

Presupuestos sin reformas para acercarse al objetivo de déficit

Ana Aguerrea y Susana Borraz*

El buen comportamiento de los ingresos tributarios en la primera parte del año, gracias a la contribución del ciclo económico, y el estancamiento del nivel de gasto discrecional de los departamentos ministeriales auguran una reducción significativa del déficit del Estado. Sin embargo, el documento presupuestario sigue sin incorporar reformas que la Comisión Europea viene considerando claves para salir del Procedimiento de Déficit Excesivo, como modificaciones en la imposición indirecta: IVA o impuestos ambientales. Tampoco se incluyen otras reformas que se encuentran en proceso de estudio y que afectan al resto de subsectores, como la Seguridad Social y las administraciones territoriales. Estas últimas, en especial las comunidades autónomas, van a incrementar sus recursos con la aprobación de los nuevos presupuestos, favoreciendo su acercamiento al cumplimiento del objetivo, mientras se desarrollan trabajos para la definición de un nuevo modelo de financiación autonómica.

Por segundo año consecutivo, los Presupuestos Generales del Estado (PGE) prevén el cumplimiento de los objetivos de estabilidad sin incorporar reformas estructurales ni modificaciones de calado en la política fiscal. Esta caracterización de los presupuestos, junto con su tardía aprobación, a 26 de junio en el Pleno del Senado, lo configuran como un presupuesto de transición a la espera de iniciar la elaboración de los PGE-2018.

El objetivo de déficit del conjunto de administraciones públicas está fijado para 2017 en un 3,1% del PIB. El cierre de 2016 situó al Estado en

una peor posición que el resto de administraciones para cumplir con el objetivo fijado para el ejercicio posterior: un 2,5% de déficit sobre PIB, tres décimas por encima del objetivo individual, correspondiendo por tanto al Estado el mayor ajuste este año -1,4 puntos porcentuales del PIB-. Teniendo en cuenta que en los últimos ejercicios no se ha registrado una reducción de esta magnitud en las cuentas del Estado, queda en duda su capacidad para hacer frente al objetivo del presente ejercicio. En contraste, las administraciones territoriales se situaron en una posición bastante más favorable al cierre de 2016 para cumplir con sus objetivos en el ejercicio siguiente: las corporaciones loca-

* Afi-Analistas Financieros Internacionales.

les incrementaron su nivel de superávit (del 0,5% al 0,6% del PIB) y las comunidades autónomas lograron una consolidación de casi un punto del PIB, a pesar de incumplir ligeramente con el objetivo del agregado (0,82% del PIB frente al 0,7% establecido).

En el presente artículo, evaluamos la factibilidad del ajuste que debe realizar el subsector Estado en 2017 a la luz de una serie de cuestiones que suscitan los nuevos presupuestos:

- ¿Son factibles las previsiones de ingresos una vez superados los ejercicios de mayor impacto de la reforma de la imposición directa (IRPF y sociedades)?
- ¿La continuidad de las medidas adoptadas en materia de elevación de pagos fraccionados en el impuesto sobre sociedades será suficiente para avalar las previsiones en esta figura impositiva?
- ¿Con qué presión fiscal se prevé cerrar el ejercicio y cómo se sitúa en el contexto de la Unión Europea?

- ¿Se anticipan cambios significativos en la composición y evolución del gasto público estatal o se ha adoptado una política continuista con los últimos ejercicios?
- ¿Ha tocado mínimos la inversión estatal? ¿Es previsible que repunte en el ejercicio en vigor, o la aprobación tardía de los PGE supondrá un nuevo contratiempo para la recuperación de un nivel óptimo?
- Balance del PGE-2017 para las administraciones territoriales: a la espera de sendas reformas de los sistemas de financiación territorial, ¿se prevén mejoras para comunidades autónomas y corporaciones locales en el año en curso?

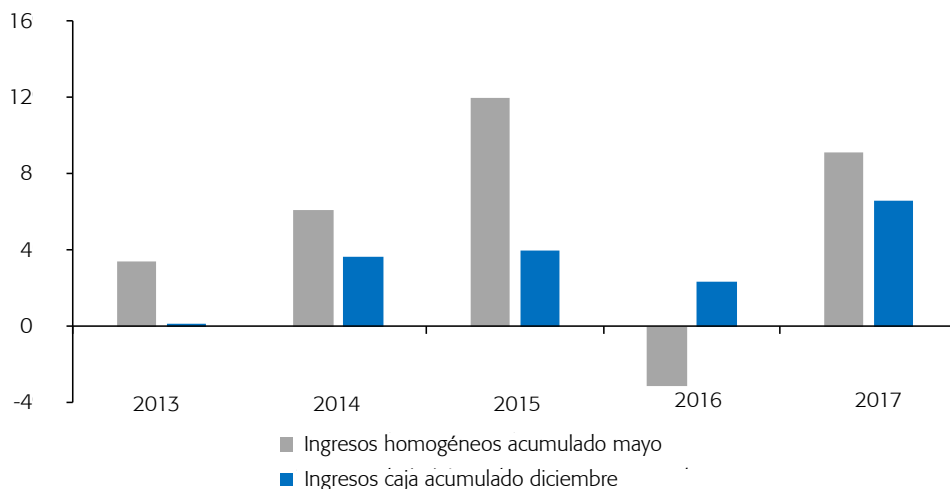
Previsiones de ingresos: factibilidad y suficiencia de las últimas medidas adoptadas en materia tributaria

