

ACTUALIZACIÓN DEL PROGRAMA DE ESTABILIDAD

2021-2024



NIPO: 094-20-080-9

Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado

El catálogo de publicaciones lo puede ver en la página de la [Junta de Coordinación de Publicaciones Oficiales](#)

ÍNDICE

1. RESUMEN EJECUTIVO.....	6
2. INTRODUCCIÓN.....	13
3. PERSPECTIVAS MACROECONÓMICAS.....	15
3.1. Análisis de la evolución reciente de la economía española	15
3.2. Factores clave para la elaboración del escenario macroeconómico	18
3.2.1. Despliegue de la vacunación	18
3.2.2. Estabilidad financiera a nivel global y evolución del sector exterior.....	21
3.2.3. Medidas de política económica	22
Recuadro 3.2.3.1 Impacto de las medidas en el mercado laboral	26
Recuadro 3.2.3.2 Beneficiarios de la Línea COVID de ayudas directas a autónomos y empresas.....	29
3.2.4. Impacto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia	31
Recuadro 3.2.4.1. Indicadores complementarios al PIB.....	34
Recuadro 3.2.4.2 Comparativa de estimaciones de impacto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia	36
3.3. Escenario macroeconómico 2021-2024.....	39
Recuadro 3.3.1. Previsión sectorial y actividad turística para 2021 – 2022	42
Recuadro 3.3.2. Impacto del Brexit.....	47
4. SALDO PRESUPUESTARIO Y MEDIDAS.....	48
4.1. Las Administraciones Públicas en 2020	48
4.2. Los Presupuestos Generales del Estado para 2021.....	57
4.2.1 El presupuesto del Estado para 2021	57
4.2.2 El Presupuesto de la Seguridad Social	63
4.3. Estrategia fiscal 2021-2024	64
4.3.1 Medidas COVID-19.....	65
4.3.2 Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia	68
4.3.3 Estrategia fiscal “nacional” 2021-2024	70
4.4. Papel de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales en la estrategia fiscal	82
4.4.1. Comunidades Autónomas (CCAA).....	84
4.4.2. Entidades Locales (EELL).....	90
4.4.3. Reforma del Sistema de Financiación.....	93

4.5. Previsiones de deuda pública.....	95
4.6. Orientación de la política fiscal	97
5. COMPARACIÓN CON EL PROGRAMA DE ESTABILIDAD ANTERIOR Y ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD	101
5.1. Comparación con el Programa de Estabilidad anterior	101
5.2. Escenarios de riesgos y análisis de sensibilidad	102
5.2.1. Variaciones en los tipos de interés.....	103
5.2.2. Cambio en el crecimiento económico de los socios comerciales	103
5.2.3. Cambio en el precio del petróleo.....	104
5.3. Comparación de previsiones económicas y realización.....	105
6. LA SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS	111
6.1. Proyecciones presupuestarias a largo plazo	111
6.2. Estrategia a largo plazo: medidas en materia del sistema de pensiones, sanidad y salud pública	117
6.2.1. Reforma del sistema de pensiones	117
6.2.2. Medidas en materia de sanidad y salud pública.....	118
6.3. Pasivos contingentes.....	120
7. CALIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.....	123
7.1. Composición, eficiencia y eficacia del gasto.....	123
7.2. Estructura y eficiencia del sistema de ingresos	127
8. MARCO INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA FISCAL	131
8.1. Cláusula de salvaguardia	131
8.2. Suspensión de las reglas fiscales.....	132
ANEXO.....	134

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

Cuadro 3.2.2.1. Supuestos exógenos del escenario.....	22
Cuadro 3.3.1. Perspectivas macroeconómicas.....	40
Cuadro 3.3.2. Mercado de trabajo	45
Cuadro 3.3.3. Evolución de precios.....	46
Cuadro 3.3.4. Salos sectoriales.....	46
Cuadro 4.1.1. Gasto COVID por subsectores.....	48
Cuadro 4.1.2. Saldo de las Administraciones Públicas en 2020	49
Cuadro 4.1.3. Las Administraciones Públicas en 2020	50
Cuadro 4.1.4. La Administración Central en 2020	52
Cuadro 4.1.5. Las Comunidades Autónomas en 2020.....	53
Cuadro 4.1.6. Las Corporaciones Locales en 2020	54
Cuadro 4.1.7. Las Administraciones de la Seguridad Social en 2020	54
Cuadro 4.1.8. Desviaciones entre la previsión de cierre de 2020 incluido en el Plan Presupuestario 2021 y el cierre real del año.....	55
Cuadro 4.2.1. Distribución económica del gasto del Estado para 2021	57
Cuadro 4.2.2. Los gastos no financieros de la Seguridad Social para 2021	63
Cuadro 4.3.1. Proyecciones presupuestarias	75
Cuadro 4.3.2. Gasto en COFOG hasta 2024, con anualidades del MRR.....	79
Cuadro 4.3.2.bis. Anualidades del MRR en COFOG	80
Cuadro 4.3.3. Anualidades del Plan financiadas con transferencias del MRR	80
Cuadro 4.3.4. Comparación con las previsiones de la Comisión Europea	81
Cuadro 4.4.1. Presupuestos para el ejercicio 2021	86
Cuadro 4.4.2. Variación en los presupuestos iniciales.....	92
Cuadro 4.5.1. Dinámica de la deuda pública	96
Cuadro 4.6.1. Evolución cíclica	98
Cuadro 4.6.2. Saldo público y descomposición alternativa	100
Cuadro 5.1.1. Diferencias con la actualización previa del Programa de Estabilidad	101
Cuadro 5.2.1.1. Efecto de un aumento de 120 puntos básicos del tipo de interés	103
Cuadro 5.2.2.1. Efecto de una caída de 4 puntos porcentuales en el crecimiento de la demanda de exportación	104
Cuadro 5.2.3.1. Hipótesis de evolución del precio del crudo en euros.....	104
Cuadro 5.2.3.2. Efecto de un aumento del precio de petróleo de 10 dólares/barril	105

Cuadro 5.3.1. Comparación de las hipótesis con la evolución efectiva	106
Cuadro 5.3.2. Sesgo de las previsiones	107
Cuadro 5.3.3. Previsiones con sesgos importantes	109
Cuadro 6.1.1. Proyecciones 2019-2070 del gasto asociado al envejecimiento	113
Cuadro 6.3.1. Saldo vivo en garantías de las AAPP	122
Cuadro A.1. Metodología, modelos económicos y supuestos subyacentes a las previsiones macroeconómicas y presupuestarias contenidas en el Programa de Estabilidad	134
Cuadro A.2. Importes a excluir del indicador de gasto.....	135
Cuadro A.3. Estructura de gasto por funciones	135
Gráfico 3.1.1. PIB real	15
Gráfico 3.1.2. Trabajadores en ERTE.....	16
Gráfico 3.1.3. Gasto con tarjeta.....	17
Gráfico 3.1.4. Indicador diario de actividad.....	18
Gráfico 3.2.1. Vacunas en España. Dosis recibidas y administradas.....	19
Gráfico 3.2.2. Vacunas en España. Dosis esperadas	20
Gráfico 3.2.4.1. Inversión Pública en España desde 1995.....	31
Gráfico 3.2.4.2. Previsión del PIB, senda Programa de Estabilidad.....	33
Gráfico 3.3.1. Contribuciones al crecimiento	40
Gráfico 4.4.1. Proyecciones sobre gasto sanitaria de CC.AA. en sus principales componentes.....	89
Gráfico 4.5.1. Evolución de la deuda pública en 2020	95
Gráfico 4.6.1. Output gap	97
Gráfico 4.6.2. Contribuciones al crecimiento del PIB potencial	97
Gráfico 4.6.3. Ajuste en el mercado laboral desde el inicio de la crisis Covid	99
Gráfico 4.6.4. Retenciones por IRPF devengado y PIB	99
Gráfico 6.1.1. Evolución proyectada de la tasa de dependencia.....	112
Gráfico 6.1.2. Evolución del gasto total ligado a envejecimiento y de sus componentes	114
Gráfico 6.1.2. Evolución proyectada de la tasa económica de dependencia.....	112
Gráfico 6.1.3. Variación del peso del gasto total ligado a envejecimiento y de sus componentes sobre el PIB.....	115

1. RESUMEN EJECUTIVO

La pandemia de COVID-19 golpeó duramente a la economía mundial en 2020, provocando caídas históricas de la actividad. El PIB de la economía española descendió en el conjunto del año un 10,8%, concentrando su caída en el segundo trimestre. Después de retroceder un 5,4% en el primer trimestre de 2020, la economía española se contrajo un 17,8% en el segundo, debido a la aplicación más intensa de las medidas de contención de la movilidad y restricción de la actividad, que perseguían frenar el avance de la pandemia. Una vez dejada atrás la primera ola, la economía se recuperó de forma intensa en el tercer trimestre, en paralelo al proceso de desescalada de las medidas restrictivas, creciendo un 17,1%. Al finalizar el año, el impacto de la segunda ola, aunque muy inferior al shock inicial, supuso una ralentización de la recuperación, con un estancamiento del crecimiento en el cuarto trimestre.

En el inicio de 2021, la coyuntura económica ha estado marcada por el impacto de la tercera ola de la pandemia, que ha retrasado la recuperación, tal y como han venido reflejando los indicadores de alta frecuencia. El rápido incremento en la transmisión del COVID-19 en el mes de enero conllevó un endurecimiento de las restricciones a la actividad y a la movilidad, afectando a los principales indicadores económicos. El número de trabajadores en situación de Expediente de Regulación Temporal de Empleo (ERTE) subió en unas 280.000 personas en las primeras semanas de 2021, afectando principalmente a la hostelería y al comercio. El gasto de los hogares también reflejó un comportamiento adverso en el primer trimestre, influido, además de por la situación epidemiológica, por elementos adicionales, como la tormenta Filomena, que azotó al centro del país a principios del mes de enero. Además, el impacto de la pandemia en la actividad económica de nuestros principales socios comerciales, como Alemania, Reino Unido, Portugal, Francia o Italia, duramente golpeados por la tercera ola, también ha afectado negativamente al arranque de 2021 en España. Esta evolución se ha traducido en un ligero retroceso del PIB (-0,5% de crecimiento respecto al último trimestre de 2020) según los datos del avance de la Contabilidad Nacional Trimestral publicados por el Instituto Nacional de Estadística el día 30 de abril.

Conforme los contagios de la tercera ola fueron remitiendo, se inició un progresivo levantamiento de las restricciones, que permitió reanudar la recuperación de la actividad hacia el final del primer trimestre. Todos los indicadores de alta frecuencia apuntan a una reactivación a partir de mediados de marzo, tendencia que se mantiene hasta el momento y que se corresponde con un momento de transición hacia un crecimiento más intenso en la segunda parte del año. En esta misma línea, más de un 30% de los trabajadores en ERTE en el pico de la tercera ola (970.000 personas) se han reincorporado al trabajo, reduciéndose a 650.000 a principios de abril.

A corto plazo, el proceso de vacunación y la situación sanitaria conforman el principal factor determinante de la evolución de la economía y las previsiones de crecimiento para 2021. En efecto, el impacto del proceso de vacunación en la evolución de la incidencia será clave para continuar con la recuperación y poder mantener niveles de movilidad y actividad cada vez más en línea con la situación pre-COVID, mejorando las expectativas de los agentes y apoyando la recuperación del turismo internacional. En este sentido, la reciente aceleración en el suministro de vacunas apoyaría la vuelta a una senda dinámica de recuperación y se conseguiría el objetivo propuesto por la Unión Europea de haber vacunado en verano al 70% de la población adulta. Antes de eso, para finales de mayo/principios de junio sería posible alcanzar otro hito importante,

habiendo recibido al menos la primera dosis todos los mayores de 60 años, grupo en el que se concentra el 64% de los ingresos en UCI y el 95% de los fallecimientos.

El segundo factor que marcará la evolución económica en los próximos meses es la medida en la que se mantenga la estabilidad financiera a nivel global y la evolución del sector exterior, de los mercados mundiales y de la demanda europea en particular. Tal y como quedó reflejado en las reuniones de primavera del Fondo Monetario Internacional (FMI), del Banco Mundial y del G20, celebradas recientemente, hay unanimidad sobre la necesidad de mantener políticas expansivas hasta que se hayan recuperado sendas de crecimiento robustas, conservando la coordinación de políticas monetarias y fiscales a nivel global. También la Comisión Europea y el Eurogrupo han expresado la necesidad de mantener políticas expansivas hasta que la recuperación esté firmemente asentada. Además, es necesario reforzar el apoyo multilateral y el alivio de deuda a los países más vulnerables para evitar los posibles riesgos de inestabilidad en el ámbito financiero internacional derivados de la duración de la pandemia. En cuanto a la actividad comercial, tras sufrir el impacto de la tercera ola, las expectativas de recuperación a nivel mundial están mejorando gracias a los nuevos planes de estímulo y a los avances logrados en el proceso de vacunación. Esta mejoría tendría efectos desbordamiento positivos sobre la evolución de la economía española, reforzando el proceso de recuperación doméstico.

El tercer factor que determinará el alcance de la recuperación de la economía española es el posible daño estructural sobre el tejido productivo y el empleo, derivado de la larga duración de la pandemia. Desde el inicio de la crisis sanitaria, se pusieron en marcha una serie de medidas destinadas a compensar la abrupta caída de la actividad. Por un lado, las medidas destinadas a apoyar de manera directa los balances de las empresas y autónomos, por un importe de 29.311 millones de euros en 2020, incluyendo el acceso a ERTes para cubrir sueldos y cotizaciones sociales de los trabajadores, la prestación extraordinaria para autónomos o las moratorias en el pago de impuestos. Por otro lado, las medidas destinadas a cubrir necesidades de liquidez y asegurar el acceso a la financiación (líneas ICO), que han movilizado casi 125.000 millones de euros, canalizados hacia aquellos sectores más necesitados y concentrados en las pequeñas y medianas empresas, que suponen más del 98% del total de las operaciones. Esta respuesta de choque evitó un escenario disruptivo de caída del PIB del 25% y aumento del desempleo en 3 millones de personas. No obstante, el deterioro continuado de los beneficios esperados debido al mantenimiento prolongado de las restricciones a la actividad, junto con el aumento del endeudamiento neto, pueden terminar suponiendo un riesgo para la solvencia de empresas con modelos de negocio viable y, con ello, una cicatriz permanente en el tejido empresarial y el empleo de los sectores más afectados. Por ello, en la fase actual de la pandemia, la respuesta de política económica se ha ido adaptando a los sectores más afectados y orientando a las empresas viables. El último ejemplo, el Real Decreto-ley 5/2021, prevé 11.000 millones de euros para ayudas directas al tejido productivo, para prevenir posibles problemas derivados de un sobreendeudamiento en empresas viables, reduciendo el impacto sobre la economía real y el impacto sobre la estabilidad financiera.

Finalmente, el cuarto factor esencial para impulsar el crecimiento y la creación de empleo durante el período 2021-2024 es la puesta en marcha del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. El Plan presenta un ambicioso conjunto de reformas e inversiones en torno a cuatro vectores transversales de transformación: eje verde, eje digital, cohesión social y territorial, e igualdad de género. Con una inversión pública adicional de 2 puntos de PIB al año en promedio en el período 2021-

2023, el Plan supondrá un importante impulso de demanda a corto plazo, corrigiendo el déficit de inversión existente desde la pasada crisis financiera y cerrando la brecha con la media europea. Además, el diseño del Plan tiene una vocación de largo plazo, tanto en la selección de las inversiones como en el diseño de las reformas, con el objetivo de reducir los desequilibrios estructurales que lastran el crecimiento potencial de la economía española. Los efectos del Plan se esperan ya en la segunda parte de 2021, con un multiplicador a corto plazo ligeramente por encima de 1. En términos agregados, el Plan supondrá unos 2 puntos adicionales de crecimiento y la creación de más de 800.000 puestos de trabajo en los próximos tres años. En el largo plazo, conforme tomen forma los efectos estructurales, el Plan permitirá una mejora del crecimiento potencial de hasta 4 décimas, a través de un impulso a la productividad y a la competitividad de las empresas españolas.

En este contexto, y de acuerdo con la última información disponible, el escenario macroeconómico contempla una senda robusta de crecimiento en el horizonte de previsión, particularmente en 2021 (+6,5%) y 2022 (+7%), recuperando a finales de 2022 los niveles de actividad previos a la pandemia. Respecto a las previsiones realizadas en el Plan Presupuestario 2021 en octubre del año pasado, se revisa a la baja el crecimiento para 2021 hasta el 6,5%. Como consecuencia del impacto de los factores señalados anteriormente, se retrasa el inicio de la recuperación y del impacto del Plan de Recuperación un trimestre, trasladando a 2022 parte del crecimiento que habíamos previsto para el año en curso. El crecimiento esperado en 2022 alcanzaría el 7%, manteniendo el saldo global de crecimiento previsto para el periodo 2021-2022, confirmándose el patrón de 'V' asimétrica anticipado en el Programa de Estabilidad del año 2020. Con ello, estas previsiones apuntan una recuperación a finales de 2022 de los niveles de PIB anteriores a la pandemia. Más allá de 2022, la economía se mantendrá en una senda expansiva, convergiendo progresivamente a su crecimiento potencial, con un crecimiento previsto del 3,5% en 2023 y del 2,1% en 2024.

El patrón de crecimiento que seguirá la economía española durante el período 2021-2024 estará claramente guiado por la demanda nacional, a través de la recuperación del consumo privado y del fuerte impulso a la inversión por parte del Plan de Recuperación. Por su parte el sector exterior, contribuirá positivamente al crecimiento en 2022, una vez se haya normalizado la actividad turística, y en 2024, al retirarse los estímulos provenientes del Plan de Recuperación. A medida que el proceso de vacunación vaya reduciendo la incidencia y la consiguiente incertidumbre, se intensificará la creación empleo y con ello el avance del consumo privado. Esta evolución conllevará una reducción progresiva del ahorro, precautorio y forzoso, de los hogares, hasta situar la tasa de ahorro, en 2024, en niveles semejantes a los registrados en 2019. El fuerte avance del consumo privado junto con el impulso que experimentará la inversión, a través de los fondos del Plan de Recuperación, implicarán una importante contribución de la demanda interna al crecimiento económico a lo largo del periodo de previsión. Por su lado, el sector exterior irá recobrando el pulso a lo largo del bienio 2021-2022, a medida que la actividad turística vaya normalizándose. La reactivación del turismo se intensificará durante el segundo semestre de 2021 y alcanzará un nivel de actividad similar al anotado en 2019, en el último trimestre de 2022. La normalización de la actividad del sector turístico permitirá acelerar el crecimiento de las exportaciones, registrando una contribución ligeramente positiva del sector exterior en 2022. Una vez recobrado el nivel previo a la crisis, las exportaciones mantendrán un crecimiento sostenido, que acabará conllevando, en 2024, una contribución positiva al crecimiento del PIB, al desacelerarse las importaciones, al reducirse los estímulos del Plan de Recuperación.

