



ESCUELA DE FORMACIÓN CONFEDERAL **ELADIO VILLANUEVA**

**GUÍA
PARA ENTENDER
EL PAPEL
DEL SECTOR PÚBLICO
EN EL ESTADO
ESPAÑOL**

**2016
PRESUPUESTOS
GENERALES
DEL ESTADO**

Nº 152 - MAYO 2016

BOLETÍN

INFORMATIVO



Los Presupuestos Generales del Estado 2016

Guía para entender el papel del sector público en el Estado español

Índice

Introducción

Primera parte. Presupuesto y sector público en el Estado Español

1. Los Presupuestos Generales del Estado: conceptos y aclaraciones previas
 - 1.1. Conceptos previos
 - 1.2. Saldo presupuestario, déficit y deuda
 - 1.3. Las grandes partidas presupuestarias
2. El papel del sector público en el Estado español en las últimas décadas
 - 2.1. Programas neoliberales de política económica e instrumentos de aplicación
 - 2.2. Elementos generales de la evolución del sector público español
 - 2.3. Las empresas públicas y la política de privatizaciones

Parte 2. Análisis de los Presupuestos Generales del Estado 2016

3. Los elementos básicos del PGE 2016
 - 3.1. Planteamiento y cuadro macroeconómico
 - 3.2. Cifras básicas
4. El presupuesto de ingresos del PGE 2016
 - 4.1. Definiciones previas
 - 4.2. Análisis de los ingresos en el PGE 2016
5. El presupuesto de gastos del PGE 2016
 - 5.1. Aspectos generales
 - 5.2. Las grandes áreas de gasto
 - 5.2.1. Gastos sociales
 - 5.2.2. Actuaciones de carácter general
 - 5.2.3. Actuaciones de carácter económico
 - 5.2.4. Servicios públicos
 - 5.3. Análisis de las diferentes políticas de gasto
 - 5.3.1. La inversión pública
 - 5.3.2. Investigación, desarrollo e innovación
 - 5.3.3. Infraestructuras y vivienda
 - 5.3.4. Industria y energía
6. Otros presupuestos relevantes: SEPE y Seguridad Social
 - 6.1. Los presupuestos del Sistema Público Estatal de Empleo (SEPE)
 - 6.2. Presupuesto de la Seguridad Social

Parte 3. Resumen, conclusiones y valoraciones

Introducción- presentación

Objetivo.

Bases del estudio:

- Libro amarillo
- Documentos del Seminario de Economía Crítica
- En Clave de Economía. CCOO
- Documento CCOO. PGE–2016 y situación económica de España

PRIMERA PARTE. PRESUPUESTO Y SECTOR PÚBLICO EN EL ESTADO ESPAÑOL

1. Los Presupuestos Generales del Estado: conceptos y aclaraciones previas

1.1. Conceptos previos

Los Presupuestos Generales del Estado (PGE) constituyen la norma legal básica de previsión de gastos e ingresos del sector público estatal. Debe presentarse cada año y ser aprobado por el Congreso. Recogen las previsiones de ingresos y gastos de la Administración Central, que incluye los presupuestos del Estado central, la Seguridad Social y los Organismos Autónomos y otros Organismos Públicos. Éstos últimos son entes que tienen autonomía.

Los Presupuestos Generales del Estado son unos presupuestos consolidados. Es decir, se consideran conjuntamente todos los ingresos y gastos de los presupuestos que corresponden a las distintas instituciones nombradas anteriormente, sin que aparezcan partidas repetidas o duplicadas. En los PGE, el sector público estatal incluye los presupuestos del Estado central, la Seguridad Social y los Organismos Autónomos y otros Organismos Públicos (OO.AA. y OO.PP). Ahora bien, el Estado hace aportaciones a los presupuestos de los demás organismos, por lo que hay que asegurarse que no se contabilizan dos veces las operaciones internas entre ellos. A eso se denomina consolidar los presupuestos.

Los presupuestos que se presentan para su aprobación no tienen por qué coincidir con lo que realmente se ejecuta o lleva a cabo. Se hacen sobre una serie de previsiones que pueden ser más o menos acertadas. Además, en su ejecución influye la voluntad política de dar mayor o menor prioridad al cumplimiento de unas partidas u otras. Normalmente suelen existir importantes discrepancias entre los presupuestos y su ejecución o realización. Los ingresos y gastos que efectivamente ha habido se presentan en las denominadas "cuentas del estado" (en abril del año siguiente) y suelen ser mucho menos discutidas y analizadas. Sería necesario analizar no sólo los presupuestos sino también realmente qué es lo que se ejecuta de los mismos, ya que los

presupuestos nos dan información de las intenciones declaradas por el gobierno, mientras que su realización nos da información de lo que se ha hecho en realidad.

Los efectos de los presupuestos públicos dependen tanto de su importe (en relación con la riqueza producida en un año o Producto Interior Bruto, PIB), como de en qué se gasta y cómo se obtienen los ingresos para financiar ese gasto. No es lo mismo gastar en construir una escuela o una base militar, o incluso en un tipo de ferrocarril como el AVE o en otro que privilegie otro tipo de transporte. De la misma forma, no tiene los mismos efectos que la financiación presupuestaria se realice por medio de impuestos que pagan los más ricos, o mediante el IVA que paga toda la población, o recurriendo a la deuda pública. Por eso es tan importante estudiar con detalle los PGE para conocer cuáles son las prioridades de las autoridades económicas en cada caso.

Los PGE no incluyen los presupuestos de las Administraciones Públicas Territoriales (Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, es decir, Ayuntamientos, Diputaciones, Cabildos y Consejos). Estas los presentan por separado, aunque sí incluyen las aportaciones que la Administración central hace a estas instituciones. En las últimas décadas hemos asistido a un proceso de descentralización de la Administración a favor de los entes territoriales, con lo que los PGE han perdido importancia respecto al total de presupuestos públicos.

Debido a la descentralización del Estado español los PGE sólo recogen algo más de la mitad del importe de la intervención pública en la economía. Un análisis adecuado de la intervención pública debería ser descentralizado, pues la intervención pública será distinta en las diversas CC.AA. Esta tarea nos desborda aunque debiera realizarse por separado.

La complejidad de los presupuestos, más las muy numerosas fuentes que existen para los mismos –Ministerio de Hacienda, Ministerio de Economía y dentro de éstos diversos niveles de información – hacen que, con frecuencia, sea muy difícil que los datos que corresponden a un mismo concepto sean idénticos. Las energías gastadas en intentar ‘cuadrar’ datos que respondiendo al mismo concepto pero difieren entre sí son abundantes. Aunque intentamos ser lo más precisos y rigurosos posible en este aspecto, es inevitable que en algunos puntos los datos no coincidan exactamente debido a pequeñas discrepancias en los conceptos o en las fuentes de información. Lo que hemos procurado con mucho interés es que los datos proporcionados señalen las tendencias más importantes en la evolución de los conceptos estudiados.

El saldo presupuestario es la diferencia entre los ingresos y los gastos de un presupuesto. Si los gastos son mayores que los ingresos, el saldo presenta un déficit; si los ingresos son mayores que los gastos, un superávit. Y si son iguales, es un presupuesto equilibrado, con déficit cero. Contablemente, los presupuestos públicos se presentan siempre con la misma cifra para los gastos que para los ingresos, pero ello es debido a que el saldo real aparece como deuda o como superávit, pero la diferencia existe y se puede observar.

Si los ingresos no cubren los gastos, el sector público tiene que pedir prestado. El importe e intereses deben pagarse en el plazo que se haya acordado, lo que se hace a través de la *Deuda Pública*. Hasta hace pocos años los gobiernos podían financiar el déficit mediante la creación de dinero nuevo, pero actualmente esto está prohibido por las autoridades de la UE. La orientación neoliberal de la economía y la globalización desregulada de los mercados financieros lleva a establecer esta norma que dificulta la financiación del déficit del Estado y lo encarece. Es una vía más para dificultar la intervención pública.

La Deuda Pública es el importe total que debe el Estado a sus acreedores (instituciones financieras que suscriben deuda pública). Pero en el presupuesto de cada año, sólo aparece el importe que el Estado tiene que pagar por los intereses de (toda) la Deuda Pública más la amortización correspondiente a cada año.

Por último, y como conceptos previos, debemos tener en cuenta la diferencia entre valores y variaciones nominales o valores corrientes (de cada año) y las variaciones reales o valores constantes. Las primeras reflejan los valores nominales de cada año, pero como existe la inflación, ellas no reflejan los cambios reales que suponen las mismas, para lo que hace falta descontar el efecto de la inflación y analizar los valores reales.

1.2. Saldo presupuestario, déficit y deuda

El saldo presupuestario es la diferencia entre los ingresos y los gastos de un presupuesto. Si los gastos son mayores que los ingresos, el saldo presenta un déficit; si los ingresos son mayores que los gastos, un superávit. Y si son iguales, es un presupuesto equilibrado, con déficit cero. Contablemente, los presupuestos públicos se presentan siempre con la misma cifra para los gastos

que para los ingresos, pero ello es debido a que el saldo real aparece como deuda o como superávit, pero la diferencia existe y se puede observar.

Si los ingresos no cubren los gastos, el sector público tiene que pedir prestado a través de la "Deuda Pública". Hasta hace pocos años los gobiernos podían financiar el déficit mediante la creación de dinero nuevo, pero actualmente esto está prohibido por las autoridades de la UE. Las instituciones financieras, que reciben los ahorros de los pequeños ahorradores, son los grandes prestamistas al Estado (se dice que *suscriben* Deuda Pública). La Deuda Pública es el importe total que debe el Estado a sus acreedores. Pero en el presupuesto de cada año, sólo aparece el importe que el Estado tiene que pagar por los intereses de (toda) la Deuda Pública más la amortización correspondiente a cada año.

