



*Dirección General de Presupuestos**

LOS PRESUPUESTOS DEL ESTADO PARA 2017

Los presupuestos para 2017 afianzan el compromiso con la recuperación económica y el saneamiento de las cuentas públicas, garantizando a su vez el cumplimiento de la senda de consolidación fiscal pactada con la Unión Europea, además de continuar avanzando hacia la situación de equilibrio presupuestario a medio plazo. En este sentido, la existencia de un crecimiento económico sostenible y el mantenimiento del gasto social ponen de manifiesto que la política fiscal que ha sido objeto de implementación, a través del proceso de consolidación fiscal y de las reformas estructurales que han permitido flexibilizar la economía y amortiguar los posibles efectos negativos del mencionado proceso en el corto plazo, ha sido la correcta.

Palabras clave: estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, crecimiento económico, gasto social.

Clasificación JEL: H50, H61.

1. Los Presupuestos Generales del Estado para 2017

Los Presupuestos Generales del Estado para 2017 (PGE 2017) fueron aprobados definitivamente por el Pleno del Senado el pasado 26 de junio. En su tramitación parlamentaria, el texto aprobado inicialmente por el Congreso de los Diputados no ha sido modificado por la Cámara Alta, por lo que no ha sido necesaria la nueva y posterior remisión de las cuentas a la Cámara Baja.

Estos PGE 2017 han sido diseñados para contribuir a alcanzar similares objetivos que en

ejercicios previos, es decir, reforzar la credibilidad existente en la estabilidad de la economía española, fortalecer el firme compromiso del Gobierno con la estabilidad presupuestaria y garantizar la sostenibilidad financiera del conjunto de las Administraciones Públicas, de tal manera que se consolide la orientación de una política económica dirigida hacia el crecimiento económico y la creación del empleo.

A su vez, las cuentas aprobadas ratifican el compromiso adquirido con la Unión Europea (UE) en materia de consolidación fiscal, ya que garantizan una reducción del déficit público hasta fijarlo en el 3,1 por 100 del PIB en 2017, lo que facilitará que en 2018 la economía española pueda abandonar el procedimiento de déficit excesivo, al situarse el déficit público por debajo del 3,0 por 100 del PIB. En ▷

* Este artículo ha sido elaborado por Caridad Gascón Soriano, Subdirectora General Adjunta de Política Presupuestaria. Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Versión de julio de 2017.

este sentido, se ha conseguido reducir el déficit público en más de la mitad en los últimos cinco años, pasando del 9,3 por 100 del PIB en 2011 al 4,3 por 100 en 2016 (excluidas las ayudas financieras), gracias al proceso de consolidación fiscal llevado a cabo por todas las Administraciones Públicas.

Prórroga de los Presupuestos del Estado para 2016

El devenir del proceso electoral y la existencia de un Gobierno en funciones hasta final del mes de octubre de 2016 imposibilitaron que los PGE 2017 fueran aprobados antes de la finalización del ejercicio 2016. Esta situación condujo a la prórroga automática de los PGE 2016, aspecto que se encuentra previsto en la Constitución Española. No obstante, a pesar de la situación existente, el Gobierno continuó garantizando los compromisos de consolidación fiscal contraídos con la UE.

En este contexto, los PGE 2017 siguen la línea marcada por la no disponibilidad de créditos aprobada a finales de 2016 sobre el presupuesto prorrogado. Por tanto, las dotaciones recogidas en los créditos del presupuesto de 2017 han sido ajustadas al nivel de ejecución real de 2016.

Crecimiento sostenible y equilibrado de la economía

La economía española mantuvo en 2016 un considerable dinamismo, motivado por las reformas estructurales que han sido llevadas a cabo a lo largo de los últimos ejercicios y que han propiciado la consecución de un crecimiento económico equilibrado y sostenible, contribuyendo a su vez a la mejora de la situación del mercado de trabajo y a la recuperación de la confianza.