En el ámbito laboral, se prevé un descenso gradual de la tasa de paro a lo largo del período de previsión, desde el 15,5% en 2020 hasta el 12,7% en 2024, apoyado en el impacto de las medidas de apoyo, en la recuperación de los niveles de actividad y en el Plan de Recuperación. En 2020, la puesta en marcha de los ERTes y la prestación por cese de actividad, junto con el apoyo a la liquidez a través de los avales del ICO, han permitido absorber buena parte del impacto negativo sobre el empleo de la caída de la actividad. La respuesta de política económica ha supuesto una red de seguridad eficaz limitando las consecuencias sociales más severas y frenando la subida del desempleo, que se situó en el 15,5% en el conjunto del año, apenas 1,4 puntos porcentuales por encima de la tasa de 2019. Para el conjunto de 2021, se prevé que la reactivación económica permita la reincorporación de gran parte de los trabajadores afectados por restricciones a la actividad, creciendo el número de ocupados un 2% en el conjunto del año. A partir de 2022, la evolución cíclica junto con el impulso del Plan de Recuperación, permiten consolidar la creación de empleo, reduciendo la tasa de paro hasta el 12,7% de la población activa en 2024.

La recuperación de la demanda interna dibuja una senda creciente, aunque gradual, de los precios y de los salarios, terminando el período de previsión aún en tasas moderadas. Con un consumo privado dinámico gracias a la recuperación del mercado laboral y la utilización de la bolsa de ahorro forzoso generada en 2020 y una inversión empujada por la ejecución del Plan de Recuperación, la evolución de la demanda interna se traducirá en un aumento gradual y contenido de los precios. Se prevé una senda creciente del deflactor del PIB, partiendo de un 1,2% en 2021 para terminar en un 1,9% en 2024. En paralelo a la evolución de los precios, la remuneración por asalariado pasaría de crecer apenas un 0,9% en 2021 a alcanzar el 1,8% en 2024.

Este escenario macroeconómico, basado en la última información disponible, ha sido avalado por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) y sirve de base para el escenario presupuestario de medio plazo incluido en la actualización del Programa de Estabilidad 2021-2024.

Asimismo, el efecto conjunto de la caída de la actividad y la batería de medidas implementadas para sostener las rentas de las familias, trabajadores y empresas han supuesto un deterioro notable de las finanzas públicas españolas en 2020, que cerró con un déficit del 10,09% frente al 2,86% de 2019. Las cuentas públicas en 2020 han sufrido un deterioro de 77.557 millones: 24.487 millones de menos de ingresos y 53.070 millones de más gasto, de los cuales 44.907 millones corresponden a medidas discrecionales adoptadas expresamente por los poderes públicos para amortiguar los efectos socioeconómicos de la pandemia. Estas cifras de cierre mejoran las previsiones realizadas por el Gobierno y remitidas a Bruselas el pasado mes de octubre en el Plan presupuestario, que estimaban un déficit del 11,3%.

Esta situación excepcional supuso la activación por parte de la Comisión Europea de la cláusula de salvaguarda del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, dando flexibilidad a los Estados miembros para poder proteger a los ciudadanos y empresas de las consecuencias de la crisis provocada por la pandemia. En el plano nacional, el propio Congreso de los Diputados calificó la situación como emergencia extraordinaria, quedando en suspenso los acuerdos de febrero de 2020 por los que se aprobaban los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública para el año 2020 y para el período 2021 y 2023.

La estrategia fiscal para el periodo 2021-2024, retoma una senda de reequilibrio presupuestario, reduciendo el déficit hasta el 8,4% en 2021. Para el periodo 2022-2024, se prevé una senda de déficit del 5,0 por ciento, 4,0 y 3,2, respectivamente. Asimismo, la deuda presenta un perfil decreciente para el conjunto del período, apoyada en la reducción del déficit y el efecto denominador derivado de un mayor crecimiento nominal. A pesar de la continuación del esfuerzo de medidas económicas, sociales y sanitarias durante 2021, la deuda comenzará ya este mismo año una senda decreciente que se acelerará en los años posteriores hasta situarse en 112,1% del PIB al final del horizonte de proyección

La senda fiscal que recoge esta Actualización del Programa de Estabilidad, se ha construido sobre un escenario inercial a partir de los PGE 2021, incorporando las medidas adoptadas con posterioridad, y en base al principio de “neutralidad” en lo relativo al Mecanismo de Recuperación, Transformación y Resiliencia. En concreto, en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, España recibirá más de 140.000 millones de euros hasta 2026, de los que 69.528 millones de euros serán en forma de transferencias no reembolsables, y el resto, vía préstamos. El grueso del gasto del Plan se concentra en gastos de capital, poniendo de manifiesto su vocación inversora.

Por el lado de los ingresos, la estrategia fiscal 2021-2024, se ha planteado en un contexto de ausencia de medidas fiscales, salvo para el presente ejercicio, año en el que van a surgir efecto las nuevas medidas tributarias aprobadas en el Presupuesto del 2021 y fuera del mismo a lo largo del año en curso. Por su parte, las cotizaciones sociales se actualizan en función de las previsiones de remuneración de asalariados. A lo largo de estos cuatro años, la ratio recursos no financieros de las Administraciones públicas/PIB se reducirá ligeramente del 40,5 por ciento al 39,3 por ciento como consecuencia de un crecimiento superior del PIB nominal al de los ingresos. Así, los recursos no financieros de las Administraciones públicas aumentarán a lo largo de estos años de 489.643 millones de euros a 564.755 millones de euros.

En lo que respecta a los gastos, la senda fiscal recoge una eventual extensión en 2021 de las principales medidas adoptadas para combatir la COVID-19 en el ámbito laboral (ERTEs, cese extraordinario de actividad, exoneraciones e incapacidad temporal), registrándose una leve caída del peso en términos de PIB de prácticamente todas las partidas de gasto, lo que se explica por un lado por la caída del gasto en intereses, prestaciones social y subvenciones, al ir superando progresivamente la todavía situación de pandemia existente. Por otro lado, en el resto de rúbricas de gasto, se observa un crecimiento del mismo a tasas más moderadas que el PIB nominal. Para el resto de años, se mantiene la tendencia anterior potenciada por la finalización a partir de 2022 de todas las medidas de ámbito laboral adoptadas para combatir la emergencia sanitaria originada por el COVID-19.

En definitiva, la estrategia fiscal para el período 2021-2024 sigue marcada por la extraordinaria situación de emergencia sanitaria, pero asume un compromiso con la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad de la deuda pública. Para ello, por un lado, sigue las recomendaciones del Consejo Europeo de continuar apoyando la recuperación de la actividad mientras sea necesario. Por otro lado, y sobre la base del crecimiento robusto previsto y una reducción progresiva de la presión de gasto asociada a la pandemia en los próximos años, apunta a una corrección del déficit, volviendo al final del período de previsión a una ratio cercana al período pre-COVID. Además, la estrategia considerada implica que, una vez las condiciones económicas lo permitan, se

aplicarán políticas fiscales destinadas a lograr situaciones fiscales prudentes a medio plazo.

Por último, el refuerzo del compromiso con la estabilidad presupuestaria se da también a través de una apuesta decidida por un aumento en la eficiencia del gasto público. Una vez consolidada la recuperación económica tras la pandemia del coronavirus, un objetivo clave de la política fiscal será alcanzar una combinación de ingresos y gastos públicos que, favoreciendo el crecimiento económico y la creación de empleo, permitan reafirmar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Y a tal fin, es imprescindible continuar mejorando la calidad del gasto público. Para ello, se aprovechará el impulso del Plan de Recuperación para fortalecer los procesos de evaluación y dar continuidad y permanencia a los ejercicios de revisión del gasto público, así como extender la cultura de la evaluación continua y sistemática de las políticas públicas por parte de los propios centros gestores.

Por último, cabe recordar que el contexto actual de incertidumbre económica y sanitaria dificulta la realización de cualquier ejercicio de previsiones a medio plazo. En efecto, el escenario macroeconómico y presupuestario presentado es contingente a la materialización de los principales supuestos exógenos y queda, por tanto, sujeto a determinados riesgos, aunque éstos se han visto atenuados en los últimos meses.

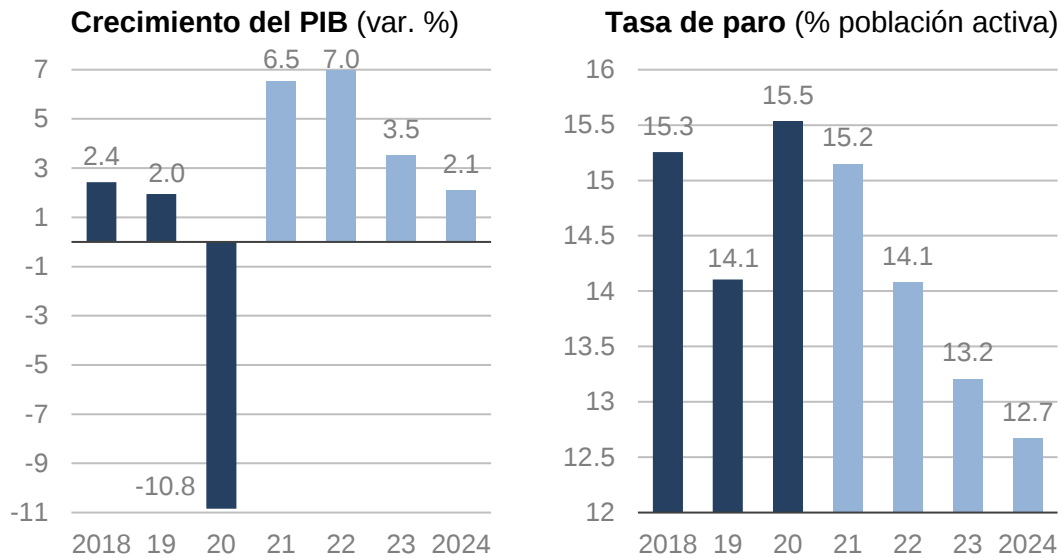
En primer lugar, los riesgos asociados a la propia evolución de la pandemia. Con todas las cautelas necesarias ante la enorme incertidumbre que rodea la evolución de la pandemia, los avances en el calendario de vacunación y las últimas noticias sobre la disponibilidad futura de dosis, junto con la evolución positiva de los países que se encuentran más avanzados en el proceso de vacunación parecen haber mitigado este riesgo respecto a lo previsible a finales del año pasado.

En segundo lugar, los riesgos relativos a la estabilidad financiera a nivel global y la evolución del sector exterior, de los mercados mundiales y de la demanda europea en particular. El mantenimiento de políticas económicas fiscales y monetarias expansivas con el horizonte 2021-2022 y los importantes programas de estímulo desplegados mitigan los posibles riesgos en este sentido. Los avances en los diversos instrumentos para permitir la recuperación de la movilidad internacional (por ejemplo, el certificado sanitario, previsto para junio) y los progresos en la inmunización de la población de nuestros principales mercados de exportación de turismo serán también claves para impulsar la actividad global.

En tercer lugar, los riesgos vinculados a la destrucción estructural de puestos de trabajo y tejido productivo nacional, para lo que se han puesto en marcha medidas de refuerzo de la solvencia empresarial, en particular en los sectores y regiones más afectados y se ha dado continuidad a las medidas de apoyo al empleo.

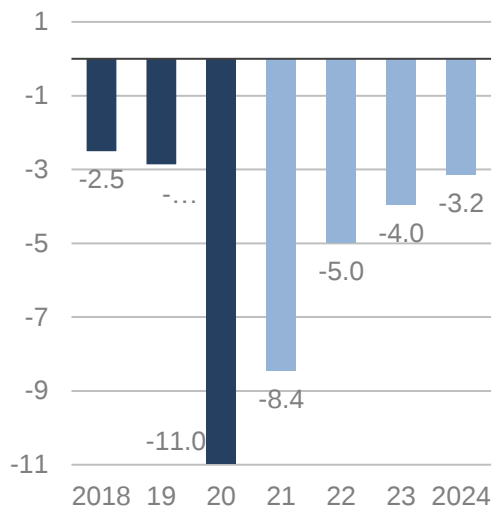
Por último, el carácter novedoso, la complejidad y el alcance del Plan de Recuperación suponen un importante reto de gestión y gobernanza. La rápida ratificación de los textos legales debería permitir la puesta en marcha de los nuevos mecanismos de financiación en la segunda parte del año. A nivel nacional, se han dado pasos importantes en los últimos meses para agilizar la ejecución de los fondos. Por una parte, la integración en los Presupuestos Generales del Estado de un importante volumen de inversiones alineadas con el Plan de Recuperación y, por otra, la aprobación del Real Decreto-ley 36/2020, que permitirá una mayor agilidad en la gestión

administrativa de los diferentes proyectos y facilitará la colaboración público-privada y entre administraciones.

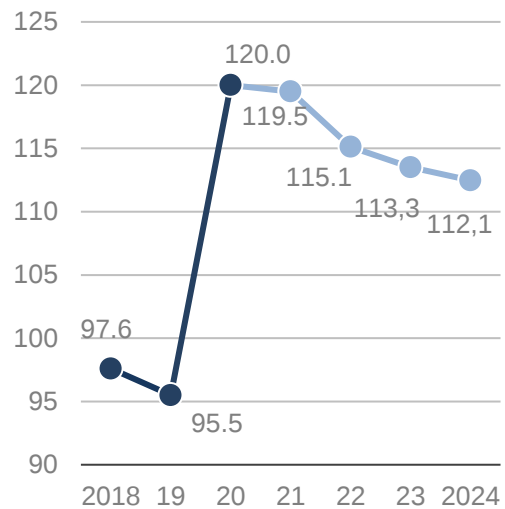


Fuente: INE, Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación digital

Saldo presupuestario, conjunto de las Administraciones Públicas (% PIB)



Deuda pública (% PIB)



Fuente: IGAE, Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, Ministerio de Hacienda

2. INTRODUCCIÓN

La actualización del Programa de Estabilidad que a continuación se presenta engloba los aspectos fundamentales de la evolución de las principales variables de la economía española que se derivan de la política económica que se aplicará en los próximos años. Esta estrategia económica está centrada en el corto plazo en la protección del tejido productivo, los trabajadores y las familias para propiciar a continuación la recuperación y la transformación de nuestra economía vertebrada en torno al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. El documento se estructura en ocho capítulos, incluyendo el Resumen Ejecutivo y esta introducción.

En el capítulo 3 se analizan las perspectivas macroeconómicas para el período 2021-2024, detallando, primero, la evolución reciente de la economía española. Se recogen los cuatro factores clave que condicionan la evolución económica: proceso de vacunación, estabilidad financiera y evolución del sector exterior, medidas de política económica e impacto del Plan de Recuperación, con detalle, en cada uno de ellos, sobre su evolución reciente. En el caso del Plan, se aportan detalles sobre la cuantificación de su impacto sobre la economía española. Finalmente, se presenta el escenario macroeconómico previsto para los próximos años (2021-2024) con desagregación de sus componentes.

En el capítulo 4 se aborda la previsión de la evolución del déficit y la deuda pública de la economía española, así como las medidas previstas en el periodo de previsión. En primer lugar, se detalla la evolución del saldo de las Administraciones Públicas en 2020 y el impacto que han tenido las medidas contra la pandemia. A continuación, se recoge el detalle de los presupuestos generales del Estado de 2021, con desagregación del presupuesto de gastos y de las medidas de ingresos tributarios previstas para este año. Posteriormente, se expone la estrategia fiscal para el periodo 2021-2024 marcada por la extraordinaria situación de emergencia sanitaria y por el contexto de recuperación económica tras la crisis. Se indica, así mismo, el papel de Comunidades Autónomas y Entidades Locales en la mencionada estrategia. Finalmente, se detalla la evolución prevista de la deuda pública y la orientación de la política fiscal.

El capítulo 5 se realiza la comparación con el Programa de Estabilidad anterior, se muestran diversos análisis de sensibilidad y se hace un análisis de la comparación entre las previsiones económicas y su realización. En esta edición el Programa de Estabilidad recupera su habitual horizonte temporal de cuatro años, ya que el año pasado, en pleno estallido de la pandemia, la Comisión Europea simplificó su estructura y contenido. Además, siguiendo la metodología establecida en ediciones anteriores, como ejercicio teórico se estiman los posibles efectos que podría tener el cambio en los supuestos contemplados en el escenario base. En concreto, se analizan cambios en los tipos de interés, en el crecimiento económico de nuestros socios comerciales y en el precio del petróleo. Finalmente, del análisis de la comparación entre las previsiones económicas y su realización se concluye que no se observan sesgos apreciables en las previsiones.

En el capítulo 6 se aborda la sostenibilidad de las finanzas públicas, con hincapié en las proyecciones del gasto asociado al envejecimiento a partir de los nuevos resultados del Ageing Report 2021, así como en las medidas previstas en materia del sistema de pensiones, dependencia y gasto farmacéutico para asegurar la sostenibilidad financiera y a la vez preservar la equidad intergeneracional y el

mantenimiento del poder adquisitivo.

