

Principales rasgos de los Presupuestos Generales del Estado de 2016

Desiderio Romero-Jordán y José Félix Sanz-Sanz***

Los Presupuestos Generales del Estado para 2016 tienen como objetivo impulsar el crecimiento y continuar en la senda de la consolidación fiscal. Dicha senda debería permitir alcanzar una situación próxima al equilibrio presupuestario en 2018, una vez que en los Presupuestos de 2016 se contempla, por primera vez desde el inicio de la crisis, un superávit primario del Estado equivalente al 0,35% del PIB. El Gobierno espera que la presión fiscal se mantenga en el 38% del PIB a pesar del impacto de las reformas fiscales del IRPF y del impuesto de sociedades. De hecho, se confía en que el crecimiento en la recaudación de impuestos indirectos y el aumento de las bases imponibles en el IRPF compensen tal reforma. A su vez, el peso del gasto público mantendría su trayectoria descendente respecto al PIB pasando del 43,5% en 2014 al 38,4% en 2018.

Consolidación fiscal e impulso del crecimiento

Con cierta antelación respecto a lo que resulta habitual en la práctica presupuestaria española, el Consejo de Ministros aprobó el pasado 31 de julio el Proyecto de Presupuestos del Estado de 2016¹. El Gobierno se asegura de este modo holgura temporal suficiente para que el preceptivo proceso de discusión y aprobación del Presupuesto tenga lugar antes de que finalice la actual legislatura –las

elecciones generales deberán celebrarse antes del 20 de diciembre de 2015–. Está previsto que la aprobación final del Presupuesto tenga lugar en la semana del 19 al 23 de octubre –al menos dos meses antes de lo acostumbrado–. Dada la mayoría absoluta con la que el Partido Popular gobierna la presente legislatura, apenas se esperan modificaciones sobre el proyecto presentado a discusión en las dos cámaras legislativas.

La ejecución del Presupuesto en los términos en los que será aprobado dependerá, en todo

* Universidad Rey Juan Carlos.

** Universidad Complutense de Madrid.

¹ La Ley General Presupuestaria establece que el Proyecto de Presupuestos será remitido a las Cortes Generales antes del día 1 de octubre del año anterior al que se refiera. Habitualmente, dicho Proyecto se aprueba unos días antes de esa fecha. Por ejemplo, el Proyecto de 2015 fue aprobado en Consejo de Ministros el 26 de septiembre de 2014.

caso, de los resultados de las próximas elecciones generales. En este sentido, los resultados de intención de voto de las numerosas encuestas realizadas hasta la fecha anticipan un clima de incertidumbre política, en cuanto al signo y composición del próximo Gobierno de la nación². Y ahí radica un posible riesgo para el escenario de previsiones de crecimiento, revisado ya recientemente a la baja por Funcas ante la pérdida de dinamismo de la economía mundial, situándolas en el 3,2% en 2015 y en el 2,8% en 2016, es decir, una y dos décimas menos que en las anteriores previsiones.

En este contexto, el propósito de este artículo es ofrecer una panorámica de los principales rasgos del Presupuesto del Estado de 2016³. El dicho Proyecto contiene el detalle de los gastos e ingresos estimados del Estado, Seguridad Social, organismos autónomos y agencias estatales⁴. El Presupuesto de 2016, elaborado al amparo de la *Actualización del Programa de Estabilidad 2015-2018* y del *Plan Nacional de Reformas*⁵, tiene como objetivos impulsar el crecimiento y continuar en la senda de la consolidación fiscal. El escenario macroeconómico utilizado para elaborar el Presupuesto presentado en el cuadro 1 asume un crecimiento moderado tanto de la economía mundial como de la zona del euro aunque con tendencia a incrementarse⁶. En el caso de la zona del euro –principal socio comercial de España con un 65% de las exportaciones–, el crecimiento pasará del 1,5% de 2015 al 1,9% en 2016 como consecuencia del programa ampliado de compra de deuda pública y privada (*Quantitative Easing*) del Banco Central Europeo, de la depreciación del euro y de la evolución del precio del petróleo. Se espera un tipo de cambio dólar-euro de 1,10 en

tanto que el precio medio del barril de petróleo será de 62,5 euros (frente a 55,9 euros de 2015). En este contexto, el crecimiento del PIB previsto por el Gobierno para 2016 será del 3% frente al 3,3% de 2015 y el 1,4% de 2014 confirmando la recuperación de la economía española⁷. Un factor clave en dicho crecimiento será el comportamiento de la demanda nacional para el que se estima un crecimiento del 3% en el consumo de los hogares y del 5,4% en la inversión –tras siete años de ajuste, la inversión en vivienda crecerá un 3,2% en 2015 y el 5,2% en 2016–. El crecimiento de la economía permitirá seguir con la reducción de la tasa de paro que, por primera vez desde el inicio de la crisis, se situará por debajo del 20% (19,7%).

El cuadro 2 muestra las previsiones de déficit para el total de las Administraciones públicas en el período 2016 a 2018. La información refleja que el proceso de consolidación fiscal permitirá alcanzar una situación próxima al equilibrio presupuestario en 2018 (con un déficit del 0,3% del PIB). Para 2016 se fija un déficit máximo del 2,8% del PIB lo que supone una caída de 1,4 puntos respecto de la situación del año anterior –lejos por tanto de -11,0% alcanzado en 2009 en plena crisis económica–. El límite fijado para 2016 coincide con la recomendación de déficit excesivo formulada por la Unión Europea en junio de 2013. El umbral de crecimiento de déficit de la Administración central será del 2,2%, alcanzando el 0,3% tanto en las comunidades autónomas como en la Seguridad Social –las corporaciones locales continuarán en equilibrio presupuestario–. Un aspecto a destacar en los presupuestos de 2016 es la existencia de superávit primario por primera vez desde

² Agravado por las elecciones al Parlamento de Cataluña que se celebrarán el próximo 27 de septiembre.