Las previsiones económicas para el presente año se fundamentan en la prolongación del dinamismo del mercado laboral, en el aumento de la credibilidad en nuestra economía y en unas condiciones financieras beneficiosas. Todos estos factores contribuirán a que la economía siga creciendo, si bien de manera más moderada que en 2016.

Ahorro en el gasto por prestaciones de desempleo

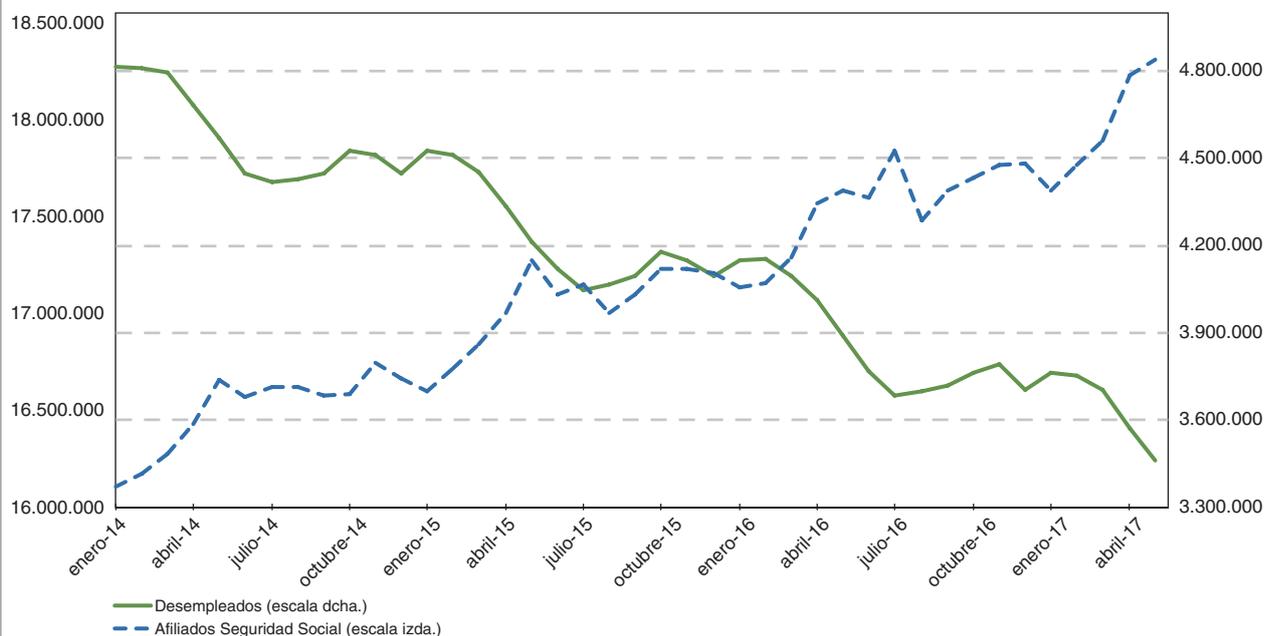
El mantenimiento del dinamismo en la creación de empleo, al que se ha hecho referencia, se encuentra favorecido por los niveles de crecimiento económico alcanzados. Este condicionante deriva en un descenso de la tasa de desempleo (Gráfico 1), lo que, en consecuencia, supone una disminución en el gasto por prestaciones al desempleo y, por tanto, una menor transferencia del Estado a realizar al Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE).

Continua mejora de la confianza en la calidad crediticia de España

El favorable comportamiento del mercado de trabajo al que se ha hecho alusión se encuentra ligado a la existencia de condiciones financieras favorables y de una progresiva mejora de la confianza en la calidad crediticia de España. Todo ello lleva a que la sostenibilidad financiera de la deuda se vea reforzada, así como a un abaratamiento de los costes de financiación (Gráfico 2), lo que deriva en un ahorro o disminución de la partida de gastos por intereses de la deuda pública.