Para los neoliberales, no sólo la intervención pública debe ser mínima sino que el presupuesto tiene que estar equilibrado o con superávit. Para justificar esta posición utilizan frecuentemente una justificación falsa: comparan el presupuesto público con las economías familiares, señalando que nadie puede gastar más de lo que tiene, gana o ingresa por todos los conceptos. Esta comparativa es errónea pues, en primer lugar, lo normal es que las economías familiares estén endeudadas y, además, la economía capitalista opera a base de una deuda perpetua y recurrente del conjunto del sector privado; y en segundo lugar, y sobre todo, porque el Estado no es equiparable a una economía familiar pues no tiene un periodo de actuación limitado y dispone de amplios recursos para gestionar la economía de diversas maneras.

Desde la década de 1980, el pensamiento neoliberal hegemónico hace que las instituciones internacionales, como las autoridades económicas de la UE y prácticamente los gobiernos de todos los estados, independientemente de los partidos que están en el poder, se manifiestan a favor de los presupuestos equilibrados y tratan de llevarlos a la práctica.

Los saldos presupuestarios deben manejarse de acuerdo con la situación y las necesidades de la economía y no hacer de ellos unos dogmas inamovibles. Se considera también que, en circunstancias recesivas o de estancamiento, niveles moderados de déficit público pueden ser un instrumento adecuado para mejorar el nivel de actividad económica y el empleo sin perjudicar fuertemente al control de la inflación y que se debe recurrir al mismo siempre que sea necesario para estimular la actividad económica, evitar altas cifras de desempleo y proporcionar los servicios públicos necesarios para la población. Se puede concluir, por tanto, que si bien el endeudamiento

excesivo puede ser perjudicial para la economía, un déficit moderado es muchas veces no sólo necesario sino deseable si se quieren cubrir las necesidades colectivas para el bienestar de la ciudadanía.

1.3. Las grandes partidas presupuestarias

En primer lugar hay que distinguir entre las operaciones no financieras y las operaciones financieras. Las operaciones financieras se refieren, por un lado, a los ingresos provenientes de los valores o activos financieros propiedad de la Administración, mientras que los Pasivos financieros son las previsiones de lo que tiene que pagar por las deudas (muy en particular el déficit público, si existe).

Por su parte, las operaciones no financieras son las que constituyen las partidas que reflejan los ingresos y gastos reales del sector público y nos indican a qué se destinan los fondos. Dentro de las operaciones no financieras se clasifican a su vez en operaciones corrientes (ingresos y gastos) y operaciones de capital.

Las clasificaciones más importantes corresponden a las partidas de ingresos y gastos, siendo el saldo presupuestario la diferencia entre ambos. Los gastos públicos se pueden distinguir por su clasificación económica (o por capítulos) o por su clasificación funcional por políticas, por secciones de gasto o por programas.

2. El papel del sector público en el Estado español en las últimas décadas

2.1. Programas neoliberales de política económica e instrumentos de aplicación

Entendemos por política económica la voluntad de las instituciones políticas de incidir en las variables económicas del territorio que gobiernan. Popularmente se considera política económica la actuación del Estado en sus diversos niveles y sus otras instituciones en la vida económica. No obstante, la mera acción del Estado ya no sirve para analizar y evaluar la política económica, sino

que actualmente ésta se conforma con la combinación de las orientaciones y exigencias de las grandes instituciones públicas internacionales y las de los Estados respectivos.

Desde la década de 1980, y en estos momentos, las políticas económicas que se potencian desde los núcleos de poder económico y político son las políticas económicas neoliberales. Estas políticas no han resuelto ninguno de los problemas económicos de los países más vulnerables sino todo lo contrario. La concentración de riqueza a nivel mundial va en paralelo al aumento de la desigualdad y la pobreza.

La crisis de la década de 1970 y los programas neoliberales de política económica que la acompañaron marcan el inicio de una nueva época. La recuperación de los países industrializados fue débil y poco a poco se fueron desarrollando elementos que conjuntamente dieron lugar a la gran crisis con inicio en otoño de 2007.

La causa primaria, real, de la crisis reside en la desigualdad del sistema en el reparto de la riqueza. Por un lado aumentan los beneficios y por otro disminuyen los salarios lo que provoca la creciente sobreproducción, es decir, la producción no tiene demanda suficiente por la falta de poder adquisitivo suficiente de las clases obreras y populares. Para solventar este problema se recurrió al crédito pero a medida que subieron los tipos de interés los deudores más modestos dejaron de pagar sus deudas y poco a poco se generó una enorme cadena de quiebras ante las instituciones de crédito. Así es como se rompió toda la cadena crediticia y de actividad económica.

En el capitalismo el Estado no es un ente neutral sino que es una institución social dedicada a reproducir la sociedad existente en favor de las clases dominantes y con la aceptación de las clases dominadas. El Estado cumple este papel a través de las dos funciones siguientes: una, acumulación, por la cual apoya a las clases dominantes al facilitarle los beneficios y la acumulación de capitales; dos, legitimación, mediante la que trata de justificar o legitimar el sistema existente para que la población acepte sin problemas el sistema capitalista. Tienen por tanto un carácter contradictorio. Prioritariamente son instrumentos importantes de apoyo al capital pero, al mismo tiempo, tienen que contentar a las poblaciones para que el sistema se reproduzca sin problemas. Toda la actuación de los Estados consiste en mantener equilibrada la tensión entre estos dos objetivos.

Para el programa neoliberal y el mundo de los negocios, el Estado no debía intervenir en la economía pues -según indican sus teorías, autores y obras de referencia-, no es solo un ente

neutral sino incluso perjudicial para el desarrollo de los países si sobrepasa lo que para ellos suponen funciones básicas para asegurar la acumulación de capital, a saber la defensa, la justicia y el orden público (denominadas en el PGE “Servicios Públicos Básicos”). Sin embargo, su actitud en la práctica está muy lejos de mantener dicha posición. Por ejemplo, al iniciarse la crisis de 2007, los agentes económicos privados significativos consideraron que Estado debía ser el principal agente de resolución de la misma. Y efectivamente, todos los Estados se dedicaron a rescatar a las grandes entidades financieras y salvar a los propietarios. En definitiva, tanto en periodos de expansión como en los de recesión, el apoyo público es crucial para el mantenimiento y reproducción del capital privado. El Estado, según la situación del sector privado y las fuerzas sociales en presencia, cambia de forma pero nunca desaparece.

Eso sí, a medida que las economías se han ido internacionalizando el papel del Estado ha quedado más limitado. El Estado nacional ha dejado de ser suficiente para cumplir las funciones señaladas por lo que se han ido generando instituciones públicas de carácter internacional, entre los que destacan el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Actualmente, estas dos instituciones globales se han convertido en instrumentos de nivel superior a los Estados y los sobrepasan. Cuando los Estados tienen problemas les prestan ayuda pero al mismo tiempo tienen el poder de exigirles e imponerles el establecimiento y cumplimiento de determinadas orientaciones y criterios de política económica.

Desde la década de 1980 estos criterios y orientaciones son las propias del programa neoliberal. Es decir, si los gobiernos desean recibir su ayuda deben asumir duras condiciones (la condicionalidad), unos programas de ajuste y austeridad que deterioran las condiciones de vida de la mayoría de la población. Todo lo cual hace que estas instituciones se hayan convertido en instrumentos muy útiles para potenciar la globalización, controlar las economías de manera que favorezcan a los grandes intereses económicos del mundo e imponer el neoliberalismo en muchos países.

En nuestro marco geográfico juega un papel muy relevante la Unión Europea (UE). A partir de las década de 1980 la UE adoptó una estrategia y unas políticas económicas neoliberales. Con la crisis de 2007 y debido al aumento de la deuda en varios países europeos, la UE ha añadido a su política económica el dogma de la estabilidad presupuestaria. De este modo ha exigido que se establezcan recortes sustanciales en el gasto público, sobre todo en los gastos sociales. En particular, desde

2010, las políticas económicas exigidas por la UE a los países endeudados de la periferia han conducido a la intensificación de la recesión, a acentuar la desigualdad y aumentar la pobreza.

Al principio de la crisis, la posición de la UE fue que las crisis son problemas estatales. A fines de 2009 cambió la posición al percibirse que la cuantía de la deuda de los países de la periferia podía hacer peligrar la solidez del euro. La UE decidió hacer frente al problema juntamente con el Banco Central Europeo y el FMI, dando lugar a la Troika. Desde 2010 estas tres instituciones se han constituido en el eje de la política económica de los países endeudados que son miembros de la UE, permitiendo algunas ayudas financieras importantes a cambio de los denominados "Memorándum de entendimiento", que exigían a los primeros el establecimiento de programas de ajuste y austeridad.

En el Estado español se impuso un duro programa de ajuste en mayo de 2010, que todavía se mantiene en versiones sucesivas. Los gobiernos españoles desde entonces han planteado la situación como inevitable y han procedido a aplicarlo fielmente, incluso en algunos casos intensificando las líneas de actuación recomendadas por la Troika.

2.2. Elementos generales de la evolución del sector público español

Desde mediados de la década de 1970 se ha forzado la implantación de una política económica neoliberal en el Estado español. La evolución reciente de la actuación del sector público español, y por tanto de los PGE, se encuentra determinada de manera fundamental por la Unión Europea, que establece el equilibrio presupuestario como factor determinante de la actuación pública. Resulta totalmente trascendente primero la firma del Tratado de Maastricht (1992), la entrada en vigor de las condiciones de convergencia para poder acceder a la moneda única y, posteriormente, las condiciones establecidas por el Pacto de Estabilidad para los once países que a inicios de 1999 asumieron el euro como moneda común. Estos tratados y acuerdos restringían el déficit y el endeudamiento del sector público.

Este marco de actuación ha provocado que el gasto de las Administraciones Públicas españolas se sitúe por debajo de la media de la UE. El sector público español es pequeño cuando se compara con el europeo pues el gasto público representa en España el 43,6% del PIB en 2014, mientras que en la Eurozona supone el 49,1%. A pesar de ello, se planea reducirlo aún más. El Plan de

Estabilidad prevé que el gasto público represente el 38,4% del PIB en 2018, 5,2 puntos porcentuales menos que en 2014.

Al mismo tiempo, y respecto a los ingresos del Estado, se pagan en general menos impuestos, muy en línea con las recomendaciones neoliberales. Los ingresos públicos, en porcentaje del PIB supone el 37,8, mientras que la media de la UE se encuentra en el 45,2 (en Francia un 53,2 y Dinamarca 58,8)¹.