Tras un ejercicio 2016 marcado por el efecto de la reforma de la imposición directa de 2015, que diluyó significativamente el aumento en recaudación asociado al crecimiento económico,

Gráfico 1

Previsión de crecimiento de los ingresos tributarios y tasas de crecimiento acumulado hasta mayo

(En porcentaje de variación interanual)



Nota: Las tasas de variación de 2017 corresponden a los ingresos tributarios acumulados hasta mayo en términos homogéneos y a la previsión de crecimiento de los PGE-2017.

Fuentes: IGAE y PGE-2017.

los PGE-2017 prevén un crecimiento de los ingresos tributarios del 7,9% en términos homogéneos, muy superior al registrado en 2016. Las buenas expectativas de crecimiento del PIB y de la demanda interna en términos nominales, y en particular la remuneración de asalariados, son los factores que explican el incremento esperado de las bases imponibles del 5,5%, superior al 4,3% de 2016.

Esta variación está en línea con la evolución observada hasta mayo para el conjunto de principales figuras tributarias (IRPF, IVA, sociedades e impuestos especiales), que crecen un 9,1% acumulado en términos interanuales, registrando la segunda mejor tasa hasta dicho mes desde 2013 (gráfico 1).

El buen comportamiento proyectado se apoya principalmente en la subida del IVA, para el que se espera recaudar 4.600 millones de euros más que en 2016, y en el IRPF, que tras dos ejercicios con la recaudación estancada en torno a los 72.500 millones de euros, se estima un crecimiento del 7,7%, alcanzando los 78.000 millones, una cifra histórica que supera la recaudación obtenida en los años precrisis (cuadro 1). El Gobierno explica esta evolución a través de las expectativas de crecimiento nominal (4,1% anual) y de la recaudación de los primeros meses del año, disponibles en el momento de presentar el proyecto presupuestario.

En lo que respecta al IVA, la previsión presupuestaria es bastante factible, ya que hasta mayo se ha consolidado un elevado crecimiento interanual (9% en términos homogéneos) que se

explica, no solo por el comportamiento del gasto final sujeto al tributo, sino también por una regulación más estricta en la concesión de aplazamientos. Si descontamos este último factor normativo, la tasa de variación en IVA está en línea con la estimación presupuestaria.

Pese al importante incremento interanual esperado y considerar alcanzable el nivel proyectado de recaudación, el impuesto sobre sociedades (24.399 millones de euros) continuará siendo la única figura de los grandes impuestos estatales que todavía no recupera los niveles de recaudación anteriores a la crisis.

Sin embargo, el objetivo en IRPF es bastante más ambicioso y se apoya en la previsión de crecimiento del salario medio y con ello, de los tipos medios de retención. En el periodo 2014-2016 el nivel de recaudación se ha mantenido prácticamente, de forma que el impacto recaudatorio motivado por el crecimiento ha sido absorbido por el efecto, más amplio de lo previsto, de la rebaja fiscal, con resultados en 2015 y 2016, que supuso 5.984 millones de euros menos en el ejercicio 2015 y 6.489 millones en 2016. Aunque la recaudación recupera dinamismo una vez superado el impacto de la reforma, la tasa de variación se encuentra todavía a distancia de las previsiones de los PGE, con un 4,3% de crecimiento hasta mayo frente a un 7,7% previsto. Si a esto se añade que en los primeros cinco meses se ha ejecutado un 40,2% de la previsión, estaríamos todavía a más

Cuadro 1

Evolución y previsiones de las principales figuras tributarias

(Millones de euros y tasas de crecimiento)