³ Véase el *Libro amarillo del Proyecto de Presupuestos del Estado de 2016* para un mayor detalle.

⁴ Las 17 comunidades autónomas, 2 ciudades autónomas y los más de 8.000 municipios existentes en España quedan fuera de los Presupuestos Generales del Estado, salvo por las transferencias que reciben.

⁵ Enviados ambos a la Comisión Europea como parte de las obligaciones de los Estados miembros.

⁶ El escenario con el que han sido elaborados los Presupuestos ha sido avalado por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF).

⁷ Estas tasas de crecimiento están en línea con las ofrecidas por el FMI, la OCDE o Funcas. Así, en julio pasado, el FMI elevó sus previsiones de crecimiento situándolas en el 3,1% en 2015 y en el 2,5% en 2016. Tales estimaciones sitúan a España como líder de crecimiento en los países desarrollados. La revisión de las previsiones efectuadas por la OCDE en junio de 2015 fijó el crecimiento del PIB en el 2,9% tanto en 2015 como en 2016. Asimismo, el panel de previsiones de Funcas de septiembre sitúa el crecimiento del PIB de 2015 en el 3,2% y el de 2016 en el 2,8%.

Cuadro 1

Escenario macroeconómico

	2014	2015	2016
<i>Entorno económico</i>			
PIB mundial (Δ)	3,4	3,5	3,9
PIB zona del euro (Δ)	0,9	1,5	1,9
Tipo de cambio dólar-euro	1,33	1,1	1,1
Euros barril de petróleo Brent (euros)	99,4	61,5	68,8
Tipo de interés a corto plazo (3 meses)	0,2	0	0
Tipo de interés a largo plazo (10 años)	2,7	2,1	2,6
<i>Economía española</i>			
Consumo final nacional (Δ)	1,8	2,6	2,3
Consumo de los hogares (Δ)	2,4	3,4	3
Formación bruta de capital (Δ)	4,2	6,2	5,4
Demanda nacional (Δ)	2,2	3,3	2,9
Exportaciones (Δ)	4,2	5,5	6
Importaciones (Δ)	7,6	6	6,4
PIB precios de mercado (miles millones €)	1.058,50	1.098,20	1.142,50
PIB (Δ)	1,4	3,3	3
Deflactor del PIB (Δ)	-0,5	0,5	1,1
Tasa de paro (%)	24,4	22	19,7
Parados (miles)	5.610,40	5.061,70	4.537,70

Nota: (Δ) crecimiento en tanto por ciento.

Fuente: Presupuestos Generales del Estado para 2016.

el inicio de la crisis, con un valor equivalente al 0,35% del PIB. Como se puede ver en el cuadro 3, el nivel de deuda fijado para todas las Administraciones públicas será en 2016 del 98,5% del PIB. El 72,5% del PIB corresponde a la Administración central y a la Seguridad Social, el 22,5%

El nivel de deuda de todas las AA.PP. será en 2016 un 98,5% del PIB, correspondiendo un 72,5% a la Administración central y a la Seguridad Social, un 22,5% a las comunidades autónomas y un 3,4% a las corporaciones locales. El Gobierno espera que la deuda se reduzca 2 puntos de PIB en 2017 y 5,3 puntos en 2018 con la aparición de superávit primario en el conjunto de las AA.PP.

a las comunidades autónomas y el 3,4% restante a las corporaciones locales. El Gobierno espera que

el nivel de deuda se reduzca 2 puntos en 2017 y 5,3 puntos en 2018 con la aparición de superávit primario en el conjunto de Administraciones públicas. Junto a las cifras de déficit y deuda, el Programa de Estabilidad 2015-2018 ofrece estimaciones sobre gasto público y presión fiscal. En este sentido, el Gobierno confía en que la presión fiscal se mantenga en el 38% del PIB a pesar del impacto de las reformas fiscales del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) y del impuesto de sociedades (IS) que se expondrán más adelante. De hecho, se espera que el crecimiento en la recaudación por impuestos indirectos y el aumento de las bases imponibles en el IRPF compensen tal reforma. Asimismo, el peso del gasto público en el PIB se reducirá 5 puntos pasando del 43,5 en 2014 al 38,4% en 2018 bajo la hipótesis de que el gasto público crecerá por debajo del PIB.

Cuadro 2

Previsiones de evolución del déficit público, 2016-2018

(En porcentaje del PIB)

	2016	2017	2018
Administración central	-2,2	-1,1	-0,2
Comunidades autónomas	-0,3	-0,1	0
Corporaciones locales	0	0	0
Seguridad Social	-0,3	-0,2	-0,1
TOTAL Administraciones públicas	-2,8	-1,4	-0,3

Fuente: Presupuestos Generales del Estado para 2016.

Cuadro 3

Previsiones de evolución de la deuda pública, 2016-2018

(En porcentaje del 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

Fuente: Presupuestos Generales del Estado para 2016.