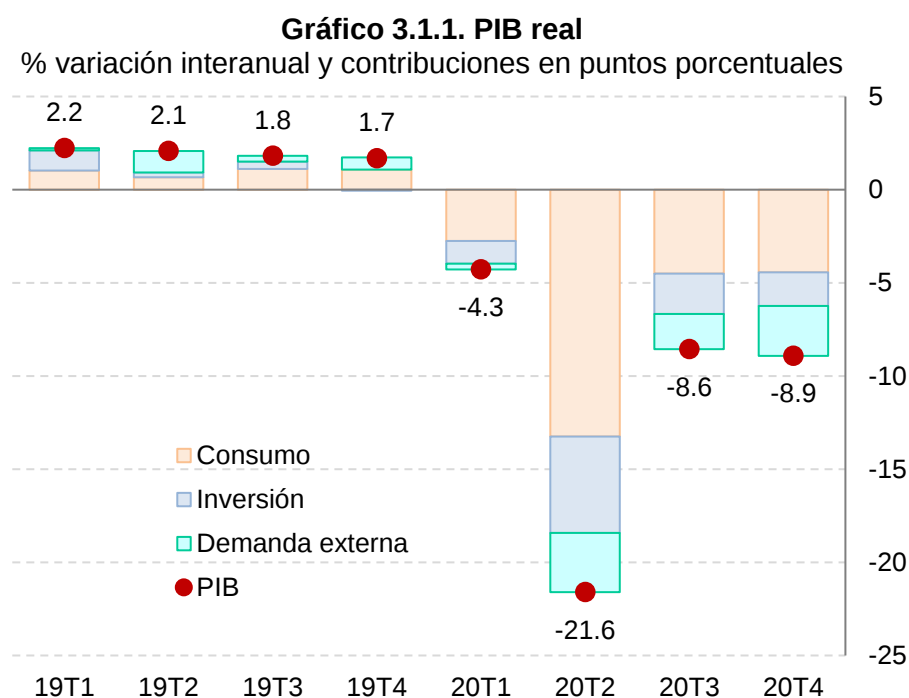
En el capítulo 7 se detallan los avances realizados y previstos en la mejora de la calidad de las finanzas públicas. En el marco de mejora de la evaluación de las políticas y del gasto público, se va a iniciar la tercera fase del Spending Review y se va a consolidar este tipo de evaluación. En cuanto a los ingresos públicos, se detallan los principales elementos de la reforma del sistema tributario español para hacerlo más equitativo, progresivo y justo.

Finalmente, en el capítulo 8 se analiza el marco institucional de la política fiscal, destacando la activación de la cláusula de salvaguardia en 2020 y su mantenimiento en 2021, que han permitido posponer el cumplimiento estricto de las reglas fiscales, facilitando el papel estabilizador de la política fiscal en el contexto de la pandemia.

3. PERSPECTIVAS MACROECONÓMICAS

3.1. Análisis de la evolución reciente de la economía española

Una pandemia de alcance global provocó una caída histórica del PIB español en 2020, concentrando su impacto en el segundo trimestre. A partir de entonces, la economía española se recupera progresivamente en forma de “V” asimétrica. El PIB de la economía española descendió en el conjunto de 2020 un 10,8%, arrojando ya en el primer trimestre una caída del 5,4% intertrimestral, si bien registró su mayor retroceso en el segundo, un -17,8%, al concentrarse en este periodo la aplicación más intensa de medidas restrictivas adoptadas para frenar drásticamente el avance de la pandemia. Una vez superado el *shock*, la economía comenzó a describir una recuperación en forma de “V” asimétrica, en línea con lo previsto en el Programa de Estabilidad presentado hace un año. Esta recuperación fue consumándose a medida que algunas de las medidas más restrictivas fueron diluyéndose, promediando en el tercer trimestre un rebote del 17,1%, si bien se abrió un paréntesis en el cuarto por la incidencia de la segunda ola. En términos interanuales, la economía española finalizó el año con una caída del -8,9%.

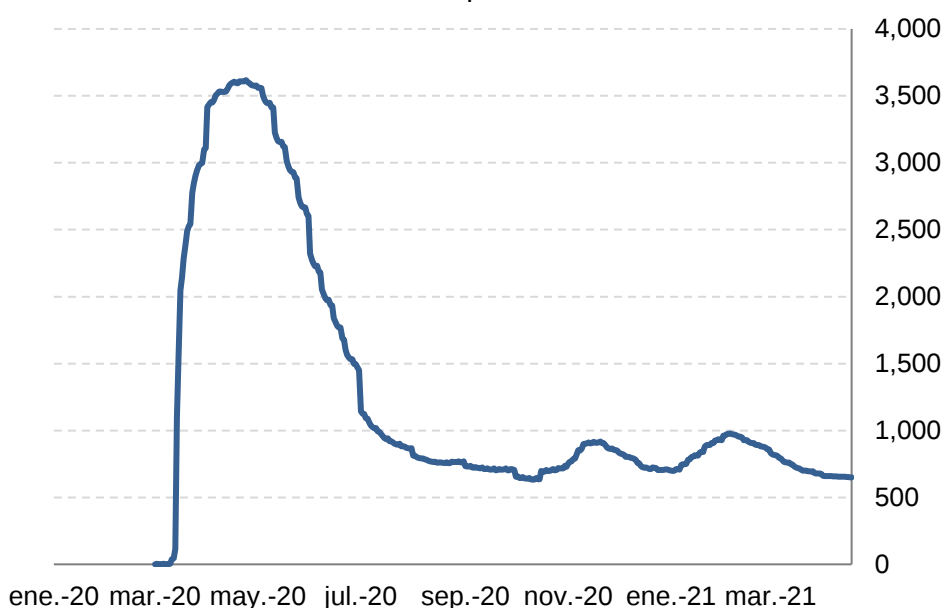


Fuente: CNTR (INE).

La contracción experimentada por el PIB en 2020 fue ligeramente inferior a la prevista. El consumo privado y el sector exterior, principalmente el turismo, fueron los componentes que más contribuyeron a la contracción del PIB en 2020. La caída del PIB en 2020, del -10,8%, resultó cuatro décimas más moderada que la última previsión del Gobierno, el -11,2%, publicada en el escenario macroeconómico de los Presupuestos Generales del Estado 2021 (PGE 2021 en adelante) publicado en octubre de 2020. Este mejor desempeño se debió principalmente a la evolución mejor de lo esperada en el crecimiento del PIB del tercer trimestre. En relación con los componentes por el lado de la demanda, el consumo fue la partida que más contribuyó

a la caída, si bien su aportación se situó por debajo de su peso en la demanda, gracias al sostenimiento del componente público. Asimismo, la aportación de la inversión a la contracción fue considerable, pero en línea con su peso en el PIB. En cambio, la demanda externa explica cerca de un 20% de la contracción en 2020, proporción superior a su peso en el PIB, en un contexto de paralización del comercio, y el turismo a nivel global, con la zona euro, nuestro principal socio, cuyo PIB experimentó una caída del PIB (-6,6%) el doble de intensa que la registrada en el conjunto mundial (-3,3%).

Gráfico 3.1.2. Trabajadores en ERTE
Miles de personas



Fuente: MISSM.

La tercera ola ha lastrado el crecimiento económico al inicio de 2021, debido a la reactivación de medidas restrictivas, tal y como reflejan los indicadores de alta frecuencia como la activación de ERTes o el consumo a través de tarjetas bancarias. La tercera ola concentró su impacto en el mes de enero y febrero, frenando la reactivación económica. Las medidas adoptadas para frenar la propagación del virus provocaron una reducción de la actividad, como constata la evolución de los trabajadores cubiertos por expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE), que subieron en 280.000 personas en las primeras semanas de 2021, afectando principalmente a la hostelería y al comercio. Otro indicador de alta frecuencia, el gasto con tarjetas de crédito, también mostró el impacto de la tercera ola, a lo que se sumaron a principios de año elementos adicionales, como la tormenta Filomena y las severas restricciones adoptadas en nuestros principales socios comerciales ante la tercera ola, si bien volvió a acelerarse conforme avanzó el primer trimestre, especialmente a partir de febrero.

Sin embargo, conforme los contagios de la tercera ola fueron remitiendo y se inició un progresivo levantamiento de las restricciones, la economía reanudó su recuperación hacia el final del primer trimestre. Los indicadores de alta frecuencia apuntan a una reactivación a partir de mediados de marzo, tendencia que se mantiene hasta el momento y que se corresponde con un momento de transición hacia un

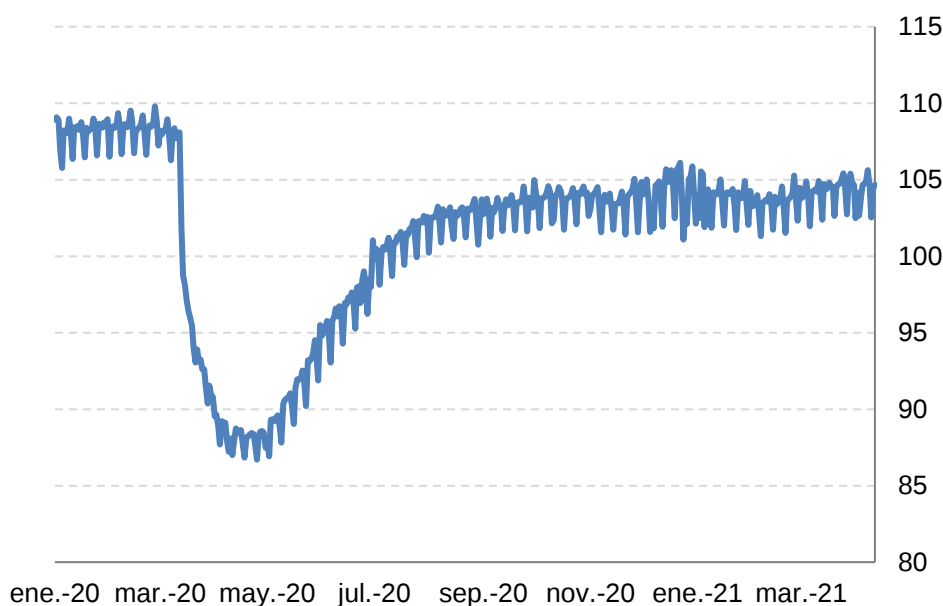
crecimiento más intenso en la segunda parte del año. El número de trabajadores en ERTE registra una caída diaria media de 4.000 personas desde su máximo en torno a los 980.000 a comienzos de febrero, retornando a los niveles observados entre olas (en torno a los 640.000 según los últimos datos disponibles). También el gasto con tarjetas de crédito mostró signos de aceleración conforme avanzó el primer trimestre, especialmente a partir de febrero.



Fuente: BBVA.

En el corto y medio plazo, pueden citarse cuatro factores determinantes de la recuperación de la actividad económica: (i) el proceso de vacunación; (ii) la estabilidad financiera global y la recuperación del comercio internacional; (iii) el grado de destrucción permanente del tejido empresarial y de impacto estructural en el mercado de trabajo; y (iv) el impacto del Plan de Recuperación, transformación y Resiliencia.

Gráfico 3.1.4. Indicador diario de actividad
Nivel del indicador en 20T1 = Nivel del PIB en 20T1



Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

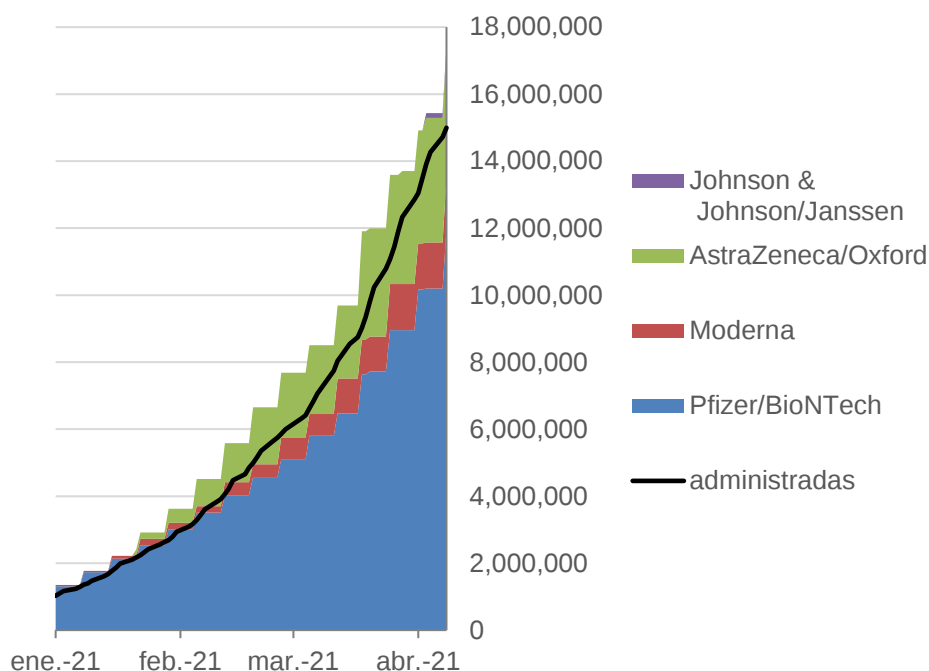
3.2. Factores clave para la elaboración del escenario macroeconómico

3.2.1. Despliegue de la vacunación

Entre diciembre de 2020 y marzo de 2021, la Agencia Europea de Medicamentos (EMA) autorizó cuatro vacunas para la Covid-19: Pfizer/BioNTech, Moderna, AstraZeneca/Oxford y Johnson & Johnson/Janssen. La Comisión Europea acordó con los fabricantes de esas vacunas un suministro de más de 1.800 millones de dosis (que permitirían inmunizar a más de 1.100 millones de personas) más 700 millones adicionales de otras que aún están en desarrollo (CureVac y Sanofi-GlaxoSmithKline).

Hasta el 29 de abril, se distribuyeron 162,6 millones de dosis en la Unión Europea. De ellas, 17,5 millones (el 10,8%) fueron para España, la mayor parte de ellas proporcionadas por Pfizer/BioNTech. La distribución entre los países está determinada por la población y por las preferencias sobre el tipo de vacuna expresadas por los estados miembros.

Gráfico 3.2.1. Vacunas en España: dosis recibidas y administradas
Número de dosis acumulado



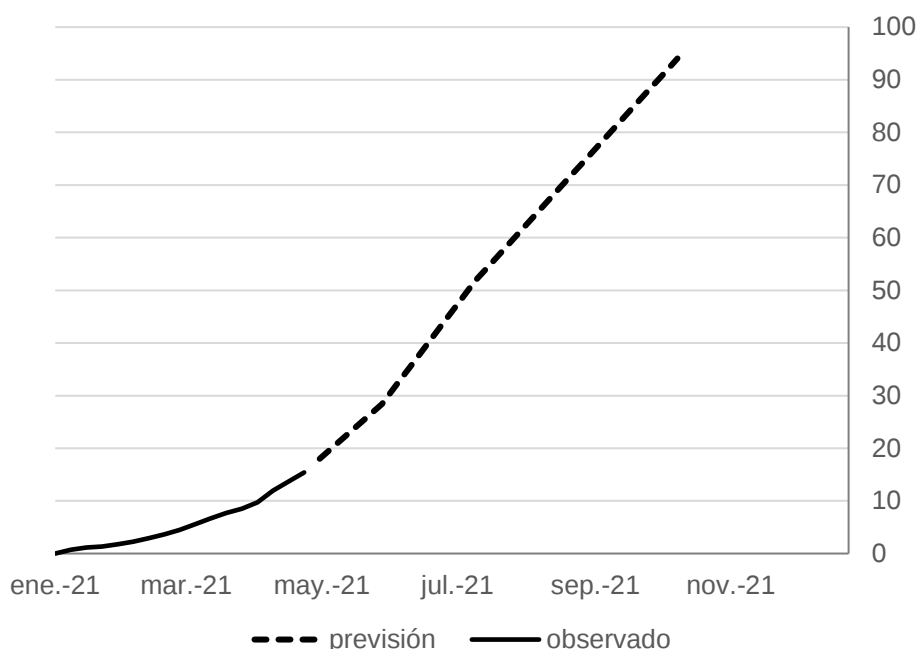
Fuente: Ministerio de Sanidad.

La administración de las vacunas en España ha ido acelerando –hasta superar los dos millones de dosis semanales y casi 450.000 diarias en varias ocasiones- de forma que no se ha acumulado un gran stock en ningún momento.

Desde comienzos de abril, el suministro de vacunas ha acelerado considerablemente, hasta superar el millón y medio de dosis por semana. La Comisión no ha publicado una previsión detallada de la distribución en el tiempo del suministro de vacunas, pero se ha anunciado que llegarán a España 5,7 millones de dosis de la vacuna de Johnson & Johnson/Janssen en el segundo trimestre, la mayor parte en junio. Suponiendo que el suministro de las otras tres vacunas se mantenga relativamente estable, a finales de julio se alcanzaría el objetivo de vacunar al 70% de la población adulta.

Estas previsiones se podrían ver alteradas por varios factores. No se puede descartar que haya problemas de distribución o producción en alguna de las vacunas o a que alguna variante del virus pueda reducir su eficacia. Inicialmente se había afirmado que esta reducción podría ser muy grande para la llamada variante sudafricana (B.1.351), aunque estudios posteriores no confirman este resultado. En cualquier caso, no se puede descartar completamente la posibilidad de que aparezcan más variantes que requieran la producción de nuevas versiones de la vacuna. Finalmente, aún no está clara la duración de la inmunidad.

Gráfico 3.2.2. Vacunas en España: dosis esperadas
Número de dosis acumulado



Fuente: Ministerio de Sanidad y elaboración propia..

En sentido contrario, es probable que la producción aumente para acercarse a las cantidades contratadas. A este respecto, a finales de marzo la EMA aprobó varias nuevas instalaciones para la producción de varias de las vacunas y Sanofi ha acordado producir 125 millones de dosis de la vacuna de Pfizer.

A 29 de abril toda la población de más de 80 años tiene al menos una dosis de la vacuna y más del 80% la pauta completa. Es previsible que a principios de junio hayan recibido la vacuna todos los mayores de 60. El 64% de los ingresos en UCI y el 95% de los fallecimientos se dan en personas de ese grupo y la primera dosis de las vacunas proporciona una protección alta para los casos graves de la enfermedad, con lo que gran parte de los peores efectos de la pandemia se reducirían drásticamente a partir de ese momento.

La Unión Europea ha fijado el objetivo de vacunar en el verano al 70% de la población adulta. Hay todavía incertidumbre sobre cuánto evitan la transmisión las vacunas y por tanto es difícil saber qué fracción de la población tiene que estar vacunada para controlar la pandemia, es decir, cuándo se alcanza la inmunidad de grupo. Por otra parte, hay que tener en cuenta que la inmunidad de grupo sería necesaria para retirar todas las restricciones, pero niveles de inmunización sustanciales, sin llegar a permitir esa retirada total pueden facilitar cierta relajación. El antecedente de Israel indica que con un 60% de la población vacunada con dos dosis, un nivel de restricciones bajo es compatible con una caída de la incidencia.

