

LOS
PRESUPUESTOS
GENERALES
DEL ESTADO
PARA EL 2016



INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

© 2015 INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS
C/ Castelló, 128 - 6.ª planta • 28006 Madrid
Tel.: 917 820 580
Correo: iee@ieemadrid.com
Depósito Legal: M. 29.998-2015
Redacción técnica: SERVICIO DE ESTUDIOS DEL IEE
Edición: JOSÉ M.ª PÉREZ DE TUDELA VÁZQUEZ (IEE)
Diseño y maquetación: JPM GRAPHIC, S.L.
C/ Martín Machío, 15 • 28002 Madrid
Tel.: 911 812 210
Correo: jpm@jpm.es
Impreso por FRAGMA
Avda. de América, 22
Tel.: 913 555 623
Correo: america@fragma.es
Impreso en España · *Printed in Spain*

ÍNDICE

Unos Presupuestos necesarios en un momento clave.....	5
El deterioro del contexto internacional no afecta a la economía española.....	6
Un Presupuesto de gastos poco ambicioso.....	12
Los ingresos con la recuperación	17
Mayor compromiso con la consolidación presupuestaria	28

Unos Presupuestos necesarios en un momento clave

El entorno internacional se ha deteriorado este verano como consecuencia de la ralentización de la economía china, que está siendo más intensa de lo que se esperaba. El efecto negativo sobre la economía española derivado del descenso de los flujos comerciales que se espera en un contexto de menor crecimiento de la economía mundial, será sobradamente compensado por el impacto positivo de la caída de los precios de las materias primas que este nuevo escenario ha desencadenado. Esta caída de los precios de las materias primas presionará a la baja los tipos de interés mejorando los costes de financiación de aquellos países con mayor nivel de endeudamiento, entre los que se encuentra España. **La actividad económica en nuestro país**, por tanto, seguirá creciendo en 2016 con intensidad, si bien de forma algo más desacelerada que en 2015, impulsada por el vigor de la demanda nacional. Las previsiones apuntan a un crecimiento del PIB cercano al 3% y a la creación de 500.000 nuevos puestos de trabajo.

No obstante, no debemos subestimar el importante riesgo que para el cumplimiento de estas previsiones supondría un posible escenario de **inestabilidad política** que pueda surgir de las elecciones generales de diciembre, o de formación de un Gobierno que pueda revertir las reformas llevadas a cabo en los últimos años y poner en cuestión la solvencia de la economía española.

Este contexto de riesgo debe considerarse a la hora de juzgar **la conveniencia de aprobar unos Presupuestos** Generales del Estado (PGE) justo antes de la celebración de las elecciones generales. Es cierto que se corre el peligro de que los Presupuestos sean electorales, pero en las circunstancias actuales las ventajas son mayores que los inconvenientes, ya que si su elaboración se pospone hasta

Contexto nacional favorable pese a los emergentes

Existe un riesgo político importante

Es conveniente la presentación de estos Presupuestos

Los PGE podían haber sido más ambiciosos

la formación de un nuevo Gobierno, no habría nuevos Presupuestos hasta junio. Incluso, en el peor de los casos, si no pudiera formarse nuevo Gobierno y se convocasen nuevas elecciones, no habría Presupuestos nuevos en todo el año, lo cual enviaría una señal muy peligrosa a los mercados. Otra ventaja es que al estar ya aprobados los Presupuestos, estos no podrán utilizarse como elemento de intercambio en las negociaciones para la conformación de un Gobierno, impidiendo que se disparen algunas partidas de gasto en un momento en el que la política fiscal debe ser extremadamente rigurosa.

Así, la favorable situación macroeconómica nacional en la que se enmarcan los PGE-2016 debería ser aprovechada al máximo para acelerar el proceso de consolidación fiscal y aumentar la confianza de los mercados internacionales. **El objetivo de la política presupuestaria** en este momento debe ser alejar a nuestra economía de la zona de riesgo en la que aún se mueve, como demuestra el reciente ascenso de la prima de riesgo española por encima de la italiana. La principal crítica que se puede realizar a los PGE-2016 es, precisamente, que les falta ambición en este sentido.

Con respecto a los gastos, se observa una cierta relajación, y se echan en falta medidas de calado estructural para aumentar la eficiencia y la sostenibilidad del gasto.

El deterioro del contexto internacional no afecta a la economía española

El análisis detallado de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) debe comenzar con el estudio de las previsiones macroeconómicas que los sustentan, puesto que de su cumplimiento depende el de las cifras de ingresos y algunos de sus gastos, y por tanto, el de las previsiones de saldo presupuestario. Un cuadro macroeconómico realista constituye el punto de partida para unos Presupuestos creíbles y que generen confianza.

La economía china se ralentiza más de lo esperado

El entorno económico mundial está marcado por el empeoramiento durante el verano de las expectativas de crecimiento global a raíz de la ralentización de la **economía China**, que se piensa que puede ser mayor incluso de lo que indican sus cifras oficiales, unido al desplome de su mercado bursátil y la devaluación de su moneda. El deterioro de las condiciones económicas en este país se trasladó inmediatamente a los mercados de materias primas, cuyos precios han sufrido fuertes descensos, así como a las perspectivas de crecimiento de los países emergentes.

Con respecto a estos últimos, el problema anterior se une a las incertidumbres que ya existían en torno al impacto sobre los

mismos de la subida de tipos de interés esperada en Estados Unidos. Como consecuencia de todo ello, dichos países han sufrido un agravamiento de las salidas de capitales y una intensificación de la depreciación de sus divisas. El caso más señalado es Brasil, que se encuentra en recesión y una agencia de *rating* ya le ha retirado el grado de inversión. El impacto del menor crecimiento de las **economías emergentes** sobre los países desarrollados será limitado o nulo, en la mayoría de los casos, ya que el efecto negativo derivado del descenso de la demanda de aquellas será compensado por el impacto positivo de la caída de los precios de las materias primas.

En contraste, las expectativas en torno a la economía de **Estados Unidos** han mejorado tras la notable revisión al alza de su cifra de crecimiento del PIB del segundo trimestre hasta el 3,7% —en tasa intertrimestral anualizada—, así como de las cifras de empleo en los meses de verano, y una tasa de paro que ha descendido hasta el 5,1%. En la **zona euro** también se ha producido una ligera revisión al alza de las cifras de crecimiento de los trimestres primero y segundo, hasta el 0,5% y el 0,4% respectivamente. Cifras, en cualquier caso, muy modestas. De entre las grandes economías del área, España es la que ha estado a la cabeza en ambos periodos.

Tras la aprobación por parte del Parlamento griego del tercer plan de rescate, las tensiones que habían agitado los mercados durante la primavera a causa de la incertidumbre con respecto a la continuidad de este país dentro del área euro se relajaron. Pero el problema no se puede dar por resuelto. Sea cual sea el resultado de las próximas elecciones en dicho país, la posibilidad de incumplimiento de las condiciones pactadas estará permanentemente abierta, por lo que las turbulencias pueden resurgir en cualquier momento. La situación de **Grecia**, por tanto, seguirá siendo un foco potencial de inestabilidad durante bastante tiempo.

La **economía española** aceleró su ritmo de crecimiento en los trimestres primero y segundo de este año hasta tasas del 0,9% y del 1% respectivamente, impulsada por el dinamismo de la demanda interna. La aportación de la demanda externa al crecimiento intertrimestral fue ligeramente positiva en el primer trimestre, pero en el segundo retomó el signo negativo habitual desde el inicio de la crisis.

El **consumo** de los hogares creció con intensidad, empujado por el aumento de la renta disponible y la ganancia de poder adquisitivo derivada de la inflación negativa, dejando incluso margen para un pequeño incremento del ahorro. La **inversión en bienes de equipo** volvió a sorprender por su vigor, con diez trimestres ininterrumpidos de expansión, lo que constituye uno de los rasgos más destacables de la actual recuperación económica. La evolución de este componente de la demanda es aún más llamativa teniendo en

Deterioro de las economías emergentes

Revisión al alza del crecimiento en EE.UU. y en la eurozona

El problema griego no está resuelto

La economía española sigue creciendo con fuerza

Destaca el vigor de la inversión empresarial

*Mejora el saldo
comercial
por el abaratamiento
del petróleo*

cuenta que tiene lugar dentro de un contexto de desapalancamiento empresarial.

En la primera mitad del año las importaciones han seguido presentando un crecimiento superior al de las exportaciones en términos reales, lo que no ha impedido que se produzca una mejora del **saldo comercial** total, que se explica por la caída del precio del petróleo. Esto, unido a la reducción del déficit de la balanza de rentas y transferencias, ha dado lugar a un pequeño superávit por cuenta corriente frente al déficit registrado en el mismo periodo del año anterior.

*Nuevo ciclo
para el mercado
inmobiliario*

La **inversión en construcción** residencial ha consolidado su recuperación y se encuentra ya claramente en un nuevo ciclo, apoyada por la favorable evolución del mercado inmobiliario. La construcción no residencial también ha presentado registros muy positivos que probablemente están determinados, en buena medida, por el ciclo electoral.

*Alentadora evolución
del sector industrial*

Todos los grandes **sectores productivos** han presentado ascensos en su Valor Añadido Bruto en los dos primeros trimestres de este año, en los que destaca la buena marcha del sector industrial que ha creado empleo a un ritmo que no se había observado ni en los años de expansión. Sin duda, la alentadora evolución del mismo es el resultado de la recuperación de competitividad en costes de los últimos años y de la reforma laboral.

*Sólido crecimiento
del mercado de trabajo*

El crecimiento del **empleo** en la primera mitad del año ha adquirido unos rasgos que lo dotan de más solidez: ha empezado a aumentar el empleo entre los jóvenes, y todo el empleo creado ha sido a tiempo completo, mientras que el empleo a tiempo parcial ha descendido, lo que indica que las empresas consideran que la recuperación es un hecho consolidado y confían en el sostenimiento de la actual fase de crecimiento —en cualquier caso, la tasa de empleo parcial española es inferior a la media europea.

Por otra parte, el empleo temporal ha seguido aumentando a mayor ritmo que el indefinido, pero esta situación solo puede revertirse mediante una profundización de la reforma laboral. La tasa de paro en el segundo trimestre se situó en el 22,4%, 2,1 puntos porcentuales menos que en el mismo periodo del año pasado. Según indican las cifras de afiliación a la Seguridad Social, el empleo ha seguido aumentando en el tercer trimestre, aunque a un ritmo más pausado.