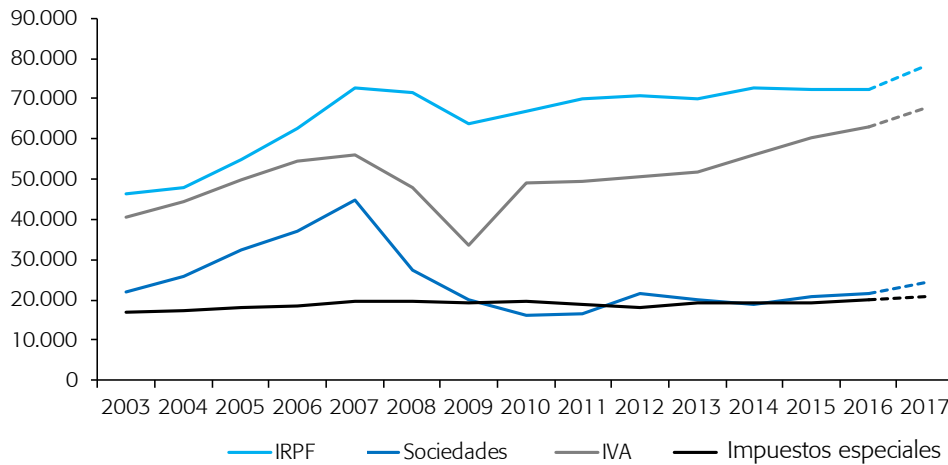
	2015	2016	2017	% var. 2015/2016	% var. 2016/2017
IRPF	72.346	72.416	78.027	0,1	7,7
Impuesto sobre sociedades	20.649	21.678	24.399	5,0	12,6
IVA	60.305	62.845	67.463	4,2	7,3
Impuestos especiales	19.147	19.866	20.770	3,8	4,5

Fuente: IGAE y PGE-2017.

Gráfico 2

Evolución de las principales figuras tributarias

(Millones de euros)



Fuentes: AEAT y PGE-2017.

de un punto porcentual de la ejecución promedio sobre cierre de los últimos seis años. Por tanto, podría preverse un error de estimación al alza en la figura del IRPF en torno a los 2.000 millones de euros.

Por último, sociedades es el impuesto para el que se espera un mayor incremento interanual, que se explica, en parte, por la afectación del pago fraccionado de abril a las medidas aprobadas en 2016 y por las buenas expectativas sobre beneficios empresariales. Ambos factores, junto a la positiva evolución del pago fraccionado en abril, 5.967 millones de euros, contribuyen a considerar el nivel de 24.399 millones fijado presupuestariamente como alcanzable. Pese a ello, el impuesto sobre sociedades continuará siendo la única figura de los grandes impuestos estatales que no recupera los valores recaudatorios precrisis (gráfico 2). Mientras que IVA e IRPF superaron ya en 2014 las cuantías recaudadas en 2007 (máximos históricos de la serie), el impuesto sobre sociedades todavía se encuentra en la mitad del valor de lo recaudado en dicho ejercicio (20.000 millones de euros menos).

En todo caso, hay que subrayar el contraste entre el crecimiento de los recursos tributarios (el

85% del total de los recursos no financieros), y la caída de los ingresos no tributarios (en su mayoría provenientes de diferencias entre los valores de reembolso y emisión de deuda pública debido a los bajos tipos de interés de las nuevas emisiones) que condicionan la evolución total, resultando una variación del conjunto de ingresos no financieros del -0,3% respecto al cierre de 2016.

Este escenario de ingresos nos parece factible, si bien existe cierto riesgo a la baja de no alcanzar estrictamente los objetivos de ingresos tributarios (como ya ocurrió en 2016), sobre todo en lo que respecta al IRPF, pudiendo quedarse 2.000 millones por debajo de los 5.600 de incremento esperado.

Nivel de presión fiscal prevista a cierre de ejercicio

El Presupuesto General del Estado y la *Actualización del Programa de Estabilidad 2017-2020* sitúan la presión fiscal a cierre de 2017 con un ligero incremento de medio punto porcentual de PIB con respecto a la de 2016. Esta previsión sigue colocando a España entre los países con menor presión fiscal del conjunto de la Unión Europea (UE).

Si se incluyen todos los ingresos tributarios (correspondientes a todos los subsectores: administraciones territoriales y seguridad social), España se situaba en 2016 a 8,3 puntos porcentuales de la presión fiscal de Francia y 7,2 puntos de la de Alemania (gráfico 3).