Por tanto, el ajuste fiscal a realizar en el año 2017, para poder garantizar el cumplimiento de un exigente objetivo de déficit público, ▷

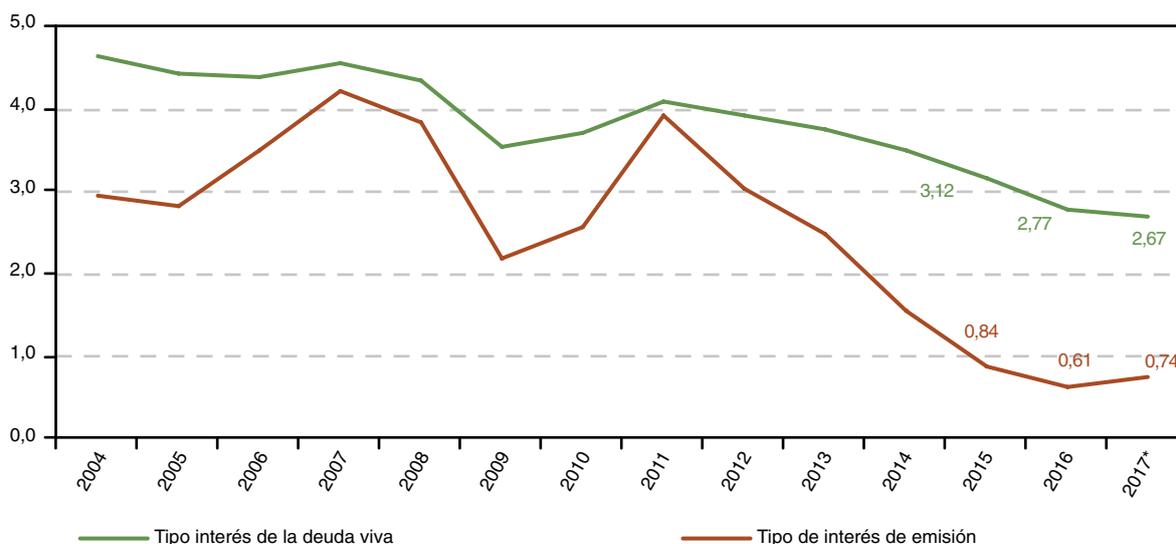
GRÁFICO 1
DESEMPLEADOS Y AFILIADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL



Fuente: SPEE y Seguridad Social.

GRÁFICO 2
TIPO DE INTERÉS DE LA DEUDA VIDA Y TIPO DE INTERÉS DE EMISIÓN

(En porcentaje)



* a 31 de mayo de 2017

Fuente: Secretaría General del Tesoro y Política Financiera.

CUADRO 1
PRESUPUESTO DEL ESTADO. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO NO FINANCIERO
 (En millones de euros)

	Presupuesto 2016	Presupuesto 2017	% Δ
1. Presupuesto de gastos no financieros *	157.189	152.035	-3,3
2. Financiación de Administraciones territoriales **	33.797	33.698	-0,3
3. Presupuesto excluido sistemas financiación AATT (1-2)	123.393	118.337	-4,1
4. Aportación al Servicio Público de Empleo Estatal y FOGASA	4.320	2.002	-53,7
5. Aportación a la Seguridad Social	13.160	13.085	-0,6
6. Intereses, Clases Pasivas, Unión Europea, Fondo de Contingencia y otros gastos no ministeriales***	65.230	63.663	-2,4
7. Gasto no financiero de los ministerios (3-4-5-6)	40.682	39.587	-2,7

* No incluye Programas Especiales de Defensa (1.818 millones de euros) que no tienen efecto en déficit de 2017.
 ** La dotación del presupuesto de gastos debe completarse con los recursos que reciben las Administraciones territoriales a través de la participación en los ingresos tributarios del Estado, por un importe superior a los 87.100 millones de euros.
 *** Casa de S.M. el Rey, Órganos constitucionales, Fondos de Compensación Interterritorial y otros gastos AATT.