La pandemia afecta a la actividad en forma de shocks de oferta (causados por las restricciones) **y shocks de demanda** (que pueden estar causados por ejemplo por la

disminución de las rentas del trabajo¹ o por los efectos en las expectativas²). También hay indicios de que, a corto plazo, incrementos de la incidencia deprimen la actividad económica más allá de las medidas restrictivas, posiblemente porque se evita por precaución la interacción social.

En consecuencia, **podemos esperar algunos efectos positivos de la vacunación en la demanda antes de llegar a la inmunidad de grupo**, posiblemente ya en el segundo trimestre, cuando los grupos de edad más vulnerables estén protegidos. Según avance el proceso de vacunación hasta cubrir una mayor parte de la población y se levanten gradualmente las restricciones, se observarán efectos aún mayores actuando tanto en la oferta como en la demanda.

3.2.2. Estabilidad financiera a nivel global y evolución del sector exterior

El mantenimiento de un entorno de estabilidad financiera a nivel global se antoja fundamental para apuntalar la recuperación económica tras la crisis del COVID-19. En este sentido, la coordinación de políticas económicas a nivel europeo e internacional están siendo elementos claves a la hora de evitar un impacto económico mayor. Los principales organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y del G20 coinciden en subrayar la necesidad de mantener políticas expansivas hasta que se hayan recuperado sendas de crecimiento robustas, conservando la coordinación de políticas monetarias y fiscales a nivel global. A nivel europeo, también la Comisión Europea y el Eurogrupo se han pronunciado en el mismo sentido. Este consenso se traduce en un entorno global financiero más propicio para garantizar una recuperación más rápida y completa a nivel global.

En cuanto a la actividad comercial, tras sufrir el impacto de la tercera ola, las expectativas de recuperación a nivel mundial están mejorando gracias a los nuevos planes de estímulo y a los avances logrados en el proceso de vacunación. Esta mejoría tendría efectos desbordamiento positivos sobre la evolución de la economía española, reforzando el proceso de recuperación doméstico

En este contexto internacional, en los últimos meses las expectativas de recuperación a nivel mundial están mejorando gracias a los nuevos planes de estímulo y a los avances en el proceso de vacunación. La economía norteamericana lidera este repunte de la actividad global en donde como novedades en materia de política económica destaca la reciente presentación del el Plan de Rescate frente al COVID-19 (*American Rescue Plan*³) aprobado recientemente por la Administración Biden.

El repunte de la actividad global conlleva una revisión al alza de algunos de los supuestos exógenos del escenario macroeconómico. Así, las previsiones las previsiones de crecimiento del PIB mundial para 2021, excluyendo a la UE, se sitúan en el 6,5% frente al 6,2% previsto en el Plan Presupuestario 2021. Este mayor dinamismo de la economía global también se refleja a través de un repunte en los precios de los futuros del petróleo previstos para 2021 hasta 60,8 dólares/barril, frente a los 46,6 dólares previstos en el Plan Presupuestario del pasado octubre.

¹ Macroeconomic implications of COVID. Can negative supply shocks create demand shortages? Guerrieri et. Al. (2020).

² The Impact of the COVID-19 Pandemic on Business Expectations. Meyer et. al. (2020).

³ <https://www.whitehouse.gov/american-rescue-plan/>

En contraposición, el impacto de la tercera ola en la economía de la zona euro se traduce en una rebaja de las previsiones de crecimiento del PIB para 2021. Se prevé un crecimiento del 4,0% para 2021, frente a la previsión del 5,0% planteada en el Plan Presupuestario 2021. No obstante, el incremento en el ritmo de vacunación registrado en las últimas semanas junto con los primeros desembolsos del fondo de recuperación implica una mayor concentración del crecimiento económico a lo largo del segundo semestre del año, en línea con lo previsto para la economía española. En esta línea, las expectativas de crecimiento para 2022 han aumentado y se prevé que el crecimiento del PIB de la zona euro sea también significativo en 2022 (4,1%) para ir aproximándose a su crecimiento potencial, a medida que la economía europea vaya absorbiendo el shock del COVID.

Con todo, la mejoría general de la actividad comercial a nivel mundial tendría efectos desbordamiento positivos sobre la evolución de la economía española, reforzando el proceso de recuperación doméstico.

Cuadro 3.2.2.1. Supuestos exógenos del escenario
Variación anual en %, salvo indicación en contrario

	2020 (A)	2021 (P)	2022 (P)	2023 (P)	2024 (P)
Tipos de interés a corto plazo (euríbor a tres meses)	-0,4	-0,5	-0,5	-0,4	-0,4
Tipos de interés a largo (deuda pública a 10 años, España)	0,0	0,0	0,1	0,3	0,3
Tipo de cambio (dólares/euro)	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2
Crecimiento del PIB Mundial, excluida la zona euro	-2,4	6,5	3,9	3,7	-
Crecimiento del PIB de la zona euro	-9,1	4,0	4,1	2,1	-
Mercados españoles de exportación	-10,1	8,0	7,4	3,9	3,4
Precio del petróleo (Brent, dólares/barril)	42,3	60,8	58,2	56,7	56,0

(A) Avance; (P) Previsión.
Fuentes: Banco Central Europeo, Comisión Europea, Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital e ICE Brent Crude Futures

3.2.3. Medidas de política económica

España ha respondido a los efectos económicos, sociales y sanitarios de la pandemia de manera decidida, con medidas de ayuda directa y apoyo a la liquidez que superan el 20% del PIB en 2020. En efecto, en paralelo con las acciones desplegadas en el ámbito sanitario, los diferentes paquetes de medidas en el ámbito económico y social han articulado una red de seguridad para mitigar el impacto de la pandemia con tres objetivos principales: proteger el tejido productivo, evitar la destrucción de empleo y mantener las rentas de las familias.

Entre los principales instrumentos discrecionales desplegados desde marzo de 2020, cabe señalar los dos programas de avales públicos para garantizar la liquidez de las empresas así como las inversiones de futuro, que han movilizado un total de **140.000 millones de euros** y han registrado el mayor nivel de ejecución de los principales países de la UE, con un volumen de crédito avalado que supera los 120.000 millones de euros, destinándose un 98% de las operaciones a pymes y autónomos⁴.

En segundo lugar, las ayudas directas destinadas al pago de los salarios y cotizaciones de los trabajadores y empresas cubiertas por un Expediente de

⁴ A ellos se suma la línea de créditos Thomas Cook de 400 millones de euros para el sector turístico

Regulación Temporal de Empleo (ERTE) y la prestación extraordinaria de los trabajadores autónomos. La articulación de las medidas ha ido adaptándose a las diferentes fases de la pandemia, con el fin de incentivar la reapertura de los negocios y la readmisión de los trabajadores, así como la protección de los sectores más afectados por las restricciones de actividad y movilidad. El coste de estas medidas, junto con la cobertura extraordinaria de la incapacidad laboral de los trabajadores debida a la COVID-19, incluido por aislamiento, durante 2020 y lo ya acordado para 2021 asciende a 37.000 millones de euros.

Gracias a estas medidas, el impacto negativo sobre el empleo ha sido muy inferior al registrado en crisis anteriores, a pesar de la mayor caída de la actividad, evitándose una espiral negativa de gran impacto estructural. Así, la tasa de paro se ha mantenido en una media del 15,5% en 2020 y más del 80% de los trabajadores cubiertos por ERTes en la primavera pasada se han reincorporado ya a su puesto de trabajo. A pesar del impacto negativo de la tercera ola, el número de personas cubiertas por un ERTE se sitúa en el entorno de los 640.000 trabajadores, que se suman a los 200.000 afiliados que han perdido su trabajo desde febrero de 2020. La estabilización del empleo constituye, sin duda, el mayor factor diferencial de la presente crisis y un elemento clave de resiliencia de cara a la recuperación. Esto ha permitido también encapsular el impacto de la crisis en aquellos sectores más directamente afectados evitando su contagio al conjunto de la economía, lo que ha permitido ser más quirúrgico en las medidas adoptadas y más eficiente en el uso de recursos públicos.

En tercer lugar, se han acordado también importantes transferencias de recursos, de más de 26.000 millones de euros, a las Comunidades Autónomas y al ministerio de sanidad, para poder hacer frente a los costes adicionales derivados de la COVID en el ámbito social, sanitario, educativo, y dar ayudas directas a las empresas y autónomos directamente afectados por las decisiones adoptadas en su ámbito territorial de competencias. En concreto, en 2020 se creó un Fondo COVID I con 16.000 millones de euros de transferencias a las Comunidades Autónomas. Adicionalmente, durante 2021 se ha dotado un fondo COVID II con los más de 10.000 millones del fondo REACT-EU para cubrir estos gastos (8.000 millones de euros para las Comunidades Autónomas y 2.436 millones para la compra de vacunas por el Ministerio de Sanidad).

En cuarto lugar, las diferentes moratorias fiscales y aplazamientos de la Seguridad Social, que han inyectado hasta 4.800 millones de euros de liquidez a las empresas durante 2020. A ellas se suman las distintas moratorias acordadas para la devolución de los créditos públicos, la devolución de los créditos hipotecarios y no hipotecarios con entidades financieras o el pago de alquileres en el caso de autónomos o personas vulnerables.

En quinto lugar, las medidas de refuerzo social. Entre ellas, cabe señalar las transferencias en marzo de 2020 de 300 millones de euros a las Comunidades Autónomas para la atención a los colectivos más vulnerables así como la autorización de gasto a los ayuntamientos de una cantidad similar para asistencia a dependientes, la extensión de las prestaciones por incapacidad laboral transitoria en las distintas circunstancias personales generadas por la COVID-19 y la puesta en marcha del Ingreso Mínimo Vital, que supuso un instrumento de apoyo de rentas mínimas con una dotación de 500 millones de euros en 2020 y de 3.000 millones en 2021, cuando ya estará en vigor durante todo el ejercicio. La puesta en marcha acelerada de esta

política ha permitido que ya a día de hoy más de 250.000 familias sean beneficiarias de esta prestación contra la pobreza severa.

Por último, desde el otoño de 2020 se han desplegado medidas con el fin de apoyar no sólo la liquidez sino también la solvencia de las empresas. Más allá de las necesidades de liquidez, la larga duración de la pandemia podría tener un impacto negativo sobre el equilibrio de los balances empresariales, lo que podría generar riesgos adicionales de deterioro de la productividad agregada, transmisión del shock al sector financiero y freno a la recuperación económica si esta fragilidad llevase a un proceso de destrucción de empresas viables. Para minimizar este riesgo, mediante el Real Decreto-ley 34/2020, de 17 de noviembre, de medidas urgentes de apoyo a la solvencia empresarial se ampliaron los plazos totales y de carencia de los créditos avalados por el ICO.

En esta misma línea, tras la aprobación del nuevo marco comunitario temporal de ayudas públicas en respuesta a la COVID, el 12 de marzo de 2021 se adoptó un nuevo plan de ayudas a la solvencia empresarial, con una dotación de 11.000 millones de euros para apoyar a las empresas económicamente viables y evitar un proceso innecesario de destrucción de valor, mediante el Real Decreto-ley 5/2021, que contempla un refuerzo mediante dos vías:

- Evitando el riesgo a corto plazo, con una línea de 7.000 millones de euros de ayudas a pymes y autónomos que mejorará la solvencia en los sectores más afectados y la extensión de las moratorias para el desencadenamiento automático de los procesos concursales, evitando así impagos y quiebras empresariales causados exclusivamente por el impacto temporal de la pandemia.
- Evitando los riesgos a medio plazo dotando dos fondos adicionales (dotados con 3.000 millones de euros para posibles reestructuraciones de créditos avalados por ICO y 1.000 millones de euros para operaciones de recapitalización gestionado por COFIDES), que ayudarán a mejorar de manera selectiva la solvencia de empresas económicamente viables, pero sobre-endeudadas. Esto permitirá evitar la destrucción de empresas viables, impidiendo que se concentre en aquellas económicamente inviables, minimizando así la distorsión en la asignación de trabajo y financiación que podrían lastrar la productividad y el PIB potencial.

Con todo ello, las empresas disponen de un amplio conjunto de instrumentos de apoyo para poder encarar la fase final de la pandemia y disponer de una buena situación para impulsar la recuperación.

- Financiación con aval público.
- Ampliación de plazos de devolución y carencia de créditos.
- Acceso a ERTE para cubrir sueldos de trabajadores y cotizaciones sociales.
- Prestación extraordinaria para autónomos.
- Moratorias en el pago de impuestos sin intereses hasta cuatro meses.
- Fondos de las Comunidades Autónomas para ayudas directas.
- Nueva línea del Estado para ayudas directas a empresas y autónomos para reducir el endeudamiento y poder hacer frente a pagos pendientes.
- Instrumentos para la reestructuración de deudas durante 2021 y 2022.
- Recapitalización a través de Fondo COFIDES o del Fondo para apoyo a la solvencia de la SEPI.

En agregado, el total de la ayuda movilizada mediante medidas discrecionales en el periodo 2020-2021 supone cerca de 231.000 millones de euros, el 20,6% del PIB de 2020. De ellas, más de 73.000 millones de euros (6.4% del PIB) en ayudas directas otorgadas en 2020 y comprometidas para 2021 y unos 158.000 millones de euros (14,1% del PIB) en financiación movilizada a través de garantías, avales y moratorias.

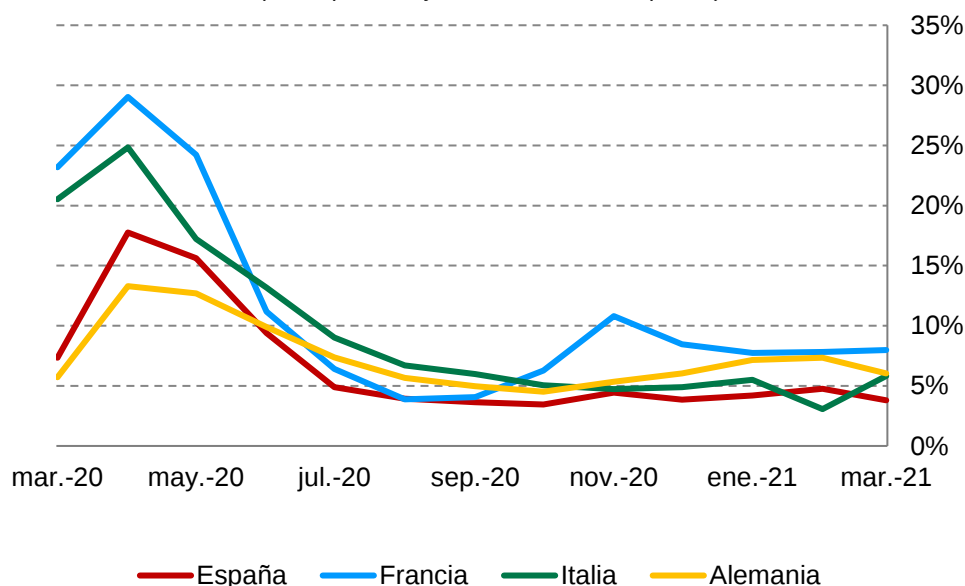
Recuadro 3.2.3.1 Impacto de las medidas en el mercado laboral

La puesta en marcha de los ERTes y la prestación por cese de actividad se ha constatado que son medidas excepcionalmente eficaces, eficientes y oportunas. Sus resultados están siendo patentes en el corto plazo, al introducir una flexibilidad adicional en el mercado de trabajo que ha permitido absorber buena parte del impacto negativo en el empleo. Sin embargo, sus beneficios se extenderán hasta el medio plazo al frenar de raíz una espiral negativa que habría tenido un importante impacto estructural.

En el corto plazo, estas medidas han sido una red de seguridad eficaz para empresas, trabajadores y familias. Han amortiguado el impacto de la crisis sanitaria sobre el empleo, han provisto a las empresas de una fuente adicional de liquidez y han servido como un instrumento efectivo para el mantenimiento de rentas. Todo ello ha favorecido la estabilización macroeconómica y ha limitado las consecuencias sociales más severas del shock. De hecho, se estima que el conjunto de medidas de apoyo, junto al Plan de Choque y el Plan de Reactivación, han evitado la destrucción de más 3 millones de puestos de trabajo y una caída del PIB que hubiera superado el 25% en el conjunto del año.

La tasa de paro se ha mantenido en 2020 en una media del 15,5% y el porcentaje de trabajadores en ERTes se sitúa entre los más bajos de los países de nuestro entorno. Frente a otros instrumentos o mecanismos de ajuste, los ERTes son una herramienta eficiente ante shocks acotados en el tiempo y contextos de elevada incertidumbre. Con cerca del 75% de los trabajadores cubiertos por ERTes en la primavera pasada reincorporados a su puesto de trabajo, los ERTes están garantizando que las empresas pueden retomar su actividad tan pronto como las circunstancias lo permiten. Mientras tanto, la extensión del esquema vigente hasta el 31 de mayo garantiza que seguirán otorgando protección reforzada a las empresas y sectores que todavía sufren las consecuencias de la pandemia más directamente.

Gráfico 1. Evolución de los trabajadores en ERTE
(como porcentaje del número de ocupados)



Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Bundesagentur für Arbeit, Direction

de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Ministère du Travail); INPS

El papel de los ERTes en la estabilización del empleo constituye, sin duda, uno de los mayores factores diferenciales de la presente crisis y a medio plazo será un elemento clave de resiliencia de cara a la recuperación. A pesar de experimentar una contracción del PIB cerca del doble a la acontecida en la crisis financiera de 2008 (-8,2% acumulado en la crisis actual frente al -4,6% de la anterior, tras cuatro trimestres desde el comienzo de la crisis), la afiliación bruta a la Seguridad Social ha recuperado la mayor parte de la caída y sigue una tendencia de recuperación. La imagen completa del mercado de trabajo pasa necesariamente por considerar conjuntamente estos datos con la evolución de los trabajadores en ERTE. Respecto de los niveles iniciales al inicio de la pandemia, el número de trabajadores cubiertos por ERTes se ha reducido hasta el entorno de 650.000 según los últimos datos disponibles. La evolución de los trabajadores autónomos con prestación por cese de actividad también ha sido muy positiva pasando del millón y medio en el máximo del año 2020 hasta 350.000 en el cierre del año 2020.