En definitiva, y en proporción a su riqueza, el Estado español ha disminuido los recursos que dedica al bienestar colectivo y ha dejado que una parte cada vez mayor de la misma se mantenga en manos privadas. Este es el resultado de la prioridad total concedida al equilibrio presupuestario, junto con la disminución de impuestos que se ha experimentado, disminución que ha beneficiado a las minorías enriquecidas.

En realidad, se trata de una política presupuestaria claramente favorable al capital y que en nada favorece a los intereses populares. Los ingresos del Estado no se han utilizado para corregir el importante e histórico déficit social que sufre el Estado español en relación al promedio de la UE, en el vagón de cola respecto al gasto social. Se ha priorizado la construcción de infraestructuras tendente a facilitar la acumulación de capital por lo que es el sector privado capitalista el que ha salido netamente beneficiado del notable crecimiento experimentado por la economía española en esa década.

Con la excepción del subsidio de desempleo, la proporción dedicada al gasto social disminuyó en todos los apartados y el gasto por habitante de cada concepto se situó por debajo de la media de la UE. Tanto en sanidad, como en educación, en vejez, como en los subdesarrollados servicios a las familias, por no hacer referencia a la escasísima ayuda a la vivienda, y siempre se encuentran en los últimos puestos respecto a la UE.

En la legislatura 2008-2011, el presupuesto de ingresos no financieros se redujo en 45.704 millones de euros, una caída del 15% al comparar el año inicial, 2008, y el final, 2011. Por el contrario, en la legislatura 2011-2015, la dinámica de los ingresos es de un crecimiento relativamente importante: aumentan en 31.722 millones de euros desde 2012 a 2016, una variación del 12,4 %. Es, por lo tanto, un cambio muy relevante tanto en términos cuantitativos como cualitativos ya que se pasó de una tendencia de caída pronunciada en los ingresos a un

¹ Fuente: Libro Amarillo, pag. 39.

incremento de los mismos, con especial intensidad en el bienio 2015/2016, en el que lo hacen en 21.482 millones de euros, casi tres cuartas partes, por lo tanto, de todo el aumento en los cuatro ejercicios de la legislatura. Sin embargo, en 2016 hay una ralentización en el aumento estimado de los ingresos, ya que estos crecen muy por debajo del crecimiento nominal de la producción de bienes y servicios prevista.

Respecto al gasto público distinguimos según su discrecionalidad u obligatoriedad. El gasto público discrecional (no obligatorio) de la Administración Central se recortó. En 2014 se gastan 18.584 millones menos que en 2010. Por su parte, el gasto no discrecional (obligatorio) también se recorta pues era de 19.364 millones más en 2010 que en 2014.

Si se comparan las cifras entre 2011 y 2016 todas las partidas de gasto social se han recortado fuertemente. Sólo crece el gasto en pensiones. Si se elimina este, el gasto social se reduce en 2016 un 5,5%, comparando con el presupuesto de 2015 y un 25,8 % con respecto a 2011.

2.3. Las empresas públicas y la política de privatizaciones

Desde mediados de la década de 1980, los gobiernos han practicado una intensa política de privatizaciones, tal y como marca el esquema neoliberal. Poco a poco se han ido desprendiéndose de casi todas las empresas públicas, sin un debate público que explicara las razones para dicha privatización.

Cuando se quería justificar las privatizaciones se señalaba que se trataba de eliminar las empresas públicas, que por definición y sin más justificación, se consideraban menos eficientes e innovadoras que las privadas, y que, además, con sus pérdidas imponían un fuerte peso al erario público. Por el contrario, no se mencionaba el importante papel que éstas habían jugado en el proceso de industrialización o que también existían empresas públicas que proporcionaban buenos beneficios.

Desde 1984 se han privatizado en España más de 125 empresas públicas, con las que se han obtenido unos ingresos superiores a los 42.000 millones de euros. En una primera fase, entre 1985-1992, se llevó a cabo un proceso de reorganización de los sectores productivos mediante fusiones de empresas. Durante esta primera etapa pueden distinguirse dos modelos de privatización. Por una parte, las empresas importantes se privatizan de forma parcial, principalmente mediante operaciones de venta pública de acciones, y manteniendo el Estado una

participación de control en la empresa. Se favoreció la entrada de un núcleo estable de accionistas (principalmente bancos y cajas de ahorros), que se hicieron dueños de los consejos de administración. Se configuró así un modelo con una fuerte vinculación del sector financiero y el industrial, y del poder económico con el poder político. Este es el caso de Telefónica, Endesa, Repsol y Argentaria. Para el resto de empresas, de menor tamaño, se procedió a la privatización total, normalmente mediante venta a otra empresa (por ejemplo, SEAT a Volkswagen o Pegaso a Fiat-Iveco). Entre 1985 y 1996 se privatizan más de 65 empresas de sectores diversos como el textil, calzados, fertilizantes, automóviles, alimentación, etc.

Con la llegada al poder del Gobierno del PP se dio un impulso definitivo al proceso de privatizaciones. La política privatizadora se centró en la venta de la totalidad de las participaciones que el Estado mantenía en las empresas públicas más importantes y rentables. El proceso privatizador español fue uno de los más intensos llevados a cabo en los años 90 en Europa.

Las privatizaciones han transferido posiciones de dominio de manos públicas a manos privadas. Los distintos gobiernos han incentivado especialmente a los grandes grupos financieros españoles a participar en el proceso de privatización, constituyendo el núcleo de accionistas estables de las nuevas empresas privatizadas (el llamado "nucleopolio"). Estas entidades, con pequeñas participaciones accionariales, se han afianzado en posiciones de control de la gestión de las empresas privatizadas, creándose importantes vínculos entre los sectores de la banca, la energía y las telecomunicaciones. Emerge un selecto número de empresas con intereses muchas veces comunes, con gran poder de mercado y capacidad de influencia económica y política. Se han colocado al frente de las empresas privatizadas a personas relacionadas con el gobierno de turno, estableciéndose una importante conexión entre poder económico y poder político ("puertas giratorias").

Todo ello ha resultado en la configuración de poderosos oligopolios económicos con una importante capacidad de influencia en todos los ámbitos: políticos, comunicaciones, cultura, etc.

Los perjudicados en el proceso han sido, como siempre, los ciudadanos de a pie. Por un lado, aquellos que eran accionistas minoritarios de las empresas privatizadas vieron como las cotizaciones de estas empresas se hundían. Además, los consumidores han sufrido normalmente un sustancial encarecimiento de los servicios. Los precios del gas y la energía al por mayor son superiores ahora a los de la mayoría de los operadores europeos.

Pero estos inconvenientes, con ser importantes, no reflejan en absoluto los efectos sociales y políticos de las privatizaciones. Hay otras consecuencias más negativas. En primer lugar, el impacto negativo en el empleo. La pérdida de empleo de las empresas privatizadas ha sido impresionante. Además las privatizaciones han supuesto la eliminación de la capacidad del sector público de tener una genuina política de desarrollo productivo y, por el contrario, en expandir la idea de que el sector público no debe tener nada que ver con el ámbito económico si no es para apoyar al sector privado.

Ampliación:

- Artículos sobre el IBEX 35. Contexto y acción.
- De la privatización dura a la privatización blanda.

PARTE 2. ANÁLISIS DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO 2016

3. Los elementos básicos del PGE 2016

3.1. Planteamiento y cuadro macroeconómico

Los PGE se construyen en función de unas predicciones sobre la marcha de la economía que se recogen en el denominado “Cuadro Macroeconómico” para cada año. Normalmente son bastante optimistas o ficticios (como ocurre para 2016), pues de este modo permite presentar de un modo más favorable para los intereses de los gobiernos los Presupuestos elaborados.

El PIB y su tasa de crecimiento son muy relevantes pues indican la actividad económica probable del país, y con ello el empleo. Además, de ellas depende la recaudación de impuestos –si nada más cambia, cuanta más actividad económica haya el ‘Estado’ recauda más impuestos-. Para 2016 se estima un crecimiento del PIB real del 3%, nominal del 4% y un aumento del empleo 3%. Para el FMI, el crecimiento del PIB será del 2,5 %, inferior al 3% del Gobierno y por debajo también del 2,6% de la Comisión Europea. Mientras el gobierno estima una tasa de desempleo en 2016 de un 19,7%, la Comisión Europea dice un 20,5%. Es difícil aceptar que se logren crecimientos mayores del empleo y caídas de la tasa de desempleo más pronunciadas con tasas de crecimiento del PIB previsiblemente más bajas.

Es también la tasa de inflación o variación de precios esperada (se mide a través del Deflactor del PIB). De este índice depende la revisión de los salarios de los funcionarios públicos, las pensiones, el Salario Mínimo Interprofesional y otras prestaciones, - a menor tasa de inflación menor aumento de estas partidas-. En 2016 la previsión deflactor del PIB que indica la evolución de los precios es del 1,1%.

El objetivo fundamental del PGE 2016 es cumplir con los objetivos de déficit marcados. Con el escenario macroeconómico propuesto se estima un determinado nivel de ingresos. Ese nivel de ingresos estimado y con la prioridad del déficit, se establecen los gastos.

Esquema

Objetivo esencial: déficit 2.8
Cuadro macroeconómico- Ingresos
Subordinación de los gastos

La variable fundamental del presupuesto es el cumplimiento del objetivo de déficit, establecido para 2016 en el 2.8% del PIB. A partir de ahí y del cuadro macroeconómico se establece un nivel de ingresos y un límite de gasto subordinado a los mismos. La previsión de ingresos no financieros asciende a 134.773 millones de euros (incremento de 0,8%). Para cumplir con el objetivo de déficit el gasto presupuestado es de 123.394 millones de euros, un 4,4% menos que en 2015.

