

Presupuestos Generales del Estado 2016: entre la consolidación fiscal y el ciclo electoral*

Santiago Lago Peñas**

Los Presupuestos Generales del Estado para 2016 (PGE2016) se mueven, por una parte, entre la voluntad de hacer compatibles la obligada consolidación fiscal y las medidas presupuestarias propias de un escenario electoral, y se enfrentan, por otra, a una posible modificación de su contenido en el caso de producirse un cambio de Gobierno tras las elecciones generales. Una leve reducción del gasto público, unida al aumento de los ingresos, daría lugar a una disminución del déficit de la Administración central en línea con los objetivos previstos. Sin embargo, la ejecución presupuestaria en la primera mitad de 2015 parece anticipar un déficit conjunto de las Administraciones públicas superior al fijado como objetivo. De nuevo las comunidades autónomas aparecen como el factor más perturbador, aunque las desviaciones más recientes en el caso de la Seguridad Social y las perspectivas demográficas a medio y largo plazo deberían hacer reflexionar sobre la necesidad de arbitrar nuevas fórmulas de financiación.

Los Presupuestos Generales del Estado para 2016 (PGE2016) son los primeros de la democracia cuya elaboración se adelanta de forma muy significativa: un trimestre. Este hecho y la decisión del Gobierno central de agotar la legislatura y convocar las elecciones generales en diciembre de 2015 condicionan y dan sustancia al debate político y al contenido presupuestario. Por dos razones. Primero, porque el Gobierno se ve obligado a casar la necesaria y obligada consolidación fiscal en marcha con medidas presupuestarias que permitan incrementar su popularidad. Y ello en

un escenario demoscópico que apunta como un imposible la reedición de una mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados y hace probable una pérdida sustancial de apoyo electoral. Segundo, porque de producirse un cambio de Ejecutivo, los PGE2016 podrían ser modificados de forma muy sustancial ya en el primer trimestre del ejercicio. Si el primer aspecto puede restar credibilidad al encaje de gastos e ingresos, el segundo incrementa la incertidumbre sobre su ejecución. En el otro lado del balance, la fuerte aceleración del crecimiento económico en 2015 y 2016 ayuda a

¹ Agradezco la asistencia de Fernanda Martínez (GEN) y los comentarios de Eduardo Bandrés. No obstante, la responsabilidad del trabajo es mía exclusiva.

** Catedrático de Economía Aplicada y Director de GEN, Universidad de Vigo.

que las cuentas cuadren y los objetivos de déficit puedan cumplirse.

El artículo se organiza en tres secciones. En el siguiente epígrafe comentamos someramente las grandes cifras del presupuesto y evaluamos la consistencia de las cifras presupuestarias. En el tercer apartado se analiza su encaje en el Programa de Estabilidad del Reino de España 2015-2018. Finalmente, se identifican algunos factores críticos para su ejecución y, en general, para el cumplimiento de los objetivos de déficit público para el conjunto de las Administraciones públicas (AA.PP.)

Las grandes cifras del presupuesto

En el cuadro 1 aparecen recogidas las tasas de variación del presupuesto para diversos agregados de gastos e ingresos públicos². Las cifras corresponden al presupuesto consolidado de la Administración central, que incluye a la Seguridad Social y una parte de los presupuestos de comunidades autónomas (CC.AA.) y corporaciones locales, la que tiene que ver con los diversos bloques de

transferencias. Los ingresos por tributos cedidos total o parcialmente (IVA, IRPF, impuestos especiales) no son incluidos. En términos de PIB, el gasto no financiero presupuestado (314.488 millones de euros) equivale al 27,5% del PIB español y supone algo más de la mitad del gasto público en España, una vez que se descuentan las transferencias a las administraciones subcentrales para evitar los problemas de doble contabilización. Por ello y aunque es verdad que dejamos fuera una parte sustancial del sector público español, los PGE2016 permiten aproximarnos a la dinámica presupuestaria global y su coherencia con los objetivos de déficit público.