Previsiones de ingresos

Las previsiones de ingresos han sido realizadas asumiendo un crecimiento nominal del PIB del 4% así como un aumento próximo al 1% en las bases impositivas. En este escenario macroeconómico, los ingresos no financieros del Estado se situarán en 2016 en 214.055 millones de euros con un aumento del 3,91% sobre el presupuesto inicial de 2015. Los ingresos tributarios alcanzarán los 193.520 millones de euros que representan el 90,4% de los ingresos no financieros –una cifra muy similar a la de 2015–. Respecto del avance de liquidación de 2015, los últimos datos disponibles mostrados en el cuadro 4 indican que los ingresos tributarios crecerán en 2016 un 6,2% –siendo del 6,8% en los impuestos directos y del 5,6% en los indirectos–. Debe resaltarse, no obstante, que el avance de liquidación de 2015 pronostica recaudaciones ligeramente inferiores a las inicialmente presupuestadas. Concretamente, la desviación será de 1.490 millones en el IRPF, 340 millones en el IVA, 973 millones en el impuesto de sociedades (IS) y 765 millones en los impuestos espe-

ciales (IE), lo que hace un total de 3.568 millones de euros. Por su parte, el Gobierno estima que los ingresos no tributarios caerán en 2016 un 32,5% donde destaca la fuerte caída en la recaudación obtenida por tasas (-56,8%).

Las previsiones de aumento de la recaudación impositiva parecen optimistas si se comparan con el crecimiento esperado del PIB. De hecho, tal incremento de los ingresos solo es posible con una elasticidad de la recaudación al ciclo económico muy elevada, supuesto este que no ha sido refrendado por la evidencia empírica disponible.

Por figuras impositivas, el crecimiento en la recaudación del IRPF será del 5,5%, alcanzará el 4,6% en el IVA, el 10,0% en el IS y el 4,8% en IE. El Gobierno justifica el fuerte crecimiento del IRPF en la favorable evolución de las rentas salariales –se espera un crecimiento del 3% en el empleo asalariado y del 1,4% en las rentas salariales–. Las previsiones de IVA basan su evolución

Cuadro 4

Previsiones de recaudación en 2016

(Millones de euros)

	Avance Liquidación	Presupuesto	Variación	
	2015 (1)	2016 (3)	Porcentaje	Euros
1. INGRESOS TRIBUTARIOS	182.256	193.520	6,2	11.264
IRPF	71.467	75.432	5,5	3.965
IRPF no residentes	1.711	1.988	16,2	277
Sociedades	22.604	24.868	10	2.264
IVA	59.920	62.663	4,6	2.743
Impuestos especiales	19.129	20.053	4,8	924
Otros ingresos tributarios	7.425	8.516	14,7	1.091
2. INGRESOS NO TRIBUTARIOS	30.421	20.535	-32,5	-9.886
3. TOTAL INGRESOS NO FINANCIEROS (1+2)	212.677	214.055	0,6	1.378

Fuente: Presupuestos Generales del Estado para 2016.

en la aceleración de los precios y en la mejora del mercado de vivienda. Por su parte, el Gobierno justifica el fuerte crecimiento en la recaudación del IS tanto en la evolución favorable del beneficio de las empresas como por la ampliación de las bases sujetas a gravamen. Por último, el aumento en la recaudación de los IE vendría explicado esencialmente por el fuerte crecimiento del consumo de carburantes y de gas natural. Las previsiones de crecimiento en recaudación impositiva de 2016 parecen ciertamente optimistas si se comparan con el 3% de crecimiento esperado del PIB. De hecho, como señalamos en otras ocasiones (Sanz y Romero, 2014), tal incremento en los ingresos solo es posible con una elasticidad de la recaudación al ciclo económico muy elevada, supuesto este que no ha sido refrendado por la evidencia empírica disponible.

En las previsiones de recaudación se han tenido en cuenta las reformas fiscales de IRPF e IS acometidas en 2015 –la estructura del IVA y de los IE se mantiene inalterada en 2015 y 2016–. Por lo que respecta al *timing* de tales reformas, los planes del Gobierno pasaban por implementar la reforma fiscal de esos dos impuestos en dos fases (para un mayor detalle, ver Sanz y Romero, 2014). La pri-

mera de esas fases entraría en vigor, como así ha sucedido, el 1 de enero de 2015 (Ley 26/2014). La entrada en vigor de la segunda estaba prevista para el 1 de enero de 2016, fuera por tanto de la actual legislatura. Sin embargo, el Gobierno decidió adelantar la segunda fase de la reforma de IRPF a julio de 2015 esgrimiendo como argumentos para tal decisión tanto la buena marcha de la economía, avalada como vimos por el FMI y la OCDE, como de la recaudación, ya que los ingresos tributarios aumentaron un 7,4% hasta mayo. Esta segunda fase de reforma del IRPF se ha orientado, casi exclusivamente, a rebajar nuevamente los tipos de gravamen de las dos tarifas, tanto la general como la del ahorro (Sanz y Romero, 2014)⁸. Consecuentemente, en el IRPF de 2015 conviven cuatro tarifas, dos generales y otras dos del ahorro, que operan en cada caso según la fecha en la que el contribuyente obtiene los rendimientos. No obstante, a efectos de simplificación, el Gobierno ha derogado las dos tarifas existentes antes de la reforma, creando al mismo tiempo una nueva tarifa general y otra nueva del ahorro que serán aplicables a las rentas obtenidas a lo largo de todo el año 2015. Los tipos marginales de estas dos nuevas tarifas se encuentran a medio camino entre los que estuvieron vigen-

⁸ En este contexto se ajustan todas las retenciones. En el caso de los autónomos el tipo pasó del 19% al 15%. Según los cálculos del Gobierno, esta modificación permitirá aumentar la liquidez de los autónomos en una media de 263 euros.