El cuadro macroeconómico optimista se combina además con el adelantamiento de la bajada de impuestos directos a 2015. Se trata de una reforma fiscal que supone una bajada impositiva a las rentas más altas y a las grandes empresas. El Ejecutivo ha adelantado la rebaja de IRPF prevista para 2016 al 1 de julio de este año. Además de ser una medida claramente electoralista, esta caída de ingresos públicos se contradice con un Gobierno que acaba de meter mano en la hucha de las pensiones para pagar las nóminas de millones de pensionistas, que ha recortado en un 40% las políticas activas, o que ha congelado el salario mínimo interprofesional. En este sentido, la OCDE, en su último informe alerta sobre el desplome de la recaudación, de manera que cuando se relacionan ingresos públicos y población, ninguno de los 34 países industrializados de la OCDE encajó un descenso tan acusado como España entre 2007 y 2013, cuando ante una variación casi nula de la población, el volumen de recursos públicos per cápita cayó a un ritmo anual del 3%.

3.2. Cifras básicas

Los PGE gestionan el equivalente a casi una tercera parte de la actividad económica (PIB) del país, pero de este total, una parte corresponde a las operaciones financieras, por lo que sólo poco más de una cuarta parte corresponde a las actividades en términos reales que son las significativas para evaluar la actividad pública.

De los 157.191 millones de euros del gasto no financiero estatal, 34.720 se destinan a financiar las CCAA y las CCLL. A la Seguridad Social se destinan 17.680 millones y las transferencias a la UE 13.758 millones. La financiación de competencias ejercidas por otras administraciones supone un 42% del total, distribuida del siguiente modo: a) administraciones territoriales, Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, supone el 22%; b) la Seguridad Social el 11%; y c) la aportación al presupuesto UE, 9%.

El pago de intereses por la deuda supone el 21%, 33.514 millones de euros. De los 157 mil millones de euros del presupuesto no financiero del Estado, el 63% se destina a financiar la deuda y otras administraciones, por lo que resultan indisponibles para el Estado. A estos hay que añadir como indisponibles la financiación de los costes del sistema eléctrico (2%) y los créditos para las pensiones de los funcionarios (11%).

Los denominados Servicios Públicos Básicos (para el capital; en realidad los servicios que lo engloban, defensa, justicia, orden público y seguridad, son servicios básicos para la acumulación de capital) suponen un 10%.

Distribución de los gastos no financieros del Estado, en porcentaje sobre el total.

Gastos no financieros estatal	157.191	100
- Financiación CCAA y CCLL	34.720	22
- Seguridad Social	17.680	11
- Aportación presupuesto UE	13.758	9
- Intereses	33.514	21
- Créditos pensiones funcionarios		9
- Costes sistema eléctrico		2
- Servicios Públicos "Básicos"	16.716	10
- Otros	24.927	16

Fuente: (Libro Amarillo, pag. 53).

La previsión de ingresos tributarios es de 193.520 millones de euros, un 4% más que en 2015. Tras la cesión a las administraciones territoriales de parte de estos ingresos, la cifra se queda en 134.773 millones.

Todo ello supondrá seguir con la senda del ajuste presupuestario vía gasto. El gasto público sobre el PIB seguirá en descenso, adelgazando aún más el ya debilitado sector público español. En eso consiste la estrategia presupuestaria gubernamental: empequeñecer el Sector Público. Lo anterior queda meridianamente claro en las proyecciones presupuestarias incluidas en el Plan de

Estabilidad 2015–2018. Y todo ello a pesar de que el sector público, el gasto e ingresos suponen porcentajes del PIB inferiores al existente en los países del entorno.

El Plan de Estabilidad prevé que el gasto público represente el 38,4% del PIB en 2018, 5,2 puntos porcentuales menos que en 2014. La pérdida de peso se conseguiría mediante un crecimiento muy débil del gasto público (0,8 % de media anual entre 2015 y 2018), mientras que el PIB nominal se prevé que crecerá a una tasa media del 4%. El 54% de la rebaja de la presencia del sector público en la economía se lograría mediante la pérdida de relevancia de la remuneración de asalariados y las prestaciones sociales en el gasto público.

El Gobierno financia la rebaja del IRPF (cuesta 9.000 millones) y del déficit público con el recorte de la protección por desempleo. La protección por desempleo se recortará en 2016 en 5.483 millones de euros, con respecto a lo presupuestado de 2015 o en casi 2.000 millones si se compara con lo efectivamente gastado este año. Esta fuerte rebaja se explica en gran medida por la reforma laboral y el fuerte recorte de la protección llevado a cabo por el Gobierno en 2012. Esta reforma dificultó el acceso a la protección, redujo su duración y recortó su cuantía. La tasa de cobertura sigue reduciéndose y se sitúa en el 55 %, 25 puntos por debajo de la registrada en 2010.

4. El presupuesto de ingresos del PGE 2016

4.1. Definiciones previas

Los impuestos son los pagos obligatorios que realiza la población a su Estado, y se imponen para sostener los gastos generales del Estado, sin corresponder a ninguna prestación concreta del mismo. Hay que distinguir entre impuestos directos, aquellos que pagan las personas en función de su capacidad de pago (de los ingresos que perciben por su trabajo y por sus beneficios empresariales y cualquier otro ingreso de todo tipo, como por ejemplo las pensiones), como el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y el Impuesto de Sociedades (sobre los beneficios de las empresas antes de repartirse), y los impuestos indirectos (los que pagamos al consumir, como el IVA o el impuesto sobre el tabaco). Los impuestos que se recaudan tienen

relación con el nivel de actividad económica: si la actividad es alta se recaudan más impuestos, si la actividad económica es baja, disminuye la recaudación impositiva.

Las tasas y los precios públicos se diferencian de los impuestos en que se pagan a cambio de la prestación de un servicio público (por ejemplo, tarifas de los servicios de transporte, pagos por envíos de correos, la expedición del carnet de conducir, etc.).

Los ingresos patrimoniales son los que el sector público obtiene por ser propietario de un patrimonio. En los últimos treinta años estos ingresos han sido muy importantes debido a las privatizaciones o venta de la propiedad pública.

Las transferencias son ingresos realizados generalmente por otras instituciones sin responder a contrapartidas formales, aunque si se realizan para financiar un gasto concreto pueden estar condicionadas a la realización de dicho gasto. España recibe importantes transferencias de la UE.

4.2. Análisis de los ingresos en el PGE 2016

	Totales m€	Variación % 2015
Presupuesto consolidado ingresos	299.035,14	0,2
Presupuestos consolidados ingresos no fros.	287.632,45	2,8
Presupuesto ingresos SS	133.081,95	5.4

Ingresos tributarios	193.520
- Cesión impuestos a EETT (-)	79.282
Total ingresos trib. Estado	114.238
Resto ingresos	20.535
Total ingresos no financieros Estado	134.773

Ingresos consolidados no financieros		
	2016	2015
Impuestos	111.957	111.600
- Directos	68.481	67.444
- Indirectos	43.476	44.156
Cotizaciones SS	141.400	132.827
Resto ingresos	34.276	35.313
Ingresos: presupuesto no financiero	287.632	279.740

El cuadro macroeconómico sobre el que se fundamenta el proyecto de PGE–2016 contempla un crecimiento del PIB nominal del 4%, mientras que los ingresos del Estado lo hacen el 2,8%, un diferencial que está explicado, en parte, por el reparto de la recaudación entre la Administración Central y las CC.AA y, por otro lado, por los efectos de la reforma/rebaja fiscal que, en la estimación del Ministerio de Hacienda, va a reducir en 4.400 millones de euros la recaudación por IRPF e Impuesto de Sociedades. Según la explicación del Gobierno, el aumento de las rentas salariales, de los beneficios empresariales y del gasto de los hogares va a provocar un aumento significativo de las bases imponibles de las figuras tributarias que gravan el consumo, la renta y los beneficios así como de las cotizaciones sociales, lo que hace posible este incremento de los ingresos a pesar de la rebaja fiscal.

Para 2016, el Presupuesto consolidado de ingresos asciende a 299.035,14 millones de euros (incremento de 0,2% respecto al Presupuesto inicial de 2015). El Presupuesto de ingresos no financieros alcanza 287.632,45 millones de euros (2,8% más que el Presupuesto inicial de 2015), de los que el 88,1% corresponden a impuestos y cotizaciones sociales. Con el crecimiento del PIB esperado y la reforma fiscal, el Gobierno prevé un aumento de la recaudación total de 7.892 millones de euros.

El Presupuesto de ingresos por operaciones no financieras de la Seguridad Social presenta un incremento de 5,4% respecto al presupuesto de 2015, situándose en 133.081,95 millones de euros. La partida más importante para la financiación de nuestro sistema de Seguridad Social la constituyen los ingresos derivados de las cotizaciones sociales, respecto de la cual, para el año 2016, el Gobierno prevé ingresar un total de 117.242,58 millones de euros (incremento de un 6,7 % respecto de lo presupuestado inicialmente en 2015) y con lo que se pretende hacer frente al 83,2 % del gasto total en Seguridad Social, frente al 80,7% que representaban en el presupuesto de 2015.

La distribución por figuras recaudatorias de los ingresos consolidados del proyecto de PGE–2016 coloca a las cotizaciones sociales como la principal y más destacada fuente de ingresos. En 2016, de cumplirse las previsiones, aportará el 49,2 % del total de los recursos, lo que le confirma un peso determinante que, además, sigue creciendo ya que en 2014 aportaba el 47% y en 2015 el 47,5 %. La aportación a los ingresos públicos de las personas trabajadoras a través de la Seguridad

Social (algo más de 141 mil millones de euros) es mayor que la aportación que hace el total de la población española por impuestos (algo más de 111 mil millones de euros).