Los **costes laborales** unitarios han evolucionado de forma errática debido a la distorsión sobre las remuneraciones salariales totales introducida por la devolución a los funcionarios, en el primer trimestre, de parte de la paga extraordinaria retirada en 2012. No obstante, la tendencia apunta a una estabilización de los mismos, tras los descensos registrados en los últimos cinco años.

La **tasa general de inflación**, que en los meses de junio y julio se situó en positivo por primera vez desde junio del año pasado, volvió a terreno negativo en agosto como consecuencia de la caída del precio del petróleo. La tasa subyacente, sin embargo, es positiva desde finales del pasado año, y su tendencia desde entonces ha sido lentamente ascendente, si bien dicha trayectoria se interrumpió en agosto, mes en el que descendió una décima porcentual hasta el 0,7%.

Por otra parte, el **crédito nuevo** a empresas y familias ha aumentado durante la primera mitad del año apoyando el proceso de recuperación económica, lo que no impide que el volumen total de crédito siga descendiendo, como cabe esperar en una economía en proceso de desapalancamiento. De hecho, la deuda de los hogares y de las empresas con relación al PIB se situó en el primer trimestre en el nivel más bajo desde 2005.

En suma, la fase de crecimiento no solo ha seguido ganando consistencia en la primera mitad del año sino que incluso ha superado las expectativas, lo que se ha reflejado en las continuas revisiones al alza de las previsiones de crecimiento tanto por parte de instituciones públicas como privadas. Los indicadores disponibles relativos al tercer trimestre apuntan a una desaceleración, en línea con la mayoría de las previsiones, pese a lo cual, el crecimiento en el conjunto del ejercicio será probablemente un destacable 3,3%.

Para el próximo año se espera una cierta moderación. La ralentización de la economía china y de otros países emergentes no tendrá un impacto apreciable sobre el crecimiento de la economía española, e incluso su efecto neto puede ser positivo, ya que la disminución del comercio será más que compensada por el efecto positivo derivado de la caída del precio de las materias primas. En el caso de España, este efecto será más potente que en otras economías debido a nuestra mayor dependencia de la importación de las mismas. Además, la caída de los precios de las materias primas presionará a la baja los tipos de interés mejorando los costes de financiación de aquellos países con mayor nivel de endeudamiento total, entre los que se encuentra el nuestro.

Aunque no se puede descartar algún acontecimiento en China o en los países emergentes que pueda desestabilizar los mercados financieros mundiales e impactar negativamente sobre el crecimiento mundial, **el principal peligro al que se enfrentará la economía española** el próximo año procede de la **posible situación de inestabilidad política** interna que se pueda derivar de los resultados de las elecciones generales de diciembre. Un escenario de incapacidad para formar un Gobierno estable, o la formación de un Gobierno que pueda revertir las reformas llevadas a cabo en los últimos años y poner en cuestión la solvencia de la economía española, paralizaría

La inflación vuelve a ser negativa por el petróleo

El crédito nuevo acelera su crecimiento

Seguirá el crecimiento pese a la situación china

El riesgo es la posible inestabilidad política

las decisiones de inversión, tanto nacional como extranjera, elevaría la prima de riesgo, provocaría la huida de capitales y constreñiría el acceso a la financiación exterior.

Nuestra economía sigue siendo muy vulnerable, y para abandonar definitivamente la zona de peligro, y consolidar y prolongar el crecimiento más allá de 2016, es esencial que el nuevo Gobierno que se forme tras las elecciones mantenga una política de rigor fiscal y de consolidación presupuestaria.

La previsión de crecimiento de los PGE-16 es alcanzable

La **previsión de crecimiento del PIB del 3,0% para el año próximo** contenida en el cuadro macroeconómico de los PGE-2016 se encuentra en línea con las cifras que manejan los analistas privados (Cuadro 1). La previsión para el crecimiento del deflactor del PIB, un 1,1%, también, y, en consecuencia, el crecimiento esperado para el PIB nominal, una variable clave en la determinación de las previsiones de ingresos, es realista.

La composición del crecimiento es discutible

Es más discutible, sin embargo, la **composición de dicho crecimiento**. Los Presupuestos avanzan una aportación de la demanda nacional de 2,9 puntos porcentuales y una contribución positiva del sector exterior, cuando el resultado más probable es una contribución más elevada de la primera y que la segunda sea ligeramente negativa.

El consumo crecerá más de lo que dicen los PGE-16

Esto significa que se ha infraestimado el crecimiento de alguno o de varios componentes de la demanda nacional. No parece que sea el caso de la formación bruta de capital, cuya previsión se sitúa en un acertado 5,4%. Sin embargo, la tasa de crecimiento atribuida al **consumo**, tanto privado como público, es algo reducida. Puesto que el aumento esperado del deflactor del consumo privado, un 1,1%, es razonable, esto implica que la previsión implícita de crecimiento del consumo nominal está sesgada a la baja. Además, dicha previsión de crecimiento del consumo se aplica sobre una cifra inicial de volumen de gasto infravalorada, ya que la previsión de crecimiento de esta variable para 2015 también parece demasiado baja, a la vista de cómo ha evolucionado en la primera mitad del año. Por tanto, si el consumo crece tanto en 2015 como en 2016 más de lo previsto en los Presupuestos, la cifra nominal de gasto de 2016 implícita en los PGE-2016 va a estar claramente infraestimada. Esto puede distorsionar a la baja el cálculo de ingresos por IVA contenido en los Presupuestos.

La previsión sobre la masa salarial es demasiado elevada

La **previsión de creación del empleo**, un 3,0%, también es alcanzable. No obstante, el cuadro macroeconómico estima un crecimiento de los salarios del 1,4%, probablemente demasiado elevado. Esta desviación es relevante porque del crecimiento del empleo y de las remuneraciones por asalariado se desprende un incremento de las remuneraciones salariales totales del 4,4%, cifra sobre la que se apoyan las estimaciones de ingresos de la Seguridad Social por cotizaciones sociales y de recaudación de IRPF, que debido a

CUADRO 1

CUADRO MACROECONÓMICO DE LOS PGE-2016

(Variación porcentual sobre el año anterior)

	2014	2015	2016
PIB	1,4	3,3	3,0
GASTO EN CONSUMO FINAL NACIONAL	1,8	2,6	2,3
— Gasto en consumo final privado	2,4	3,4	3,0
— Gasto en consumo final de las AA.PP.	0,1	0,1	0,3
FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL	4,2	6,2	5,4
Variación de existencias (contribución al crecimiento del PIB)	0,2	0,0	0,0
DEMANDA NACIONAL (contribución al crecimiento del PIB)	2,2	3,3	2,9
— Exportaciones de bienes y servicios	4,2	5,5	6,0
— Importaciones de bienes y servicios	7,6	6,0	6,4
SECTOR EXTERIOR (contribución al crecimiento del PIB)	-0,8	0,0	0,1
PIB a precios corrientes (miles de millones de €)	1.058,5	1.098,2	1.142,5
Deflactor del PIB	-0,5	0,5	1,1
MERCADO LABORAL			
Remuneración por asalariado	-0,2	0,5	1,4
Empleo	1,2	3,0	3,0
Productividad por ocupado	0,2	0,2	0,0
Coste Laboral Unitario	-0,4	0,3	1,5
Tasa de paro	24,4	22,0	19,7
SALDOS EXTERIORES (% del PIB)			
Saldo de operaciones corrientes con el resto del mundo	0,6	1,2	1,2
Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación frente al exterior	1,0	1,5	1,6

Fuente: Informe Económico y Financiero de los PGE para el 2016.

esta sobrestimación con respecto a los salarios podría resultar sobrevalorada.

La tasa de paro contenida en el cuadro macroeconómico, un 19,7%, dado el crecimiento del empleo esperado, implicaría un ligero descenso de la población activa, cuando la tendencia más reciente de la misma es ascendente. Por tanto, cabe valorar la cifra prevista de desempleados como ligeramente infraestimada.

Finalmente, las hipótesis de partida con respecto al precio del petróleo en 2016, que los PGE sitúan en 68,8 dólares de media, o los tipos de interés a largo plazo, estimados en un 2,6%, pueden calificarse de conservadoras y prudentes.

La consolidación presupuestaria puede y debe acelerarse

En cualquier caso, **la coyuntura económica en 2016 va a seguir siendo muy favorable** y debe aprovecharse el mayor margen que ofrecerá el funcionamiento de los estabilizadores automáticos para acelerar el proceso de consolidación presupuestaria, manteniendo una política restrictiva desde el lado del gasto, en lugar de aprovecharlo para incrementar este, más aún si se opta, como ha hecho el Gobierno, por reducir el impuesto sobre la renta. Todo ello con objeto de revertir cuanto antes la senda ascendente de la deuda pública, ganar la confianza de los mercados financieros para mantener bajo control nuestra prima de riesgo, y consolidar y alargar la fase de crecimiento de modo que la economía española salga definitivamente de la zona de peligro.

Un Presupuesto de gastos poco ambicioso

Los PGE contienen una reducción del gasto no financiero

La **previsión de gastos no financieros** del Presupuesto Consolidado (es decir, del Presupuesto que integra al Estado, a la Seguridad Social, a los Organismos Autónomos y a otros entes públicos de la Administración Central del Estado) asciende a 314.488 millones de euros (Cuadro 2), un 0,3% menos que en los PGE-2015. Como se analizará más adelante, dicho descenso obedece a los menores gastos por pago de intereses y a la caída de los gastos de capital, que más que compensan el crecimiento del gasto en pensiones y en otras partidas sobre las que el Gobierno tiene más capacidad de disposición. Si incluimos las partidas de gasto por operaciones financieras, el gasto total se eleva a 436.372 millones de euros, inferior en un 0,8% a lo presupuestado en los PGE-2015.

Aumentan los gastos de personal

Los **gastos de personal** crecen un 4% debido a la subida del 1% de las retribuciones de los empleados públicos, la devolución parcial de la paga extraordinaria de 2012 y el incremento de la financiación del régimen de las mutualidades. Dado el rigor que aún deberían mantener los Presupuestos, estas medidas, que parecen electoralistas, deben calificarse como inadecuadas en estos momentos. Con respecto a la contratación de nuevo personal, se establece una tasa de reposición del 50%, salvo en un listado muy amplio de ámbitos —sanidad, educación, lucha contra el fraude, cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, investigación, etc.— para los que se permite una tasa de reposición del 100%. Desde el año 2011 la Administración Central ha realizado un esfuerzo importante de reducción de personal pero aún se puede avanzar más en lo que se refiere a personal administrativo mediante una reorganización estructural que permita aumentar la eficiencia y la productividad.