Fuente: Presupuestos Generales del Estado 2017.

se instrumentará, fundamentalmente, a través de la disminución de la transferencia al SPEE y de la reducción de los intereses de la deuda pública, además de la favorable evolución de los ingresos, todo ello a consecuencia del afianzamiento de la mejora de la situación de la economía, así como del ajuste de las dotaciones presupuestarias consignadas al nivel de ejecución real de 2016 que anteriormente se ha mencionado.

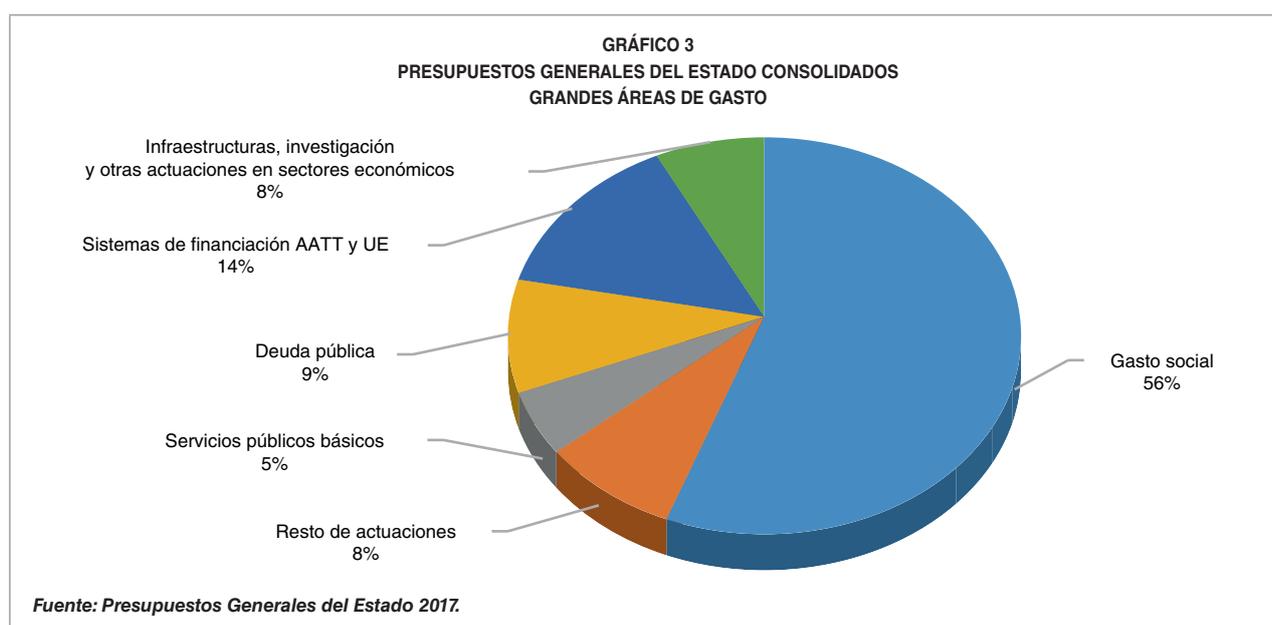
En este sentido, el gasto no financiero del presupuesto del Estado para 2017 es de 118.337 millones de euros (Cuadro 1), una vez descontados los créditos que se han incorporado en el presupuesto del Ministerio de Defensa, por importe de 1.818 millones de euros, para atender compromisos de pago correspondientes a programas especiales de armamento, sin impacto en el déficit público de 2017 al tratarse de entregas realizadas en ejercicios anteriores.

A su vez, y en consonancia con la política presupuestaria que el Gobierno ha implementado en los últimos años, se garantiza el mantenimiento del gasto social del presupuesto del Estado, ya que se han consignado aportaciones para complementar la financiación del

Sistema de la Seguridad Social prácticamente al mismo nivel que en 2016. El compromiso con el gasto social se visualiza más claramente en el ámbito consolidado de los PGE 2017 (es decir, incluyendo el presupuesto de la Seguridad Social), ascendiendo este tipo de gasto al 56 por 100 del presupuesto total, tal como muestra el Gráfico 3.