Respecto a los ingresos por cotización, el Gobierno vuelve a inflar la previsión de ingresos por cotizaciones en 2016 (incremento del 6,7% respecto a lo presupuestado en 2015, cuya cifra también estaba inflada). El presupuesto de la Seguridad Social incluyó un aumento de la recaudación por cotizaciones sociales de 10.677 millones en 2015 con respecto a lo, efectivamente, recaudado el año anterior. El crecimiento real será, en cambio, de 829 millones (0,8%). La afiliación media a la Seguridad Social ha crecido un 3,8 % interanual entre enero y julio de 2015 con respecto al mismo período del año anterior. De este incremento del empleo se tendría que haber derivado un aumento mucho mayor de la recaudación. Los factores que explican la escasa recaudación son:

- a) El aumento en la precariedad del empleo. El aumento del empleo a tiempo parcial hace que las variaciones del empleo produzcan aumentos de la recaudación menores. El peso del tiempo parcial sobre el total de la afiliación gana 10 puntos (del 24% en 2007 al 34% en 2015).
- b) La devaluación salarial. El salario de entrada (trabajadores con menos de un año de antigüedad) pasa del 78% del salario medio en 2007 al 69% en 2013.
- c) La caída de la protección por desempleo. Mientras se cobra una prestación o subsidio el Servicio Público de Empleo Estatal paga la cotización del desempleado a la Seguridad Social. Al caer tanto de su cobertura como de su calidad (mayor peso de la protección asistencial y recorte de la prestación media contributiva) supone una caída en los ingresos por cuotas de la Seguridad Social.

La segunda fuente de ingresos en cuantía son los impuestos directos – básicamente el IRPF y el de Sociedades –, que aportan el 23,8 % del total pero con una tendencia decreciente que refleja los efectos de la reforma/rebaja fiscal del Gobierno. En 2014 aportaban el 25,4 % y, por lo tanto, han reducido su contribución en 1,6 puntos.

El Gobierno espera recaudar casi 4.000 millones más en 2016 por IRPF. El Impuesto de Sociedades, en cambio, recorta el volumen de recursos adicionales que conseguirá en 2016 (2.265 millones), comparando con el que obtuvo en 2015 (3.910 millones). Esto se debe a la caída de su tipo del 28 % al 25 % (que tendrá un coste de 2.641 millones); en 2015 este impuesto ya recortó sus tipos del 30 % al 28 %.

Un camino contrario al que siguen los impuestos indirectos – básicamente IVA e impuestos especiales –, que incrementan su contribución a la recaudación total hasta llegar al 15,2 % de la misma, frente al 14,2 % de 2014 a pesar de que descienden algo en comparación con los iniciales de 2015.

El IVA también mejorará su recaudación, aunque menos que el año pasado debido a la rebaja en el ritmo de crecimiento del consumo privado esperado en el cuadro macroeconómico del Gobierno.

En cifras ya menores, en comparación con estas tres fuentes principales de ingresos, le siguen las transferencias corrientes, el 4,9 % del total, los ingresos patrimoniales con el 2,4 %, las tasas y otros ingresos con el 3,5 %, las transferencias de capital con el 0,9 % y, por último, la enajenación de inversiones reales con apenas el 0,1 % de los ingresos totales.

Los cambios en la estructura impositiva que se está produciendo en los últimos años se caracterizan por la pérdida de peso de los impuestos directos, al tiempo que aumenta la participación de los impuestos indirectos y, sobre todo, de las cotizaciones sociales. Los datos reflejan que los impuestos vinculados a la renta de las personas y a los beneficios de las empresas caen, y suben los que gravan el consumo, que no diferencian el nivel de renta de los contribuyentes.

En cifras absolutas, la componente de los ingresos que más va a crecer en 2016 son las cotizaciones sociales porque, según la previsión, van a aportar 8.573 millones de euros más que en 2015, con un incremento del 6,4 %, una tasa por encima del crecimiento medio de los ingresos totales, por lo que su peso aumenta ligeramente hasta llegar al 49,2 % del total.

Los impuestos indirectos, los que gravan el consumo, básicamente IVA y Especiales, se reducen ligeramente en comparación con lo estimado inicialmente para 2015, con una previsión de recaudación inferior en 680 millones de euros, una cifra equivalente al – 1,5 %. Sin embargo, este dato es en realidad una corrección sobre la estimación de 2015, porque si la comparación se realiza sobre 2014, se comprueba el importante aumento de los ingresos estimados como consecuencia del incremento de los tipos del IVA.

Frente a estos incrementos significativos, los impuestos directos, como son el IRPF y el de Sociedades, permanecen prácticamente estancados, tanto en su comparación con 2015 como con 2014. Son apenas 1.000 millones de euros más en la estimación de los PGE–2016, con un incremento de apenas el 1,5 % que está muy por debajo tanto del crecimiento nominal del PIB

como del conjunto de los ingresos. Este estancamiento en su recaudación explica la pérdida de peso de estas figuras en la estructura de ingresos, ya que si en 2014 aportaban el 25,4 % del total, en 2016 bajan al 23,8 %.

El ejercicio de 2015 fue el primero en el que se aplicó la reforma fiscal aprobada por el Gobierno en 2014. Más que una reforma es una rebaja fiscal, con un coste evidente para los ingresos públicos, un más que discutible efecto sobre la expansión de la actividad económica y un desequilibrado reparto de las rebajas fiscales según las figuras tributarias y los niveles de renta de los contribuyentes.

Reducir la carga fiscal y, por lo tanto, los ingresos tributarios es el objetivo casi único de la reforma y se concentra en las siguientes actuaciones. En el IRPF, el número de tramos se reduce de siete a cinco y se modifican los tipos marginales aplicados a los mismos, desde el 19 % en el más bajo, hasta el 45 %, en el más alto; se reducen los tipos marginales a las rentas del ahorro, se excluye de la tributación a los asalariados con rentas inferiores a los 12.000 euros y se modifica la reducción por obtención de rendimientos del trabajo.

5. El presupuesto de gastos del PGE 2016

5.1. Aspectos generales

El presupuesto de gastos consolidados dispondrá en 2016 de 351.859 millones, un ligero aumento del 1,2% nominal (4.016 millones adicionales respecto al presupuesto aprobado para 2015). La previsión de aumento del gasto público es inferior a la del crecimiento económico (4% nominal), por lo que en 2016 el gasto público estatal volverá a perder peso en relación al PIB, alejándose aún más del promedio de gasto público a nivel europeo.

Atendiendo al volumen de recursos asignados a cada uno de los subsectores que integran los PGE consolidados, corresponde al Estado el 46.7% (gasto de capítulos del 1 a 8), un 11.4% a los organismos autónomos, un 40% a la Seguridad Social y el 1.9% al resto de agencias y entidades del sector público administrativo.

Las pensiones, las transferencias a otras administraciones (CC.AA. y CC.LL) (16.7%), los servicios de carácter general, el pago de intereses de la deuda y el desempleo, explican el 77% del gasto.

Las funciones de gastos que más aumentarán en 2016 son: servicios de carácter general (5.648 millones); Pensiones (3.790 millones); Transferencias a otras Administraciones (1.628 millones). Las funciones de gasto que más disminuyen son: Desempleo, -5.479 millones; Deuda pública, -2.000 millones; Agricultura, pesca y alimentación, -1.142 millones.

Al contrario que los ingresos por cotizaciones, los gastos en Seguridad Social se infra-presupuestan para justificar, aún más, las restricciones adoptadas en la revalorización de pensiones, y el recurso recurrente al Fondo de Reserva de las pensiones. En 2015 se han gastado 3.672 millones menos de lo presupuestado en protección por desempleo, debido a un menor gasto en prestaciones (-3.522 millones). El recorte es aún mayor si se compara con lo efectivamente gastado en 2014: - 3.872 millones. Este menor gasto se explica por la mejora del empleo, una caída más rápida del número de beneficiarios que de desempleados (debido al recorte de la protección por desempleo operado por la reforma en 2012, que dificulta el acceso y reduce la duración de la misma), una disminución de las cuantías medias de la protección. En junio de 2011 el desempleo registrado (4.121.801) era el mismo que ahora en junio de 2015 (4.120.300). Sin embargo, el gasto en protección estaba 10.723 millones por encima del actual.

5.2. Las grandes áreas de gasto

Las diferentes políticas de gasto se organizan en las siguientes grandes áreas: servicios públicos básicos (para el capital), gastos sociales (incluyen las actuaciones de protección y promoción social y la producción de bienes públicos de carácter preferente), actuaciones de carácter económico y actuaciones de carácter general.

Resumen por políticas (capítulos 1 a 8) en millones de euros. PDE consolidado 2016.

Servicios Públicos Básicos (para capital)	16.716	1,4
Gastos sociales	188.130	0,4
- Protección y promoción social	180.841	0,2
- Bienes públicos preferentes	7.289	5,9
Actuaciones de carácter económico	28.373	-6,6
Actuaciones de carácter general	118.640	4,5
Gasto total	351.859	1,2

5.2.1. Gastos sociales

Las principales políticas incluidas dentro del gasto social son las siguientes: pensiones, desempleo, otras prestaciones económicas, gestión y administración de la Seguridad Social y fomento del empleo. Sanidad y educación cuentan con presupuestos reducidos al ser políticas transferidas a las comunidades autónomas.

El total es de 188.130 millones, el 53% del presupuesto. Sus fondos aumentan ligeramente en términos nominales (0,4%, 720 millones más) y se reducen en términos reales, una vez descontada la inflación prevista.

El fuerte descenso en la política de desempleo (-21,7 %, -5.479 millones) anula los aumentos que registran otras partidas de gasto social. Este recorte obedece al fuerte descenso del número de beneficiarios de prestaciones (muy superior al descenso del desempleo y que hará caer aún más la tasa de cobertura del desempleo), que se une al descenso de la cuantía media de las prestaciones contributivas y su sustitución, en parte, por prestaciones asistenciales, cuya cuantía es menor.

El aumento del gasto en pensiones no se explica por la subida media de las pensiones (0,25 % nominal, lo que supondrá una bajada en términos reales), sino que está relacionado con el mayor número de perceptores.

5.2.2. Actuaciones de carácter general

En estos gastos se encuentran la alta dirección, los servicios de carácter general, la administración financiera y tributaria, las transferencias a otras administraciones públicas y la deuda pública. El total supone 118.640 millones, el 34 % del presupuesto.

Este conjunto de políticas son las que concentran el grueso del aumento previsto para 2016 del gasto público estatal, con un crecimiento del 4,5% y 5.076 millones adicionales. Aumentan, sobre todo, los fondos destinados a los Servicios de Carácter General, donde se incluyen 5.000 millones adicionales en aportaciones patrimoniales al Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas y el Fondo de Financiación de Entidades Locales respecto a las realizadas en 2015 al Fondo de Liquidez Autonómico.