Lo primero a resaltar es que los Presupuestos no son expansivos. Más bien al contrario. Con un crecimiento nominal del PIB previsto del 4% (3% crecimiento real y 1,1% de crecimiento del deflactor del PIB), el gasto no financiero total cae un -0,3%, lo que resulta de combinar una fuerte reducción del gasto de capital (-11,4%) y un leve crecimiento del corriente (0,3%). En este segundo caso, destaca sobremanera la subida de la remuneración de asalariados (4%), fruto de una subida salarial proyectada del 1%, el pago de la mitad pendiente de la paga extra de 2012 y el incremento en la tasa de reposición de funcionarios. Por su parte, los pagos por intereses descienden de forma notable (-5,6%), como consecuencia del abaratamiento en las emisiones de nueva deuda. Por el lado de los ingresos, contrasta el leve incremento de la recaudación impositiva prevista (0,3%) con el vigoroso repunte previsto para las cotizaciones sociales (6,5%). También es reseñable el divorcio entre la evolución de los ingresos de la Administración central y los recaudados por la Agencia Tributaria (AEAT), que aumentan un 4%. La explicación no se hallaría en el impuesto sobre sociedades, exclusivo del Estado, que crece al 5,5%. Las rebajas fiscales aprobadas por el Gobierno central y ya en marcha serían un factor explicativo, pero no exclusivo. Como se exponía en Lago-Peñas (2015b), haber optado por una previsión de ingresos en la parte baja del intervalo de confianza podría ser indicativo de futuras

Cuadro 1

Tasas de variación de diversos agregados presupuestarios consolidados. Presupuestos iniciales

(Porcentaje)

Agregado presupuestario	Variación 2016/2015
Impuestos	0,3
Cotizaciones sociales	6,5
Total ingresos no financieros	2,8
Gasto de personal	4,0
Gastos financieros	-5,6
Gasto corriente	0,3
Gasto de capital	-11,4
Total gasto no financiero	-0,3
Pro-memoria: PIB nominal	4,0

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2015a y 2015b).

² Para un análisis pormenorizado de los PGE2016 remitimos al lector al trabajo de José Felix Sanz y Desiderio Romero en este mismo número.

rebajas impositivas no expresamente recogidas en los PGE2016. Las declaraciones del ministro de Hacienda en la presentación de los Presupuestos refuerzan esta tesis³.

Los Presupuestos 2016 no son expansivos, más bien al contrario. Con un crecimiento nominal del PIB previsto del 4%, el gasto no financiero total cae un -0,3%, mientras que los ingresos no financieros aumentan un 2,8%. En consecuencia, el déficit de la Administración central se reduciría desde el 2,9% hasta el 2,2% del PIB.

En conjunto, los ingresos no financieros aumentan al 2,8%, significativamente menos que el PIB nominal, pero sustancialmente por encima de los gastos. Como resultado, el déficit público de la Administración central se reduciría en el importe previsto en el Programa de Estabilidad 2015-2018, desde el 2,9% hasta el 2,2% del PIB.

En definitiva, las medidas populares destinadas al conjunto de ciudadanos (como la rebaja en el

IRPF) o focalizadas en determinados colectivos (por ejemplo, las mejoras salariales y de otro tipo a los empleados públicos) se encajan en el presupuesto para que las cifras globales mantengan el tono contractivo de la política fiscal, se cumpla con los objetivos de déficit y se siga en la senda de rápida reducción del peso del gasto sobre el PIB. A ello nos referimos en el siguiente apartado.