En el *Informe sobre España 2017, con un examen exhaustivo relativo a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos*, elaborado por la Comisión Europea (2017), ya se advertía que España había incrementado la proporción de ingresos tributarios sobre el PIB menos que la media de la UE y que la eurozona. El informe destacaba también que los pesos de los impuestos indirectos, directos y las cotizaciones sociales son prácticamente equiporcionales en el conjunto de los ingresos tributarios. En este sentido, la Comisión volvía a alertar sobre la baja proporción que representa la imposición sobre el consumo en el total, lo que está relacionado con una fuerte brecha en materia de IVA. Esta brecha es un indicador de los ingresos por IVA teóricamente no percibidos por aplicar tipos específicos a algunos bienes y servicios, expresada como el porcentaje de ingresos que podrían recaudarse si todos se gravaran al tipo normal y asumiendo el pleno cumplimiento de las obligaciones tributarias. La aplicación de exenciones o

tipos reducidos sobre algunos bienes y servicios conduce en España a registrar una mayor brecha en el IVA que la media de la UE (59% frente a una media UE del 44% en 2014). La Comisión Europea ha procedido, partiendo del modelo Euromod, a simular el impacto en recaudación

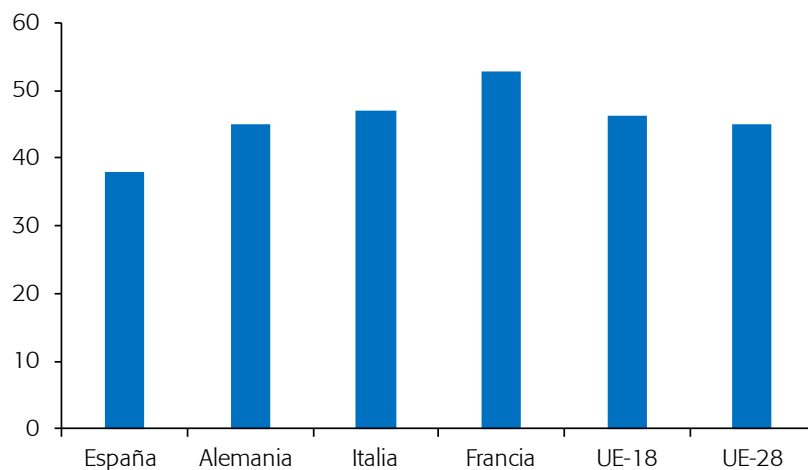
La Comisión Europea advierte sobre la importante brecha recaudatoria existente en el IVA, principalmente por la aplicación de tipos específicos de carácter reducido a determinados bienes y servicios. Una elevación del tipo superreducido al 10% aumentaría los ingresos en un 0,2% del PIB, y la aplicación de un tipo único del 21%, en un 1,4% del PIB. En ambos casos, la Comisión recomienda amortiguar los posibles efectos regresivos con transferencias sociales.

de la reducción de dicha brecha. Bajo distintos escenarios, los ingresos públicos podrían incrementarse entre el 0,2% del PIB elevando el tipo superreducido al 10%, y el 1,4% del PIB, si se aplicara un único tipo al 21%. Como este tipo de medidas arrastra efectos regresivos, la Comisión recomienda amortiguarlos a través de transferencias sociales.

Gráfico 3

Presión fiscal en la UE (ingresos tributarios), 2016

(En porcentaje del PIB)



Fuente: Eurostat.

Los PGE-2017 ignoran de nuevo estas recomendaciones en materia de IVA, explicando el crecimiento previsto (7,3%) gracias a las expectativas de mejora del gasto final sujeto a IVA (consumo de los hogares, compra de vivienda nueva, etc.) y modificaciones en la normativa, limitadas a condiciones más estrictas en la concesión de aplazamientos que se aprobaron en el RDL 3/2016.

También elude el PGE-2017 otras recomendaciones dirigidas a la imposición medioambiental y sobre la propiedad inmobiliaria. Los impuestos medioambientales alcanzan en España un peso aproximado del 1,8% del PIB (2014) frente al 2,5% en la UE. De hecho, el informe señala que los impuestos sobre el transporte solo proporcionan la mitad de ingresos que la media de la UE, con un nivel muy bajo de los impuestos especiales sobre la gasolina sin plomo y el gasóleo. No obstante, es previsible que la regulación y armonización de la imposición medioambiental sea uno de los aspectos que se aborden por la Comisión de Expertos para la reforma de la financiación autonómica.

En relación a la imposición sobre la propiedad inmobiliaria, también ha destacado la Comisión la ausencia de modificaciones importantes en los últimos años, salvo en lo relativo a la eliminación gradual de la desgravación de los pagos de intereses hipotecarios. La Comisión, en su informe, aboga

por impuestos recurrentes sobre la propiedad por resultar menos perjudiciales para el crecimiento y preferibles a los impuestos sobre transacciones, permitiendo una asignación más eficiente de los activos y una mayor movilidad laboral. No obstante, hay que tener en cuenta que los cambios de calado en este ámbito, aunque afectan a figuras tributarias estatales, tienen impacto en las administraciones territoriales, que gozan de cesión parcial de la capacidad tributaria con distinto alcance.