Cuadro 5

Modificaciones de la tarifa del IRPF

Tarifas	2014	Desde 2015
General ¹	(7 tramos) Mínimo: 24,75%; Máximo: 52%	(5 tramos) Mínimo: 19,5%; Máximo: 46%
Ahorro	(3 tramos) 21% de 1 a 6.000 euros 25% de 6.001 a 24.000 euros 27% para >24.000 euros	(3 tramos) 19,5% de 1 a 6.000 euros 21,5% de 6.001 a 50.000 euros 23,5% para >50.000 euros

Nota: ⁽¹⁾ Como suma de los tipos estatal y autonómico.

Fuente: Presupuestos Generales del Estado para 2016.

tes hasta julio de 2015 y los que se pretendían implementar en 2016 (Sanz y Romero, 2014). A efectos ilustrativos, el cuadro 5 recoge los tipos vigentes en 2014 y los que finalmente se aplicarán tanto en 2015 como en 2016. Como se puede ver, la tarifa general ha reducido el número de tramos de siete a cinco al tiempo que se han reducido tanto el tipo marginal mínimo (del 24,75% al 19,5%) como el máximo (del 52% al 46%). Por su parte, la tarifa del ahorro mantiene el número de tramos aunque reduce los tipos marginales en todos ellos. Por ejemplo, para los pequeños ahorradores, con rentas inferiores a 6.000 euros, el tipo cae del 21% al 19,5%.

La segunda fase de reforma del impuesto de sociedades se implementará en 2016 continuando con la rebaja de tipos de gravamen iniciada en 2015. Desde 2016, el tipo de gravamen del impuesto, tanto el general como el aplicable a las pequeñas y medianas empresas (pymes)⁹, quedará fijado en el 25%¹⁰. Como se puede ver en el cuadro 6, tras las dos fases de reforma, el tipo general del impuesto se habrá reducido en 5 puntos acercándose de este modo a los tipos estatutarios vigentes en los países de nuestro entorno –la media de la UE-28 fue del 22,9% en 2004– (Eurostat, 2014)¹¹. Tal rebaja de tipos ha sido superior a la acometida en otros países europeos como Finlandia (del 24,5% al 20%), Reino

Unido (del 23% al 21%), Eslovaquia (del 23% al 22%) y Dinamarca (del 25% a 24,5%). Por otra parte, la equiparación del tipo estatutario de las pymes a los del resto de sociedades puede ayudar a aumentar el tamaño de las empresas al suavizar el efecto negativo de la fiscalidad sobre la dimensión. Esto resulta importante en un país como España donde el 92,4% de las empresas tienen menos de 10 asalariados (microempresas), el 6,4% tiene entre 10 y 50 asalariados (pequeñas) y tan solo el 1% tiene entre 50 y 250 asalariados (medianas) (Ministerio de Industria, Energía y Turismo, 2015).

Siguiendo el mandato constitucional, los Presupuestos Generales del Estado incluyen el Presupuesto de Beneficios Fiscales (PBF) cuyo objeto

La merma recaudatoria generada por los beneficios fiscales (exenciones, reducciones, tipos reducidos, etc.) en las principales figuras impositivas (IRPF, IVA, IS e impuestos especiales) será de 32.491 millones en 2016, un 18% de la recaudación prevista.

es ofrecer estimaciones de la merma recaudatoria generada por la existencia de exenciones,

⁹ En España, las pymes son empresas con menos de 250 asalariados y con una facturación inferior a 50 millones de euros.

¹⁰ Una excepción a esta regla son las empresas de nueva creación a las que será de aplicación un tipo del 15% en los primeros 300.000 euros de base imponible.

¹¹ Téngase en cuenta que en 2014 España formaba parte del grupo de países de la UE-15 con los tipos estatutarios más elevados –junto a Bélgica, Francia, Alemania, e Italia–.

Cuadro 6

Modificación de los tipos de gravamen en el impuesto de sociedades

Categorías	2014	2015	2016
Tipo general	30%	28%	25%
Tipo pymes	25% (BI* hasta 300.000 €)	25% (BI hasta 300.000 €)	25%
	30% (BI restante)	28% (BI restante)	
Tipo para empresas de nueva creación		15% (BI hasta 300.000 €)	
		20% (BI restante)	

Nota: *(BI) Base imponible.

Fuente: Presupuestos Generales del Estado para 2016.

reducciones, tipos reducidos, etc. A efectos ilustrativos, el cuadro 7 compara los beneficios fiscales de 2015 y 2016 en las cuatro principales figuras impositivas –IRPF, IS, IVA e IE–. En 2016, el menoscabo de ingresos asociado a los beneficios fiscales en esos cuatro impuestos será de 32.491 millones de euros que representan cerca de una quinta parte (17,8%) de los ingresos previstos. El Gobierno estima, no obstante, que los beneficios fiscales se reducirán en 2016 un 15,5% equivalente a 5.944 millones de euros. Tal reducción se explica fundamentalmente por los cambios en la estructura del IRPF que entraron en vigor el 1 de enero de 2015 aunque tendrán efectos en

la liquidación del 2016 –tégase en cuenta que el PBF se elabora con criterio de caja y no de devengo–. Concretamente, los beneficios fiscales en el IRPF se reducirán en 6.907 millones de euros fundamentalmente por el cambio en el diseño de la reducción por rendimientos del trabajo que minorarán los beneficios fiscales en 6.184 millones de euros. Contrariamente, los beneficios fiscales en el IVA aumentarán en 1.038 millones, alcanzando en 2016 el 31% de la recaudación esperada (19.421 millones). Los beneficios fiscales en IVA resultan de las diferentes exenciones (8.074 millones), de la existencia del tipo reducido del 10% (7.916 millones) y del