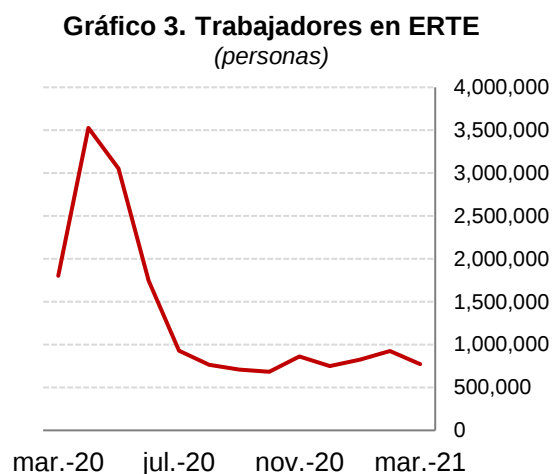
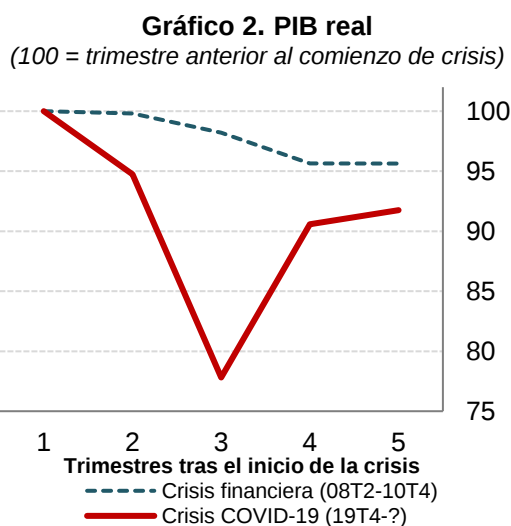


Gráfico 4. Afiliaciones a la Seguridad Social
(Régimen General, var. acum. miles)

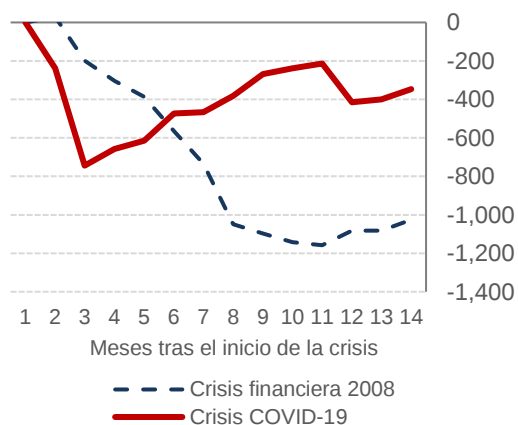
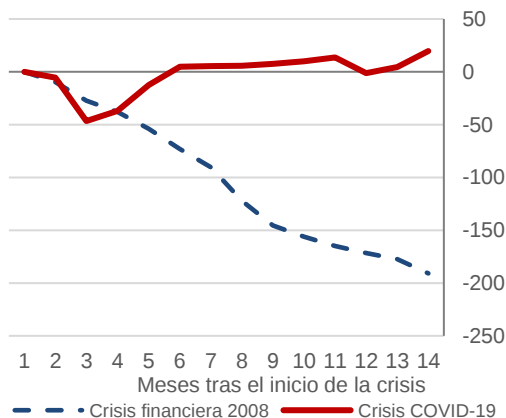


Gráfico 5. Afiliaciones R. E. Trabajadores Autónomos
(RETA, S.Social, var. acum. miles)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

Alternativamente, el impacto positivo de las medidas sobre el mercado de trabajo puede valorarse respecto del escenario que hubiera ocurrido en su ausencia. En base a la relación histórica entre evolución de la actividad económica y la tasa de paro, puede estimarse que ante una caída del PIB como la registrada en 2020, la tasa de paro habría aumentado cerca de 10 p.p hasta el 23,9% - frente al aumento de apenas 1,4 p.p observado hasta el 15,5%.

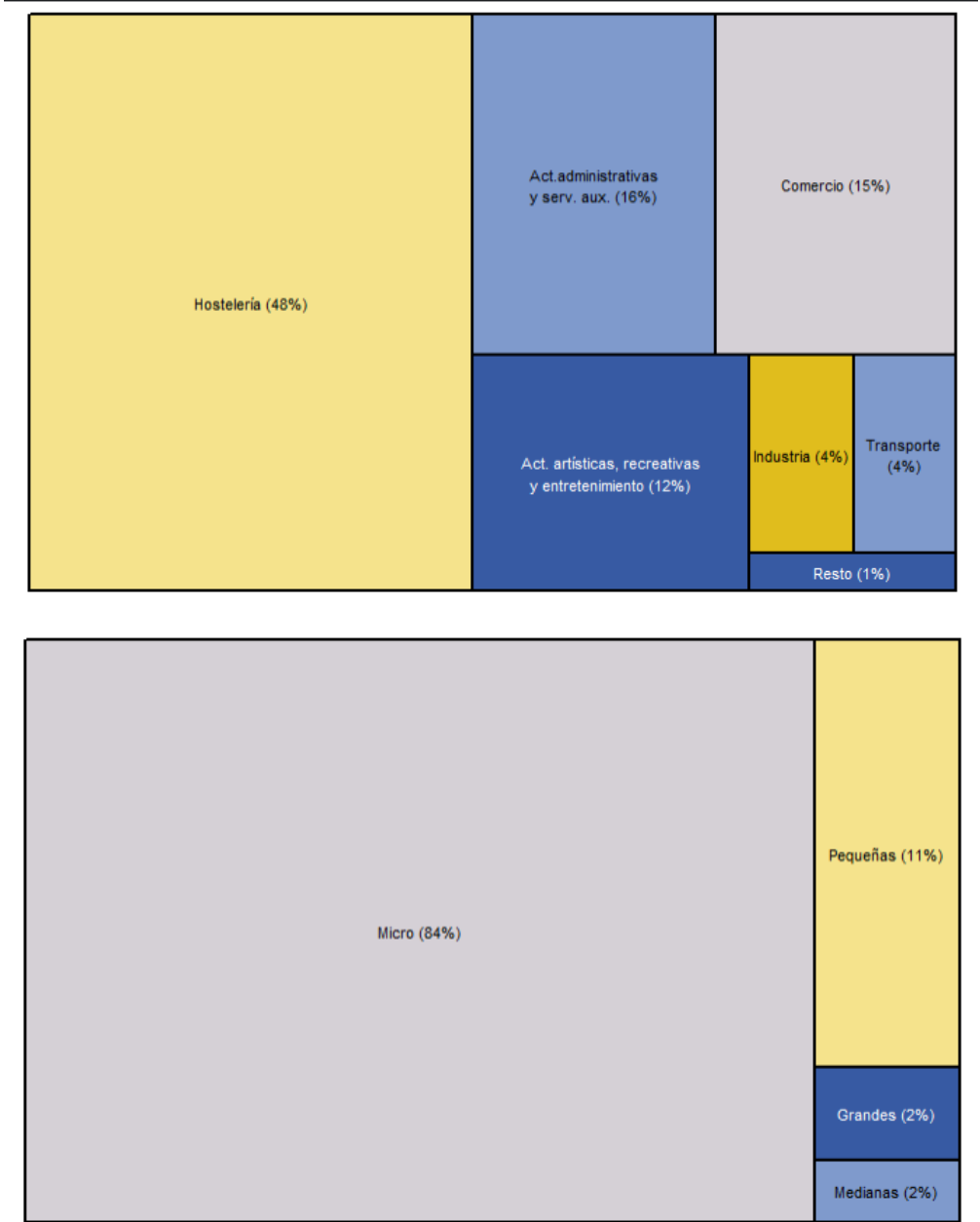
Recuadro 3.2.3.2 Beneficiarios de la Línea COVID de ayudas directas a autónomos y empresas

La **Línea COVID de ayudas directas a autónomos y empresas**, que transfiere a las Comunidades Autónomas 7.000 millones de euros para que puedan otorgar ayudas, está particularmente orientada a dar apoyo a las microempresas y las Pymes. El objetivo de la Línea es doble. Por un lado, ofrecer una ayuda a aquellas empresas de sectores particularmente afectados por las restricciones a la actividad y con ello mitigar el riesgo de destrucción de tejido productivo y empleo. Además, la Línea se ha diseñado para que la ayuda sea proporcional a la caída de ingresos con unos límites máximos y mínimos para garantizar su suficiencia en base a los siguientes criterios:

- a. Porcentajes a cubrir: se cubre el 40% de la caída de ingresos que exceda del 30%, para las micro pymes y autónomos en régimen de estimación directa, y el 20% para el resto de empresas. En el caso de autónomos que tributen en régimen de estimación objetiva, se fija una ayuda a tanto alzado de 3.000 euros por destinatario, dada la dificultad para verificar su caída de ingresos efectiva.
- b. Límites: para asegurar que la mayor parte de recursos se canalizan a destinatarios con mayores restricciones en el acceso a financiación (micro pymes y autónomos), se ha fijado un límite máximo de 200.000 euros por destinatario, y un mínimo de 4.000 euros por destinatario.

En función de los criterios fijados en el Real-Decreto Ley, las estimaciones realizadas señalan que la distribución de ayudas por sector y tamaño de empresas sería la que se muestra en los gráficos siguientes. En todo caso, hay que destacar que mediante el Real Decreto-ley 6/2021, de 20 de abril, por el que se adoptan medidas complementarias de apoyo a empresas y autónomos afectados por la pandemia de COVID-19 se ha habilitado a Comunidades Autónomas a incorporar otros sectores beneficiarios, en función del impacto de la pandemia en sus respectivos territorios.

Gráfico 1: Distribución estimada de las ayudas directas de la Línea COVID de ayudas directas por sector y por tamaño de empresas



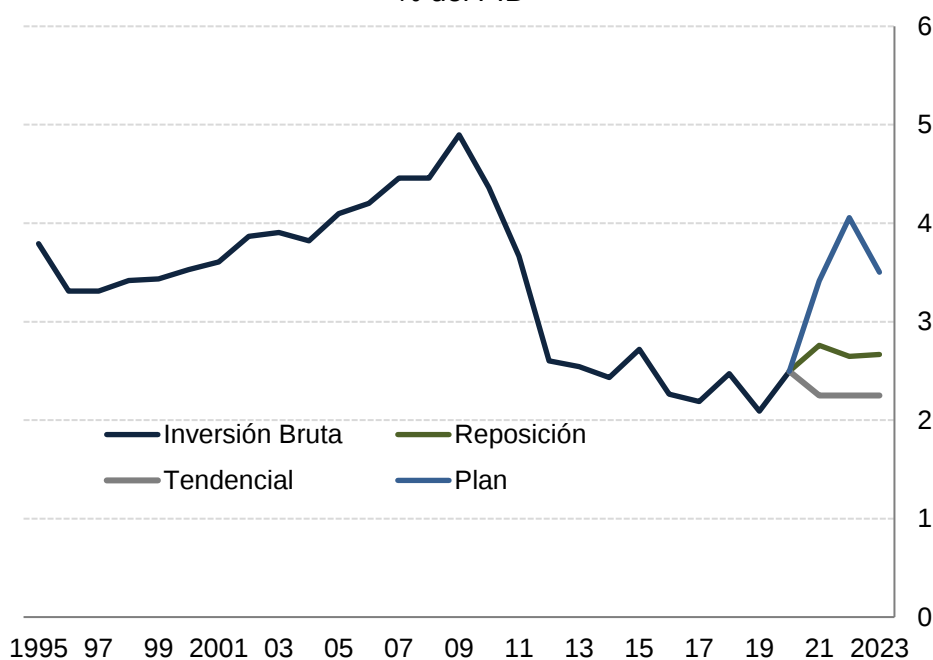
Fuente: Dirección General de Análisis Macroeconómico

3.2.4. Impacto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

El impulso a la inversión pública fruto del Plan permitirá romper con la tendencia decreciente que la economía española viene registrando desde la crisis financiera. En concreto, la inversión pública vinculada a los proyectos del Plan se añadiría a la inversión pública tendencial, lo que ayudará a cerrar la brecha con los niveles medios europeos (alrededor del 4% del PIB). Con ello, entre 2021 y 2023 se estima que el nivel de capital público podría situarse más de 3 puntos porcentuales de PIB por encima del escenario de inversión tendencial sin Plan asegurando a su vez que la inversión pública neta crezca con fuerza en los próximos años.

Los proyectos de inversión pública vinculados al Plan permitirán también una reorientación de la misma para impulsar el crecimiento potencial a través de una mayor inversión en tecnología e infraestructura verde y el impulso a la digitalización y que, en ausencia de este apoyo financiero, sería prácticamente imposible de alcanzar en un contexto de limitado margen fiscal y crecientes necesidades de gasto corriente en sanidad y educación

Gráfico 3.2.4.1. Inversión Pública en España desde 1995
% del PIB



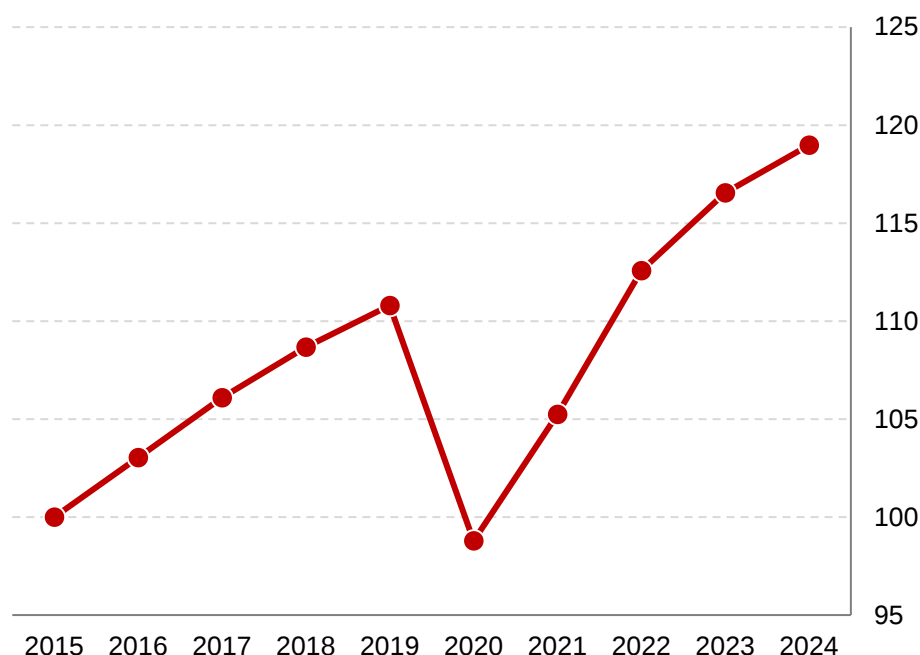
Fuente: IVIE

Con el plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia se pretende invertir 69.528 M€ a través de un ambicioso paquete de proyectos de inversión y reformas a ejecutar en tres años. El objetivo final del Plan es apoyar la transformación estructural de la economía española y sentar las bases de un futuro robusto y sostenido a largo plazo. El Plan se plasma en torno a cuatro grandes ejes, alineados con las prioridades de inversión marcadas por la Unión Europea: la transición ecológica, la transformación digital, la mejora de la cohesión social y la igualdad de género. Estos ejes se articulan a través de 10 políticas palanca, que a su vez incluyen 30 componentes. En total el Plan lo conforman 110 proyectos de inversión pública y 102 reformas.

Para estimar el impacto del Plan en la actividad económica se realiza un enfoque *bottom-up*, a través de los diferentes componentes que forman el plan. Es decir, para cada uno de los componentes, se han realizan simulaciones con modelos de equilibrio general (en concreto, REMS, EREMS y QUEST) tanto del impulso a la demanda a través del incremento de la inversión pública, como de los efectos estructurales vinculados a los diferentes proyectos de inversión y algunas de las reformas incluidas en el Plan. Esta metodología permite captar los diferentes canales a través de los cuales el Plan tiene impacto en la economía española. Entre ellos destacan el impacto en la productividad total de los factores, la reducción en la intensidad energética, el impulso a la capacidad exportadora de las empresas españolas, el aumento de la cualificación y las capacidades digitales de los trabajadores y un emparejamiento entre vacantes y trabajadores en el mercado laboral más eficiente.

Con una inversión pública adicional de más 2 puntos de PIB al año en promedio en el período 2021-2023, la plena ejecución del Plan supondrá un importante impulso de demanda a corto plazo permitiendo una vuelta progresiva a la senda de crecimiento pre-COVID al final del periodo de ejecución del Plan. En este periodo y en términos agregados, se estima que el Plan podría generar alrededor de 800.000 puestos. Pero, además, el Plan tiene una vocación de largo plazo, tanto en la selección de las inversiones como en el diseño de las reformas, con el objetivo de reducir los desequilibrios estructurales que lastran el crecimiento potencial. A medio-largo plazo, la combinación de una mayor inversión en capital público junto con las medidas estructurales puede llegar a suponer un incremento en el crecimiento de la economía de 4 décimas.

Gráfico 3.2.4.2. Previsión del PIB, senda Programa de Estabilidad
(2015=100)



Los efectos del Plan se esperan ya en la segunda parte de 2021, con un multiplicador a corto plazo ligeramente por encima de 1. Conforme se avance en la ejecución del Plan y comiencen a manifestarse los efectos estructurales, el multiplicador crece y se vuelve muy heterogéneo entre los distintos planes, destacando especialmente los digitales y la inversión en I+D, con multiplicadores superiores a la media.

El objetivo del Plan es apoyar no solo la recuperación sino también la transformación estructural de la economía, centrándose en cuatro grandes áreas ya mencionadas: transición ecológica, transformación digital, igualdad de género y cohesión social y territorial. Sin embargo, **el PIB como medida de crecimiento de una economía no es capaz de captar adecuadamente estas dimensiones**, por lo que, para poder valorar adecuadamente el impacto del Plan es necesario ampliar la visión del crecimiento y contar con más indicadores que el PIB.

Recuadro 3.2.4.1. Indicadores complementarios al PIB

El PIB es la medida de crecimiento económico más comúnmente utilizada, gracias, entre otros, a su comparabilidad e inmediatez. Sin embargo, **el PIB no refleja todos los aspectos del bienestar ni de la calidad del crecimiento. Para poder tener una imagen más fiel del tipo de crecimiento que se está consiguiendo, es necesario complementar el PIB con otros indicadores** que aporten información sobre aspectos tales como inclusión, desigualdad, sostenibilidad y calidad del crecimiento.