En menor medida también aumentan las transferencias a otras administraciones públicas (1.628 millones, 3,5%). Por otro lado, el Gobierno prevé un descenso del gasto en intereses ligados a la deuda pública del -5,6 % y -2.000 millones.

5.2.3. Actuaciones de carácter económico

El gasto de este tipo de actuaciones es de 28.373 millones, el 8% del presupuesto. En 2016 se reducen el 6,6% (- 2.011 millones) los fondos destinados a las actuaciones que inciden más directamente en los sectores productivos de la economía, destacando los descensos en sus políticas con mayor peso presupuestario: Agricultura, pesca y alimentación; Industria y energía e Infraestructuras, y el mínimo aumento del gasto destinado a Investigación, desarrollo e innovación.

5.2.4. Servicios públicos básicos (para el capital)

Esta área de gasto incluye la seguridad ciudadana e instituciones penitenciarias, Defensa, Justicia y Política exterior. Se trata de los servicios públicos “básicos” desde el punto de vista neoliberal o de estricta acumulación de capital.

El total de gasto es 16.716 millones, el 5% del presupuesto. Incrementa sus recursos un 1,4 %, 230 millones más.

5.3. Análisis de las diferentes políticas de gasto

5.3.1. La inversión pública

La inversión pública prevista dentro de los Presupuestos Generales del Estado alcanzará 5.123 millones en 2016, con un aumento del 3,3% y 164 millones adicionales, por lo que pierde peso en relación al PIB. El grueso de esta inversión se destina a infraestructuras (2.859 millones), defensa (494 millones), investigación, desarrollo e innovación (330 millones), seguridad ciudadana e instituciones penitenciarias (270 millones), agricultura, pesca y alimentación (193 millones), mientras que otras políticas concentran los 977 millones restantes.

La inversión incluida dentro de los Presupuestos solo supone el 39% del total, frente al 61% de la inversión realizada fuera de los Presupuestos a cargo del sector público empresarial, pero que es financiada en gran medida con cargo al presupuesto (transferencias de capital, activos financieros) y el resto con recursos generados por las propias empresas (principalmente endeudamiento).

En 2016 la inversión prevista por el sector público empresarial se sitúa en 8.108 millones, con un descenso del - 0,6 % (50 millones menos) respecto a 2015. La mayor parte de esta inversión corresponde a infraestructuras (6.634 millones), a través de las empresas encargadas de su construcción y gestión: Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), Aeropuertos Nacionales (AENA), Puertos del Estado, Sociedad Estatal de Infraestructuras de Transporte Terrestre (SEITTSA) y diversas Sociedades de Aguas.

La cifra total de inversiones reales, dentro y fuera de los Presupuestos, se situará en 13.231 millones en 2016, un 0,9 % más y 114 millones adicionales respecto a 2015. Del total de la inversión pública prevista para 2016 la gran mayoría se destinará a infraestructuras (9.493 millones). Es decir, el aumento de la inversión pública es inferior al aumento del conjunto del gasto consolidado en presupuestos y también muy inferior al crecimiento previsto del PIB español, por lo que perderá relevancia respecto a ambas variables. Las inversiones reales del Estado pierden peso en relación al PIB y bajan del 1,19 % del PIB en 2015 al 1,16 % en 2016.

Al esfuerzo en inversión real dentro de los Presupuestos se le puede sumar los fondos destinados a transferencias de capital, que financian mediante subvenciones las inversiones de otros agentes, y así obtener el esfuerzo del Estado en operaciones de capital dentro de los Presupuestos. Según el proyecto de Presupuestos las transferencias de capital se situarán en 9.328 millones en 2016, lo que supone un recorte del 17,8 % (2.017 millones menos) respecto a 2015. En total, las operaciones de capital (inversiones y transferencias de capital) previstas dentro del Presupuesto se sitúan en 14.451 millones en 2016, lo que supone un descenso del 11,4 % (1.853 millones menos), respecto a 2015. El esfuerzo inversor en operaciones de capital bajará del 1,6 % del PIB previsto en 2015 al 1,26 % en 2016.

5.3.2. Investigación, desarrollo e innovación

La política de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) registra un mínimo aumento para 2016 según el proyecto de Presupuestos: 0,5% y 30 millones, hasta un total de 6.425 millones. Este aumento es completamente insuficiente para compensar los abultados recortes acumulados desde 2010 y que se han agudizado en la actual legislatura, especialmente en los Presupuestos de 2012 y 2013. Entre 2009 y 2016 el presupuesto anual de I+D+i acumula un descenso del 33% nominal y un descenso todavía mayor en términos reales.

Ni siquiera el tímido repunte nominal previsto para 2016 está garantizado, ya que la política de I+D+i es la que presenta un menor grado de ejecución de todo el presupuesto: en 2014 solo se ejecutó el 62 % de los fondos asignados.

Durante años España aumentó lentamente su esfuerzo global en investigación y desarrollo en relación al PIB: 0,79 % en 1996, 1,06 % en 2004, 1,35 % en 2009. La crisis ha truncado esa mejora de la apuesta por la investigación y el desarrollo, evidenciando su carácter procíclico y ha reducido el esfuerzo en I+D hasta el 1,24 % del PIB, el último disponible. Durante la crisis, el recorte del gasto en I+D ha sido superior a la caída del PIB. Los niveles actuales de I+D de España se sitúan muy por debajo del promedio de la Unión Europea (el 2,09 % del PIB de la Eurozona en 2013) y, además, esta brecha se ha agrandado con la crisis: la UE ha seguido aumentando su esfuerzo en I+D mientras que España lo ha reducido, evidenciando concepciones muy diferentes en la propia Unión Europea sobre el papel y relevancia otorgada a la investigación y el desarrollo.

No obstante, el grueso de la brecha en I+D con Europa se debe al bajo gasto empresarial en la materia. La brecha entre I+D de España con la UE se concentra en el sector empresarial, que en la UE lidera claramente el esfuerzo en investigación y desarrollo y que en España ha asumido un protagonismo mucho menor.

Según Eurostat, el sector empresarial destinó a I+D el 1,19% del PIB de la Eurozona (el 0,57% en España), mientras que el sector público destinó a I+D el 0,7% del PIB en la Eurozona (el 0,52% en España). A la reducida apuesta del sector empresarial por la I+D en España, la crisis ha sumado el recorte de los fondos públicos, que también sostenían parte de la I+D privada.

5.3.3. Infraestructuras y vivienda

Según el proyecto de Presupuestos la política de infraestructuras dispondrá de 5.983 millones en 2016, lo que implica un descenso del – 2,7 % y 167 millones menos respecto al presupuesto de 2015.

La inversión en infraestructuras contará con 2.859 millones, con un descenso del 1% (29 millones menos) respecto al presupuesto de 2015. No obstante, es fuera del presupuesto donde se concentra el grueso de la inversión pública en infraestructuras a cargo de empresas públicas (ADIF, AENA, SEITSA, Puertos del Estado, Sociedades de Aguas, etc.), con una previsión de inversión de 6.634 millones en 2016 y un ligero aumento del 0,6% y 38 millones adicionales. En total, la inversión en infraestructuras (Estado más empresas públicas) se situará en 9.493 millones, sin apenas variación respecto a la inversión aprobada para 2015 (0,1%, +10 millones).

La política de infraestructuras se articula en torno a dos áreas principales de actuaciones e inversión. El área principal son las infraestructuras de transporte, que el actual gobierno desarrolla en el marco plurianual del Plan Estratégico de Infraestructuras, Transporte y Vivienda (PITVI) 2012– 2024. El área secundaria se centra en las infraestructuras hidráulicas y medio ambientales y cuenta con un volumen de inversión mucho menor.

El PITVI 2012–2024, al igual que planes anteriores, concentra su presupuesto en las infraestructuras de altas prestaciones de transporte de viajeros: AVE, autopistas, aeropuertos,... muchas de ellas concurrentes, mientras sigue sin corregir algunas de las carencias y déficits más acuciantes del sistema de transporte español: mercancías, interconexiones y logística portuaria, ferrocarril convencional,...

Sobresalen infraestructuras innecesarias o redundantes, construidas más por intereses clientelares, que por necesidades reales. España dispone de la red de infraestructuras de transporte de alta capacidad más grande de Europa.

Ferrocarriles. Revista CGT

La política de vivienda es una de las que más ha visto recortado su presupuesto en los últimos años, a pesar de que los problemas de acceso a la vivienda o de pérdida de la misma se han agravado en ese mismo periodo. En 2016 su presupuesto se sitúa en 587 millones y permanece congelado respecto a 2015, consolidando los fuertes recortes que arrastra de años anteriores.

5.3.4. Educación y sanidad

Se trata de competencias transferidas a las comunidades autónomas, por lo que su peso en los Presupuestos Generales del Estado es reducido.

Según el proyecto de Presupuestos, los fondos destinados a educación aumentan un 9,3 % en 2016 y contarán con 211 millones más, al pasar de 2.273 a 2.484 millones. La mayor parte de este aumento no se corresponde con un aumento del gasto en educación, sino con la mayor concesión de préstamos con fines educativos a comunidades autónomas y que deberán ser devueltos, por lo que no suponen un avance en el gasto público estatal en educación.

Las becas y ayudas a los estudiantes siguen concentrando la mayor parte del gasto estatal en educación, a pesar de que se mantiene congelado en 1.472 millones. El gasto en becas y ayudas se redujo con fuerza al comienzo de la legislatura actual (2012 y 2013), para repuntar en 2014 y recuperar un nivel similar en términos reales al que había al cierre de la legislatura anterior.

El proyecto de PGE-2016 contempla para el conjunto de las prestaciones sanitarias y la política de Sanidad 4.001,6 millones de euros, lo que supone un incremento del 3,6% respecto al año anterior y un decremento del 6% en la presente legislatura. El total del gasto sanitario en el proyecto de PGE-2016 representa el 1,1% del total de gastos del Estado. La variación interanual en los PGE de sanidad en valores absolutos es pequeña y se produce en un presupuesto muy pequeño, si se compara con el destinado a la sanidad por las CC.AA. (54.016.366 miles de euros), que son las que gestionan la mayoría de la prestación sanitaria.