CUADRO 2

PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE GASTOS DEL ESTADO, ORGANISMOS AUTÓNOMOS, SEGURIDAD SOCIAL Y ENTES PÚBLICOS

(Millones de euros)

Capítulos de Gasto	Presupuesto inicial 2015		Presupuesto inicial 2016		Variación	
	Importe	% PIB	Importe	% PIB	Importe	%
OPERACIONES CORRIENTES	296.611,25	27,0	297.529,30	26,0	918,05	0,3
I. Gastos de personal	21.598,32	2,0	22.464,00	2,0	865,68	4,0
II. Compra de bienes y servicios	7.869,48	0,7	7.804,12	0,7	-65,36	-0,8
III. Gastos financieros	35.560,18	3,2	33.554,52	2,9	-2.005,66	-5,6
IV. Transferencias corrientes	231.583,27	21,1	233.706,66	20,5	2.123,39	0,9
V. FONDO DE CONTINGENCIA	2.594,68	0,2	2.507,87	0,2	-86,81	-3,3
OPERACIONES DE CAPITAL	16.304,31	1,5	14.451,11	1,3	-1.853,20	-11,4
VI. Inversiones reales	4.959,43	0,5	5.123,02	0,4	163,59	3,3
VII. Transferencias de capital	11.344,88	1,0	9.328,09	0,8	-2.016,79	-17,8
TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS	315.510,24	28,7	314.488,28	27,5	-1.021,96	-0,3
OPERACIONES FINANCIERAS	124.566,24	11,3	121.884,53	10,7	-2.681,71	-2,2
VIII. Activos financieros	32.333,10	2,9	37.370,80	3,3	5.037,70	15,6
IX. Pasivos financieros	92.233,14	8,4	84.513,73	7,4	-7.719,41	-8,4
TOTAL GASTOS	440.076,48	40,1	436.372,81	38,2	-3.703,67	-0,8

Fuente: Informe Económico y Financiero de los PGE para el 2016.

La reducción en el capítulo de **compra de bienes y servicios** procede fundamentalmente de la desaparición de las necesidades derivadas de la celebración de elecciones.

La partida de **gastos financieros** se reduce en 2.000 millones de euros con respecto a lo presupuestado para 2015. No obstante, la partida consignada en los PGE-2015 estaba claramente sobrestimada y conforme al avance de liquidación su cuantía ascenderá a algo menos de 34.000 millones de euros. A diferencia de lo que ha sucedido de forma habitual en los Presupuestos de años anteriores, parece que en los PGE-2016 la cuantía prevista para el pago de intereses está ajustada, por lo que en esta ocasión no se dispondrá del margen presupuestario para posibles desviaciones de gasto en otras partidas que en otros años ofrecía la mencionada sobrestimación.

Con respecto a las **transferencias corrientes**, el incremento del gasto en algo más de 2.100 millones de euros en los Presupuestos

Desciende el pago de intereses

*Crecimiento
insostenible del gasto
en pensiones*

consolidados procede del incremento esperado del gasto de la Seguridad Social en **pensiones**, cuya asignación se estima correctamente en 121.000 millones —contributivas y no contributivas—, con un ascenso 3.300 millones con respecto a lo presupuestado para 2015. El crecimiento cada año de esta partida sigue siendo insostenible, a pesar de las últimas reformas llevadas a cabo. La sostenibilidad a largo plazo del sistema exige realizar una reforma más profunda del mismo.

*Se reduce el gasto
en prestaciones
por desempleo*

Las **transferencias por desempleo**, por el contrario, sufren una reducción de 5.500 millones de euros hasta 19.800 millones, por el descenso en el número de desempleados. No obstante, esa fuerte caída con respecto a la cantidad presupuestada para 2015 está distorsionada, ya que dicha partida, que se estimó en 25.300 millones, estaba ya en el momento de su aprobación claramente sobrevalorada en unos 5.000 millones. La liquidación final ascenderá a unos 20.000 millones. En estos Presupuestos la asignación mencionada de 19.800 millones no presenta una sobrestimación, al menos tan acusada como en la de los PGE-2015, por lo que el margen existente para desviaciones de gasto en otras partidas que había en los Presupuestos de 2015 ya no va a existir en 2016, ni por la vía de la partida de prestaciones por desempleo ni, como ya se ha señalado, por la de los gastos financieros.

Dentro también del capítulo de transferencias corrientes llama la atención el incremento en 50 millones de las destinadas a RTVE, hasta 331 millones. Este es un claro ejemplo de gasto que debería replantearse.

*Aumentan
las inversiones reales,
pero caen otras
inversiones*

Las **inversiones reales** experimentan un incremento de 163 millones de euros en los Presupuestos consolidados. No hay que olvidar que esta única partida no es representativa de la inversión total que lleva a cabo el sector público, ya que esta no solo se instrumentaliza por la vía del capítulo VI de gasto sino también por la del capítulo VII (transferencias de capital, entre las cuales destacan las transferencias a Administraciones Territoriales por convenios de desarrollo de infraestructuras) y del capítulo VIII (adquisiciones de activos financieros). La suma del gasto total en estos tres capítulos nos ofrece una visión más completa de la inversión total de todo tipo realizada por la Administración Central (en la que se incluyen infraestructuras, I+D, proyectos de desarrollo industrial, créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo, modernización de la justicia, subvenciones para rehabilitación de edificios, fondo de compensación interterritorial, etc.) y ejecutada tanto de forma directa como indirecta vía aportaciones patrimoniales, transferencias de capital o préstamos, y que afectan a todas las políticas de gasto.

Así, las transferencias de capital, excluyendo los costes del sistema eléctrico, sufren una reducción de 1.700 millones de euros que procede fundamentalmente del descenso de las transferencias

realizadas por el Fondo Español de Garantía Agraria, así como de la extinción de la partida de 280 millones consignada en 2015 para ayudas a la reantenización por los cambios de frecuencias de la TDT, y de 250 millones destinados al IDAE. En cuanto al capítulo VIII, los activos financieros —excluyendo las partidas destinadas a la financiación de los diversos fondos de financiación a las CC.AA.— experimentan un ligero incremento.

Sumando el gasto presupuestado en estos tres capítulos tenemos que la inversión total realizada por la Administración Central será de 21.900 millones, 1.500 millones menos que en 2015 (Cuadro 3). De dicha cuantía, la destinada concretamente a inversión en infraestructuras representa 5.016 millones de euros, casi 1.500 millones menos que en 2014.

Desde la perspectiva de las **políticas de gasto** (Cuadro 4), vuelven a incrementarse, al igual que sucedió en 2015, las asignaciones en todas las partidas incluidas dentro del epígrafe de servicios públicos básicos —justicia, defensa, seguridad ciudadana y política exterior—, y de gasto social, salvo la partida destinada a desempleo. Destaca el descenso de la política de agricultura y pesca debido a la mencionada reducción de las transferencias de capital del Fondo Español de Garantía Agraria para desarrollo rural. El incremento que registra la política de servicios de carácter general obedece al aumento de las cuantías destinadas a los Fondos de Financiación de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, que suman 26.000 millones de euros, frente a los 21.000 millones que recibieron en 2015 los fondos a los que sustituyen los anteriores (FLA y FFPP).

Si del gasto consolidado total excluimos los gastos comprometidos, como la financiación a las Administraciones Territoriales, las

*Crecimiento
en la mayoría
de las políticas
de gasto*

CUADRO 3
INVERSIÓN TOTAL DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL
(Millones de euros)

	2015	2016	Variación	
			Importe	%
Cap. VI. Inversiones reales	4.959,43	5.123,02	163,59	3,3
Cap. VII. Transferencias de capital (ex. costes sistema eléctrico)	7.137,71	5.432,95	-1.704,76	-23,9
Cap. VIII. Activos financieros (ex. FLA y Fondo Financ. CC.AA.)	11.333,10	11.370,80	37,70	0,3
TOTAL INVERSIÓN	23.430,24	21.926,77	-1.503,47	-6,4

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe Económico y Financiero de los PGE para el 2015 y el 2016.

CUADRO 4

POLÍTICAS DE GASTO DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO CONSOLIDADOS.
CAPÍTULOS I A VIII
(Millones de euros)

	Presupuesto inicial 2015		Presupuesto inicial 2016		Variación	
	Importe	% PIB	Importe	% PIB	Importe	%
SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS	16.485,40	1,5	16.715,56	1,5	230,16	1,4
Justicia	1.508,15	0,1	1.603,31	0,1	95,16	6,3
Defensa	5.711,69	0,5	5.734,29	0,5	22,60	0,4
Seguridad Ciudadana e Inst. Penitenciarias	7.843,13	0,7	7.903,52	0,7	60,39	0,8
Política exterior	1.422,43	0,1	1.474,44	0,1	52,01	3,7
GASTO SOCIAL	187.409,87	17,1	188.130,10	16,5	720,23	0,4
Pensiones	131.658,53	12,0	135.448,93	11,9	3.790,40	2,9
Otras prestaciones económicas	10.943,65	1,0	11.685,71	1,0	742,06	6,8
Servicios sociales y promoción social	1.944,29	0,2	2.093,22	0,2	148,93	7,7
Fomento del empleo	4.746,36	0,4	5.214,92	0,5	468,56	9,9
Desempleo	25.300,04	2,3	19.820,94	1,7	-5.479,10	-21,7
Acceso a la vivienda y fom. de la edificación	587,11	0,1	587,11	0,1	0,00	0,0
Gestión y admón. de la Seguridad Social	5.344,14	0,5	5.990,12	0,5	645,98	12,1
Sanidad	3.863,83	0,4	4.001,62	0,4	137,79	3,6
Educación	2.272,86	0,2	2.483,96	0,2	211,10	9,3
Cultura	749,06	0,1	803,57	0,1	54,51	7,3
ACTUACIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO	30.384,11	2,8	28.373,33	2,5	-2.010,78	-6,6
Agricultura y pesca	8.579,92	0,8	7.438,24	0,7	-1.141,68	-13,3
Industria y energía	6.027,76	0,5	5.455,02	0,5	-572,74	-9,5
Comercio, turismo y pymes	963,30	0,1	982,62	0,1	19,32	2,0
Subvenciones al transporte	1.340,47	0,1	1.424,07	0,1	83,60	6,2
Infraestructuras	6.150,02	0,6	5.982,87	0,5	-167,15	-2,7
Investigación, desarrollo e innovación civil	5.668,39	0,5	5.793,31	0,5	124,92	2,2
Investigación, desarrollo e innovación militar	726,76	0,1	631,85	0,1	-94,91	-13,1
Otras actuaciones	927,49	0,1	665,35	0,1	-262,14	-28,3
ACTUACIONES DE CARÁCTER GENERAL	113.563,96	10,3	118.640,10	10,4	5.076,14	4,5
Alta Dirección	612,82	0,1	633,57	0,1	20,75	3,4
Servicios de carácter general	28.417,45	2,6	34.065,67	3,0	5.648,22	19,9
Administración financiera y tributaria	1.877,80	0,2	1.656,82	0,1	-220,98	-11,8
Transferencias a otras AA.PP.	47.165,89	4,3	48.794,04	4,3	1.628,15	3,5
Deuda Pública	35.490,00	3,2	33.490,00	2,9	-2.000,00	-5,6
TOTAL CAPÍTULOS I a VIII	347.843,34	31,7	351.859,09	30,8	4.015,75	1,2

Fuente: Informe Económico y Financiero de los PGE para el 2016.

aportaciones a la UE, los costes del sistema eléctrico, deuda pública, pensiones, prestaciones por desempleo y otras prestaciones de la Seguridad Social, así como las aportaciones a los Fondos de Financiación de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, tenemos que el gasto sobre el que el Gobierno tiene más margen de maniobra asciende a 73.500 millones, 575 millones más que en los PGE-2015. Dicho incremento se concentra en el **gasto corriente**, mientras que el gasto en inversión, como ya se ha señalado, registra un descenso.