Hay multitud de indicadores complementarios posibles. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible recoge más de 230 indicadores de desempeño para los 17 objetivos. En este informe, la atención se centra en la evolución en los últimos años de aquellos indicadores que permiten obtener información sobre la realidad económica y social lo antes posible, con un mínimo retraso en su publicación. De esta forma, se podrá realizar un mejor seguimiento del cumplimiento de los objetivos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Transición ecológica: durante 2020 la calidad del aire en España mejoró muy influida por la menor movilidad y reducción de la actividad relacionadas con las medidas de contención de la pandemia. En 2021, en un contexto de recuperación económica, cabe esperar que la situación se normalice, si bien con una tendencia hacia una mayor calidad del aire que en los años previos a la crisis, impulsada por las medidas de transición ecológica del Plan de recuperación, que dirige un 39% de la inversión a este fin.

Transformación digital: tras la importante mejora en el acceso a internet en 2020 que ha situado a España entre los 5 países de la UE con mayor acceso de banda ancha, en los próximos años se espera una consolidación de la tendencia. En paralelo, se van a impulsar las habilidades digitales y conocimientos informáticos. Iniciativas como el Plan España Digital 2025 van a contribuir a mejorar las competencias digitales, tanto de los hogares como de las empresas y apoyar así la fortaleza del crecimiento.

Igualdad de género: la presencia de mujeres en puestos directivos ha aumentado en los últimos años, hasta superar en 2019 y 2020 la media de la UE. La perspectiva de género incluida en todas las políticas públicas y en las medidas del Plan, van a favorecer que se siga cerrando la brecha de género.

Cohesión social: las tasas de abandono educativo temprano en España se han reducido en los últimos años, si bien se han mantenido entre las más altas de Europa. En los próximos años, cabe esperar que se acentúe la mejora, impulsada por la nueva Ley de Educación y el refuerzo a la Formación Profesional. En cuanto a los hogares con todos sus miembros en paro, las mejoras previas a la crisis se reverteron en 2020 de mano de la fuerte caída de la actividad económica. Sin embargo, el nivel es significativamente inferior al alcanzado en la anterior crisis (en 2013 un 15,9%), gracias, principalmente, a los ERTE que han permitido contener la destrucción de empleo asociado a una fuerte caída del PIB. En los próximos años, la recuperación económica, junto a la generación de empleo asociada al Plan de recuperación, permitirán que se reduzcan los hogares con todos los miembros en paro.

Cuadro 1. Indicadores complementarios al PIB

	2017	2018	2019	2020
1. Transición ecológica				
Emisiones efecto invernadero ^(*)	6022	5859	5406	
2. Transformación digital				
Viviendas con conexión de banda ancha	82,7%	86,1%	91,2%	95,3%
Habilidades digitales avanzadas	32%	nd	36,1%	44,1% ^{sc}
3. Igualdad de género				
Mujeres en puestos directivos ^(**)	31,6%	32,3%	33,9%	34,6%
4. Cohesión social				
Abandono educativo temprano ^(***)	18,3%	17,9%	17,3%	16%
Personas en hogares sin empleo ^(****)	11,4%	10,4%	9,7%	11,2%

(*) Emisiones de gases de efecto invernadero en kilogramos per capita.

(**) Empleos directivos desempeñados por mujeres.

(***) Población de 18 a 24 años que no ha completado el nivel de Educación Secundaria.

(****) Población de 18 a 59 años en hogares donde ningún miembro trabaja.

nd: no disponible dato para 2018.

sc Sin comparativa con la UE aún disponible.

Top 5

Por encima

Similar

Por debajo

5 peores

Comparativa respecto a la media de la UE-27

Fuentes: Instituto Nacional de Estadística y Eurostat

Recuadro 3.2.4.2 Comparativa de estimaciones de impacto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

Para poner en contexto las estimaciones del impacto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia elaboradas por el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (MINECO), se ha realiza un ejercicio de comparación del impacto estimado por distintas instituciones públicas y privadas.

En primer lugar, cabe destacar que la mayoría de los análisis difieren en la cantidad de fondos invertidos y en su distribución temporal. Por otro lado, en contraposición al análisis de impacto del Plan incluido en el Programa de Estabilidad, la mayoría de estudios han adoptado un enfoque *top-down* y se centran principalmente en el efecto demanda, sin incluir posibles efectos estructurales derivados de las reformas que acompañan al Plan.

Los estudios publicados hasta la fecha pueden agruparse en dos categorías. Por un lado, una técnica de evaluación *ex ante* común consiste en simular el impacto de medidas de política económica a través modelos de equilibrio general con fundamentación teórica. Por tanto, estos estudios utilizan técnicas similares a la utilizada para medir el impacto del Plan en el Programa de Estabilidad.

Por otro lado, algunos autores e instituciones han adoptado un enfoque alternativo consistente en estimar la magnitud de los multiplicadores fiscales asociados a un aumento de la inversión vinculada al Plan con base en estudios empíricos previos o en algunos supuestos macroeconómicos.

De entre las simulaciones de impacto *ex ante* con modelos de equilibrio general dinámicos que se han utilizado también en la estimación de impacto del Plan incluida en este Programa de Estabilidad (EREMS y QUEST) destacan los análisis de la Comisión Europea y de Boscá, Doménech, Ferri, García y Ulloa.

En la primera evaluación de NextGenEU, la Comisión Europea (2020)⁵. identifica un impacto asimétrico de los instrumentos de recuperación en función de la renta per cápita y el endeudamiento público de los países receptores de fondos. El estudio se realizó con el modelo QUEST, y estima un impacto del Plan para el grupo de países en el que se encuentra España de entre 2,1 y 4,1 puntos porcentuales de PIB y de entre 1,3 y 1,6 puntos porcentuales de empleo para el periodo 2021-2023.

Por otro lado, Boscá, Doménech, Ferri, García y Ulloa (2020)⁶ estiman el impacto del Next Generation EU para la economía española con el modelo EREMS. Los autores obtienen un impacto aproximado de entre 1,3 y 3 puntos porcentuales de PIB para el periodo 2021-2024. También estiman un multiplicador fiscal máximo de 1,37, y un multiplicador acumulado hasta 2024 de 1,08.

Asimismo, también se han publicado otros trabajos que miden el potencial impacto del Plan con otros modelos de equilibrio general. Así, Bankowski, Fedinandusse, Hauptmeier, Jacquinet y Valenta (2021)⁷, simulan el impacto del Plan con el modelo de equilibrio general EAGLE del Banco Central Europeo y hallan un impacto en el PIB para España por encima de 2 puntos porcentuales para el largo plazo en su escenario central de referencia. Por su parte Watzka y Watt (2020)⁸ utilizan el modelo NiGEM y estiman un impacto promedio para España de aproximadamente 0,7 puntos porcentuales de PIB para el periodo 2021-2023, y un multiplicador fiscal en el entorno

del 0,9.

Entre los estudios que buscan estimar el tamaño de los multiplicadores fiscales que podrían asociarse al impacto del Plan, destacan las estimaciones que da el Banco de España, en sus proyecciones macroeconómicas de España 2020-2022. En ellas, se hace referencia a unos multiplicadores fiscales de la inversión en el rango de 0,8-1,3.

Por otro lado, Di Serio, Fragetta y Melina (2021)⁹ calculan como podría variar el multiplicador fiscal en función de diferentes escenarios de la diferencia entre crecimiento del tipo de interés y crecimiento nominal¹⁰. Para ello, utilizan una extensión del modelo empírico FAIPVAR-X. Bajo la premisa de un escenario de $r - g$ negativo, como el actual, encuentra que el multiplicador podría ser de 1,14 para 1 año, y de 1.23 en un horizonte de medio plazo.

Finalmente, Canova y Pappa (2021)¹¹ hacen un análisis de los multiplicadores fiscales de los fondos europeos y su impacto heterogéneo. Para fondos de inversión en innovación digitalización y apoyo de empresas, hallan un multiplicador a 1 año vista de 1,49.

Para sintetizar esta información, el gráfico 1 realiza una comparativa de las distintas estimaciones de impacto del Plan. A este fin, la comparativa de los multiplicadores resulta más informativa puesto que es la única métrica homogénea y robusta a las variaciones del tamaño de la inversión y de su distribución temporal. Concretamente, en el gráfico se compara el multiplicador de corto plazo para el primer año de inversión de los distintos estudios analizados.

El multiplicador de corto plazo subyacente a las estimaciones de impacto del Plan incluidas en el Programa de Estabilidad se sitúa en el 1,1 lo que lo sitúa en el rango intermedio de los trabajos publicados hasta la fecha.

Por lo tanto, a partir de la comparación realizada se observa como la estimación de impacto del Plan Recuperación elaborada por el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital están en línea con las obtenidas en otros trabajos de la literatura.

Finalmente, cabe subrayar que algunos factores podrían explicar un multiplicador más elevado para el Plan. Así, los fondos están destinados a inversión pública (mayor multiplicador que gasto público) y el entorno de coordinación fiscal internacional y a nivel europeo debería mitigar los efectos *crowding-out*. Por otro lado, la ejecución del

⁵ European Commission, "Identifying Europe's recovery needs", 2020

⁶ Boscá, Doménech, Ferri, García and Ulloa, "The Stabilizing Effects of Economic Policies in Spain in Times of COVID-19", 2020

⁷ Bankowski, Fedinandusse, Hauptmeier, Jacquinet and Valenta "The macroeconomic impact of the Next Generation EU instrument on the euro area". ECB Occasional Paper Series, No 255 / January 2021

⁸ Watzka nad Watt "The Macroeconomic Effects of the EU Recovery and Resilience Facility. A Preliminary Assessment". IMK Policy Brief No. 98 · October 2020

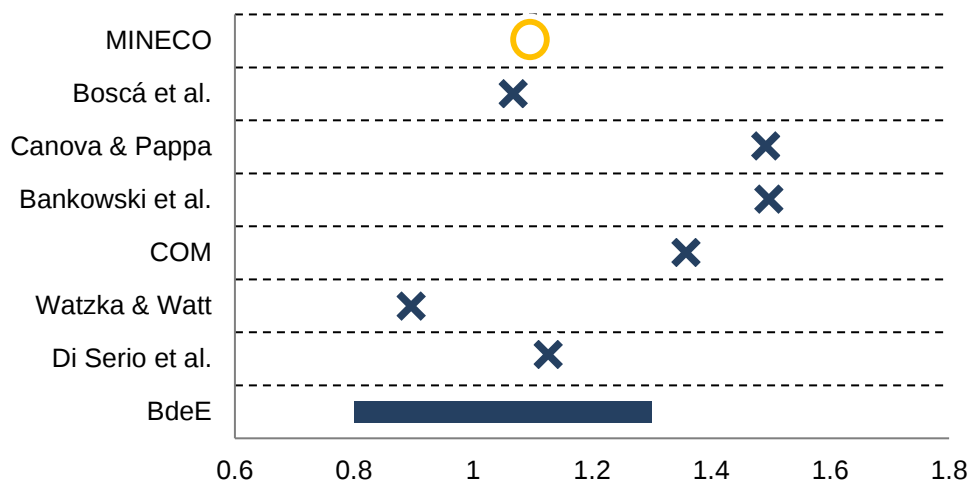
⁹ Di Serio, Fragetta y Melina, "The Impact of $r-g$ on the Euro-Area Government Spending Multiplier". IMF WP/21/39, February 2021.

¹⁰ Tipos de interés menos tasa de crecimiento del PIB.

¹¹ Canova and Pappa "What are the likely macroeconomic effects of the EU Recovery plan?". Reunión Técnica AIREF - Banco de España, April 16th 2021.

Plan se hará en una situación económica de recuperación de la actividad tras la crisis provocada por la pandemia con un output gap estimado en el entorno del -5% para 2021 y los tipos de interés cerca de cero.

Gráfico 1: Comparativa de las estimaciones de impacto del Plan



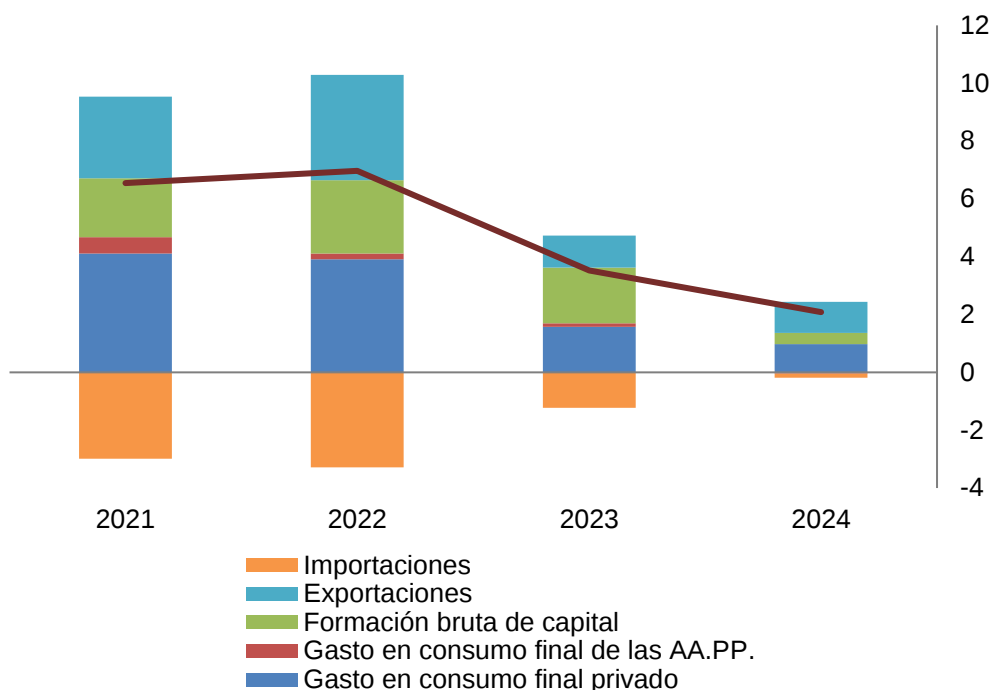
Fuente: Elaboración propia. Dirección General de Análisis Macroeconómico

3.3. Escenario macroeconómico 2021-2024

Las previsiones macroeconómicas que acompañan a esta actualización del Programa de Estabilidad han sido avaladas por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF). La AIReF considera que el escenario macroeconómico del Gobierno que acompaña a este Programa de Estabilidad 2021-2024 es factible en un contexto de incertidumbre. El Gobierno toma nota de las recomendaciones en relación con el objeto del informe.

La economía española avanzará por una senda de crecimiento robusto a lo largo del periodo 2021–2024, impulsada por la recuperación del consumo, el impulso del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) y la normalización de la actividad turística, alcanzando a finales de 2022 los niveles de actividad previos a la pandemia. Los fondos del PRTR, cuya ejecución se concentrará en el segundo semestre de 2021, así como el avance del proceso de vacunación permitirán impulsar el crecimiento económico durante el segundo semestre de 2021. Ambos factores acabarán de impulsar la recuperación del consumo privado y la normalización de la actividad turística, que permitirá acelerar la recuperación de los sectores económicos más castigados por la crisis del COVID (Recuadro 3.3.1). De esta manera, la economía española registraría significativas tasas de crecimiento en 2021 (6,5%) y en 2022 (7,0%), manteniendo el saldo global de crecimiento previsto para el periodo 2021-2022 y confirmando el patrón de ‘V’ asimétrica anticipado en el Programa de Estabilidad del año 2020. Con ello, estas previsiones apuntan una recuperación a finales de 2022 de los niveles de PIB anteriores a la pandemia. Más allá de 2022, el crecimiento económico mantendría su senda expansiva, aunque iría desacelerándose progresivamente para converger con una tasa de crecimiento ligeramente por encima de su potencial. En lo que respecta al patrón de crecimiento, el crecimiento de la economía española estará claramente guiado por la demanda nacional, a través de la recuperación del consumo privado y del fuerte impulso a la inversión por parte del Plan de Recuperación, a lo largo del periodo de previsión. Por su parte el sector exterior, contribuirá positivamente al crecimiento en 2022, una vez se haya normalizado la actividad turística, y en 2024, al reducirse los estímulos provenientes del Plan de Recuperación.

Gráfico 3.3.1. Contribuciones al crecimiento
(como porcentaje de PIB real)



Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital

Cuadro 3.3.1. Perspectivas macroeconómicas
Índices de volumen encadenados
Año 2015 = 100, salvo indicación en contrario

	ESA Code	2020 (A)	2020 (A)	2021 (P)	2022 (P)	2023 (P)	2024 (P)
		Nivel	Variación anual en %				
1. PIB real	B1*g	98,8	-10,8	6,5	7,0	3,5	2,1
2. PIB nominal. Miles de millones de euros	B1*g	1121,7	-9,9	7,8	8,6	5,2	4,0
3. Deflactor del PIB		105,4	1,1	1,2	1,5	1,6	1,9
Componentes del PIB real							
4. Gasto en consumo final nacional privado ^(*)	P.3	95,5	-12,1	7,3	6,9	2,8	1,7
5. Gasto en consumo final de las AA.PP.	P.3	111,3	3,8	2,5	1,5	0,6	0,0
6. Formación bruta de capital fijo	P.51	105,5	-11,4	10,3	12,3	8,8	1,7
7. Variación de existencias (% del PIB)	P.52 + P.53	-0,3	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
8. Exportación de bienes y servicios	P.6	92,8	-20,2	9,2	10,3	2,8	2,5
9. Importación de bienes y servicios	P.7	96,9	-15,8	10,3	10,0	3,3	0,4
Contribuciones al crecimiento del PIB real							
10. Demanda nacional final		100,6	-8,8	6,7	6,7	3,6	1,4
11. Variación de existencias	P.52 + P.53	64,3	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
12. Saldo exterior	B.11	-1,2	-2,0	-0,2	0,2	-0,1	0,7

^(*) Incluye a los hogares y a las ISFLSH (instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares).

(A) Avance; (P) Previsión.