Cuadro 7

Presupuesto de beneficios fiscales en las principales figuras impositivas

	Presupuestos 2015			Presupuestos 2016			Variación (%)
	Recaudación (1)	Beneficios fiscales (2)	Peso (%) (2)/(1)	Recaudación (3)	Beneficios fiscales (4)	Peso (%) (4)/(3)	(4)/(2)
Impuesto sobre la renta de las personas físicas	73.415	15.217	20,7	75.432	8.309	11,0	-45,4
Impuesto de sociedades (*)	23.577	3.950	16,8	24.868	3.841	15,4	-2,8
Impuesto sobre el valor añadido	60.260	18.383	30,5	62.663	19.421	31,0	5,6
Impuestos especiales	19.894	886	4,5	20.053	920	4,6	3,8
Total	177.146	38.435	21,7	183.016	32.491	17,8	-15,5

Nota: (*) Excluidos los territorios forales del País Vasco y Navarra.

Fuente: Presupuestos Generales del Estado para 2016.

tipo superreducido del 4% (3.249 millones). Los beneficios fiscales en el IS alcanzan 3.841 millones de euros como consecuencia de diferentes deducciones, reservas, libertad de amortización o tipos reducidos aplicables a las pymes.

Estimaciones de gasto

El cuadro 8 recoge los gastos consolidados de la Administración General del Estado, la Seguridad Social, los organismos autónomos y las agencias estatales. Sus cifras nos ofrecen una panorámica de los objetivos y prioridades perseguidos por el Gobierno tanto en su conjunto como en los cinco grandes bloques de gasto –(i) servicios básicos, (ii) protección social, (iii) bienes preferentes, (iv) actuaciones económicas y (v) actuaciones generales–. El gasto consolidado del Estado será en 2016 de 351.859 millones de euros (capítulos I a VIII) con un crecimiento del 1,2% equivalente a 4.015 millones de euros (0,35% del PIB de 2016)¹². De la totalidad del gasto consolidado, el Estado gestionará el 46,7% de los recursos, la Seguridad Social el 40,0%, los organismos autónomos el 11,4% y el 1,9% restante será gestionado por las agencias estatales y otras entidades del sector público.

Los servicios públicos básicos ofrecidos por el Estado –justicia, defensa, seguridad ciudadana y política exterior– crecerán un 1,4% en 2016 (230,1 millones de euros). El 41% de dicho incremento se destinará a la implantación de la administración electrónica en la justicia cuyo objetivo es la progresiva eliminación del uso del papel –este programa de modernización absorberá 95 millones de euros–.

El gasto social incluye las políticas de protección y promoción social –en esencia pensiones y desempleo– así como el gasto en bienes públicos preferentes –sanidad, educación y vivienda–. Nótese que el gasto en bienes públicos preferentes es mucho menor que los de protección

y promoción social al tratarse de servicios cuyas competencias están transferidas a las comunidades autónomas. El gasto social aumentará en 720 millones de euros con una variación del 0,4%. Las partidas con un mayor peso en el gasto social, pensiones y prestaciones por desempleo, tendrán comportamientos muy diferentes en 2016. Concretamente, las pensiones, que representan el 71,9% del gasto social, aumentarán en 3.790 millones de euros. Por su parte, la prestación por desempleo, cuyo peso es del 10,5%, se reducirá en 5.480 millones de euros.

Las pensiones absorberán el 38,5% del gasto consolidado de 2016, por un importe de 135.449 millones de euros, con un crecimiento del 2,9%. Tal variación es consecuencia del aumento en el número de pensionistas, del incremento de la pensión media –las nuevas son un 37% más elevadas que las de los que fallecen – y de la revalorización del 0,25%.

El cuadro 8 recoge el pago de pensiones, tanto de carácter contributivo como no contributivo, incluyendo las denominadas “clases pasivas” –en el que se encuadran las pensiones recibidas por los funcionarios públicos– así como las pensiones de viudedad y orfandad. En conjunto, las pensiones absorberán el 38,5% del gasto consolidado del Estado de 2016 por un importe de 135.448 millones de euros con un crecimiento del 2,9%. Tal variación es consecuencia del aumento en el número de pensionistas, del incremento en la pensión media –las nuevas pensiones son en media un 37% más altas que las de los pensionistas que fallecen– y de la revalorización del 0,25%. La cifra total de gasto en pensiones se compone de 118.941 millones de euros por pensiones contributivas de la Seguridad Social (87,8% del total), 13.460 millones por las pensiones de clases pasivas (9,9%) y el resto por las pensiones no contributivas.

¹² El límite de gasto no financiero del Estado para 2016 es de 123.394 millones de euros con una caída del 4,4% respecto al Presupuesto del año anterior. Esta reducción se debe a la menor carga financiera de los intereses de la deuda y a la reducción del gasto en prestaciones por desempleo.