Política de gasto: ¿punto de inflexión o continuidad?

El gasto no financiero del Estado se sitúa para 2017 en 153.853 millones de euros, lo que supone un incremento del 1,1% si lo comparamos con el gasto efectivamente realizado. Esta contenida trayectoria presupone que la reducción del déficit se logrará a través de la evolución de ingresos por el ciclo económico.

Recordemos que el punto de partida, el gasto liquidado del Estado en 2016, fue objeto de varias medidas procedimentales para su contención: la aprobación de un acuerdo de no disponibilidad y el cierre anticipado del gasto. En cambio, en el presente ejercicio la tardía aprobación del presupuesto puede suplir la necesidad de aplicar nuevamente este tipo de medidas de consolidación presupuestaria, ya que la ejecución del mismo

Cuadro 2

Propuesta de distribución del techo de gasto 2017

(Millones de euros y tasas de crecimiento)

	2016	2016 ejecución	2017	% var. s/ppto. 2016	% var. s/liquid. 2016
Techo de gasto	123.394	116.723	118.337	-4,1	1,4
Intereses	33.490	32.006	32.171	-3,9	0,5
Otros gastos no ministeriales	31.740	29.857	31.492	-0,8	5,5
Clases pasivas	13.651	13.537	13.994	2,5	3,4
Otras relaciones financieras AA.TT.	916	897	931	1,6	3,8
Relaciones financieras UE	13.758	12.173	13.250	-3,7	8,8
Resto	3.415	3.250	3.317	-2,9	2,1
Gasto no financiero ministerios	188.624	178.586	182.000	-6,0	-0,3

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública.

será limitada y, en particular, es de esperar que los gastos de capital se queden por debajo de la previsión.

De todos modos, atendiendo al techo de gasto, y tras descontar los compromisos no discrecionales (intereses, clases pasivas, otras relaciones financieras con las administraciones territoriales y las relaciones financieras con la UE, entre otros), las obligaciones previstas de carácter discrecional, correspondientes al disponible para los departamentos ministeriales serán objeto de un ajuste del 6% sobre el PGE-2016 y del 0,3% sobre el gasto liquidado (cuadro 2). Por tanto, el margen disponible de forma efectiva para reorientar la política de gasto ministerial en 2017 es prácticamente nulo, esperándose a estos efectos una política continuista.

Tras descontar los compromisos no discrecionales, el margen disponible de forma efectiva para reorientar la política de gasto ministerial en 2017 es prácticamente nulo, esperándose a estos efectos una política continuista.

Por capítulos de gasto, se prevé un aumento moderado en gastos de personal (+1%), alineado

con la actualización de retribuciones prevista, así como de los gastos financieros (+0,5%). Estas subidas en el gasto de personal y en los gastos financieros (el 32% del gasto no financiero total), son compensadas en su mayor parte con caídas en las transferencias corrientes, para las que se prevé un ajuste del -1,2% sobre el presupuesto liquidado (unos 1.000 millones de euros). Si se descuentan las partidas pendientes de aplicación presupuestaria en ejercicios anteriores que se incorporan a 2017 (1.818 millones de euros del epígrafe de inversiones reales correspondientes al Ministerio de Defensa), los gastos de capital aumentan discretamente (+2,4%), tan solo unos 300 millones de euros sobre el nivel ejecutado en 2016.

Analizando las transferencias corrientes sujetas a mayores ajustes, es el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) el que prevé una reducción más sensible en términos de presupuesto, aproximadamente 2.300 millones menos de euros, condicionada por la mejora esperada en el mercado laboral (cuadro 3). Esta previsión está alineada con el ajuste en prestaciones con que cerró el SEPE en 2016 (-1.971 millones de euros) como consecuencia principalmente de una reducción del 10% de los beneficiarios, manteniéndose constante la tasa de cobertura 2015-2016 en el 55%. En cam-

Cuadro 3

Transferencias corrientes del Estado

(Millones de euros)