En suma, los PGE-2016 son poco ambiciosos en cuanto al control del gasto. Se producen algunos incrementos electoralistas y se sigue echando de menos una política de revisión y replanteamiento de diversos programas, así como una reestructuración de la Administración Pública. También es imprescindible profundizar en la reforma del sistema de pensiones. Dados los riesgos que afronta la economía española, y su elevada vulnerabilidad por la necesidad de refinanciar año a año un importante volumen de deuda tanto pública como privada, la misión de la **política fiscal** debe ser contribuir a aumentar la confianza de los mercados. Esto significa que se debería aprovechar todo el margen que ofrezca la favorable coyuntura macroeconómica para acelerar la consolidación fiscal, revertir la tendencia ascendente de la ratio de deuda sobre el PIB y adoptar reformas de calado que permitan una reducción estructural del gasto. Solo de esta forma se puede consolidar y prolongar de forma sostenible la actual fase de crecimiento.

Los ingresos con la recuperación

En el proyecto de Presupuestos Generales del Estado el ejecutivo estima que, para el año 2016, los ingresos tributarios totales ascenderán a 193.500 millones de euros (16,9% del PIB). Según el Avance de Liquidación presupuestaria presentado en el Informe Económico y Financiero de los Presupuestos Generales del Estado para el 2016, se estima que, para el año en curso, los ingresos tributarios totales ascenderán a 182.300 millones de euros. Por lo tanto, **el incremento esperado de la recaudación** entre este año y el siguiente por este concepto se estima que **será del 6,1%**. Por componentes, y como suele ser habitual, la mayor parte de la recaudación tributaria se concentrará en dos de los grandes tributos. Así, entre el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) se espera recaudar 138.095 millones de euros (el 71,4% del total), con un incremento, sobre el Avance de Liquidación para 2015, del 5,1%. Sin embargo, el tributo que se espera que incremente más su recaudación es el Impuesto sobre Sociedades (IS), que pasará

El aumento del gasto se concentra en el corriente

La política fiscal, clave para superar los riesgos

La recaudación tributaria aumentará un 6,1%

La recuperación económica, detrás del incremento de la recaudación

de 22.604 millones de euros en 2015 (2,1% del PIB) a 24.868 millones en 2016 (2,2% del PIB y aumento del 10,0%). Pese a este incremento esperado de recaudación en el IS, todavía está lejos de los 44.823 millones de euros recaudados en el año 2007, que es el máximo de la serie histórica, año a partir del cual la recaudación de este tributo comenzó a caer.

Aunque los factores que hay detrás de este **incremento de la recaudación** tributaria son múltiples, sin embargo hay un **factor denominador común** detrás de todos ellos: la **recuperación económica**. Así, la previsión de crecimiento del Producto Interior Bruto (PIB) nominal del 3,7% para 2015 y del 4,0% para 2016 tendrá un efecto catalizador, sin duda, sobre el aumento de las bases imponibles de los distintos tributos y, en consecuencia, sobre la recaudación tributaria total de las Administraciones Públicas. El incremento de la base imponible de los impuestos directos es consecuencia directa de la mejora de la situación económica de nuestro país y del mercado de trabajo, que está experimentando un fuerte crecimiento en el ritmo de creación de empleo y, como corolario, de la renta bruta disponible de los hogares (que afecta positivamente al incremento de la base imponible de tributos como el IRPF). Además, la mejoría de la situación económica en España también se está trasladando al sistema empresarial a través de, fundamentalmente, dos vías: por un lado, desde hace ya bastantes meses, las tasas de crecimiento de la producción nacional están siendo acompañadas con incrementos netos del número de empresas y, por otro, el resultado contable del sistema empresarial en su conjunto está mejorando significativamente. Por último, la base imponible de los principales impuestos indirectos (IVA e Impuestos Especiales) es consecuencia directa del repunte del consumo privado final (tanto privado como público) que está experimentando nuestra economía, y está siendo el principal motor de la recuperación económica actual.

La recaudación tributaria contribuirá al objetivo de déficit

El incremento de la **recaudación tributaria** es un factor que, sin duda, **contribuirá al logro del objetivo de déficit público** planteado por el ejecutivo. Pero, sin embargo, sobre este punto es necesario ser cautos. Los datos de ingresos tributarios totales contenidos en los Presupuestos Generales del Estado son estimaciones y, por la experiencia de años anteriores, suelen estar ligeramente sesgados al alza, tal y como se puede ver en el Cuadro 5. Entre el año 2008 y el año 2014, solo en uno de los ejercicios tributarios el total recaudado superó a lo inicialmente presupuestado (en el año 2010 se recaudaron 4.214 millones de euros más). Quitando los años 2008-2009 (donde la recaudación se desplomó), el sesgo al alza de los ingresos en el resto de la muestra no es muy grande. Aun así, el ejecutivo suele ser ligeramente optimista sobre la recaudación tributaria total que

CUADRO 5

DESVIACIÓN DE LA RECAUDACIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS
RESPECTO A LO PRESUPUESTADO. AÑOS 2008-2014
(Millones de euros)

		IMPOSICIÓN DIRECTA						
		Años						
		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
IRPF	Desviación	762	-13.587	-3.049	-1.958	-2.487	-4.264	-534
	Ejecución presupuestaria	101,1%	82,5%	95,6%	97,3%	96,6%	94,3%	99,3%
IS	Desviación	-17.119	-9.897	-3.986	603	1.871	933	-3.613
	Ejecución presupuestaria	61,5%	67,1%	80,3%	103,8%	109,6%	104,9%	83,8%
Otros	Desviación	283	-315	175	-456	-1.986	-771	-387
	Ejecución presupuestaria	113,6%	88,1%	107,5%	82,5%	60,4%	80,3%	89,3%
		IMPOSICIÓN INDIRECTA						
		Años						
		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
IVA	Desviación	-13.258	-19.756	12.155	350	2.773	-2.725	1.325
	Ejecución presupuestaria	78,4%	62,9%	132,9%	100,7%	105,8%	95,0%	102,4%
II.EE.	Desviación	-438	-1.112	-1.636	-1.842	-217	-2.023	-1.349
	Ejecución presupuestaria	97,8%	94,6%	92,4%	91,2%	98,8%	90,4%	93,4%
Otros	Desviación	-411	-679	340	-30	-39	-164	-246
	Ejecución presupuestaria	88,2%	80,1%	117,8%	99,0%	98,7%	94,3%	92,3%
		TASAS Y OTROS INGRESOS						
		Años						
		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total	Desviación	161	-74	205	161	-74	1	43
	Ejecución presupuestaria	109,0%	96,2%	112,7%	109,0%	96,2%	100,0%	102,1%
		TOTAL INGRESOS TRIBUTARIOS						
		Años						
		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total	Desviación	-30.082	-45.561	4.214	-3.172	-159	-9.013	-4.763
	Ejecución presupuestaria	85,2%	76,0%	102,7%	98,1%	99,9%	94,9%	97,4%

Fuente: Agencia Tributaria y elaboración propia.

va a obtener. Estimar los ingresos tributarios por un período hacia adelante no es un ejercicio sencillo. Además, los errores cometidos en los diferentes años no son sistemáticos, en el sentido de que, para los diferentes tributos hay años en los que la ejecución presupuestaria es mayor que la inicialmente presupuestada, y en otros es menor, pero, en su conjunto, los ingresos finalmente obtenidos suelen ser inferiores a los planificados. Según el Avance de Liquidación para 2015 parece que este comportamiento se va a repetir en el año en curso, puesto que se espera recaudar 182.300 millones de euros (16,6% del PIB) frente a los 186.112 millones (16,9% del PIB) inicialmente presupuestados.

Aumenta la presión fiscal en 2015

Si a los ingresos tributarios totales les sumamos las cotizaciones sociales, en el Cuadro siguiente se puede observar que, después del desplome de la recaudación sufrida en 2008-2009, la variación en los ingresos por operaciones no financieras de las Administraciones Públicas se ha debido, más que a la variación de la actividad, a un **incremento de la presión fiscal**. Solo en el año 2013 la presión fiscal se redujo respecto al año anterior, y lo hizo en un porcentaje muy bajo: el 0,4%. Además, con las estimaciones del PIB nominal para 2015 y 2016, con el Avance de Liquidación para 2015, y con el Presupuesto de ingresos por operaciones no financieras para 2016, podemos concluir que la tendencia en los dos próximos ejercicios seguirá en la línea de un incremento de la presión fiscal tanto para los hogares como para las sociedades no financieras. En este sentido, el incremento de la recaudación estimada debería ser aprovechado para acometer reducciones de impuestos, fundamentalmente al sector empresarial, con el objetivo de incrementar la inversión y la actividad productiva, lo que contribuirá positivamente a dinamizar la economía, con la creación de puestos de trabajo que ello conlleva. Esta estrategia, aunque a corto plazo supone una reducción de las bases imponibles, sin embargo, a medio y largo plazo, y como consecuencia del incremento de la actividad económica, devendrá en un incremento de las bases imponibles y, por ende, de la recaudación tributaria.