Adicionalmente, las aportaciones que se realizan al sistema de financiación de las Administraciones territoriales a través del presupuesto de gastos se mantienen en cuantías también muy similares a las del ejercicio 2016.

Además, como es habitual, es necesario dotar los créditos necesarios a fin de atender distintos compromisos de carácter obligatorio como son los intereses de la deuda, las pensiones de Clases Pasivas, las transferencias a la UE, los órganos constitucionales, los Fondos de Compensación Interterritorial y otros gastos de los entes territoriales. Las dotaciones para cubrir todas estas necesidades que han sido enumeradas se incluyen en el presupuesto del Estado, determinando que el carácter del mismo sea eminentemente financiador. ▷



El gasto no financiero de los ministerios disminuye un 2,7 por 100

Una vez descontadas las partidas anteriores, así como las aportaciones del Estado a la Seguridad Social, al SPEE y al FOGASA, se obtiene el gasto no financiero del que disponen los ministerios, que asciende a 39.587 millones de euros, experimentando un descenso del 2,7 por 100 respecto de 2016.

2. Las grandes cifras de los presupuestos

2.1. Presupuesto de gastos

En lo que respecta al análisis económico (Cuadro 2) del contenido de los PGE 2017, el capítulo de gastos de personal presenta una disminución en un 2,6 por 100 respecto al ejercicio previo, ya que en 2016 se incluyó la recuperación del 50 por 100 de la paga extra de ▷

CUADRO 2
PRESUPUESTO NO FINANCIERO DEL ESTADO. CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
(En millones de euros)

	Presupuesto 2016	Presupuesto 2017	% Δ
I. Gastos de personal	16.808	16.371	-2,6
Personal activo	14.859	14.370	-3,3
Mutualidades	1.949	2.001	2,7
II. Gastos corrientes en bienes y servicios	3.082	3.031	-1,6
III. Gastos financieros	33.514	32.229	-3,8
IV. Transferencias corrientes	88.812	85.891	-3,3
Operaciones corrientes	142.216	137.522	-3,3
V. Fondo de contingencia y otros imprevistos	2.468	2.368	-4,1
VI. Inversiones reales	3.632	5.321	46,5
VII. Transferencias de capital	8.873	8.641	-2,6
Operaciones de capital	12.505	13.962	11,7
Presupuesto de gastos no financieros	157.189	153.852	-2,1

Fuente: Presupuestos Generales del Estado 2017.

2012, lo que no sucede en 2017. No obstante, la financiación del régimen de las mutualidades experimenta un aumento del 2,7 por 100 y las retribuciones de los empleados públicos se incrementan en un 1 por 100.

Los gastos corrientes en bienes y servicios registran una disminución de un 1,6 por 100 respecto a 2016, a consecuencia del descenso de la cuantía de la partida que financia los gastos para procesos electorales.

El capítulo de gastos financieros presenta una reducción del 3,8 por 100. Esta disminución, como se ha comentado anteriormente, se produce a consecuencia de la existencia de unas condiciones financieras favorables y de un progresivo incremento de la confianza en la calidad crediticia de España, de tal manera que la sostenibilidad financiera de la deuda y el descenso de los costes de financiación se encuentran garantizados, lo que se traduce en un ahorro en los gastos por intereses de la deuda pública.

Las transferencias corrientes disminuyen un 3,3 por 100 respecto al ejercicio anterior. Esta disminución se encuentra motivada, principalmente, en la menor aportación realizada por el Estado al SPEE a consecuencia del descenso del gasto en prestaciones por desempleo. Este comportamiento del gasto en desempleo encuentra su fundamento en los niveles de crecimiento económico alcanzados, que han favorecido el mantenimiento del dinamismo del mercado de trabajo. Si bien es cierto que este decremento se compensa, en parte, con aumentos en otros créditos, entre los que se pueden citar el aumento de la financiación del régimen de Clases Pasivas, la mayor transferencia a la Agencia Estatal de Administración Tributaria para fortalecer la lucha contra el fraude, el aumento de las partidas presupuestarias destinadas a programas de refuerzo escolar,

así como el incremento de las consignaciones que financian actuaciones de carácter social como son la protección de la familia y la lucha contra la pobreza infantil y del sistema de dependencia.