El grueso del presupuesto estatal de sanidad se concentra en las prestaciones destinadas a los empleados públicos, tanto su cobertura sanitaria (57%) como la cobertura sanitaria de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (33 %). Además, se incluyen fondos para la asistencia sanitaria de la población que sigue dependiendo del Ministerio de Sanidad (Ceuta y Melilla). La política y actuaciones desarrolladas directamente por el Ministerio de Sanidad se concentran en la fijación de la cartera de servicios (sanitarios), la coordinación del Sistema Nacional de Salud, la estrategia de medicamentos y la coordinación de las donaciones y trasplante de órganos.

Algo más de la mitad del presupuesto de sanidad se destina a financiar la asistencia sanitaria del mutualismo administrativo (MUFACE, ISFAS, MUGEJU), que dispondrá de 2.164 millones en 2016, con un aumento anual de 73 millones (+3,5 %). La otra gran partida de la política de sanidad la constituyen los créditos destinados a financiar la asistencia sanitaria prestada por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales y por el Instituto Social de la Marina. Para 2015 dispondrán de 1.308 millones, con un aumento del 4,6 % y 58 millones adicionales destinados, tanto a la atención primaria, como especializada de las mutuas.

5.3.5. Industria y energía

En 2016 la política de industria y energía contará con 5.455 millones, lo que supone un descenso del 9,5 % respecto al Presupuesto precedente. Un año más la gran mayoría del presupuesto de esta política se destinará a financiar costes del sistema eléctrico (3.895 millones, el 71 % del total). Si descontamos el resto de partidas destinadas a energía, el resultado es que la política industrial dispone de un presupuesto meramente testimonial y en descenso, lo que refleja claramente el pobre papel que el Gobierno reserva para la industria en esta fase de salida de la crisis e inicio de la recuperación.

La parte de política industrial verá recortados sus recursos un 2 % en 2016 hasta los 1.108 millones, incluidos los 69 millones destinados a la Dirección y Servicios Generales de Industria y Energía. La concesión de préstamos al sector privado para financiar la inversión industrial constituye el principal destino de los fondos de la política industrial. En 2016 la previsión es que estos préstamos se sitúen en 758 millones, concentrados en el programa de reindustrialización y fortalecimiento de la competitividad industrial. El presupuesto de gasto destinado a política industrial por parte del Gobierno central (sin incluir los préstamos reembolsables y que por tanto no computan como gasto), es meramente testimonial.

6. Otros presupuestos relevantes: SEPE y Seguridad Social

6.1. Los presupuestos del Sistema Público Estatal de Empleo (SEPE)

El Servicio Público Estatal de Empleo (SEPE) es el organismo autónomo dependiente del Ministerio de Empleo y Seguridad Social encargado de las políticas de empleo. El análisis de su presupuesto, de los recursos de que dispone y de su aplicación, permite conocer y valorar las políticas de empleo, tanto las destinadas a favorecer su creación como la protección a las personas desempleadas.

Dado el enorme nivel de desempleo existente, la dotación presupuestaria del SEPE es elevada y se convierte en una de las partidas más relevantes de los Presupuestos Generales del Estado con 25.175 millones de euros. En relación al ejercicio anterior el presupuesto del SEPE se reduce en 5.071 millones de euros, un 16,8% en términos nominales. Pero la dureza del recorte en los recursos destinados a las políticas de empleo alcanza su máxima expresión cuando se compara con el que había en 2011, desde entonces los recursos del SEPE se reducen en 15.098 millones de euros, el 37,5 % en términos nominales².

Para aproximarnos a la dimensión del recorte, calculamos la ratio 'euros por desempleado' en 2011 comparada con 2016. En 2011, el SEPE contó con 40.273 millones de euros para atender a 5.012.700 personas desempleadas en media anual, lo que da una ratio de 8.034 euros por persona. En 2016, el presupuesto es de 25.175 millones de euros con una previsión de desempleo de 4.600.000 personas en media anual, de lo que resulta una ratio de 5.472 euros por persona. La reducción es del 32 % en valores nominales, y del 37 % en términos reales al tener en cuenta la variación estimada de los precios.

La reducción del presupuesto del SEPE es incompatible con la necesidad de mejorar la protección a las personas desempleadas, subiendo de forma significativa la tasa de cobertura, y con las políticas activas de empleo, en un país que tiene en el desempleo su mayor problema económico y social.

Los ingresos estimados en el proyecto de PGE-2016 para el SEPE son de 25.175 millones de euros, la misma cifra que la de gastos por la obligatoriedad de presentar un presupuesto equilibrado. Lo más novedoso en la estimación de ingresos para 2016 es la evolución de sus dos componentes

² Este desplome en los recursos disponibles para las políticas de empleo se hace más grave todavía cuando se tienen en cuenta dos variables. La primera es que las comparaciones son en valores nominales, sin tener en cuenta la inflación; por lo tanto, la pérdida es mayor en términos reales. La evolución de los precios acumulada del periodo 2012 a 2016 estará en el entorno del 5%, porcentaje que habría que sumar a la caída nominal del 37 % antes calculada para determinar la caída real de los recursos.

fundamentales: las cotizaciones sociales y las aportaciones del Estado. El SEPE y las políticas de empleo se financian básicamente con las cuotas por desempleo y las cuotas para formación profesional que pagan cada mes las personas asalariadas – casi exclusivamente – en sus nóminas. Solo cuando los ingresos por cuotas son insuficientes, el Estado cubre la diferencia. Así, hasta el año 2009, el SEPE se financiaba básicamente con cuotas sin necesidad de la aportación del Estado. En el proyecto de presupuesto de 2016, las cuotas aportan 20.331 millones de euros (equivalen al 81 % del total de los ingresos), las aportaciones del Estado son 4.123 millones de euros (equivalentes al 16 %); el resto son 721 millones de euros provenientes del Fondo Social Europeo y de otros ingresos.

Lo más relevante es la evolución temporal. El presupuesto inicial de 2016, comparado con el de 2015, señala que los ingresos previstos por cuotas aumentan el 5,7 % y, sin embargo, los ingresos totales se reducen el 16,8 %. La diferencia se explica por la enorme caída en la aportación del Estado: 5.977 millones de euros menos, una disminución del 59,2 %. Por lo tanto, los recursos para el empleo bajan solo porque el Estado reduce significativamente su aportación, sobre todo en comparación con el año 2011.

En 2011, la aportación del Estado al SEPE fue de 18.079 millones de euros, mientras que el presupuesto de 2016 recoge 4.123 millones: el recorte de los fondos estatales en la legislatura fue de 13.956 millones de euros, equivalentes a una caída del 77 % en términos nominales, y que supera el 80 % si se tiene en cuenta la variación de los precios. Dicho de otra forma, en el periodo 2012/2016, el Estado deja de poner ocho de cada diez euros de los que aportaba en 2011.

Los gastos del Servicio Público de Empleo se materializan en: a) políticas de “fomento de la inserción y la estabilidad laboral” (denominadas de forma parcial “activas”); b) políticas de “protección a las personas sin empleo” (denominadas de forma parcial e injusta “pasivas”).

El gasto en prestaciones por desempleo o protección siempre ha sido más alto que en fomento, pero desde el inicio de la crisis la diferencia se ha disparado. En el proyecto de PGE para 2016, el gasto en protección es de 19.539 millones de euros (78% del total) y 5.636 millones de euros a fomento (22%). Sin embargo, en el presupuesto de 2016, la dotación para políticas activas crece, mientras que los recursos para la protección siguen cayendo. El programa 241A de políticas activas está dotado en el proyecto de PGE–2016 con 5.242 millones de euros; son 487 millones más que en 2015, pero aún muy por debajo de la cifra de 2011, que fue de 7.714 millones de euros.

Por el contrario, el programa de protección se vuelve a reducir su dotación en 2016, agravando el deterioro en los recursos para proteger a las personas desempleadas: los 5.483 millones de euros que se pierden este año elevan hasta 13.017 millones el recorte, en comparación con 2011. La razón no es la bajada del desempleo sino los efectos combinados de siete años de crisis, el endurecimiento en el acceso al sistema de protección y el recorte en la cuantía de las prestaciones.

La partida de políticas de fomento de la inserción y la estabilidad laboral se incrementa en 487 millones de euros sobre el ejercicio anterior; es un aumento significativo del 10,1 %. No obstante, la cifra final aún dista mucho de la que disponía el programa en 2011 cuando empezaron los recortes.

La partida que más crece es la que financia las bonificaciones en las cotizaciones a la Seguridad Social, esto es, la política de incentivos a las empresas para que realicen determinado tipo de contratos bonificándole las cotizaciones. A esta partida se destinan 135 millones de euros más que en 2015 (9,2 % de incremento), hasta llegar a los 1.645 millones de euros, que hacen de este epígrafe el más dotado en el presupuesto del SEPE.

Sin embargo, la partida con mayor incremento relativo es la destinada a financiar las agencias de colocación, esto es, empresas privadas que recibirán subvenciones por un importe de 175 millones de euros en 2016. En 2013 estas subvenciones directas no existían; en 2014 fueron de 30 millones de euros, en 2015 llegaron a 140 millones, y la dotación en el PGE-2016 los eleva hasta esos 175 millones de euros. Es, por lo tanto, un notable incremento que tiene como objetivo potenciar los servicios privados.

La calidad del sistema de protección a las personas desempleadas depende de dos variables claves: el número de personas protegidas – que determina el nivel de cobertura del sistema –, y la cuantía media de la prestación. La tasa de cobertura se calcula como el porcentaje de desempleados con prestación sobre el total protegible, según la propia definición de acceso al sistema, que, en el caso español, tiene como condición básica haber trabajado y cotizado previamente; por lo tanto, excluye de forma automática, por ejemplo, a personas que buscan su primer empleo. La cuantía, a su vez, depende del tiempo y de la base de cotización y, cada vez más, del tipo de prestación a la que tienen derecho los desempleados.