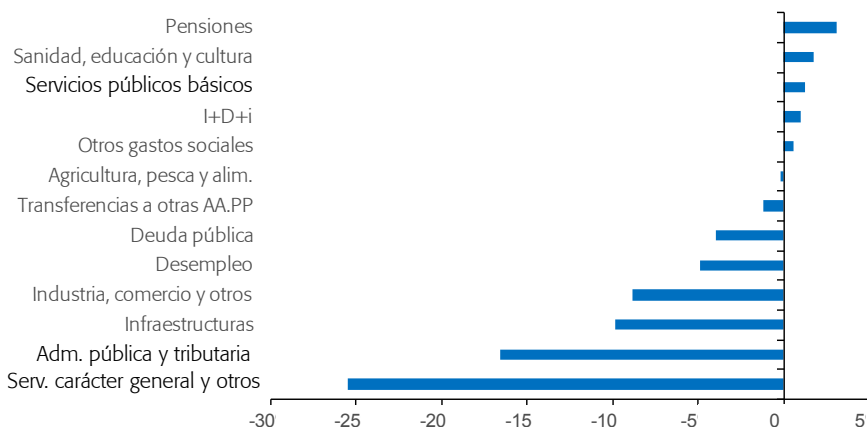
	Ppto. inicial 2016	Ppto. inicial 2017	% var. 2017-2016	Var. 2017-2016 (mill €)
Clases pasivas	13.651	13.994	2,5	343
Aportación a la UE	13.445	12.916	-3,9	-529
Aportación a la Seguridad Social	13.143	13.056	-0,7	-87
Servicio público de empleo	3.922	1.623	-58,6	-2.298
Agencia Tributaria	865	965	11,6	100
Resto actuaciones	9.990	9.711	-2,8	-279
Total sin AA.TT.	55.015	52.265	-5,0	-2.750
Sistema financiación CC.AA.	17.388	17.548	0,9	160
Sistema financiación CC.LL.	16.408	16.149	-1,6	-259
Financiación AA.TT.	33.797	33.698	-0,3	-99
Total	88.812	85.963	-3,2	-2.849

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública y Afi.

Gráfico 4

Distribución del gasto (capítulos I a VIII) consolidado del Estado

(Variación respecto al presupuesto de 2016)



Nota: La reducción del área de actuaciones de carácter general está condicionada por la disminución del Fondo de Financiación a CC.AA. (FLA), sin impacto en déficit.

Fuente: PGE-2017.

bio, la aportación prevista a la Seguridad Social (complemento de pensiones mínimas, pensiones no contributivas, protección familiar, etc.) y a las administraciones territoriales se mantendría prácticamente constante respecto a 2016.

Por políticas de gasto (gráfico 4), el significativo incremento de las pensiones (+3,1%) se realiza a cuenta de ajustes en el gasto no financiero destinado a desempleo (transferencias al SEPE), transferencias a otras AA.PP., infraestructuras y servicios de carácter general.

Por tanto, los principales cambios en la política de gasto del Estado y por capítulos presupuestarios corresponden a modificaciones en las transferencias corrientes condicionadas por factores externos (transferencias del SEPE por la evolución del mercado laboral) y la actualización de las pensiones y nuevas incorporaciones al sistema. Este ajuste permite una ligera acomodación de las remuneraciones de personal.

Política de inversiones: ¿se recupera el nivel de inversión estatal?

La inversión estatal, incluyendo las transferencias de capital, prevista para 2017 es de 15.889

millones de euros (cuadro 4). Esta cifra es superior en un 9,4% a la correspondiente a 2016 y, por tanto, rompe con la línea de estabilidad inversora mantenida desde 2014, tras el mínimo alcanzado en 2013 con 10.657 millones de euros. Sin embargo, hay que realizar un estudio de las componentes de la inversión para determinar la robustez de la conclusión obtenida únicamente de la valoración de los importes monetarios.

Se produce una reducción efectiva en los créditos destinados a inversiones estatales (descontando los recursos del Ministerio de Defensa correspondientes a ejercicios anteriores), reforzando su caída en términos de PIB desde 2011 hasta situarlos en un nuevo mínimo del 1,2% del PIB.

Destaca el aumento de las inversiones reales de un 46,8%, si bien, buena parte del mismo se explica por la incorporación de 1.818 millones de euros para atender compromisos de pago asociados a programas especiales de armamento que se gestionan desde el Ministerio de Defensa. En

Cuadro 4

Gasto del Estado en inversiones y transferencias de capital

(Millones de euros)

Capítulos	Presupuestos iniciales							
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	% var. 2017/2016
VI. Inversiones reales	5.793	4.541	3.910	3.254	3.411	3.632	5.330	46,8
VII. Transferencias de capital	9.208	5.764	4.734	8.935	9.501	8.873	8.542	-3,7
Total gasto de capital no financiero	17.013	12.317	10.657	14.203	14.927	14.521	15.889	9,4

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública.

todo caso, esta cuantía no tiene impacto en el déficit público de 2017, al corresponder a entregas realizadas en ejercicios anteriores. La eliminación del efecto de este hecho, implica un descenso de las inversiones hasta 3.412 millones de euros, importe en el que va incluido el aumento de los créditos destinados a la modernización de la justicia.