Gana peso la tributación directa sobre la indirecta

La estructura recaudatoria del sistema tributario español, si se cumplen los datos del Avance de Liquidación para 2015, **volverá a bascular hacia la tributación directa** (impuestos directos + cotizaciones sociales), tras dos años consecutivos en los que la tributación indirecta estaba ganando peso en el total de la recaudación de nuestro sistema tributario. Además, si se materializan las previsiones de ingresos contenidas en el proyecto de Presupuestos para 2016, parece que se acentuará la tendencia hacia una mayor recaudación de la imposición directa sobre la indirecta. Tal y como está configurado el sistema tributario en nuestro país, la imposición directa es menos neutral que la indirecta, puesto que distorsiona en mayor medida las

CUADRO 6

EVOLUCIÓN DE LA EJECUCIÓN TRIBUTARIA

(Miles de millones de euros. Variación interanual en %)

EVOLUCIÓN DE LA PRESIÓN FISCAL									
Variable	Años								
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
PIB nominal	1.116,2	1.079,0	1.080,9	1.075,1	1.055,1	1.049,2	1.058,5	1.098,2	1.142,5
Ingresos tributarios (a)	173,4	144,0	159,5	161,8	168,6	168,8	175,0	182,3	193,5
Cotizaciones sociales (b)	108,2	106,5	105,5	105,3	101,1	98,2	99,1	109,8	117,2
Presión fiscal (c)	25,2%	23,2%	24,5%	24,8%	25,6%	25,4%	25,9%	26,6%	27,2%
Evolución presión fiscal (d)	-10,3%	-8,0%	5,6%	1,3%	2,9%	-0,4%	1,8%	2,7%	2,2%
EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA									
Variable	Años								
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Impuestos Directos y Cotizaciones Sociales	209,2	193,0	191,3	193,9	196,2	191,2	193,7	207,5	221,5
Impuestos Indirectos	70,7	55,6	71,9	71,2	71,6	73,7	78,2	82,3	86,9
Ratio (e)	2,96	3,47	2,66	2,72	2,74	2,59	2,48	2,52	2,55
Evolución Ratio (f)	4,59%	17,31%	-23,35%	2,36%	0,62%	-5,33%	-4,52%	1,79%	1,10%

Notas:

- (a) 2008-2014: Liquidación consolidada contenida en el Informe Anual de Recaudación Tributaria 2014; 2015: Avance de liquidación consolidada contenida en el Informe Económico y Financiero de los PGE para 2016; 2016: Previsión de ingresos de los PGE para 2016.
- (b) 2008-2013: Liquidación consolidada; 2014-2015: Presupuesto consolidado; 2016: Estimación PGE-2016.
- (c) La **presión fiscal** para un año determinado se calcula como el cociente entre, por un lado, la suma de los ingresos tributarios y las cotizaciones sociales y, por otro, el PIB nominal a precios de mercado.
- (d) La **evolucón de la presión fiscal** es la tasa de variación interanual entre la presión fiscal de dos años consecutivos.
- (e) La **ratio** es el cociente entre el porcentaje de ingresos tributarios que proceden de la tributación directa (impuestos directos + cotizaciones sociales) y el porcentaje de ingresos tributarios que proceden de la tributación indirecta.
- (f) La **evolucón de la ratio** de la estructura recaudatoria se calcula como la tasa de variación de la ratio en dos años consecutivos. Un valor positivo indica un incremento de la *distorsión de la estructura productiva*, puesto que el diseño de la tributación directa hace que sea menos neutral que la tributación indirecta.

Fuente: Elaboración propia a partir de los Presupuestos Generales del Estado respectivos.

decisiones que toman los agentes económicos y su comportamiento. Existe un acuerdo generalizado por el que uno de los objetivos que debe perseguir un sistema tributario es el de la importancia de la

*Tibio crecimiento
de los ingresos
de las Administraciones
Públicas*

neutralidad como término de referencia¹. Pese a ello, en el año 2014, último ejercicio del que se dispone de datos de ejecución tributaria, el 71,2% de la recaudación total se obtuvo a través de impuestos directos y cotizaciones sociales. Porcentaje que, a la vista de la probable evolución futura de la recaudación, aumentará un 1,79% en el año en curso y un 1,10% en el siguiente.

El proyecto de Presupuestos para 2016 estima que los **ingresos consolidados del Estado, Organismos Autónomos, Administración de la Seguridad Social y otros Organismos** ascenderá a 299.035 millones de euros, frente a los 298.319 millones inicialmente presupuestados en el 2015, lo que supone un **aumento de tan solo el 0,2%**. Puesto que el incremento del PIB nominal se estima será del 4% en el próximo año —variación superior a lo previsto para los ingresos consolidados—, el peso de estos últimos en el PIB descenderá al 26,2%, un punto porcentual inferior respecto a lo que suponía en el proyecto de Presupuestos del año 2015. Por componentes, las operaciones no financieras (Capítulos I a VII) se estima que aumentarán un 2,8%, fundamentalmente por el incremento del 4,8% esperado en los ingresos provenientes de los impuestos directos y de las cotizaciones sociales (que representan el 70,1% del total de las operaciones no financieras) seguido del incremento esperado del 44,1% en las tasas y otros ingresos. Como ya se ha indicado anteriormente, el factor fundamental que hay detrás del incremento esperado en estas partidas de ingreso no es otro que la recuperación de la actividad económica, en general, y de la demanda interna, en particular, que, según las previsiones del Gobierno, se estima que va a aportar 3,3 puntos porcentuales al crecimiento del PIB en 2015 y 2,9 puntos porcentuales en 2016. Por el contrario, se espera una significativa caída del 20,1% de los ingresos patrimoniales (ligados a la privatización de AENA) y de un 13,2% en las transferencias corrientes debida, sobre todo, a las menores transferencias de las Comunidades Autónomas por el Fondo de Suficiencia. Por último, es notable la caída esperada del 38,6% para las operaciones financieras entre 2015 y 2016 (Cuadro 7).

*Sin grandes novedades
en materia fiscal*

En materia de **reforma fiscal**, en el proyecto de Presupuestos Generales del Estado no hay demasiadas novedades y son de carácter predominantemente técnico:

- En primer lugar, y con el fin de contribuir, según el proyecto de Presupuestos, al mantenimiento de la consolidación de las

¹ Aunque existe mucha literatura sobre teoría de la imposición óptima, una referencia de gran relevancia en los últimos años a la hora de pensar en el mejor diseño posible de un sistema tributario es Mirrlees, J. (2011): *Tax by design: The Mirrlees Review*, Oxford University Press.

CUADRO 7

PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE INGRESOS DEL ESTADO, ORGANISMOS AUTÓNOMOS, SEGURIDAD SOCIAL Y OTROS ORGANISMOS

(Millones de euros)

	Presupuesto inicial 2015	Presupuesto inicial 2016	Variación (%)	2015 (% PIB)	2016 (% PIB)
OPERACIONES CORRIENTES	276.522	284.648	2,9	25,2	24,9
I. Impuestos directos y cotizaciones sociales	200.271	209.881	4,8	18,2	18,4
II. Impuestos indirectos	44.156	43.476	-1,5	4,0	3,8
III. Tasas y otros ingresos	7.049	10.158	44,1	0,6	0,9
IV. Transferencias corrientes	16.357	14.192	-13,2	1,5	1,2
V. Ingresos patrimoniales	8.689	6.941	-20,1	0,8	0,6
OPERACIONES DE CAPITAL	3.220	2.984	-7,3	0,3	0,3
VI. Enajenación inversiones reales	294	364	23,8	26,8	31,9
VII. Transferencias de capital	2.926	2.621	-10,4	0,3	0,2
TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS	279.742	287.632	2,8	25,5	25,2
OPERACIONES FINANCIERAS	18.577	11.403	-38,6	1,7	1,0
VIII. Activos financieros	18.577	11.403	-38,6	1,7	1,0
TOTAL PRESUPUESTO	298.319	299.035	0,2	27,2	26,2

Fuente: Elaboración propia a partir del Proyecto de los PGE para el 2016.

finanzas públicas, se prorroga durante 2016 la exigencia del gravamen del *Impuesto sobre el Patrimonio* (IP). Sin embargo, existen serias dudas de que el IP consiga los objetivos que se plantea y, además, es una anomalía dentro de los países de nuestro entorno. En la actualidad, solo se aplica en España, Francia, la India, los Países Bajos, Noruega, Suiza e Italia. Además, su capacidad recaudatoria es mínima: en el año 2014 se recaudó por el IP apenas 30 millones de euros (el 0,03% de la recaudación total de los impuestos directos). Gran parte de los detractores de esta figura impositiva, eliminada en la mayor parte de los países de nuestro entorno, aducen que un impuesto sobre la riqueza puede incentivar la fuga de capitales y puede afectar negativamente a la actividad económica, al reducir los incentivos a la formación de capital por motivos fiscales. Estos motivos, unidos a la escasa efectividad recaudatoria de este impuesto,

son dos argumentos a tener en cuenta para la definitiva eliminación de un tributo rescatado en los años 2012 y 2013, y prorrogado durante 2014 y 2015, con el argumento de que iba a ayudar a la consolidación presupuestaria.

- En segundo lugar, en el *Impuesto sobre Sociedades* se introduce una modificación en la forma de cálculo del incentivo fiscal de la reducción de las rentas procedentes de determinados activos intangibles, el denominado internacionalmente *patent box*, con el objeto de adaptarla a los acuerdos adoptados en el seno de la Unión Europea y de la OCDE, de manera que se incorpora el denominado *modified nexus approach* como forma de cálculo del incentivo fiscal, atendiendo a una prorrata de los gastos en los que ha incurrido la entidad en la generación del activo, en relación con los gastos totales derivados del mismo. Asimismo, se establece un régimen transitorio para las cesiones realizadas con anterioridad al 1 de julio de 2016, en los términos acordados por el Consejo de Ministros de la Unión Europea. Esta es una modificación importante, puesto que altera de manera significativa el incentivo fiscal estableciendo un nuevo requisito como es la necesidad de mantener una actividad económica «sustancial» en el país que ofrece este incentivo, y se enmarca dentro de los compromisos adoptados por los países de la OCDE y del G-20 dentro de la «lucha contra la erosión de bases imponibles y el traslado de beneficios» (BEPS por sus siglas en inglés). En relación con las modificaciones que serían aconsejables realizar en el IS, es necesario equiparar el resultado contable con la base imponible del impuesto, puesto que es el resultado contable el que indica con más fidelidad cuál es la capacidad contributiva real de una empresa.
- En tercer lugar, en el *Impuesto sobre el Valor Añadido* se incorporan modificaciones técnicas en determinadas exenciones para lograr una mejor adecuación de la regulación interna a la normativa comunitaria, así como otra, de igual naturaleza, que permite ajustar la deducibilidad del IVA soportado a determinadas sociedades civiles.