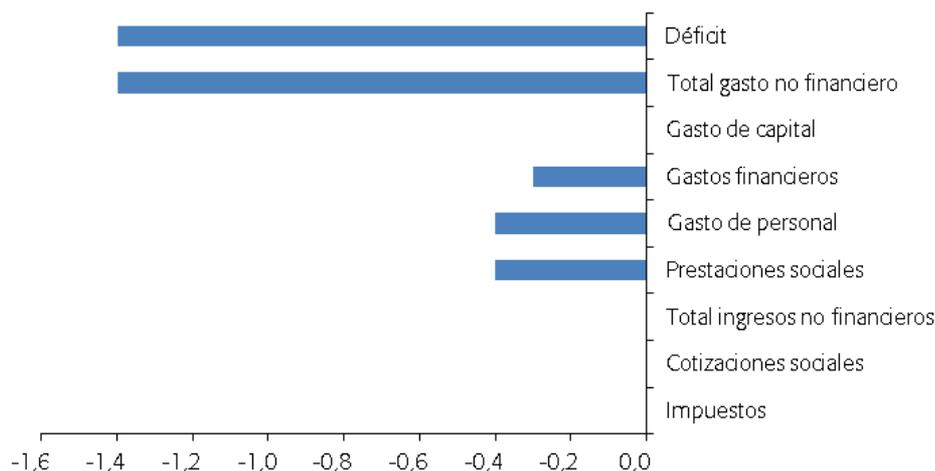
PGE2016 y Programa de Estabilidad 2015-2018

Aunque ya hemos anticipado que los PGE2016 respetan los objetivos de déficit para la Administración central contenidos en el escenario que dibuja el Programa de Estabilidad 2015-2018, resulta interesante analizar si la ruta es la prevista o existen disparidades notables, aun teniendo presente que los PGE2016 no incluyen los presupuestos de las administraciones subcentrales. El gráfico 1 recoge la variación prevista en varios agregados presupuestarios de gasto e ingreso público entre 2015 y 2016. La reducción prevista del déficit es

Gráfico 1

Descomposición del ajuste presupuestario del 2015 al 2016 contemplado en el Programa de Estabilidad del Reino de España 2015-2018

(En porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2015a).

³ http://economia.elpais.com/economia/2015/08/04/actualidad/1438679903_965091.html.

de 1,4% del PIB, que recaería exclusivamente sobre el lado del gasto. Tanto los impuestos como las cotizaciones sociales mantendrían su peso sobre el PIB. Las dos principales partidas de ajuste serían la de gastos de personal y las prestaciones sociales, que se reducirían -0,4 puntos porcentuales cada una. En este segundo caso, la principal explicación se encontraría en lo que ocurre con las prestaciones por desempleo, por la reducción en la tasa de paro y el agotamiento de prestaciones. La tercera partida más relevante para el ajuste a la baja sería la de los intereses de la deuda (-0,3%); los gastos de capital se mantendrían y el 0,3% restante se explicaría por crecimientos del gasto corriente por debajo del aumento del PIB nominal.

Al comparar el gráfico 1 con el cuadro 1 las cifras globales de gastos e ingresos no financieros encajan. Frente a un crecimiento del PIB nominal del 4%, los gastos no financieros caen y los ingresos aumentan cerca del 3%. Teniendo en cuenta lo apuntado para los tributos gestionados por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT) para las haciendas subcentrales, el crecimiento previsto de los ingresos para el conjunto de las AA.PP. se aproximaría a ese 4%. También encaja la partida de intereses de la deuda. Por su parte, las cotizaciones sociales aumentarían su peso en el PIB de cumplirse las previsiones del Gobierno. Donde las desviaciones respecto a lo anunciado son más notables es en los gastos de capital y la remuneración de asalariados públicos. Frente a un crecimiento similar al del PIB, los PGE2016 contemplan una caída notable del gasto de capital. Inversiones y transferencias de capital se reducen un 11,4%. Y, en sentido contrario, frente a una marcada minoración en el peso del gasto de personal prevista en el Programa de Estabilidad 2015-2018, la Administración Central prevé un crecimiento de la partida similar al del PIB nominal en 2016. Aunque es cierto que el empleo público en las administraciones subcentrales es muy superior en volumen y queda por ver cuáles son las decisiones que adoptan, la señal que envían los PGE2016 es claramente expansiva.

