedicado aos gastos do persoal ao servizo do sector público recolle que para o ano 2015 non se procederá a incorporación de persoal no sector público salvo que poida derivarse da Oferta de Emprego Público de exercicios anteriores e agás nos sectores determinados na lexislación básica estatal, nos que a taxa de reposición será do 50 %. A limitación alcanza ás prazas incursas nos procesos de consolidación de emprego previstos na disposición transitoria cuarta do Estatuto Básico do Empregado Público. No resto do capítulo regúlase a contratación de persoal laboral temporal e de funcionario interino e persoal vinculado ás encomendas de xestión.

Así mesmo, durante o 2015, proseguirá suspendida a aplicación dos pactos ou acordos que contiveren incrementos retributivos para ese exercicio.

No capítulo II baixo a rúbrica "Dos réximes retributivos", establécese que para o ano 2015 as retribucións dos altos cargos e outro persoal directivo, das persoas titulares das delegación da Xunta de Galicia no exterior, dos consellos de administración, do persoal funcionario, do persoal laboral, do persoal ao servizo das institucións sanitarias e do persoal dos corpos de funcionarios ao servizo da administración de xustiza non experimentarán incremento respecto á vixentes a 31 de decembro do 2014.

○ capítulo III, dedicado a outras disposicións en materia de réxime de persoal activo recolle que para o ano 2015 as Relacións de Postos de Traballo deberán modificarse para axustalas ás previsións orzamentarias que se deduzan do anexo de persoal sen que se poida prover aqueles postos para os que non estea prevista dotación. No anexo de persoal non poderán existir códigos de liñas orzamentarias que non amparen créditos para dotacións de postos de traballos, substitucións de persoal temporal ou para conceptos retributivos. O resto do capítulo regula os requisitos para a determinación ou modificación de retribucións do persoal laboral e non funcionario, o persoal directivo das entidades instrumentais do sector público da Comunidade Autónoma o nomeamento do profesorado interino a tempo parcial en centros docentes non universitarios, os profesores de corpos docentes e o persoal eventual e de gabinete.

○ capítulo IV, dedicado as Universidades recolle, de maneira similar ao exercicio anterior, o límite máximo dos custos de persoal das tres universidades galegas, as retribucións adicionais do persoal ao seu servizo e a autorización de convocatorias para o provisión de persoal laboral fixo en casos excepcionais.

O título III “Operacións de endebedamento e garantía” se estrutura en dous capítulos relativos a operacións de crédito e afianzamento por aval.

No primeiro destes capítulos establécese para o ano 2015 a posición neta debedora da comunidade autónoma que se incrementará nunha contía máxima equivalente ao 0,7% do PIB rexional, acomodándose aos límites establecidos polo Consello de Política Fiscal e Financeira para este exercicio. Tamén se regula neste capítulo as operacións de débeda de tesourería, a formalización de outras operacións financeiras e o endebedamento das entidades instrumentais do sector público.

No capítulo II, relativo ao “Afianzamento por Aval”, en canto ao apoio financeiro aos proxectos empresariais, mantense para o 2015 a contía máxima dos avais que poden concederse polo Instituto Galego de Promoción económica, cun importe de cincocentos millóns de euros.

No título IV, mantéñense os preceptos relativos á intervención limitada, fiscalización das operacións de endebedamento da comunidade autónoma, fiscalización dos nomeamentos ou de contratos de substitución do persoal, identificación dos proxectos de investimento, autorización do Consello da Xunta para a tramitación de determinados expedientes de gasto, a revisión de prezos contidos en contratos e concertos, a regulación das transferencias de financiamento, as subvencións nominativas, a concesión directa de axudas e subvencións, á acreditación do cumprimento de obrigas tributarias, o pagamento mensual de axudas e subvencións que se conceden a persoas físicas para financiar estudos de investigación, o informe preceptivo e vinculante da Consellería de Facenda que, sen prexuízo da análise de risco que realice o xestor, determina os efectos sobre o cumprimento do obxectivo de estabilidade orzamentaria, nos préstamos concedidos con cargo aos orzamentos xerais da comunidade autónoma, os expedientes de dotación artística e o módulo económico de distribución de fondos públicos para sostemento de centros concertados.