Cuadro 8

Presupuestos de Gastos del Estado Consolidados (Capítulos I a VIII). Distribución por políticas de gasto

<i>Políticas</i>	<i>Presupuesto inicial 2015 (millones €)</i>	<i>Peso (%)</i>	<i>Presupuesto inicial 2016 (millones €)</i>	<i>Peso (%)</i>	<i>Variación (millones €)</i>	<i>Variación (%)</i>
1. Servicios públicos básicos						
Total (Justicia, Defensa, Seguridad ciudadana y Política exterior)	16.485,4	4,7	16.715,5	4,8	230,1	1,4
2. Protección y promoción social						
Total	180.524,1	51,9	180.840,9	51,4	316,8	0,2
Pensiones	131.658,9	37,9	135.448,9	38,5	3.790,0	2,9
Desempleo	25.300,0	7,3	19.820,9	5,6	-5.479,1	-21,7
Otras prestaciones	23.565,2	6,7	25.571,1	7,3	2.005,9	8,5
3. Bienes públicos preferentes						
Total	6.883,6	2,0	7.289,1	2,1	405,5	5,9
Sanidad	3.861,5	1,1	4.001,6	1,1	140,1	3,6
Educación	2.273,0	0,7	2.483,9	0,7	210,9	9,3
Cultura	749,0	0,2	803,5	0,2	54,5	7,3
4. Actuaciones de carácter económico						
Total	30.374,3	8,7	28.373,3	8,1	-2.001,0	-6,6
Agricultura, pesca y alimentación	8.579,9	2,5	7.438,2	2,1	-1.141,7	-13,3
Industria y energía	6.027,7	1,7	5.455,0	1,6	-572,7	-9,5
Comercio, turismo y pymes	963,3	0,3	982,6	0,3	19,3	2,0
Subvenciones al transporte	1.339,4	0,4	1.424,0	0,4	84,6	6,3
Infraestructuras	6.150,0	1,8	5.982,8	1,7	-167,2	-2,7
I+D e innovación	6.395,4	1,8	6.425,1	1,8	29,7	0,5
Resto	927,4	0,3	665,6	0,2	-261,8	-28,2
5. Actuaciones de carácter general						
Total	113.563,9	32,7	118.640,1	33,7	5.076,2	4,5
Transferencias a otras Administraciones públicas	47.161,8	13,6	48.794,0	13,9	1.632,2	3,5
Deuda pública	35.490,0	10,2	33.490,0	9,5	-2.000,0	-5,6
Resto	30.928,9	8,8	33.656,1	10,3	5.427,2	17,5
TOTAL CAPÍTULOS I a VIII	347.843,4	100,0	351.859,0	100,0	4.015,60	1,2
Gasto social (2+3)	187.409,8	53,9	188.130,0	53,5	720,2	0,4
Gasto social sin desempleo	162.109,8	46,6	168.309,1	47,8	6.199,3	3,8

Fuente: Presupuestos Generales del Estado para 2016.

El pago por prestaciones desempleo ascenderá en 2016 a 19.821 millones destinándose el 60% a prestaciones contributivas y estimándose el número de beneficiarios en 751.440. El 40% restante se destinará a prestaciones no contributi-

vas incluida la renta agraria. En conjunto, el gasto estimado en protección del desempleo se reducirá en 2016 en 5.480 millones de euros por la buena evolución del mercado de trabajo¹³. Así, en los datos de la Encuesta de Población Activa del

¹³ Debe tenerse en cuenta, no obstante, que se ha producido un trasvase de beneficiarios desde los programas de prestaciones por desempleo a otros programas como la renta activa de inserción –dirigida a desempleados con dificultades económicas que acepten formar parte de programas de inserción laboral– o el programa de activación para el empleo –destinado a desempleados de larga duración–.

segundo trimestre de 2015 se han contabilizado 437.000 parados menos y 513.500 ocupados más que en todo 2014. Por este motivo, se espera que la tasa de paro baje hasta el 19,7% en 2016 siendo la primera vez desde el cuarto trimestre de 2010 que se sitúe por debajo del 20% —la tasa de paro alcanzó un máximo del 26,94% en el primer trimestre de 2013—.

Las actuaciones de carácter económico incluyen una amplia variedad de políticas en sectores productivos de la economía como agricultura, industria, turismo, energía transporte, infraestructuras e I+D. Estos gastos ascenderán en 2016 a 28.373 millones de euros con una disminución del 6,6% (2.001 millones de euros). La dotación presupuestaria disminuirá en agricultura, ganadería y pesca (1.141 millones de euros), industria y energía (572 millones) e infraestructuras (167 millones). La reducción del gasto en agricultura (13,3%) se explica por la finalización en 2015 de los programas europeos FEAGA y FEDER —el 88% de estas políticas se financian con fondos europeos—. La inversión pública en infraestructuras, que es un instrumento básico para dinamizar el crecimiento y la productividad, disminuirá un 2,7% respecto a 2015. Esa cifra sería, no obstante, prácticamente igual a la de 2015 si se tuvieran en cuenta las inversiones del sector público empresarial. Contrariamente, la dotación presupuestaria aumentará en comercio, turismo y pymes (19,3 millones), subvenciones al transporte (84,6 millones) e inversión en investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) (29,7 millones). En el caso de la I+D+i civil, la dotación presupuestaria se incrementará en 125 millones de euros mientras que la de carácter militar se reducirá en 95,8 millones. Dentro de este grupo deben destacarse los 3.895 millones de euros que se destinarán a financiar los costes del sistema eléctrico —parte se financia con un impuesto a la producción eléctrica creado en 2012 y otra parte con la subasta de derechos de emisión de gases de efecto invernadero—.