Los dos ministerios con mayor capacidad inversora experimentan una reducción de su dotación: un 3,6% en el caso del Ministerio de Fomento, con 1.770 millones de euros, de los que la mayor parte se dedica a infraestructuras de carreteras y ferroviarias; y un 7,8% en el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, con 787 millones de euros, cuyo destino principal son las infraestructuras hidráulicas.

Por su parte, las transferencias de capital descienden un 3,7% respecto al ejercicio anterior, fundamentalmente como consecuencia de la reducción de los créditos dirigidos a la subsidación de préstamos. Las partidas a las que se dedican mayores recursos son las correspondientes a la financiación de los costes del sistema eléctrico (un 43,9%), administraciones territoriales (un 16,9%) y programas de investigación (un 14,6%).

En definitiva, con las consideraciones expuestas anteriormente, se puede afirmar que en el presupuesto de 2017 se produce una reducción efectiva en los créditos destinados a las inversiones estatales (descontando los 1.818 millones de ejercicios anteriores correspondientes al Ministerio

de Defensa), reforzando su caída en términos de PIB desde 2011 hasta situarlos de nuevo en un mínimo del 1,2% del PIB.

La consecución del objetivo individual de déficit del subsector Estado resulta complicada ante el exigente objetivo fijado para el ejercicio. Aun así, la previsión de desviación del conjunto de las administraciones públicas de momento se sitúa entre dos y tres décimas de PIB.

Además, es preciso subrayar que, atendiendo a la fecha en la que entra en vigor el presupuesto, se hace previsible que los gastos de capital efectivamente realizados se quedarán por debajo del volumen aprobado, como consecuencia de procedimientos más dilatados de tramitación, concediendo al Estado un margen adicional para cumplir el objetivo de déficit.

Balance de los PGE para las administraciones territoriales

Recursos previstos para las comunidades autónomas

Por primera vez, el Estado ha acompañado el proyecto de PGE de este año con una comunicación en la que explicaba el detalle de las entregas a cuenta definitivas –en total 92.339 millones de

euros— para cada una de las comunidades autónomas, junto con los importes previstos de la liquidación provisional de 2015. Esta previsión supone un incremento significativo de 5.585 millones de euros con respecto a los importes que se notificaron a las comunidades autónomas en el ejercicio anterior con respecto al mismo ejercicio. En cambio, la liquidación provisional correspondiente a 2015 se mantendría en un nivel similar a la de 2014, con 7.405 millones, repitiendo un resultado excepcionalmente positivo. Por tanto, con la reciente aprobación de los PGE-2017, los recursos del sistema para las comunidades autónomas aumentan en un 5,7%, lo que implica que van a disponer de 5.390 millones de euros adicionales con respecto a los que registraron en 2016 por este concepto.

El incremento previsto de recursos se concentra en cinco comunidades autónomas (Cataluña, Comunidad Valenciana, Andalucía, Madrid y Canarias) que acumulan el 75% del aumento. El incremento más significativo, teniendo en cuenta su peso relativo, corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias y se explica por la incorporación al proyecto presupuestario de la disposición

final décimo sexta, que modifica la Ley 22/2009, de 18 de diciembre. Esta modificación suprimiría —con efectos desde la liquidación de 2015, impacto inmediato en el presupuesto de 2017 y con vigencia indefinida— el párrafo tercero de la disposición adicional segunda de la citada Ley en relación a la consideración de los recursos del Régimen económico fiscal de Canarias en el cálculo de la capacidad fiscal y en la financiación per cápita de dicha comunidad autónoma.

No obstante, se amortigua transitoriamente dicho impacto, al minorar para 2015 y 2016 el resultado financiero que se derive de dicho cambio normativo en un 57% en 2015 y un 30% en 2016. Con todo ello, el incremento de recursos para Canarias en 2017 se eleva a 474 millones de euros, de los cuales 219 millones se explican por la liquidación del sistema (Fondos de Convergencia).

Recursos previstos para las corporaciones locales

Los recursos destinados a las entidades locales descienden levemente, situándose en 16.149 millones de euros frente a los 16.408 millones de euros presupuestados para 2016.