*Incremento
de la recaudación
tributaria del Estado
y de las
Administraciones
Territoriales*

La **recaudación tributaria del Estado y de las Administraciones Territoriales**, en concepto de impuestos directos, que se prevé en el proyecto de Presupuestos para 2016 ascenderá a 104.303 millones de euros. Comparado con el Avance de Liquidación para 2015 supone un **incremento de la recaudación del 6,8%**. Para el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que es la principal fuente de financiación tanto del Estado como de las Administraciones Territoriales, se estima un aumento de la recaudación de 3.965 millones

sobre el Avance de Liquidación para 2015, lo que supone una variación del 5,5% respecto al anterior ejercicio fiscal. Este crecimiento, debido fundamentalmente a la mejora de la situación económica y de la demanda interna, es factible y se encuentra dentro del intervalo de confianza que se podría esperar dado el incremento previsto de la base imponible del impuesto. El crecimiento de recaudación más importante dentro de los impuestos directos, en términos porcentuales, es el del Impuesto sobre la Renta de No Residentes, con una variación del 16,2% (277 millones de euros sobre el Avance de Liquidación), seguido por el 10,0% esperado en el IS (2.264 millones de euros). El aumento de la recaudación tributaria del IS es atribuible al incremento de la base imponible derivado de la mejora del resultado contable de las empresas en el actual contexto de recuperación. El previsible aumento recaudatorio del IS contrarresta, en cierta manera, la reducción de los tipos marginales del impuesto en la reforma tributaria (*Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades*). En la citada norma se equiparaba progresivamente el tipo marginal al 25%, y se creaban tanto la reserva de capitalización, con el objetivo de incrementar los fondos propios de una sociedad no financiera, como la reserva de nivelación, que permite a las pequeñas y medianas empresas (pymes) deducirse eventuales pérdidas futuras o un diferimiento de la tributación durante 5 años equivalente al 10% de su base imponible. Aunque todavía es pronto para ver si se ha alcanzado uno de los objetivos de la última reforma, que era acercar los tipos efectivos del impuesto a los tipos marginales y, por lo tanto, con una misma base imponible, conseguir una mayor recaudación, sí que parece que se está logrando. Además, en la última reforma del IS, se debe valorar positivamente la aplicación de tipos de gravamen reducidos para empresas de nueva creación o la vigencia de las deducciones por reinversión para las pymes, puesto que, sin duda, suponen un acicate para una variable tan determinante del crecimiento económico como es la inversión (Cuadro 8).

Como ya se ha comentado en anteriores informes, sin duda **la recuperación económica y el crecimiento potencial de nuestro país se vería reforzado con una reforma fiscal que apuntara a una reducción del tipo de gravamen del IS**. La reducción de la recaudación a corto plazo que podría generar una medida de estas características se vería compensada con un incremento de la base imponible del impuesto en el medio y largo plazo, aumentando la recaudación potencial por este tributo y ayudando a reducir la necesidad de financiación estructural de las Administraciones Públicas. Con una reforma en esta dirección se podría potenciar la eficiencia económica y garantizar el objetivo de neutralidad, tan perseguido en el sistema

Sería deseable menor presión fiscal soportada por las empresas

CUADRO 8
 IMPUESTOS DIRECTOS DEL ESTADO Y ADMINISTRACIONES TERRITORIALES
 Y COTIZACIONES SOCIALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL
 (Millones de euros)

	Presupuesto 2015 (a)	Liquidación 2015 (b)	Presupuesto 2016 (c)	2016/2015 (c/a)	2016/2015 (c/b)
ESTADO Y ADMINISTRACIONES TERRITORIALES	100.186	97.697	104.303	4,1%	6,8%
— IRPF	72.957	71.467	75.432	3,4%	5,5%
— Sociedades	23.577	22.604	24.868	5,5%	10,0%
— Renta no Residentes	1.530	1.711	1.988	29,9%	16,2%
— Fiscalidad medioambiental	1.958	1.764	1.864	-4,8%	5,7%
— Otros	164	151	151	-7,9%	0,0%
SEGURIDAD SOCIAL (Cotizaciones sociales)	109.833	—	117.243	6,7%	—
TOTAL IMPUESTOS DIRECTOS	210.019	—	221.546	5,5%	—

Fuente: Elaboración propia a partir de los PGE respectivos y de la previsión de liquidación para el año 2015 del Informe Económico y Financiero de los PGE para el 2016.

impositivo español. En efecto, el impuesto sigue siendo distorsionante, en el sentido de que reduce los recursos propios que las empresas pueden destinar a la financiación de nuevos proyectos de inversión y, además, repercute negativamente en el coste del capital. Estas dos circunstancias ralentizan la prosperidad económica al desincentivar la acumulación de capital físico y la incorporación de innovaciones tecnológicas. Por esta razón, la reducción de la presión fiscal soportada por las empresas españolas debería ser una prioridad en el diseño del sistema fiscal.

*Aumentan los ingresos
esperados
por las cotizaciones
sociales*

Los **ingresos** del Estado y de las Administraciones Territoriales en concepto de **cotizaciones sociales** estimados en el proyecto de Presupuestos para 2016 ascienden a 117.243 millones de euros, que es un **6,7% más** sobre lo inicialmente presupuestado en los PGE para el 2015. Sin duda, la vigorosa creación de empleo que nuestro país está experimentando desde hace unos trimestres², y que

² Según datos de la Encuesta de Población Activa, mientras que en el primer trimestre del año 2014 España contaba con 16.950.600 ocupados, en el segundo trimestre de este año se han alcanzado los 17.866.500, lo que supone un incremento de 915.900 personas o el 5,4%.

previsiblemente continuará durante el próximo año, ayudará a incrementar la recaudación por cotizaciones sociales a través de un aumento en la afiliación a la Seguridad Social. Sin embargo, aunque todavía no tenemos datos de la ejecución del Presupuesto de la Seguridad Social para el año 2015, con información hasta julio solo se ha ejecutado el 52,3% del total presupuestado, y es previsible que, para el conjunto del año, no se alcance la cifra de 109.833 millones de euros de recaudación inicialmente presupuestado, como consecuencia de las bonificaciones y de la tarifa plana de 50 euros para los autónomos.

Sería conveniente bascular la estructura tributaria española hacia una mayor imposición indirecta, en detrimento de la directa y, en especial, mediante **reducciones en las cotizaciones sociales**. En este sentido, y pese a la promesa del Gobierno de rebajar las cotizaciones empresariales, el proyecto de Presupuesto de la Seguridad Social no contempla su reducción sino todo lo contrario. Así, el artículo 107 del proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para 2016 contempla una subida de la base máxima de cotización del 1% respecto al ejercicio 2015, hasta situarlo en 3.642 euros³. Desde el año 2011 la base máxima de cotización se ha incrementado en un 11,6%. Las aportaciones a la Seguridad Social suponen un incremento adicional de los costes empresariales, que no redundan directamente en el salario de los trabajadores, y que no solo afectan negativamente a la competitividad empresarial sino que, además, limitan las posibilidades de inversión y el incremento del empleo dentro de las empresas. La pérdida de recaudación potencial derivada de la reducción de las cuotas a la Seguridad Social se vería contrarrestada, por lo tanto, por el efecto positivo que esta medida tendría en la toma de decisiones empresariales y, más específicamente, sobre la decisión de contratación especialmente de colectivos de trabajadores vulnerables, como aquellos con bajos niveles de cualificación y desempleados de larga duración.

El proyecto de Presupuestos para 2016 recoge **un incremento del 3,9%** sobre lo presupuestado en el anterior ejercicio en la recaudación del Estado y de las Administraciones Territoriales en concepto de **tributación indirecta** (asciende a un 5,6% si lo comparamos con el Avance de Liquidación para el año en curso, lo que supone 4.602 millones de euros). Casi todo el incremento de la recaudación por imposición indirecta procede del aumento esperado de 2.743 millones sobre el Avance de Liquidación en el Impuesto sobre el Valor

Sería deseable bajar las cotizaciones sociales

Aumenta la tributación indirecta un 3,9%

³ Este incremento de la base máxima de cotización supone, solo en el Régimen General, un coste empresarial de aproximadamente 150 millones de euros, según los datos de afiliación que se encuentran en esta situación.

Añadido (tasa de variación interanual del 4,6%), alcanzando los 62.663 millones de euros. Este incremento esperado en la recaudación es consistente con la previsión de la demanda interna prevista en el cuadro macroeconómico del Gobierno para 2016, que tendrá su reflejo en el aumento de la base imponible del impuesto. Además, está en línea con información adicional de la que disponemos como, por ejemplo, el Indicador de Confianza del Consumidor (ICC) que, en su última actualización de agosto de este año, alcanzó un nivel de 105,9 (máximo de la serie histórica) mostrando una tendencia creciente, al igual que el Indicador de Expectativas, lo que demuestra que los consumidores españoles esperan que la situación económica mejore en los próximos meses.

Se estima un incremento importante de los Impuestos Especiales

De igual modo, también **se estima un incremento importante en la recaudación de los Impuestos Especiales**. Así, mientras que, según el Avance de Liquidación para 2015, se prevé una recaudación de 19.129 millones de euros, en el proyecto de Presupuestos para 2016 se cifra en 20.053 millones lo que van a ingresar el Estado y las Administraciones Territoriales por este concepto, lo que supone un 4,8% más. Aunque, en su importancia cuantitativa, los distintos tributos que componen los Impuestos Especiales, es claramente menor que el Impuesto sobre el Valor Añadido, sin embargo destaca el incremento esperado del 7,5% sobre el Avance de Liquidación de los Hidrocarburos, hasta alcanzar los 10.375 millones (que, no obstante, es un 3% inferior a lo presupuestado inicialmente en los Presupuestos Generales del Estado para 2015). En este impuesto se espera que la recaudación final para el año en curso sea un 0,7% inferior a la de 2014, pero hubiera crecido alrededor del 4% sin las devoluciones por el céntimo sanitario por la favorable evolución del consumo de carburantes sujetos al impuesto, en un marco de recuperación global del consumo y con el impulso de la bajada de precios que se produjo a final de 2014 y comienzos de 2015. También se espera un incremento de la recaudación en el resto de los Impuestos Especiales (excepto en los Productos Intermedios y en el carbón) que, aunque en algunos casos es una subida importante en términos porcentuales, como es el caso del Impuesto a la Electricidad (5,9%), Cerveza (4,6%) y Alcohol y bebidas derivadas (3,7%), sin embargo, en términos absolutos, representan un aporte extra a las arcas del Estado y a las Administraciones Territoriales de escasa magnitud (Cuadro 9).