Finalmente, el gasto en actuaciones de carácter general será en 2016 de 118.640 millones de euros con un crecimiento del 4,5%. En este grupo se incluyen las transferencias a comunidades autónomas y entidades locales (48.794 millones) y los gastos financieros de la deuda pública (33.490 millones), los gastos de personal y asesoramiento del Estado (633 millones en 2016), los servicios de carácter general formado por un total de 25 programas de diferente índole¹⁴ (34.065 millones) y los gastos en administración tributaria y financiera¹⁵ (1.656 millones). Una cuestión a destacar dentro de este grupo es la disminución de 2.000 millones en los intereses de la deuda pública con una caída del 5,6%. Tal descenso se explica esencialmente por la reducción en el nivel de endeudamiento. Para el conjunto de la Administración central y de la Seguridad Social, el nivel de deuda pasará del 76,3% en términos del PIB en 2015 al 72,6% en 2016 —para todas las Administraciones Públicas, tal bajada será del 101,7% al 98,5%—. El Gobierno espera que la deuda conjunta de la Administración central y de la Seguridad Social seguirá reduciéndose en los siguientes años alcanzando el 69,2% del PIB en 2018 (93,2% para el conjunto de las Administraciones públicas).

Presupuesto del Estado

El presupuesto de gastos del Estado para 2016 ascenderá a 190.428 millones de euros (capítulos I a VIII) con una variación respecto de 2015 del 0,25%. Como se muestra en el cuadro 9, el 36,9% del gasto del Estado irá destinado al conjunto de departamentos ministeriales, el 21,5% a las transferencias a comunidades autónomas y corporaciones locales, el 21,3% a los intereses de la deuda y el 8,6% a las pensiones de los funcionarios. Como resultado del proceso de consolidación fiscal, el presupuesto de los departamentos ministeriales se ha ido reduciendo desde los 79.208 millones

¹⁴ Como por ejemplo, formación de personal de las Administraciones públicas, publicidad de las normas legales, servicios de transporte de los ministerios, gestión del patrimonio del Estado, elaboración y difusión de estadísticas, elecciones y partidos políticos, etcétera.

¹⁵ Esta partida incluye, entre otros, gastos en previsión económica, sistema público contable, aplicación y gestión del sistema tributario, gestión del catastro inmobiliario y resolución de reclamaciones económico-administrativas.

Cuadro 9

Presupuestos de Gastos del Estado (Capítulos I a VII). Distribución por Secciones

Capítulos	Presupuesto inicial 2015 (millones €)	Peso (%)	Presupuesto inicial 2016 (millones €)	Peso (%)	Variación (millones €)	Variación (%)
Órganos constitucionales						
Casa del Rey, Cortes Generales, Tribunal de Cuentas, Tribunal Constitucional, etc.	358,5	0,2	313,5	0,2	-45,0	-12,5
Deuda pública						
Intereses de la Deuda	35.490,0	21,9	33.490,0	21,3	-2.000,0	-5,6
Pensiones de funcionarios						
Clases Pasivas	13.184,89	8,1	13.651,43	8,7	466,5	3,5
Ministerios						
Asuntos Exteriores y Cooperación	1.028,6	0,6	1.131,6	0,7	103,0	10,0
Justicia	1.470,6	0,9	1.628,7	1,0	158,1	10,8
Defensa	5.759,8	3,6	5.962,0	3,8	202,2	3,5
Hacienda y Administraciones públicas	2.168,0	1,3	2.337,5	1,5	169,5	7,8
Interior	7.409,2	4,6	7.482,2	4,8	73,0	1,0
Fomento	4.970,9	3,1	5.158,7	3,3	187,8	3,8
Educación, cultura y deporte	2.756,0	1,7	2.918,6	1,9	162,6	5,9
Empleo y Seguridad Social	22.416,4	13,8	16.592,4	10,6	-5.824,0	-26,0
Industria, Energía y Turismo	5.736,8	3,5	4.894,9	3,1	-841,9	-14,7
Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente	1.841,5	1,1	1.868,9	1,2	27,4	1,5
Presidencia del Gobierno	437,2	0,3	467,4	0,3	30,2	6,9
Sanidad Servicios Sociales e Igualdad	1.914,7	1,2	2.029,1	1,3	114,4	6,0
Economía y Competitividad	2.300,8	1,4	2.858,7	1,8	557,9	24,2
Gastos de diversos ministerios	2.734,4	1,7	2.820,2	1,8	85,8	3,1
TOTAL ministerios	62.946,5	38,9	58.150,9	36,9	-4.794,0	-7,6
Otras relaciones financieras entes territoriales						
Fondos de compensación interterritorial	582,4	0,4	582,4	0,4	0,0	0,0
Relaciones financieras con la UE	12.921,9	8,0	13.757,6	8,8	835,7	6,5
Fondo de contingencia	2.581,2	1,6	2.467,8	1,6	-113,4	-4,4
Sistemas de financiación de entes territoriales	32.932,6	20,3	33.796,7	21,5	864,1	2,6
Total capítulos I a VII	161.992,2	100,0	157.190,7	100,0	-4.800,7	-3,0

Fuente: Presupuestos Generales del Estado para 2016.

de euros de 2011 a los 58.150 de 2016 lo que equivale a una reducción de 21.058 millones (con una caída del 26,5%). En ese mismo período, los gastos financieros recogidos en los Presupuestos han aumentado desde 27.420 millones de 2012 a

los 33.490 esperados de 2016 con un incremento de 6.070 millones (el aumento es del 22,13%). El ministerio que en 2016 gestionará un mayor volumen de recursos será el de Empleo y Seguridad (10,6%) al ser el encargado del pago de

las prestaciones por desempleo a través del Servicio Estatal de Empleo. Le siguen los ministerios de Interior (4,8%), Defensa (3,8%) y Fomento (3,3%). El gasto crecerá en 2016 en la mayoría de los ministerios siendo los de Economía (24,2%), Justicia (10,8%) y Asuntos Exteriores (10%) los que experimenten mayores aumentos. El gasto se reducirá en 2016 en los ministerios de Empleo y Seguridad Social (26%) e Industria, Energía y Turismo (14,7%).