Cuadro 5

Resultados del modelo de participación de las entidades locales en los tributos del Estado 2004-2014

(Millones de euros y porcentaje de crecimiento)

Concepto de financiación	Financiación definitiva 2004	Financiación definitiva 2014	Δ %
Financiación de los municipios incluidos en el modelo de cesión	4.619,91	6.943,23	50,3
Cesión impuestos estatales	661,24	871,81	31,8
IRPF	316,82	454,90	43,6
IVA	253,58	327,14	29,0
Impuestos especiales	90,84	89,77	-1,2
Fondo complementario financiación	3.958,67	6.071,42	53,4
Financiación de los municipios no incluidos en el modelo de cesión	3.182,55	4.568,24	43,5
Total financiación de los municipios	7.802,46	11.511,47	47,5
Financiación de las provincias			
Cesión impuestos estatales	583,00	732,11	25,6
IRPF	230,71	318,27	38,0
IVA	249,60	316,02	26,6
Impuestos especiales	102,69	97,82	-4,7
Fondo complementario financiación	2.966,35	4.448,56	50,0
Otros conceptos de financiación	512,63	689,22	34,4
Total financiación de las provincias	4.061,98	5.869,89	44,5
Total financiación de las entidades locales	11.864,44	17.381,36	46,5

Fuente: PGE-2017 (Ministerio de Hacienda y Función Pública).

En la documentación del presupuesto se hace balance de la evolución de la financiación local desde 2004 hasta 2014, este último ejercicio liquidado definitivamente en 2016. Se observa (cuadro 5) que el sistema actual ha sido más ventajoso para los municipios incluidos en el modelo de cesión, cuyos rendimientos han aumentado un 50,3% en el período, frente al 43,5% del resto de municipios y al 44,5% de las provincias.

Conclusiones: unos presupuestos de transición

Del análisis de los PGE-2017 se puede concluir que:

- No se asume ninguna reforma fiscal de calado que pudiera impactar de forma significativa en la recaudación y/o el gasto público. La evolución de los ingresos tributarios descansa en la confianza en el ciclo y en la continuidad de las medidas de carácter tributario aprobadas a final de 2016 (incremento de pagos fraccionados en sociedades y mayores restricciones en la concesión de aplazamientos en IVA). La presión fiscal seguirá situándose en el tramo más bajo de la comparativa con la UE.
- La política de gasto es continuista con el cierre de 2016: el nivel de gasto discrecional en manos de los departamentos ministeriales se mantiene y se confía en el ajuste de las transferencias corrientes al SEPE –a consecuencia de menores necesidades–, para compensar limitados crecimientos en la partida de remuneraciones y el incremento de recursos del sistema de financiación autonómico.
- La inversión sigue sin recuperarse, cayendo aún más en términos efectivos (descontado el impacto de la incorporación de gasto en defensa realizado en ejercicios anteriores). En 2017, y aún a la espera de que el retraso en la elaboración presupuestaria provoque dificultades en su ejecución ínte-

gra, la inversión estatal se situaría en un mínimo del 1,2% PIB, quedando solo por encima del mínimo del 1% previsto en 2013.

- El PGE-2017 es bastante neutro para las administraciones locales, mientras que va a representar un importante repunte de recursos de más de medio punto porcentual del PIB para las comunidades autónomas. Con estas expectativas, es probable que ambas administraciones sitúen su saldo no financiero a un nivel similar al que cerraron 2016.
- El análisis se ha restringido al Presupuesto del Estado como subsector del conjunto de administraciones públicas y por tanto, no se ha entrado a evaluar el presupuesto de la Seguridad Social. No obstante, hay que destacar que el documento presupuestario en su conjunto no incorpora ninguna reforma del sistema de la Seguridad Social que logre amortiguar el fuerte desequilibrio que viene presentando este subsector, dejando este reto pendiente de lo que pueda acordarse en el marco del Pacto de Toledo.
- Con estos planteamientos, la consecución del objetivo individual de déficit para el Estado resulta complicada: aunque la dinámica de ingresos esperada es positiva, el objetivo de IRPF se quedará previsiblemente por encima de la previsión al menos en dos décimas del PIB, y por otra parte, aunque el presupuesto de gastos es claramente continuista con el cierre de 2016, se detectan algunas tensiones (incremento de recursos autonómicos, actualización de retribuciones, reducción demasiado optimista del gasto en compras de bienes y servicios, etc.) que pueden amortiguar los ajustes previstos. Aun así, la previsión de desviación con respecto al objetivo del conjunto de las administraciones públicas (3,1% PIB) de momento se sitúa entre las dos o tres décimas, gracias nuevamente a la esperable contribución positiva de las corporaciones locales al registro de un nuevo superávit. No obstante, algunas posibles tensiones podrían incorporarse durante

el ejercicio vigente de la mano de distintos *one-off* como la resolución de la quiebra de las autopistas radiales en Madrid y la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el impuesto sobre plusvalías de los ayuntamientos cuando no hay incremento de valor.

Referencias

COMISIÓN EUROPEA (2017), *Informe sobre España 2017, con un examen exhaustivo relativo a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos*, Bruselas, 22 de febrero de 2017.