Probablemente los objetivos de reducción en gasto de personal contenidos en el Programa de

Estabilidad 2015-2018 sean excesivos y difícilmente compatibles con el mantenimiento de la calidad de los servicios públicos, sobre todo sin una reforma en profundidad de la función pública que reasigne recursos y mejore los incentivos.

Compensar las subidas salariales previstas con caídas adicionales en una inversión pública que ha experimentado severos recortes desde 2010 plantea desafíos en el medio y largo plazo para los fundamentales de la economía española.

Pero compensar las subidas salariales con caídas adicionales en una inversión pública que ha experimentado severos y sucesivos recortes desde 2010 plantea también desafíos en el medio y largo plazo para los fundamentales de la economía española. La revisión del Programa de Estabilidad parece inevitable, al menos en este punto.

Sobre la ejecución presupuestaria: previsiones para 2015 y perspectivas para 2016

El escenario macroeconómico es favorable para el cumplimiento de los objetivos de déficit para 2016. Las previsiones del Gobierno para 2015 y el año que viene están en línea con las de organismos internacionales y entidades españolas oficiales y privadas; y son razonables para los organismos públicos españoles independientes (Banco de España, 2015; AIReF, 2015b). Sobre todo y dada la aceleración que está experimentado el crecimiento del PIB, en aquellos casos en los que las revisiones son más recientes. Como muestra el cuadro 2, la expansión del PIB real en 2015 (3,3%) es similar a la última estimación de Funcas y del Consenso de esta misma fundación (3,2%) y cercana a la cifra que proporciona el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco de España (3,1%). Para 2016 las diferencias son similares y solo el FMI y la Comisión Europea (2,5% y 2,6% respectivamente) se alejan significativamente del 3% previsto por el Gobierno. En

todo caso y de nuevo, cabe esperar que la diferencia se estreche cuando se proceda a las revisiones en el tercer trimestre de 2015. Este crecimiento del PIB real y un aumento del deflactor del PIB de 0,5% en 2015 y de 1,1% en 2016 van a ayudar al cumplimiento de los objetivos por su efecto positivo sobre estabilizadores automáticos como el seguro por desempleo, sobre la recaudación impositiva y las cotizaciones sociales –aunque en este caso en menor medida, como más adelante se verá– y sobre el denominador de los objetivos de déficit y deuda pública, al venir expresados como porcentaje del PIB.

Cuadro 2

Perspectivas de crecimiento del PIB real para España. Organismos internacionales y Consenso de Funcas

(Porcentaje)

	2015	2016
PGE2015	3,3	3,0
Comisión Europea (Mayo 2015)	2,8	2,6
FMI (Junio 2015)	3,1	2,5
OCDE (Junio 2015)	2,9	2,8
Banco de España (Junio 2015)	3,1	2,7
Funcas (Septiembre 2015)	3,2	2,8
Consenso Funcas (Septiembre 2015)	3,2	2,8

Fuente: Elaboración propia.

No obstante, este vector claramente positivo viene acompañado por otros que plantean dudas e incertidumbres. En concreto hay que referirse a tres. Primero, el cierre del ejercicio actual. Segundo, el comportamiento y control presupuestario de los gobiernos subcentrales y la Seguridad Social. Y tercero, la posibilidad de cambio de Ejecutivo como consecuencia de las elecciones generales en diciembre.

Existen dudas sobre el cumplimiento de objetivos de déficit para 2015 y, de ahí, sobre la dimen-