En el proyecto de PGE de 2016, son las prestaciones de mayor calidad y cuantía, las contributivas, las que pierden más recursos, el 28% de sus fondos. Por el contrario, la prestación de menor calidad, la denominada renta activa de inserción, incrementa su dotación el 20%. La dotación presupuestaria refleja las transformaciones del desempleo: más desempleo de larga duración conduce al agotamiento de las prestaciones contributivas, y la extensión de la pobreza y la falta de ingresos llevan a un aumento de las rentas de inserción.

En 2016 los recursos destinados a la protección menguan en 5.483 millones de euros en conjunto, de los cuales, 4.552 se corresponden con el segmento contributivo, que, a pesar de ser el más cuantioso, no deja de perder peso: en 2014 suponía el 65 % del total, y en el proyecto PGE para 2016 ya es de solo el 60 %.

La tasa de cobertura ha bajado 16 puntos desde 2011 (y 25 desde 2010). Como la tasa es un cociente, disminuye porque el número de perceptores de prestaciones disminuye más que el de personas sin empleo. En junio de 2011 el número de personas sin empleo registradas era de 4.121.801 personas, y en el mismo mes de 2015 son 4.120.300 (casi los mismos). Sin embargo, el gasto en prestaciones por desempleo se redujo en cerca de 11.000 millones.

La caída del gasto en prestaciones que se está produciendo desde 2012, y que el proyecto de PGE consolida para 2016, se debe a que hay menos desempleados con prestación y que ésta es más baja. Hay menos personas desempleadas con cobertura porque el RDL 20/2012 de 13 de julio ha endurecido el acceso al sistema. Y las prestaciones son más bajas por dos motivos: la pérdida de peso de las prestaciones contributivas en favor de las asistenciales, y la menor cuantía de la prestación por el recorte en su segundo tramo.

En junio de 2012, la cuantía media de la prestación contributiva era de 835,2 euros y en junio de 2015, de 785,2: un 6% menos.

La siguiente razón es que la prestación contributiva (que es casi el doble de la asistencial), no deja de perder peso en el sistema: en 2009, el 65% de los perceptores estaba en el segmento contributivo, y en 2015 ya no llegan al 39%.

En síntesis, se está produciendo la reducción del número de personas con cobertura (que no el de desempleadas), el deterioro de la calidad del sistema (porque el desempleo de larga duración hace que el segmento contributivo pierda peso), y el recorte en la prestación contributiva (al bajar del

60% al 50%). Por tanto, y a pesar de existir una tasa de cobertura baja (55 % y cayendo), se reduce el gasto en prestaciones en una cifra muy elevada.

6.2. Seguridad Social

El presupuesto de la Seguridad Social para el 2016 está condicionado por la cifra de déficit del 0,3% del PIB, establecida en el Programa de estabilidad. El Anteproyecto de presupuesto no financiero de la Seguridad Social para el ejercicio 2016 establece un gasto total de 136.826,51 millones de euros, lo que supone un incremento del 3,1% sobre el ejercicio anterior. El gasto en prestaciones económicas asciende a 132.751,15 millones de euros, un 3,2% más que lo presupuestado inicialmente en 2015.

Se trata de unos presupuestos de la Seguridad Social aferrados al ajuste del gasto y el control del déficit, que siguen sin apostar por mejorar la protección que dispensa el Sistema, que mantienen el riesgo de pérdida de poder adquisitivo de las pensiones y que continúan sin una apuesta decidida por medidas destinadas a incrementar los ingresos de la Seguridad Social, que proporcionen a la misma estabilidad y sostenibilidad a medio y largo plazo.

La Seguridad Social cubre con sus pensiones y subsidios las situaciones de jubilación, viudedad, incapacidad (permanente y temporal), orfandad, maternidad, desprotección familiar, cese de actividad de los trabajadores autónomos, personas con discapacidad y ayudas a la dependencia. Las prestaciones pueden tener un carácter contributivo o no contributivo (complemento a mínimos) y se financia fundamentalmente con cotizaciones y aportaciones del Estado procedentes de los impuestos.

El presupuesto de ingresos no financieros de la Seguridad Social para 2016 asciende a 133.082 millones de euros, un 5,4% más que el presupuesto inicial de 2015. El presupuesto de ingresos vuelve a inflarse, como viene siendo habitual desde 2013, con el fin de sustentar la narrativa gubernamental del sacrificio, también de los pensionistas. No obstante, la precarización del empleo y de las bases de cotización, y la política de incentivos a la contratación no bonificados, también influyen en el incumplimiento del presupuesto de ingresos.

La partida más importante entre los ingresos, las cuotas por cotizaciones, representan el 88% del total de ingresos (proceden de empresas y asalariados, desempleados y trabajadores autónomos).

Se incrementarán un 6,7% en 2016, con respecto al presupuesto de 2015 (o un espectacular 17,3% si se comparan con la estimación de cierre para 2015). Lo presupuestado para 2016 por cotizaciones no se compadece con el alza prevista en el cuadro macroeconómico del PIB nominal (4%), el empleo (3%), la remuneración por asalariado (1,4%), y el crecimiento del 1% de la base máxima de cotización.

Después de las cotizaciones, la aportación del Estado a la Seguridad Social es la partida del presupuesto más importante. Su dotación será de 13.199 millones en 2016, prácticamente igual a la del año anterior, como viene siendo habitual en el presupuesto inicial. La aportación se destina, fundamentalmente, a la cobertura del complemento a mínimos (7.410 millones), pago de prestaciones no contributivas, protección familiar y maternidad (3.998 millones), y a la atención a la dependencia (1.252 millones).

PARTE 3. RESUMEN Y CONCLUSIONES: VALORACIÓN GENERAL DE LOS PGE 2016

Resumen

Algunas conclusiones valorativas

- El adelanto de los presupuestos para 2016 tuvo una causa esencialmente electoral. El Ejecutivo sustentó sus cuentas públicas en un escenario irreal con fines electoralistas. El Gobierno pretendía la cuadratura del círculo los presupuestos de 2016: bajar impuestos (el de Sociedades e IRPF); subir o, al menos, congelar el gasto; cumplir con un objetivo de déficit público muy exigente (2.8%); y todo ello con una previsión de crecimiento del 3%, inferior al de 2015 (3,3%).
- La variable fundamental del presupuesto es el cumplimiento del objetivo de déficit, establecido para 2016 en el 2.8% del PIB. El objetivo de la convergencia real con Europa se supedita a la reducción del déficit público y el cumplimiento de los compromisos de consolidación fiscal. Los objetivos globales de déficit para los ejercicios 2015 y 2016 se mantienen en -4,2% y -2,8%, respectivamente, y se fijan en el -1,4% y -0,3% para los años 2017 y 2018. Además, según las previsiones de Gobierno, el ratio de deuda/PIB en 2015 será del 98,9%, iniciando a partir de 2016 una reducción hasta situarse en el 93,2% del PIB en el año 2018.
- El déficit se sustenta en gran medida en las menores cantidades a aportar en términos de intereses de la deuda, que dependerá de dos factores: que se puedan cumplir las previsiones de deuda y de la estabilidad de los mercados financieros.
- Es evidente que es un presupuesto inalcanzable, es imposible alcanzar el objetivo de déficit por lo que tendrá que ser enmendado. Si de verdad quiere lograrse, el Gobierno entrante se verá obligado a adoptar duras medidas de austeridad para alcanzarlo.

- Todas las rentas de las personas y familias trabajadoras que dependen de los Presupuestos Generales del Estado para 2016 van a sufrir una rebaja de poder adquisitivo.
 - En los PGE 2016 se plantea un 1% de incremento salarial para el colectivo de empleados públicos (el cuadro macroeconómico contempla una variación de los precios o deflactor del PIB del 1,1% para 2016).
 - Lo mismo ocurre con las rentas de los pensionistas, que sufrirán una nueva caída de poder adquisitivo dado el incremento contemplado, de nuevo del 0,25%, muy por debajo del deflactor previsto. A
 - demás las prestaciones sociales a las familias se congelan, ya que el Gobierno pretende, por sexto año consecutivo, no actualizar el IPREM, incumpliendo la legislación que obliga a consultar a los interlocutores sociales antes de fijarlo.
- Los PGE 2016 contemplan una nueva reducción de 5.480 millones de euros en prestaciones por desempleo, que lejos de deberse a una menor tasa de desempleo, se debe a la menor tasa de cobertura y a los menores niveles de prestación media.
- La evolución de los PGE supone un menor uso público de la riqueza social producida. Al no aumentar significativamente el gasto público respecto a la riqueza social, son muy limitadas las posibilidades de abordar proyectos de cambio que valgan la pena. Se observa que las modificaciones son marginales en todos los casos, incluso en aquellas que se pretenden prioritarias. Sólo una apuesta decidida por un aumento de la intervención pública permitiría abordar nuevos proyectos.
- Las políticas aplicadas han provocado un empeoramiento de las condiciones de vida de la población. El enquistamiento del desempleo de larga duración, la caída de la calidad del empleo y la devaluación salarial han provocado una fuerte pérdida de renta de las familias, aumentando notablemente la población en riesgo de pobreza o exclusión social, que alcanza ya al 29,2%, casi 5 puntos por encima de 2009.

Elementos para un presupuesto para la gente

- Impulso y mejora del tejido productivo de la economía social y solidaria.

- Asegurar los servicios públicos de calidad.
- Sistema fiscal diferente que sirva para tener recursos suficientes para lo anterior y sea útil para una mejor distribución de la riqueza.

**ESCUELA DE FORMACIÓN
CONFEDERAL
ELADIO VILLANUEVA**

**BOLETÍN
INFORMATIVO
Nº 152
MAYO 2016**

**COORDINACIÓN
SECRETARIADO
PERMANENTE
DEL
COMITÉ CONFEDERAL**

**REDACCIÓN
AUTONOMÍA SUR
OSCAR GARCÍA JURADO**

**IMPRESIÓN
SERVICIOS REPROGRÁFICOS
COMITÉ CONFEDERAL**

**REDACCIÓN
SAGUNTO, 15 - 1º
28010 MADRID**

**TEL.: 91 593 16 28
FAX.: 91 445 31 32**