Presupuesto de la Seguridad Social

El gasto de la Seguridad Social se situará en 2016 en 140.946 millones de euros siendo el incremento del 3,5% (cuadro 10). Como se expuso antes, tal variación es consecuencia del aumento en el número de pensionistas, del incremento de la pensión media de los nuevos pensionistas y de la revalorización del 0,25% para las pensiones en vigor. El 94,1% del gasto de la Seguridad Social corresponde a las transferencias corrientes a las familias que incluyen la cobertura de las pensiones, contributivas y no contributivas, la incapacidad temporal, la maternidad y el riesgo durante el embarazo, la protección familiar, el cese de actividad de los trabajadores autónomos y otras prestaciones económicas. Las pensiones contributivas suponen el grueso de las transferencias corrientes estimándose un gasto en 2016 de 118.941 millones de euros con un incremento anual del 2,8%. Dentro de las pensiones contributivas, las más cuantiosas son las de jubilación

(83,561 millones), seguida de lejos de las de viudedad (21,040 millones), incapacidad (12,235 millones) y orfandad (2,103).

La principal fuente de financiación de la Seguridad Social son las cotizaciones soportadas por empresarios y trabajadores que representan el 83,2% del total de ingresos. Las mayores aportaciones son las realizadas por los cotizantes del Régimen General de la Seguridad Social. Los empresarios aportan una cantidad equivalente al 23,6% del salario bruto pagado a los empleados mientras que las cotizaciones de los trabajadores suponen el 4,7% de dicho salario. Los ingresos por cotizaciones en 2016 ascenderán a 117.242 millones de euros con un incremento del 6,7% respecto al año anterior. El Gobierno justifica este fuerte crecimiento por la interacción de cuatro factores. Primero, por la evolución del número de afiliados a la Seguridad Social observado desde 2014, tanto en el Régimen General de la Seguridad Social como en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos –se estima que la mejora del empleo impulsará la recaudación por cuotas de los asalariados un 8,3%–. Segundo, por la evolución favorable tanto de las previsiones de crecimiento económico (4% nominal), como de los niveles de empleo (3%) y de las bases máximas de cotización (1%). Tercero, por el incremento esperado en la remuneración media de los asalariados (1,4%). Y finalmente, en las mejoras en la lucha contra el fraude. Por otra parte, debe señalarse que la Seguridad Social completa su finan-

Cuadro 10

Desglose de las principales partidas de gasto de la Seguridad Social

Partidas	Presupuesto inicial 2015 (millones €)	Peso (%)	Presupuesto inicial 2016 (millones €)	Peso (%)	Variación (%)
Total suma de ingresos capítulos I a VIII	136.117,0	–	140.945,7	–	3,5
Transferencias corrientes	128.615,4	100,0	132.751,1	100,0	3,2
Pensiones contributivas	115.669,2	89,9	118.941,7	89,6	2,8
Pensiones no contributivas	2.242,5	1,7	2.290,8	1,7	2,2
Incapacidad temporal	4.972,7	3,9	5.397,9	4,1	8,6
Maternidad, embarazo y lactancia	2.098,2	1,6	2.203,9	1,7	5,0
Atención a la dependencia	1.092,2	0,8	1.167,2	0,9	6,9
Resto de transferencias	2.570,3	2,0	2.749,6	2,0	7,0

Fuente: Presupuestos Generales del Estado para 2016.

ciación con las aportaciones del Estado. La cuantía de dichas aportaciones será en 2016 de 13.160 millones de euros con un incremento del 0,7%. Dicha cantidad se destina fundamentalmente a la cobertura de los complementos a las pensiones mínimas alcanzando en 2016 una cifra de 7.409 millones.

Presupuesto de organismos autónomos y agencias estatales

El Presupuesto del Estado incluye un total de 59 organismos autónomos –que operan en una gran cantidad de ámbitos de la actividad pública– y nueve agencias estatales –cuyo rasgo diferenciador es la autonomía y flexibilidad de gestión–. Si atendemos al volumen de recursos que gestionan, los organismos autónomos más relevantes son el Servicio Público de Empleo Estatal –que se encarga del pago de las prestaciones por desempleo– con un presupuesto de 25.175 millones de euros, el Fondo de Garantía Agraria (6.913 millones) y la Mutualidad de Funcionarios Civiles del Estado (1.672 millones). En cuanto a las agencias estatales, el *ranking* en el volumen de recursos gestionados corresponde al Consejo Superior

de Investigaciones Científicas (630 millones), la Agencia Española de Cooperación Internacional (252 millones) y la Agencia Estatal de Meteorología (122 millones). En conjunto, el presupuesto asignado a organismos autónomos y agencias estatales será en 2016 de 41.842 millones de euros con una caída del 13,04%. El 80,7% de tal reducción se explica esencialmente por la caída en los gastos por prestaciones de desempleo.

REFERENCIAS

- EUROSTAT (2014), *Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway*, Luxembourg.
- MINISTERIO DE HACIENDA y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2015), *Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales de Estado 2016*, Madrid.
- MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y TURISMO (2015), *Retrato de las Pyme 2015*, Dirección General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa, Madrid.
- SANZ, J.F. y ROMERO, D. (2014), "Principales rasgos de los Presupuestos Generales del Estado para 2015", *Cuadernos de Información Económica*, 243:13-23.