Fuentes: Instituto Nacional de Estadística y Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital

El consumo privado será el principal motor de la recuperación económica creciendo en el entorno del 7% anual, durante el bienio 2021 – 2022, y posibilitando una normalización de la tasa de ahorro de los hogares en 2024. A medida que avance el proceso de vacunación, se prevé una progresiva retirada de medidas de restricción a la movilidad y una consiguiente reducción de los trabajadores en ERTE a lo largo de 2021. A esta positiva evolución, se sumará el impulso en la creación de empleo propiciado por el Plan de Recuperación. La suma de estos factores conllevará un fuerte avance del consumo, principalmente en 2021 y 2022, que reducirá los niveles de ahorro precautorio y forzoso, atesorados por los hogares durante la pandemia. A partir de 2023, el consumo ralentizará su ritmo de avance, acompasándose a la positiva evolución de la tasa de empleo, al aumento de los salarios y a la reducción de la tasa de ahorro, que en 2024 volverá a niveles cercanos al período pre-COVID, en el entorno del 7% de la renta bruta disponible.

El Plan de Recuperación impulsará notablemente la inversión durante de previsión, concentrándose en proyectos con elevado multiplicador y efecto arrastre. La inversión crecerá por encima del 10% anual durante el bienio 2021 – 2022, impulsada por los fondos del Plan de Recuperación. Este impulso implicará una inversión pública adicional de 2 puntos de PIB al año en promedio en el período 2021-2023, suponiendo un importante impulso de demanda a corto plazo, corrigiendo el déficit de inversión existente desde la pasada crisis financiera y cerrando la brecha con la media europea. No obstante, más allá de este aumento cuantitativo de la inversión pública, los fondos del Plan de Recuperación se focalizarán en proyectos estratégicos que permitirán atraer, a su vez, inversión privada, aumentando el factor multiplicador de estos fondos y generando un efecto arrastre para el conjunto de la economía. En el largo plazo, conforme tomen forma los efectos estructurales, la inversión derivada del Plan, conjuntamente con las reformas estructurales planteadas en el propio Plan, permitirán una mejora del crecimiento potencial de hasta 4 décimas, a través de un impulso a la productividad y a la competitividad de las empresas españolas.

Recuadro 3.3.1. Previsión sectorial y actividad turística para 2021 – 2022

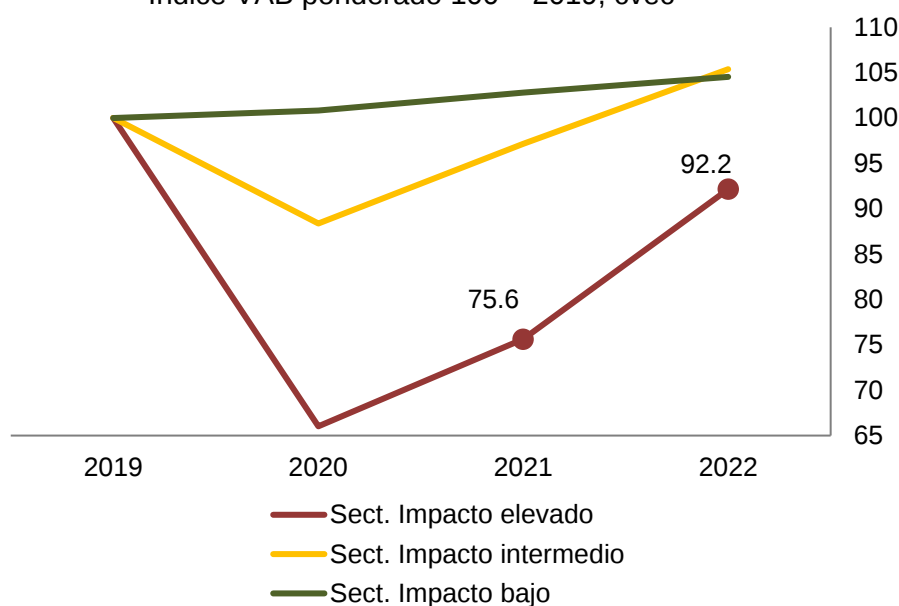
En línea con lo previsto, el impacto económico desencadenado por el COVID-19 se ha caracterizado por un comportamiento marcadamente asimétrico entre sectores, siendo este factor determinante en el proceso de recuperación. Así, mientras que ciertos sectores apenas se han visto afectados por la crisis o incluso han crecido en 2020, otros, especialmente los más sensibles a las medidas restrictivas adoptadas, cayeron más que del conjunto de la actividad económica. En este sentido, la *hostelería, el transporte y las actividades recreativas* han sido mucho más sensibles al ciclo descrito en cada una de las olas del COVID -19, reduciendo más su nivel de actividad cuando se intensificaban las medidas de restricción a la movilidad y recuperando más su actividad cuándo las medidas se flexibilizaban.

La vacunación y la puesta en marcha del Plan de Recuperación, permitirán que la mayoría de sectores prácticamente recuperen su nivel de actividad pre-COVID en 2021 y que lo superen en 2022. Los sectores menos afectados por la crisis (*agricultura, financiero, inmobiliario y AAPP, educación y sanidad*) apenas han sufrido los efectos negativos de la crisis económica (línea verde del gráfico 1) y, a excepción de las actividades inmobiliarias, que no recuperarán su nivel previo a la crisis hasta el cuarto trimestre de 2022, el resto de sectores del grupo ya superan el nivel de 2019 desde el tercer trimestre de 2020. Los sectores que sufrieron un impacto intermedio (*industria, construcción, comercio, información y comunicaciones y el sector de actividades profesionales*) se han caracterizado por una rápida recuperación en el tercer trimestre de 2020 y por una menor sensibilidad a las medidas restrictivas adoptadas durante la segunda y tercera ola. Concretamente, este conjunto de sectores se ha instalado, tras el tercer trimestre de 2020, en una utilización de su capacidad productiva inferior en torno a un 10% a su nivel pre – COVID. No obstante, se prevé una notable recuperación de la actividad en estos sectores, durante el segundo semestre de 2021, a medida que avance la vacunación y se ejecuten los fondos del Plan de Recuperación. En este sentido, la previsión para este conjunto de sectores es que su nivel de actividad en 2021 supere el 97% del registrado en 2019 (línea amarilla del gráfico 1) alcanzando su nivel pre – COVID en el cuarto trimestre del año. Destacan los casos de la industria, que en 2021 ya registrará un nivel de actividad similar al de 2019, y el de la construcción, que en 2021 se situará en torno al 94%. En el año 2022 se espera que se consolide la recuperación para estos sectores. De esta manera, se estima que tanto los sectores de impacto bajo como los de impacto intermedio alcancen en 2022 un nivel de actividad al menos un 5% superior al de 2019 (gráfico 1).

Por su parte, los sectores más afectados por la crisis, y en particular la *hostelería*, aunque acelerarán su recuperación a partir del segundo semestre de 2021 ayudados por la normalización de la actividad turística, cerrarán 2022 sin haber recuperado sus niveles pre-COVID. La previsión para las ramas de actividad más afectadas por el COVID (*hotelería, transporte y recreativas*) está muy vinculada a la evolución del sector turístico y no será hasta el segundo semestre de 2022 cuando

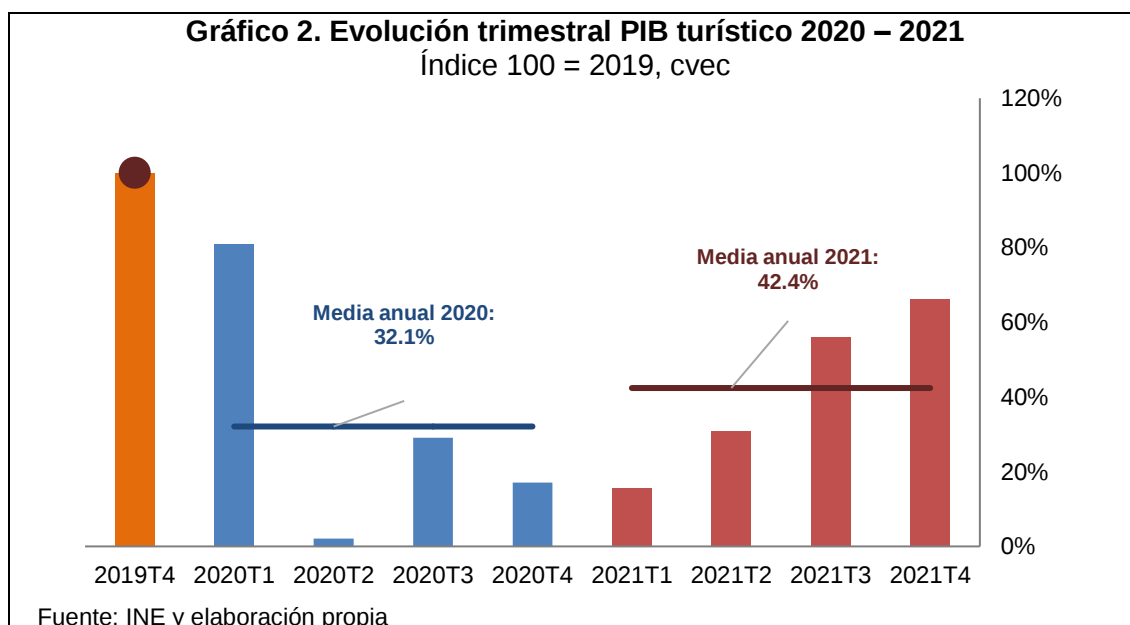
el turismo vuelva a su nivel pre-crisis. La paulatina recuperación del turismo hace prever que los sectores más vulnerables registren un nivel de actividad en 2021 aún un 25% por debajo de 2019, si bien en 2022 el *gap* será de apenas un 8% (línea roja del gráfico 1). Particularizando por sectores la hostelería es el sector más afectado dentro de este grupo de forma que, mientras que el transporte y las actividades recreativas registran en 2022 un nivel de actividad superior al 95%, la hostelería no se espera que llegue al 90% del nivel de 2019.

Gráfico 1. Evolución anual sectorial 2020 – 2022
Índice VAB ponderado 100 = 2019, cvec



Fuente: INE y elaboración propia

El progreso experimentado por la vacunación, a nivel europeo, alienta la recuperación de la actividad turística a partir del tercer trimestre de 2021. En consecuencia, se prevé que la actividad turística sea ligeramente superior al 40% del nivel turístico pre - COVID, impulsando así la recuperación de los sectores más golpeados por la crisis. La aceleración experimentada por el proceso de vacunación durante el segundo trimestre, tanto a nivel nacional como en los principales países emisores de turistas internacionales (Reino Unido, Francia y Alemania), permitirá recuperar la actividad turística a lo largo del segundo semestre de 2021, llegando al cuarto trimestre con un nivel de actividad ligeramente superior al 66% del nivel *pre - COVID* (cuarto trimestre de 2019) (gráfico 2). Esta evolución de la actividad turística, permitirá apuntalar la recuperación económica, principalmente, en aquellos sectores más golpeados por la crisis. Para el conjunto de 2021, se prevé que la actividad turística recupere el 42,4% de su nivel pre - COVID (2019), lo que implicaría una mejora de 10 puntos porcentuales frente al registro anotado en 2020 (32,1%) (gráfico 2).



El empleo se recuperará progresivamente en 2021 y mantendrá su senda de avance durante todo el periodo de previsión, impulsado por el Plan de Recuperación hasta alcanzar una tasa de paro inferior al 13% en 2024. La aplicación de medidas de ERTE y ceses de actividad junto con el apoyo a la liquidez a través de los avales del ICO, han frenado la subida del desempleo, que se situó en el 15,5% en el conjunto del 2020, apenas 1,4 puntos porcentuales por encima de la tasa de 2019, muy inferior la que se habría registrado si se hubiera mantenido la relación histórica entre evolución de la actividad económica y la tasa de paro (ver Recuadro 3.2.3.1). Para 2021, se prevé la reabsorción de los trabajadores en ERTE, produciéndose un crecimiento del número de ocupados del 2,0%. A partir de 2022, a la propia recuperación cíclica del empleo se le añadirá el impulso del Plan, que aportará en torno a 800.000 empleos durante el periodo previsto de ejecución. Por consiguiente, este fuerte avance del empleo irá reduciendo sostenidamente la tasa de paro hasta situarla en el 12,7% en 2024. Cabe destacar que el impulso del empleo a lo largo del periodo 2021 – 2023 vendría acompañado por una ganancia sostenida de la productividad por empleo a tiempo completo y por una contención en la remuneración de los asalariados, lo que permitiría aumentar la competitividad de las exportaciones españolas, en línea con las caídas que reflejan los costes laborales unitarios durante el periodo 2021–2023. Por lo tanto, la economía española avanzaría por una senda de expansión económica sin lastrar la competitividad de sus exportaciones y evitando la acumulación de desequilibrios en su sector exterior.

Cuadro 3.3.2. Mercado de trabajo^(*)

	ESA Code	2020 (A)	2020 (A)	2021 (P)	2022 (P)	2023 (P)	2024 (P)
		Nivel	Variación anual en %				
1. Ocupados total (miles de personas)		19,4	-4,2	2,0	2,3	1,0	1,7
2. Empleo equivalente a tiempo completo (miles de personas)		17,0	-7,5	4,0	2,7	1,1	0,9
3. Empleo (miles de horas trabajadas)		30633,4	-10,4	7,6	2,1	1,2	2,0
4. Productividad por ocupado (miles de euros)		54,8	-7,0	4,4	4,6	2,5	0,4
5. Productividad por ocupado a tiempo completo (miles de euros)		62,6	-3,6	2,4	4,2	2,4	1,2
6. Productividad por hora trabajada (euros)		0,0	-0,5	-0,9	4,8	2,3	0,1
7. Remuneración por asalariado (miles de euros) ^(**)		36,8	1,4	0,9	1,5	1,8	1,8
8. Coste Laboral Unitario		-	5,2	-1,5	-2,5	-0,6	0,6
9. Remuneración de asalariados (millones de euros)	D.1	540,1	-5,4	4,4	3,8	2,9	2,7
10. Tasa de paro (%de población activa)		-	15,5	15,2	14,1	13,2	12,7

^(*) Datos en términos de Contabilidad Nacional, salvo la tasa de paro.
^(A) Avance; ^(P) Previsión.
Fuentes: Instituto Nacional de Estadística y Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

La normalización de la actividad turística en 2022 permitirá la reactivación del sector exterior, cuya contribución positiva al crecimiento del PIB se consolidará al final del periodo de previsión. En 2021, se prevé una práctica normalización de las exportaciones de bienes, en línea con el crecimiento de los mercados de exportación previsto para 2021 (8,0%), habiendo conseguido minimizar los daños potenciales del Brexit (ver Recuadro 3.3.2). Sin embargo, la progresiva retirada de las restricciones a la movilidad internacional y el avance del proceso de vacunación a nivel global provocarán que el turismo internacional ralentice la normalización de su actividad en España, hasta el último trimestre de 2022 (ver Recuadro 3.3.1). Más allá de 2023, las exportaciones mantendrán su senda de expansión, impulsadas por una positiva evolución de la competitividad. En cuanto a las importaciones, se prevé un avance durante el bienio 2021 – 2022, registrando un crecimiento en torno al 10%, viéndose impulsadas por el consumo privado y la inversión derivada de los fondos europeos, por lo que su crecimiento irá desacelerándose gradualmente hacia el final del periodo de previsión. En suma, a medida que se recupere la actividad turística el sector exterior y se normalice el crecimiento de las importaciones, el sector exterior irá consolidando su contribución positiva al crecimiento del PIB

La recuperación de la demanda nacional dibujará un progresivo aumento de los precios a lo largo del periodo de previsión. El fuerte avance del consumo privado que provocará una reducción del ahorro forzoso, acumulado por las familias a lo largo de 2020, guiará el aumento gradual de los precios a partir de 2021. Por consiguiente, el deflactor del PIB pasaría del 1,2% en 2021, al 1,9% en 2024. Cabe destacar, que es posible que a lo largo del propio 2021, los precios experimenten algún repunte significativo, si bien estos repuntes tendrán un carácter coyuntural y responderían, en muchos casos, a efectos base asociados con los mínimos históricos registrados por los precios del petróleo y otras *commodities* en 2020. Asimismo, ante el intenso proceso de recuperación del consumo privado y el significativo aumento de la inversión, debido al inicio de la ejecución del Plan, no se prevén, a corto plazo, restricciones de oferta o “cuellos de botella” que pudieran implicar tensiones en los precios de bienes o servicios. Por su lado, la gradual recuperación de los precios no implicará una aceleración de la remuneración por asalariado a lo largo del periodo de previsión, pasaría de crecer apenas un 0,9% en 2021 a alcanzar el 1,8% en 2024.

Cuadro 3.3.3. Evolución de precios

	2020 (A)	2020 (A)	2021 (P)	2022 (P)	2023 (P)	2024 (P)
	Nivel	Variación anual en %				
1. Deflactor del PIB	105,4	1,1	1,2	1,5	1,6	1,9
2. Deflactor del consumo privado ^(*)	104,4	0,2	0,8	1,1	1,5	1,5
3. Deflactor del consumo público	105,9	1,4	0,9	1,1	1,1	1,2
4. Deflactor de la formación bruta de capital fijo	108,7	1,6	1,7	2,4	1,9	2,2
5. Deflactor de las exportaciones (bienes y servicios)	102,2	-0,9	3,6	1,4	1,9	2,4
6. Deflactor de las importaciones (bienes y servicios)	102,3	-2,2	2,8	1,2	1,4	1,4

^(*) Incluye hogares e instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares.
(A) Avance; (P) Previsión.
Fuentes: Instituto Nacional de Estadística y Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital

Los fondos del Plan de Recuperación permitirán aumentar la capacidad de financiación de la economía española frente al resto del mundo. La progresiva recuperación del sector exterior permitirá aumentar la capacidad financiera de la economía española, por lo que la capacidad de financiación de la economía española frente al resto del mundo pasaría de 2,7% en 2021 a 2,3% del PIB en 2024. A su vez, los fondos europeos también contribuirían a aumentar la capacidad financiera de la economía española, principalmente a través de una mejora en los saldos relativos a las operaciones netas de capital. Desde la perspectiva sectorial, la capacidad de financiación de la economía española se explica por una reducción de la capacidad de financiación del sector privado a lo largo del periodo compensada por la reducción significativa de la necesidad de financiación de las AAP, que pasan de un déficit del -11,0% del PIB en 2020 al -3,2% en 2024.