Dentro de estas transferencias corrientes destacan por su cuantía la que financia las pensiones de Clases Pasivas (13.994 millones de euros), la aportación a la UE (12.916 millones de euros) y el complemento de pensiones mínimas (7.180 millones de euros), representando conjuntamente casi el 40 por 100 del gasto total del capítulo.

Dentro del capítulo 5, el Fondo de Contingencia incluye una dotación de 2.367 millones de euros, que será utilizada para atender necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el presupuesto inicial que puedan surgir cuando el mismo se ejecute.

El capítulo de inversiones experimenta un aumento del 46,5 por 100 a consecuencia de la incorporación en el presupuesto del Ministerio de Defensa de 1.818 millones de euros para atender compromisos de pago correspondientes a programas especiales de armamento, como se ha mencionado anteriormente. Sin tener en cuenta estos programas, la inversión presenta una disminución de un 3,5 por 100. El de Fomento es el siguiente departamento ministerial que presenta un mayor nivel de inversiones reales (1.774 millones de euros), con las infraestructuras de carreteras y ferroviarias como las de mayor cuantía. A su vez, las inversiones del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente (773 millones de euros) financian fundamentalmente infraestructuras hidráulicas. En lo que respecta a las inversiones del Ministerio de Justicia (183 millones de euros), destaca el aumento del 86,4 por 100 motivado por el impulso hacia la modernización del sistema judicial. ▷

Las transferencias de capital presentan una disminución del 2,6 por 100 respecto a 2016, a consecuencia, principalmente, de la menor asignación realizada a los créditos destinados a la subsidiación de préstamos.

Las partidas que incluyen una mayor cuantía dentro de este capítulo son las destinadas a financiar costes de sistema eléctrico y programas de investigación, que ascienden, respectivamente, al 43,4 por 100 y al 14,4 por 100 del total del capítulo.

Asimismo destacan las transferencias a ADIF para inversiones y mantenimiento de la red ferroviaria convencional (810 millones de euros), los Fondos de Compensación Interterritorial (582 millones de euros), ayudas para vivienda (452 millones de euros) y

la aportación al Fondo Europeo de Desarrollo (325 millones de euros). Es necesario reseñar también el incremento de las dotaciones para convenios de carreteras en un 62,8 por 100.

Al objeto de analizar el gasto de los PGE 2017 desde otra perspectiva, el Cuadro 3 incluye la distribución de las principales políticas de gasto del ámbito consolidado de los Presupuestos del Estado y sus Organismos Autónomos, la Seguridad Social y los restantes organismos del sector público administrativo estatal.

Los recursos totales a distribuir ascienden a 343.102 millones de euros, representando el gasto social total un 55,8 por 100 del presupuesto consolidado, lo que evidencia el mantenimiento del compromiso del Gobierno ▷

CUADRO 3
PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO CONSOLIDADOS. POLÍTICAS DE GASTO *
(En millones de euros)

	Presupuesto 2016	Presupuesto 2017	% Δ
Gasto social	188.135	191.374	1,7
Gasto social sin desempleo	168.514	173.056	2,7
Del cual:			
Pensiones	135.449	139.647	3,1
Servicios sociales	2.296	2.408	4,9
Fomento del empleo	5.215	5.499	5,5
Desempleo	19.621	18.318	-6,6
Vivienda	587	474	-19,2
Sanidad	4.000	4.093	2,3
Educación	2.484	2.524	1,6
Transferencias a otras Administraciones Públicas	48.816	48.223	-1,2
Deuda Pública	33.490	32.171	-3,9
Actuaciones de carácter económico	28.405	27.652	-2,7
De las cuales:			
Infraestructuras	6.049	5.453	-9,9
Investigación, desarrollo e innovación	6.425	6.503	1,2
Servicios públicos básicos	16.720	16.918	1,2
De los cuales:			
Justicia	1.604	1.726	7,6
Defensa**	5.734	5.758	0,4
Resto de actuaciones de carácter general	36.290	26.763	-26,3
Total capítulos I a VIII	351.856	343.102	-2,5