O título V, dedicado ás corporacións locais, estrutúrase en dous capítulos relativos, respectivamente, ao financiamento e cooperación económica coas corporacións locais e ao procedemento de compensación e retención do Fondo de Cooperación Local.

Dentro do capítulo I se detalla as transferencias que lles corresponden ás entidades locais como consecuencia de convenios e subvencións, así como a participación dos concellos nos tributos da Comunidade Autónoma a través do Fondo de Cooperación Local.

En relación con este fondo, a lei fixa unha porcentaxe homoxeneizada de participación, que corresponde na súa totalidade ao fondo base. Establécese o sistema de distribución entre a Federación Galega de Municipios e Provincias e os concellos para o fondo base, de maneira que estes recibirán segundo o coeficiente de repartición que lles correspondeu no 2014.

O capítulo II deste título regula o procedemento de compensación e retención de débedas dos municipios contra os créditos que lles corresponden pola súa participación no Fondo de Cooperación Local de maneira similar ao ano 2014.

No título VI, relativo ás normas tributarias, inclúese un único precepto para establecer os criterios de afectación do imposto sobre o dano ambiental e o canon eólico.

O contido da lei de orzamentos se completa con dezasete disposicións adicionais, tres transitorias e catro derradeiras, nas que se recollen preceptos de índole moi variada.

Entre as disposicións adicionais regúlase á información ao Parlamento, as porcentaxes de gastos xerais de estrutura a aplicar nos contratos de obra, o plan de restablecemento do equilibrio nos orzamentos das entidades públicas instrumentais, a obriga de adecuar estados financeiros das entidades instrumentais ás transferencias os orzamentos iniciais das axencias públicas autonómicas, orzamento inicial e requisitos de creación para as axencias que se poidan constituír neste exercicio, a venda de solo empresarial polo Instituto Galego de Vivenda e Solo, as prestacións extraordinarias para beneficiarios de pensións e subsidios non contributivos, a obriga de adecuar os importes dos contratos, concertos e convenios de colaboración ás condicións retributivas establecidas no título II relativo aos gastos de persoal, a autorización para a modificación dos cadros de persoal do Servizo Galego de Saúde, o persoal contratado ao abeiro do Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional, as medidas en relación co V Convenio colectivo único para o persoal laboral e a evolución da subvención fixa correspondente ao financiamento estrutural previsto no Plan de Financiamento do Sistema Universitario de Galicia 2011-2015, as normas de especial aplicación en materia de recursos educativos complementarios de ensino público e o control da información económico-financeira, de maneira similar ao exercicio pasado.

En canto a disposición relativa a prestacións familiares por coidados de fillos menores, amplíase o seu importe de 360 a 1.200 euros e a 2.400 euros, segundo se trate do segundo ou terceiro fillo respectivamente.

Finalmente, inclúese dentro das disposicións adicionais a recuperación parcial da paga extraordinaria e adicional de decembro de 2012 do persoal ao servizo do sector público da Comunidade Autónoma.

As disposicións transitorias regulan á adecuación das entidades públicas instrumentais e a dotación gradual do Fondo de Continxencia de Execución Orzamentaria que xa se contemplaban na lei de orzamentos de 2014. Como novidade incorpórase unha relativa á imputación orzamentaria dos créditos do Consello Galego da Competencia.

Por último, entre as disposicións derradeiras, a primeira delas mantén a vixencia das medidas contidas na Lei 1/2012, do 29 de febreiro, de medidas temporais en determinadas materias do emprego público da Comunidade Autónoma de Galicia, como con-

secuencia da evolución do produto interior bruto e do aforro dende a súa publicación e establece as condicións para a súa próxima revisión.

As tres últimas, regulan o desenvolvemento, a vixencia e a entrada en vigor da lei.