sión del ajuste en 2016 para alcanzar el déficit comprometido en 2016. En este caso, la referencia fundamental es el informe de cumplimiento esperado de la AIReF (2015a). En síntesis, alcanzar el objetivo de déficit para 2015 es muy difícil. En lo fundamental está ocurriendo lo esperado (Lago-Peñas, 2014). Una buena parte de los gobiernos autonómicos están abocados a incumplir de manera sustancial los objetivos fijados para 2015, de forma que la desviación para el conjunto del subsector podría acabar en medio punto porcentual. Afortunadamente, las corporaciones locales alcanzarían un superávit del mismo orden de magnitud, frente al equilibrio que tenían como objetivo, de forma que se compensaría el peor desempeño autonómico. En el caso de la Seguridad Social también se proyecta la posibilidad de un incumplimiento que rondaría las cuatro décimas y que no podría ser compensado por la Administración central, que haría sus deberes, pero sin ofrecer un colchón de seguridad a otros subsectores. Las malas perspectivas respecto a la Seguridad Social tendrían que ver con el exceso de optimismo en los resultados en el cambio en el sistema de gestión de cobro de las cuotas y en las medidas de incentivo a la afiliación, que reducen la elasticidad recaudatoria de los nuevos empleos. Finalmente, si se preveía la existencia de un colchón financiero en las cuentas de la Administración central gracias a la aceleración de la actividad económica, diversas medidas puestas en práctica desde la aprobación del presupuesto lo han laminado.

La extrapolación de la ejecución presupuestaria en la primera mitad de 2015, acabaría situando el déficit conjunto de las AA.PP. alrededor del -4,6% del PIB, por encima del objetivo del -4,2%.

En concreto, la AIReF (2015a) estima que el efecto conjunto de las medidas de apoyo a las administraciones territoriales (*Fondo de Liquidez Autonómica y Fondo de Financiación de Pagos a Proveedores*), el adelanto a julio de la reforma del IRPF prevista para 2016, la liquidación defini-

tiva del sistema de financiación de las CC.AA. para 2013 y un importe del cupo y compensaciones financieras de la Comunidad autónoma vasca que apunta a ser menor al previsto, reducirían los ingresos de la Administración central del orden de cinco décimas. En definitiva, la extrapolación de lo observado en la primera mitad del año acabaría situando el déficit conjunto alrededor de -4,6%, por encima del Consenso de Funcas en junio de 2015 (4,4%) y cerca de la última previsión disponible de la Comisión Europea (-4,5%). En todo caso, hay que subrayar que la propia AIReF en la presentación del informe advierte que la desviación no es inevitable, siempre que la ejecución presupuestaria de los cuatro subsectores se moviese en lo que resta de 2015 no en la previsión media sino en la parte más favorable de cada uno de los intervalos de confianza estimados por el propio organismo.

Las desviaciones más recientes en el déficit de la Seguridad Social y las perspectivas demográficas a medio y largo plazo deberían hacer reflexionar sobre la necesidad de explorar fórmulas de financiación con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

En segundo lugar, existe una amplia convergencia en el diagnóstico de que existe un problema con el nivel autonómico de gobierno. Los organismos internacionales inciden en él como uno de los factores más perturbadores para la estabilidad fiscal en España (FMI, 2015; European Commission, 2015). En este caso, España constituye un caso de estudio interesante por la combinación de un elevadísimo grado de descentralización presupuestaria y la profundidad y duración de la recesión, que ha sometido a un exigente test de resistencia a las finanzas públicas. La realidad es que en los últimos siete años se han ensayado fórmulas muy diversas (Lago-Peñas, 2014a). Desde el *laissez-faire* de los primeros años de la crisis, pasando por el fuerte endurecimiento de la legislación en 2012, que se interpretó no sin motivo como un movimiento recentralizador pero que vino acompañado por una clara mejoría en el cumplimiento

de objetivos de déficit en 2012 y 2013, para llegar en 2014 a la renuncia a explotar los mecanismos legislativos disponibles e introducir mecanismos de financiación extraordinarios, que hacen más laxa la restricción presupuestaria regional. Probablemente sea necesario buscar una nueva solución que pasa por una estrategia con cuatro patas. Primero, dar una cuota de déficit mayor a las CC.AA. Su acervo competencial y su peso presupuestario lo justifican. Lo que no tiene mucho sentido es establecer una senda de recorte exigente para acabar incumpléndola sistemáticamente. Segundo, reformar el sistema de financiación autonómica para dar más autonomía de ingresos, pero también endurecer significativamente la restricción presupuestaria autonómica. Los mecanismos extraordinarios de liquidez, dañinos para lograr esa rigidez, deberían replegarse conforme avanzamos en una coyuntura económica ordinaria. Tercero, revisar la normativa de estabilidad presupuestaria para eliminar los mecanismos de supervisión, control y penalización no aplicables desde un punto de vista de economía política. Cuarto, aplicar de forma automática y rigurosa los mecanismos que se mantengan en la legislación.