* Capítulos I a VIII.
** No incluye los Programas Especiales de Defensa (1.818 millones de euros) porque no tienen efecto en déficit de 2017.
Fuente: Presupuestos Generales del Estado 2017.

con este tipo de gasto, que crece un 2,7 por 100 respecto a 2016, una vez aislado el efecto de la disminución de la política de desempleo. Asimismo, ha sido incorporado el incremento correspondiente a la ampliación del permiso de paternidad.

A su vez, la política de servicios sociales incluye un incremento del 4,9 por 100 debido al aumento de la financiación del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), así como para la protección a la familia y atención a la pobreza infantil, actuación considerada prioritaria por el Gobierno en 2017. Adicionalmente, en 2017 se ha incrementado de manera notable el gasto en fomento del empleo, que presenta un aumento del 5,5 por 100, cuya política incorpora el cheque formación (1.200 millones de euros) para la mejora de la empleabilidad de los trabajadores desempleados.

El gasto en Educación presenta un incremento del 1,6 por 100, habiendo sido consignados créditos destinados a financiar la cobertura de libros de texto y material didáctico, y nuevas dotaciones para la formación, perfeccionamiento y movilidad de profesores al objeto de financiar medidas de refuerzo educativo en centros que cuentan con alumnos que provienen de entornos desfavorecidos.

Por cuantía, a las anteriores políticas les siguen la destinada a financiar transferencias a otras Administraciones Públicas (sistemas de financiación de las Administraciones territoriales y aportaciones a la UE) y la de deuda

pública, que representan el 14,1 y el 9,4 por 100 del total del presupuesto consolidado, respectivamente.

El área de actuaciones de carácter económico recoge las políticas relativas a actuaciones que el Estado ejecuta en los sectores productivos de la economía. Las dotaciones consignadas para el año 2017 ascienden a un total de 27.652 millones de euros, lo que supone una disminución del 2,7 por 100. Dentro de esta área, la política de investigación, desarrollo e innovación presenta un incremento del 1,2 por 100.

Por último, el área de servicios públicos básicos agrupa las políticas que desarrollan las funciones básicas del Estado: justicia, defensa, seguridad ciudadana y política exterior. Su cuantía asciende a 16.918 millones de euros, siendo de especial mención el incremento del 7,6 por 100 del gasto en justicia, destinado principalmente a financiar la modernización tecnológica del sistema judicial, como se ha comentado también con anterioridad.

2.2. Presupuesto de ingresos

El escenario macroeconómico que sustenta el presupuesto de ingresos prevé la existencia de un crecimiento económico notable para 2017, si bien unas décimas inferior al registrado en 2016. Adicionalmente, el impacto global de los cambios habidos en la fiscalidad produce un efecto favorable, a diferencia de la ▷

CUADRO 4
PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL ESTADO
(En millones de euros)

	Recaudación 2016	Presupuesto 2017	% Δ
Ingresos tributarios antes de cesión a las AA TT	186.249	200.963	7,9
Ingresos tributarios después de cesión a las AA TT	106.187	113.830	7,2

Fuente: Presupuestos Generales del Estado 2017.

disminución de ingresos que se dio en 2015 y 2016 derivada de la reforma de la imposición directa.

En este contexto, los ingresos tributarios, antes de cesión a las Administraciones territoriales, se estiman en 200.963 millones de euros, aumentando un 7,9 por 100 respecto a la recaudación de 2016 (Cuadro 4).