Mayor compromiso con la consolidación presupuestaria

España se encuentra en una clara fase de crecimiento económico. Sin duda, el proceso de consolidación fiscal iniciado años atrás,

CUADRO 9
IMPUESTOS INDIRECTOS
(Millones de euros)

	Presupuesto 2015 (a)	Liquidación 2015 (b)	Presupuesto 2016 (c)	2016/2015 (c/a)	2016/2015 (c/b)
Impuesto sobre el Valor Añadido	60.260	59.920	62.663	4,0%	4,6%
Impuestos Especiales	19.894	19.129	20.053	0,8%	4,8%
— Alcohol y bebidas derivadas	792	781	810	2,3%	3,7%
— Cerveza	294	302	316	7,5%	4,6%
— Productos intermedios	20	20	20	0,0%	0,0%
— Hidrocarburos	10.695	9.654	10.375	-3,0%	7,5%
— Labores del tabaco	6.398	6.700	6.778	5,9%	1,2%
— Electricidad	1.455	1.382	1.464	0,6%	5,9%
— Carbón	240	290	290	20,8%	0,0%
Otros	3.536	3.285	4.220	19,3%	28,5%
TOTAL IMPUESTOS INDIRECTOS	83.690	82.334	86.936	3,9%	5,6%

Fuente: Elaboración propia a partir de los Presupuestos respectivos y de la previsión de liquidación para 2015, y del Informe Económico y Financiero de los PGE para el 2016.

que ha supuesto, hasta la fecha, un ajuste del desequilibrio de las Cuentas Públicas de enorme importancia, está contribuyendo a que nuestro país esté en la actual senda de crecimiento. A este esfuerzo hay que añadirle las reformas estructurales que se han acometido, como la del mercado de trabajo, con la reforma laboral de 2012; la reestructuración del sistema financiero; y otras medidas de gran envergadura que han facilitado el proceso de desapalancamiento del sector privado de la economía, como la recientemente aprobada *Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social*. El esfuerzo de consolidación fiscal junto con las reformas estructurales han conseguido que las dudas internacionales sobre la viabilidad de nuestra economía se hayan disipado, lo que se refleja en mejores condiciones para el acceso a la financiación y la reactivación del crédito a hogares y a sociedades no financieras.

Además, los distintos indicadores de actividad y de confianza han dejado obsoletas y sesgadas a la baja las previsiones de crecimiento que se venían haciendo por parte de las instituciones, tanto públicas como privadas, sobre el crecimiento del PIB y la evolución del desempleo en nuestro país para el 2015. Y las previsiones

España se encuentra en una clara fase de crecimiento económico

El crecimiento es mayor que las previsiones de hace un año

del Gobierno no son una excepción. Así, aunque en el escenario macroeconómico de los Presupuestos Generales del Estado para 2015 estimaba un crecimiento del PIB del 2,0% y una tasa media de desempleo para el conjunto del año 2015 del 24,7%, sin embargo ha revisado al alza estas previsiones. Así, en el proyecto de Presupuestos para 2016, el Gobierno actualiza su previsión de crecimiento para 2015 hasta el 3,3% (1,3 puntos porcentuales superiores a la estimada hace justo un año) y la tasa media de desempleo al 22,0% (2,4 puntos porcentuales inferior). La previsión de crecimiento de la economía española, tanto para 2015 como para 2016, es ligeramente más optimista que la realizada tanto por instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) como por el último consenso de Funcas, que recoge la media aritmética de las previsiones realizadas por un conjunto de analistas nacionales. Tanto el FMI como el consenso de analistas coinciden en dar un crecimiento del PIB del 3,1% en 2015 (dos décimas inferior a lo previsto por el Gobierno), si bien el desacuerdo es mayor respecto a la previsión de crecimiento para 2016, pues la estimación del FMI es cinco décimas más pesimista que la del Gobierno, mientras que el consenso de Funcas prevé un crecimiento del 2,7%. Y lo mismo sucede con la tasa media de desempleo. Sin embargo, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) que, dentro de su mandato legal, comprueba la verosimilitud del escenario macroeconómico de los Presupuestos Generales del Estado, en su último *Informe sobre las Previsiones Macroeconómicas del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2016* avala como probables las previsiones del escenario macroeconómico del Gobierno. De hecho, las estimaciones del Gobierno, tanto del crecimiento del PIB como de la tasa media de desempleo, están dentro tanto del rango de estimaciones de los panelistas que conforman el consenso de Funcas como del intervalo de confianza de las previsiones de la propia AIReF (Cuadro 10).

*Existen riesgos
que no debemos obviar*

Sin embargo, aunque las circunstancias están haciendo que las perspectivas sobre la evolución de la economía española sean mejores que hace un año, **existen riesgos que no debemos obviar**, y que están recogidos en el último informe que el FMI ha elaborado analizando la situación de nuestro país⁴. Dentro de los riesgos a la baja del crecimiento económico, el FMI identifica a dos de ellos con una alta probabilidad de que se produzcan, aunque su impacto sobre la economía española no sería muy elevado: en primer lugar, una inflación persistentemente más baja y una debilidad —mayor de la esperada— en la demanda de la eurozona podrían afectar al crecimiento

⁴ Se puede acceder al documento a través del siguiente enlace: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15232.pdf>

CUADRO 10
VARIACIÓN DE LAS PREVISIONES DEL GOBIERNO
(En %)

	PIB 2015	PIB 2016	Paro 2015	Paro 2016
Estimaciones del Gobierno en los Presupuestos del 2015	2,0	—	24,7	—
Estimaciones del Gobierno en los Presupuestos del 2016	3,3	3,0	22,0	19,7
Estimaciones del FMI (World Economic Outlook)	3,1	2,5	—	—
Estimaciones de Funcas (Consenso)	3,1	2,7	22,2	20,4
<i>Desviación estimación del Gobierno 2015-2016</i>	1,3	—	-2,7	—
<i>Desviación estimación del FMI 2015</i>	-0,2	-0,5	—	—
<i>Desviación estimación de Funcas (Consenso) 2015-2016</i>	-0,2	-0,3	0,2	0,7

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe Económico y Financiero de los PGE 2016; FMI: «World Economic Outlook», julio 2015; Funcas, Panel de Previsiones de la economía española, julio 2015.

de nuestro país a través del sector exterior; en segundo lugar, un ajuste de los precios de los activos y un incremento del diferencial de los tipos de interés, tal y como sucedió en el año 2012, podrían afectar al coste de financiación de nuestra economía y al proceso de desapalancamiento público y privado. Sin embargo, la política monetaria del Banco Central Europeo y la confianza internacional en nuestra política económica hacen poco verosímiles estos escenarios. Mayor preocupación genera el hecho de que, como consecuencia de la celebración de las elecciones generales previstas para finales de 2015, se inviertan las reformas estructurales acometidas en estos últimos años —como la del mercado laboral— y, aunque es poco probable que suceda, su impacto sobre el crecimiento de la economía sería notable (Cuadro 11).

Tal y como se puede observar en la última *Actualización del Programa de Estabilidad 2015-2018* del Gobierno de España, **el objetivo de déficit** para el conjunto de las Administraciones Públicas para el 2015 es del 4,2% del PIB. Y, con los datos disponibles hasta la fecha, parece que dicho objetivo **será asumible**. Por el lado de los ingresos, el Avance de Liquidación para 2015 estima que la recaudación por ingresos no financieros del Estado ascenderá a 139.548 millones de euros (variación del 4,4%) que, de cumplirse, superará en 5.836 millones a lo inicialmente estimado en los Presupuestos Generales del Estado para 2015. Además, por el lado de los gastos, y con datos de ejecución presupuestaria hasta julio, los gastos no financieros ascienden a 99.034 millones de euros (frente a los 100.815 millones de julio de 2014). De seguir con la misma tendencia en los próximos

*El objetivo de déficit
será asumible*

CUADRO 11

RIESGOS AL ALZA Y A LA BAJA EN LA PREVISIÓN DE CRECIMIENTO DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA PARA 2016

		Probabilidad	Impacto
Al alza	1. Dinámica de la demanda interna mejor de la esperada	Baja	Medio
A la baja	1. Debilidad de la demanda de la eurozona e inflación persistentemente baja	Alta	Medio
	2. Ajuste del precio de los activos y ampliación del diferencial de los tipos de interés	Alta	Bajo/Medio
	3. Efecto contagio en el mercado de bonos de la eurozona	Media	Medio
	4. Inversión de las reformas estructurales que socave la confianza y el crecimiento	Baja/Media	Alto

Fuente: Fondo Monetario Internacional.

meses hasta finalizar el año, el total de los gastos no financieros del Estado se quedará algo por debajo de lo inicialmente estimado en los Presupuestos Generales del Estado para 2015. De esta manera, el déficit del Estado (que supone el 69,0% del total del déficit del conjunto de las Administraciones Públicas para 2015) puede acabar siendo menor de lo previsto y, así, puede compensar una posible desviación de otras Administraciones.

Sin embargo, existen más dudas sobre la capacidad de las Administraciones Públicas para cumplir con el objetivo de déficit del 2,8% del PIB para el 2016, en la senda de consolidación fiscal marcada por el Gobierno. Como pone de manifiesto la AIReF, en el ya citado *Informe sobre las Previsiones Macroeconómicas del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2016*, si se aplicaran las medidas suficientes de restricción del gasto para alcanzar la previsión del consumo público que se propone el Gobierno, y que afectan sobre todo al gasto que ejecutan las Comunidades Autónomas, así como para cumplir con la regla de gasto en todas las Administraciones Públicas, sería alcanzable el objetivo de déficit para el conjunto del sector contemplado por el Gobierno en su escenario macroeconómico. Sin embargo, la autoridad fiscal considera que las previsiones del Gobierno sobre el crecimiento (en términos reales) del consumo público del 0,3% para 2016 son excesivamente optimistas, opinión que coincide con la mayor parte de los analistas privados nacionales. Además, y aunque poco significativas en términos absolutos, las necesidades de financiación del Sistema de la Seguridad Social vienen

manifestándose desde 2011, y parece que la presión por el lado de los gastos no financieros (derivados, fundamentalmente, de un incremento sobre las prestaciones no contributivas), puede superar a unos ingresos no financieros que podrían ser algo optimistas para el conjunto de 2016, en vista del porcentaje de ejecución presupuestaria para la mayor partida de ingresos del Sistema, como son las cotizaciones sociales (Cuadro 12).