La posibilidad de un cambio de Gobierno podría alterar significativamente los Presupuestos para 2016, incrementando así la incertidumbre sobre su ejecución y alterando la composición misma de ingresos y gastos públicos.

De forma complementaria, las desviaciones más recientes en el caso de la Seguridad Social y las perspectivas demográficas a medio y largo plazo deberían hacer reflexionar sobre la necesidad de explorar fórmulas de financiación con cargo a los PGE, como recomienda la AIReF (2015b), y alertar de que la cifra de expansión de la cotizaciones sociales prevista para 2016 puede ser excesiva; sobre todo porque el punto de partida resultaría claramente inferior al presupuestado en 2015. En este punto el Gobierno acaba de plantear la posibilidad de que una parte de las pensiones (viudedad y orfandad) se financien vía impuestos; solución que ya había puesto encima

de la mesa el sindicato Comisiones Obreras en el curso del debate sobre la reciente reforma del sistema de pensiones. Sea esta u otra, como la introducción de impuesto finalista propuesto por el PSOE en el debate presupuestario en curso, el Pacto de Toledo debería tratar la cuestión en la próxima legislatura.

Finalmente, hay que referirse a la posibilidad de cambio de Ejecutivo central en los próximos meses. Las encuestas electorales disponibles apuntan una fuerte caída en la intención de voto a los dos grandes partidos (PP y PSOE) y el auge de dos partidos nuevos (Podemos y Ciudadanos). En concreto, los barómetros del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) ponen de relieve que los dos partidos han sido capaces de atraer alrededor del 80% del voto a lo largo de la serie, pero que en el último año esa cifra ha caído hasta el 50%, en beneficio de los otros dos actores políticos señalados. Aunque el escenario puede matizarse en los próximos meses, la probabilidad de una mayoría absoluta parece muy baja. Gobierno en minoría débil o coalición son lo más probable, con lo que ello conlleva en términos de concesiones y pactos que pueden alterar significativamente los PGE2016 ya en una fase temprana de ejecución y del propio Programa de estabilidad fiscal en lo que queda de década. Incluso asumiendo los objetivos de déficit y deuda pactados con Bruselas, cabe esperar que la combinación de gastos e ingresos y la propia composición de ambos lados del presupuesto sea modificada.

Referencias

AIREF (2015a), *Informe de cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda*

pública y regla de gasto 2015 de las Administraciones Públicas, 17-7-2015.

– (2015b), *Informe sobre las previsiones macroeconómicas del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2016*, 29-7-2015.

BANCO DE ESPAÑA (2015), *Comparecencia ante la Comisión de Presupuestos del Congreso de los Diputados en relación con el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2016*, Banco de España, 18-8-2015.

COMISIÓN EUROPEA (2015), *Council Recommendation on the 2015 National Reform Programme of Spain and delivering a Council opinion on the 2015 Stability Programme of Spain*, 15-5-2015.

IMF (2015), *Spain: Article IV Consultation. Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Spain*, 14-8-2015.

LAGO-PEÑAS, S. (2014), "Presupuestos Generales del Estado 2015: entre las restricciones y la credibilidad", *Cuadernos de Información Económica*, 243: 25-32.

– (2015a), "La estabilidad presupuestaria en España: algunos ajustes necesarios", *Cuadernos de Información Económica*, 245: 55-62.

– (2015b), "Estabilidad fiscal: ¿sera suficiente con la mejora de la coyuntura económica?", *Cuadernos de Información Económica*, 247: 47-54.

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2015a), *Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2015-2018*.

– (2015b), *Proyecto Presupuestos Generales del Estado 2016*.