Los principales componentes de la estimación de ingresos para 2017 son los siguientes:

- Los ingresos previstos por el IRPF en 2017 se incrementarán un 7,7 por 100 respecto a 2016. El incremento registrado en este capítulo se debe, principalmente, al superior crecimiento de las bases imponibles, a pesar de la previsión de un menor crecimiento económico para 2017.
- Los ingresos esperados en el impuesto sobre sociedades para 2017 aumentarán un 12,6 por 100 respecto al cierre de 2016. Esta previsión encuentra su fundamento en un crecimiento de los beneficios alrededor del 10 por 100, así como en el impacto derivado de las distintas medidas aprobadas en el Real Decreto Ley 3/2016, de 2 de diciembre, por el que se adoptan medidas en el ámbito tributario dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y otras medidas urgentes en materia social.
- En 2017 se estiman unos ingresos por el impuesto sobre el valor añadido de un 7,3

por 100 superiores a los recaudados en 2016. Este comportamiento se debe, fundamentalmente, al aumento de la base imponible, es decir, el gasto final sujeto a IVA, además del efecto derivado de las medidas en relación a este impuesto aprobadas a finales de 2016 a través del Real Decreto Ley mencionado.

- La estimación de impuestos especiales para 2017 presentará un aumento del 4,6 por 100 respecto a 2016, motivado por el crecimiento de los consumos sujetos, el incremento de tipos, la subida de precios en el impuesto sobre la electricidad, así como las menores devoluciones a realizar relativas al céntimo sanitario.

Una vez descontada la participación de las Administraciones territoriales y sumando los ingresos no tributarios, en 2017 los ingresos del presupuesto del Estado alcanzarán los 133.055 millones, un 0,3 por 100 inferior a la recaudación de 2016. Esta leve disminución se deriva de la evolución de los ingresos no tributarios, que disminuirán en un 29,4 por 100. No obstante, los ingresos tributarios presentan un incremento de 7,2 por 100 (Cuadro 4). Este incremento es inferior al 7,9 por 100 registrado para los ingresos tributarios totales debido a que la cesión de impuestos a las Administraciones territoriales crece en un 8,8 por 100. ▷

CUADRO 5
PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO
INGRESOS NO FINANCIEROS CONSOLIDADOS
 (En millones de euros)

	Presupuesto 2016	Presupuesto 2017	% Δ
Impuestos	111.957	111.386	-0,5
Cotizaciones sociales	141.400	135.869	-3,9
Resto de ingresos	34.276	32.957	-3,8
Total ingresos no financieros consolidados	287.632	280.212	-2,6

Fuente: Presupuestos Generales del Estado 2017.

Finalmente, el Cuadro 5 presenta los ingresos consolidados del Estado, Seguridad Social y el resto de organismos cuyos presupuestos se integran en los PGE 2017, ascendiendo el importe estimado para 2017 a 280.212 millones de euros. El volumen más importante de recursos lo aportan las cotizaciones sociales, cuyo importe supone el 48,5 por 100 del total de ingresos consolidados, mientras que los impuestos suman el 39,8 por 100 de los mencionados recursos.

3. Conclusiones

Los PGE 2017 se enmarcan en un contexto de crecimiento económico y han sido diseñados para conseguir dos objetivos capitales e

interrelacionados: reforzar la consolidación de este crecimiento económico alcanzado y garantizar el compromiso con la sostenibilidad de las cuentas públicas.

En este sentido, la progresiva mejora de las finanzas públicas incrementa la credibilidad de la economía a la vez que refuerza la confianza de los mercados y reduce la cuantía de la prima de riesgo. De esta manera, se liberan recursos que son destinados en usos más productivos, permitiendo que se mantenga el compromiso con el gasto social, a la vez que se establece un sistema impositivo más justo y equilibrado, reduciendo impuestos, cuando sea posible, y suprimiendo las alteraciones que los mismos provocan en la economía, potenciando así el crecimiento económico y la creación de empleo.