En este sentido, **el Gobierno debería haber sido más ambicioso en la senda de la consolidación fiscal**, en un momento del ciclo propicio para hacerlo. Al igual que en los peores momentos de la recesión económica se suavizó la consolidación fiscal, puesto que los ingresos no financieros es una variable pro-cíclica y la de los gastos contra-cíclica, y, por lo tanto, cuando la actividad disminuye es más difícil cumplir con los objetivos de déficit, lo mismo se puede aplicar en dirección opuesta: en épocas de ciclo económico expansivo, los ingresos aumentan y hay menor presión sobre los gastos no financieros y, consecuentemente, es más fácil cumplir con los

El Gobierno debería haber sido más ambicioso en la consolidación fiscal

CUADRO 12

EL DÉFICIT EN EL 2016

	Superávit (+) / Déficit (-) (millones de €)	Capacidad (+) / Necesidad (-) de financiación (% PIB)
Ingresos no financieros del Estado	134.773,0	11,8 (a)
Gastos no financieros del Estado	157.191,7	13,8 (a)
Estado	-22.417,7	-2,0
<i>Ajuste Contabilidad Nacional</i>	-2.716,5	-0,2
Estado (ajuste Contabilidad Nacional)	-25.134,2	-2,2
Organismos Autónomos	172,3	0,0
ADMINISTRACIÓN CENTRAL	-24.961,9	-2,2
Comunidades Autónomas	—	-0,3%
Corporaciones Locales	—	0,0%
Seguridad Social	-3.744,56	-0,3%
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	—	-2,8%
<i>Estimación de desviación en liquidación (IEE)</i>	—	-0,6%
<i>Capacidad (+) / Necesidad (-) de financiación de las Administraciones Públicas estimado (IEE)</i>	—	-3,4%

Nota: (a) Porcentaje del PIB.

Fuente: Informe Económico y Financiero para los PGE de 2016 y previsiones del IEE.

objetivos de consolidación presupuestaria. En este sentido, sería importante que el Gobierno se mostrara más ambicioso. Además, como ya se ha defendido en informes anteriores, ante la posibilidad de que se presenten imprevistos en este Presupuesto o en los venideros, los Presupuestos Generales del Estado deberían incorporar un detalle de partidas de ajuste y la prioridad existente entre ellas. Así, en caso de que se produjera cualquier desviación imprevista en el déficit, las partidas menos prioritarias se suprimirían de forma automática, evitando desviaciones de la previsión inicial por la vía del gasto sin tener que recurrir a subidas impositivas, que aumentan la presión fiscal y merman la recuperación económica, como ya ha ocurrido en anteriores períodos presupuestarios. Dentro de la estrategia de la consolidación fiscal se debe insistir, en el marco de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), en una profunda reforma de la Administración. Aunque se han dado pasos en la buena dirección, como la facturación electrónica, que tiene como fin último reducir cargas administrativas, sin embargo todavía queda margen de mejora. Se podría ahorrar en gasto no productivo evitando duplicidades entre los distintos niveles de la Administración, fomentando la colaboración público-privada en la provisión de ciertos servicios e introduciendo criterios de racionalidad en diferentes organismos y fundaciones públicas. Es necesario reducir algunas disfuncionalidades que todavía permanecen en nuestro mercado de trabajo y, para ello, se debería avanzar en la línea de reducir la excesiva judicialización de las relaciones laborales. También sería conveniente simplificar el número de contratos actualmente existentes.

*Las Comunidades
Autónomas
deben realizar
un mayor esfuerzo
de consolidación*

Los distintos niveles de la Administración del Estado se comprometieron, en la *Ley 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Estabilidad Financiera*, a cumplir con los objetivos de déficit y deuda públicas marcadas por el Gobierno de la nación. Sin embargo, el esfuerzo de reducción del déficit público contenido en el proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2016 no es simétrico entre los diferentes niveles administrativos. **El mayor esfuerzo de consolidación fiscal en términos relativos va a correr a cargo de las Comunidades Autónomas**, que tendrán que pasar de un déficit del 0,7% del PIB en el 2015 al 0,3% en el 2016 (disminución del 57,1%), seguidas por el Sistema de la Seguridad Social, cuyo objetivo para 2015 está en el 0,6% del PIB, mientras que el déficit fijado para el 2016 es del 0,3% (variación del -50%).

*Existen presiones
de gasto en el sistema
de pensiones*

Aunque la última reforma del **sistema de pensiones** tiene, como uno de sus objetivos, garantizar su sostenibilidad, el creciente número de pensionistas, junto con la revalorización prevista de las pensiones para el año próximo, supone una **presión al alza en los gastos por operaciones no financieras del sistema**. Las Corporaciones

Locales, que han hecho un importante esfuerzo de consolidación fiscal en los últimos años, es el único nivel de la Administración que se encuentra en equilibrio presupuestario. Por último, aunque corresponde a la Administración Central (Estado + Organismos Autónomos) el menor ajuste para este año, sin embargo desde el año 2009 es el que mayor ajuste ha realizado, al pasar de un déficit del 9,1% al 2,9% del PIB previsto a cierre del presente ejercicio (reducción del 68,1%) (Cuadro 13).

La mejora de la credibilidad en la economía española, gracias al compromiso con la consolidación fiscal y a las reformas estructurales, junto con la política monetaria adoptada por el Banco Central Europeo, han hecho que las condiciones de financiación de la deuda pública española hayan mejorado respecto a la situación de hace apenas unos años, haciendo que su senda sea más sostenible. Como se puede observar en el Cuadro 14, la estimación de la evolución de la ratio deuda pública/PIB ha mejorado en el proyecto de Presupuestos para 2016 con relación a los Presupuestos Generales del Estado para 2015, y ello ha ocurrido en los distintos niveles de la Administración (excepto en el caso de las Comunidades Autónomas). Y, por primera vez desde que comenzó la crisis, es previsible que, para el conjunto de las Administraciones Públicas, la ratio de endeudamiento/PIB decrezca a partir del próximo año. La continua mejora de la calidad crediticia de España nos ha permitido recuperar el pleno acceso a todos los plazos y formatos de financiación y, con ello, asegurar la sostenibilidad y el abaratamiento de los costes de financiación, con el consiguiente ahorro en los gastos por intereses de la deuda pública. **Es imprescindible contar con superávits primarios para que la deuda española entre en una senda que la haga estar, definitivamente, en una zona fuera de peligro.** En términos de Contabilidad Nacional se prevé que los gastos por intereses de

*Imprescindibles
superávits primarios
para evitar riesgos*

CUADRO 13

EL DÉFICIT DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

	2015 (% PIB)	2016 (% PIB)	Var. %	Var. absoluta
Administración Central	-2,9	-2,2	-24,1	-0,7
Comunidades Autónomas	-0,7	-0,3	-57,1	-0,4
Corporaciones Locales	0,0	0,0	0,0	0,0
Administraciones de la Seguridad Social	-0,6	-0,3	-50,0	-0,3
TOTAL ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	-4,2	-2,8	-33,3	-1,4

Fuente: Elaboración propia e Informe Económico y Financiero de los PGE para el 2016.

CUADRO 14

DIFERENCIAL EN LA PREVISIÓN DE DEUDA ENTRE LOS PGE DE 2015 Y LOS DE 2016

DEUDA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (% PIB)			
	2016	2017	2018
Administración Central y Seguridad Social	72,6	71,5	69,2
Comunidades Autónomas	22,5	21,8	20,9
Corporaciones Locales	3,4	3,2	3,1
TOTAL ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	98,5	96,5	93,2
DIFERENCIAL RESPECTO A LOS PGE-2015 (% PIB)			
	2016	2017	2018
Administración Central y Seguridad Social	-3,8	-2,8	—
Comunidades Autónomas	1,2	1,2	—
Corporaciones Locales	-0,4	-0,4	—
TOTAL ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	-3,0	-2,0	—

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes Económico y Financiero de los PGE para 2015 y 2016.

la Deuda del Estado sean de 29.150 millones de euros (lo que supone el 2,55% del PIB, niveles no alcanzados desde el año 2012). Pese a ello, la manifestación de cualquiera de los riesgos planteados más arriba y, en especial, la inversión de las reformas estructurales y el compromiso con la consolidación fiscal puede hacer que la rentabilidad de nuestra deuda pública vuelva a aumentar comprometiendo la sostenibilidad del necesario desapalancamiento del sector público.

*Mayor ambición
en la consolidación
presupuestaria*

A modo de conclusión, aunque el actual proyecto de Presupuestos para 2016 está cimentado, tal y como ha puesto de manifiesto la AIREF, sobre un escenario macroeconómico creíble y con unas perspectivas de crecimiento de la producción y del empleo sólidas, sin embargo **podría haber sido más ambicioso en el proceso de consolidación fiscal aprovechando el ciclo alcista en el que nos encontramos**. Las buenas proyecciones de crecimiento para los próximos años de nuestra economía son el escenario perfecto para aprovechar el carácter pro-cíclico de los ingresos públicos y contracíclico de los gastos, y para reducir, con mayor celeridad, los niveles de déficit público persiguiendo la estabilidad presupuestaria en el menor plazo de tiempo posible y acelerando el proceso de desapalancamiento del sector público. Una política fiscal rigurosa es clave para intensificar el crecimiento económico y para que España salga

definitivamente de la zona de riesgo. Este objetivo se debe perseguir mediante la reducción de los gastos no productivos. Es fundamental seguir en el proceso de racionalización del gasto y eliminar trabas burocráticas y duplicidades administrativas para impulsar el crecimiento potencial de nuestra economía. Aunque la situación es positiva, no está exenta de riesgos. La falta de compromiso con la consolidación fiscal y la inversión en el proceso de reformas iniciado en los últimos años puede poner en tela de juicio la credibilidad ganada y frenar la recuperación que estamos experimentando.

INSTITUTO
DE ESTUDIOS
ECONÓMICOS

36

años

*por la economía
de mercado*

INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

Servicio de Publicaciones
Castelló, 128 - 6.^a planta
28006 Madrid
Tel.: 917 820 580 - Fax 915 623 613
Correo: iee@ieemadrid.com
www.ieemadrid.es