Cuadro 3.3.4. Saldos sectoriales

	ESA Code	2020 (A)	2021 (P)	2022 (P)	2023 (P)	2024 (P)
1. Cap.(+)/Nec.(-) de financiación frente al resto del mundo	B.9	1,1	2,7	4,6	3,2	2,3
- Saldo de intercambios exteriores de bienes y servicios		1,5	2,1	3,5	2,6	3,2
- Saldo de rentas primarias y transferencias corrientes		-0,8	-1,2	-0,9	-1,0	-1,4
- Operaciones netas de capital		0,4	1,8	2,0	1,6	0,5
2. Cap.(+)/Nec.(-) de financiación del sector privado	B.9	12,1	11,2	9,6	7,1	5,5
3. Cap.(+)/Nec.(-) de financiación del sector público ^(*)	B.9	-11,0	-8,4	-5,0	-4,0	-3,2

^(*) Las cifras incluyen las ayudas financieras.
(A) Avance; (P) Previsión.
Fuentes: Instituto Nacional de Estadística y Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital

Recuadro 3.3.2. Impacto del Brexit

El acuerdo de Comercio y cooperación (ACC) entre la Unión Europea y el Reino Unido ha supuesto un éxito a la hora de evitar un Brexit desordenado. Además, para España supone minimizar el daño de la salida del Reino Unido. La consecución de un acuerdo comercial por parte de la Unión Europea y el Reino Unido supone sin duda un éxito desde el punto de vista de cubrir las principales exigencias negociadoras de las partes, evitando un Brexit caótico. En cualquier caso, la configuración final del acuerdo supone un Brexit duro, ya que no proporciona acceso al mercado único europeo para el Reino Unido.

Desde el punto de vista del comercio de bienes se trata de un acuerdo ambicioso, que incorpora productos que normalmente no se incluyen en este tipo de acuerdos y que son beneficiosos para España. En concreto, en materia de comercio, evita aranceles y cuotas en sectores tan importantes para el comercio bilateral como el agroalimentario o el automóvil.

En materia de servicios, aunque se introducen restricciones, muchas de las empresas españolas que operaban en el Reino Unido ya lo hacían a través de filial. El acuerdo puede considerarse de menor entidad en materia de servicios, habiéndose excluido la liberalización del mercado de telecomunicaciones, de transporte por carretera y aéreo, y de servicios financieros, pretendido por el Reino Unido y que hubiera supuesto un posible deterioro del mercado único. La libre circulación de las personas también se ve limitada, lo que supone a priori trabas para el turismo, que podrán ser parcialmente amortiguadas a nivel bilateral.

A futuro, es pronto para conocer el impacto final en la economía de la Unión Europea, ya que existen en el acuerdo algunos elementos de incertidumbre. Por ejemplo, la complejidad del sistema de gobernanza deja a la buena voluntad de las partes ámbitos tan importantes del *level playing field* como el fiscal (excluido del mecanismo de solución de disputas).

4. SALDO PRESUPUESTARIO Y MEDIDAS

4.1. Las Administraciones Públicas en 2020

La irrupción de la COVID en los primeros meses del 2020 obligó a todos los Gobiernos a adoptar contundentes medidas de confinamiento para atajar la rápida expansión del virus. Estas medidas de cierre y de distanciamiento social, que se fueron sucediendo a lo largo del año según la evolución de la pandemia lo requería, han conseguido salvar muchas vidas, pero también han tenido un indudable impacto en la actividad económica. En este contexto el Gobierno se apresuró a poner en marcha una batería de medidas dirigidas a sostener las rentas de familias, trabajadores y empresas y evitar un daño permanente en el tejido productivo. El efecto conjunto de dichas medidas y de la caída de la actividad económica explican el notable deterioro de las finanzas públicas españolas en 2020.

Esta situación calificada por el propio Congreso de los Diputados como situación de emergencia extraordinaria conforme a lo dispuesto en el artículo 135.4 de la Constitución y en el artículo 11.3 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, ha supuesto la suspensión de los acuerdos de 11 de febrero de 2020 por los que se aprobaban los objetivos de estabilidad Presupuestarias y deuda pública para el año 2020 y para el periodo 2021-2023. En este sentido, las propias Recomendaciones del Consejo relativas al Programa Nacional de Reformas de 2020 de España y sobre el Programa de Estabilidad de 2020 para España, recomendaban que durante 2020 y 2021, y en consonancia con la cláusula general de salvaguarda, se combatiera eficazmente la pandemia, se sostenga la economía y se respalde la posterior recuperación de forma eficaz, permitiendo así a nuestro país apartarse temporalmente de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo.

España cerró el ejercicio 2020 con un déficit del 10,09% del PIB, frente al 2,86% de 2019. Esto supone un deterioro de 77.557 millones: 24.487 millones de menos de ingresos y 53.070 millones de más gasto, de los cuales 44.907 millones corresponden a medidas discrecionales adoptadas expresamente por los poderes públicos para amortiguar los efectos socioeconómicos de la pandemia.

Los 44.907 millones¹² de gasto directamente relacionado con la COVID-19 se desglosan por sub-sectores de la siguiente manera:

Cuadro 4.1.1. Gasto COVID por subsectores

	Millones de euros	% PIB
Administración Central	1.197	0,1
Fondos de la Seguridad Social	29.311	2,6
Comunidades Autónomas	13.149	1,2
Entidades Locales	1.249	0,1
TOTAL	44.906	4,0

¹² Las diferencias con los 44.906 millones corresponden al efecto del redondeo.

Este cuadro recoge cifras consolidadas. Sin embargo, en el análisis desagregado por subsectores se observa el **fuerte papel financiador de la Administración Central** con un trasvase de recursos de casi 40.000 millones, subsector que en esta crisis se ha erigido como garante de las finanzas del resto de sub-sectores y les ha transferido fondos para asegurar las prestaciones sociales básicas y el normal funcionamiento de los servicios esenciales.

A la cifra anterior hay que **añadir el impacto sobre las cuentas públicas de la reclasificación de la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (Sareb)** en 2020, que se contabilizará como ayuda financiera. Por tanto, incluyendo las ayudas financieras, que ascienden a 9.900 millones (9.891 millones de la reclasificación de SAREB y 9 millones de BFA y FROB), **el déficit para el conjunto de las Administraciones Públicas alcanzó el 10,97% del PIB en 2020.**

Cuadro 4.1.2. Saldo de las Administraciones Públicas en 2020
En % del PIB

	2019(P)	2020(A)
Administración Central	-1,32	-8,38
Comunidades Autónomas	-0,57	-0,21
Corporaciones Locales	0,30	0,26
Seguridad Social	-1,27	-2,65
Total Administraciones Públicas	-2,86	-10,97
<i>Saldo neto de las ayudas financieras</i>	<i>0,00</i>	<i>-0,88</i>
Total Administraciones Públicas (1)	-2,86	-10,09
(1) Sin el saldo neto de las ayudas financieras.		
Fuente: Intervención General de la Administración del Estado.		

Estas cifras de cierre mejoran las previsiones realizadas por el Gobierno y remitidas a Bruselas el pasado mes de octubre en el Plan presupuestario, que estimaban un déficit del 11,3%. Más adelante se explicarán las causas de esta mejora.

El aumento del déficit se produce por una disminución en un 5,0% de los ingresos, lo que refleja el freno en la actividad económica que han supuesto la pandemia y las medidas de contención del virus. **En cuanto a las rúbricas de gasto, que en su conjunto aumentan un 12,0%**, destaca el crecimiento de las prestaciones sociales, las subvenciones (consecuencia de la contabilización en dicha rúbrica de las exoneraciones de cuotas a la seguridad social de los ERTES y de los ceses de actividad extraordinarios de autónomos), y en ayudas a la inversión y otras transferencias (debido a la reclasificación de la Sareb, antes mencionada).

Para poder realizar un análisis certero del cierre de las cuentas en un ejercicio tan singular como ha sido 2020 que explique la incidencia de la crisis sanitaria, resulta imprescindible realizar el **análisis por subsectores**.

Cuadro 4.1.3 Las Administraciones Públicas en 2020

	2019(P)	2020(A)	Variación anual en %	2019(P)	2020(A)
	Millones de euros			% del PIB	
Ingresos	487.804	463.317	-5,0	39,19	41,30
Ingresos impositivos	277.483	255.809	-7,8	22,29	22,81
Impuestos directos	129.157	125.263	-3,0	10,38	11,17
Impuestos indirectos	142.841	125.963	-11,8	11,48	11,23
Impuestos sobre el capital	5.485	4.583	-16,4	0,44	0,41
Cotizaciones sociales	160.667	161.898	0,8	12,91	14,43
Otros ingresos	49.654	45.610	-8,1	3,99	4,07
Gastos	523.441	586.389	12,0	42,05	52,28
Remuneración de asalariados	134.463	140.470	4,5	10,80	12,52
Consumos intermedios	63.982	66.024	3,2	5,14	5,89
Prestaciones sociales	196.839	228.115	15,9	15,81	20,34
Intereses	28.349	25.192	-11,1	2,28	2,25
Subvenciones	12.523	21.420	71,0	1,01	1,91
Transferencias sociales en especie (vía mercado)	32.809	33.616	2,5	2,64	3,00
Recursos propios de la UE: IVA y RNB	10.221	11.041	8,0	0,82	0,98
Formación bruta de capital fijo	26.033	28.228	8,4	2,09	2,52
Ayudas a la inversión y otras transferencias de capital	8.345	22.098	164,8	0,67	1,97
Otros gastos	9.877	10.185	3,1	0,79	0,91
Capacidad (+) / Necesidad (-) de Financiación	-35.637	-123.072	245,3	-2,86	-10,97
Saldo neto de las ayudas financieras	-22	-9.900	-	0,00	-0,88
Capacidad (+) / Necesidad (-) de Financiación ⁽¹⁾	-35.615	-113.172	217,8	-2,86	-10,09

(1) Sin el saldo neto de las ayudas financieras.
Fuente: Intervención General de la Administración del Estado

(1) Sin el saldo neto de las ayudas financieras.

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado

La **Administración Central** (Cuadro 4.1.4.), que incluye al Estado y a sus Organismos, registra un déficit al cierre del ejercicio (excluyendo la ayuda financiera) del 7,49% del PIB, frente al 1,32% de 2019, correspondiendo un 7,57% al Estado, mientras que los Organismos registraron un superávit del 0,07 % del PIB.

Considerando la ayuda financiera el déficit de la Administración Central se eleva al 8,38%.

Hay que destacar, como se ha dicho anteriormente, que la Administración Central ha asumido el mayor coste de la pandemia actuando como agente financiador de una parte muy significativa de los gastos en los que han incurrido las administraciones territoriales y los fondos de la Seguridad Social. Esta circunstancia se refleja en el mayor deterioro que experimenta su saldo fiscal, comparado con el de los otros subsectores.

El incremento del déficit responde tanto a una caída de los ingresos del 10,0% como a un notable incremento del gasto no financiero del 24,0% (derivado de su papel financiador).

Los gastos crecen fundamentalmente por el incremento de las transferencias a otras Administraciones Públicas, que aumentan un 35,2% (42.013 millones); por el incremento de las ayudas a la inversión y otras transferencias que crecen un 231,7% (11.383 millones), debido fundamentalmente a la reclasificación de la SAREB y a la sentencia dictada con ocasión del cierre del almacén submarino de gas Castor; y por el incremento del 31,8% de la formación bruta de capital fijo consecuencia del impacto de la operación de reversión de las autopistas AP4 y AP7, con impacto correlativo en los ingresos y, por tanto, con efecto neto nulo en el déficit.

Entre los gastos por transferencias a otras Administraciones Públicas se incluyen, entre otros, los 20.002 millones que se han transferido al Sistema de Seguridad Social para equilibrar el impacto económico de la pandemia en sus cuentas, 2.300 millones al Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) para financiar prestaciones contributivas y cuotas de subsidios por desempleo, y 16.000 millones a las administraciones territoriales correspondientes al Fondo COVID-19, que han supuesto la mayor transferencia a los territorios al margen del sistema de financiación.

En sentido contrario, **la única rúbrica que disminuye es la del gasto en intereses**, que cae un 10,4% como consecuencia de la evolución descendiente de los tipos de interés, lo que demuestra la confianza de los mercados en la solidez de la economía española.

Por rúbricas de ingresos, la mayoría de la caída corresponde a los impuestos, donde destaca el descenso del 11,1% de los impuestos sobre la producción y las importaciones (impuestos indirectos) y del 12,1% de los impuestos sobre la renta y el patrimonio (impuestos directos).

El deterioro de los impuestos indirectos se concentra principalmente en los impuestos tipo IVA, que refleja el freno en el consumo como consecuencia de las medidas de cierre y restricciones a la movilidad, así como a un comportamiento más precavido de los consumidores dado el elevado grado de incertidumbre y de deterioro de las expectativas de su renta futura. También habrían tenido impacto algunas medidas como la aplicación del tipo cero o reducido en el IVA de determinados bienes necesarios para combatir los efectos de la COVID-19.

Cuadro 4.1.4. La Administración Central en 2020

	2019(P)	2020(A)	Variación anual en %	2019(P)	2020(A)
	Millones de euros			% del PIB	
Ingresos	216.509	194.793	-10,0	17,39	17,37
Ingresos impositivos	171.277	151.697	-11,4	13,76	13,52
Impuestos directos	71.110	62.512	-12,1	5,71	5,57
Impuestos indirectos	99.952	88.894	-11,1	8,03	7,92
Impuestos sobre el capital	215	291	35,3	0,02	0,03
Cotizaciones sociales	9.971	9.909	-0,6	0,80	0,88
Transferencias corrientes entre AAPP	14.598	13.301	-8,9	1,17	1,19
Otros ingresos	20.663	19.886	-3,8	1,66	1,77
Gastos	232.930	288.744	24,0	18,71	25,74
Remuneración de asalariados	25.076	25.765	2,7	2,01	2,30
Consumos intermedios	9.526	9.453	-0,8	0,77	0,84
Prestaciones sociales	20.493	21.456	4,7	1,65	1,91
Intereses	25.042	22.448	-10,4	2,01	2,00
Transferencias corrientes entre AAPP	117.328	159.220	35,7	9,43	14,19
Recursos propios de la UE: IVA y RNB	10.221	11.041	8,0	0,82	0,98
Formación bruta de capital fijo	6.893	9.119	32,3	0,55	0,81
Ayudas a la inversión y otras transferencias de capital	4.912	16.295	231,7	0,39	1,45
Otros gastos	13.439	13.947	3,8	1,08	1,24
Capacidad (+) / Necesidad (-) de Financiación	-16.421	-93.951	472,1	-1,32	-8,38
Saldo neto de las ayudas financieras	-22	-9.900		0,00	-0,88
Capacidad (+) / Necesidad (-) de Financiación⁽¹⁾	-16.399	-84.051	412,5	-1,32	-7,49

(1) Sin el saldo neto de las ayudas financieras.

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado

Los Organismos de la Administración Central registran un superávit de 810 millones, frente a los 221 millones del cierre de 2018, lo que supone una mejora del 266,5%.

Las **Comunidades Autónomas (CCAA)** (Cuadro 4.1.5.), **han disminuido su déficit desde el 0,57% del PIB registrado en 2019 hasta el 0,21% del PIB** alcanzado en 2020. Esta mejora de su saldo fiscal responde básicamente al impacto de varias medidas adoptadas por el Gobierno cuyo objetivo ha sido el de garantizar los recursos necesarios a las CCAA para atender los gastos derivados de la emergencia provocada por la COVID-19, asumiendo con ello una parte significativa del déficit de este subsector.

Prueba de lo anterior es que nueve CCAA han cerrado el ejercicio con superávit, y que casi todas (con excepción de Canarias, Navarra y País Vasco), han registrado un mejor comportamiento, pese a la crisis, que en el ejercicio anterior.

Cuadro 4.1.5. Las Comunidades Autónomas en 2020

	2019(P)	2020(A)	Variación	2019(P)	2020(A)
	Millones de euros		anual en %	% del PIB	
Ingresos	186.015	203.586	9,4	14,94	18,15
Ingresos impositivos	66.671	68.349	2,5	5,36	6,09
Impuestos directos	48.227	53.355	10,6	3,87	4,76
Impuestos indirectos	16.034	12.688	-20,9	1,29	1,13
Impuestos sobre el capital	2.410	2.306	-4,3	0,19	0,21
Transferencias corrientes entre AAPP	98.030	115.370	17,7	7,88	10,29
Otros ingresos	21.314	19.867	-6,8	1,71	1,77
Gastos	193.120	205.892	6,6	15,51	18,36
Remuneración de asalariados	81.953	87.010	6,2	6,58	7,76
Consumos intermedios	30.452	33.701	10,7	2,45	3,00
Intereses	4.298	3.657	-14,9	0,35	0,33
Transferencias sociales en especie (vía mercado)	29.519	31.005	5,0	2,37	2,76
Transferencias corrientes entre AAPP	20.201	19.732	-2,3	1,62	1,76
Formación bruta de capital fijo	11.557	12.697	9,9	0,93	1,13
Ayudas a la inversión y otras transferencias de capital	2.912	5.109	75,4	0,23	0,46
Otros gastos	12.228	12.981	6,2	0,98	1,16
Capacidad (+) / Necesidad (-) de Financiación	-7.105	-2.306	-67,5	-0,57	-0,21

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado

Esta evolución del saldo del sub-sector de CCAA se debe a un crecimiento de los ingresos no financieros del 9,4% y a un aumento de los gastos del 6,6%.

Respecto a los ingresos, **destaca el aumento de los impuestos directos debido al incremento de las entregas a cuenta y de la liquidación definitiva** del sistema de financiación correspondiente a 2018, y las mayores transferencias recibidas de otras Administraciones Públicas por los mayores recursos recibidos del Estado.

Por el lado de los empleos, destacan el incremento de los consumos intermedios, que crecen un 10,7% debido al mayor gasto sanitario, fuertemente condicionado por la pandemia. Por su parte, la remuneración de asalariados se incrementa un 6,2%, reflejando, además de la subida retributiva general, la paga extraordinaria a personal sanitario concedida por algunas CCAA, junto con el aumento de efectivos contratados en los ámbitos de educación y sanidad a lo largo del ejercicio por la COVID-19. Las transferencias sociales en especie crecen un 5,0%, destacando el aumento del gasto en conciertos de asistencia sanitaria y educativos y del gasto en farmacia. Las ayudas a la inversión y otras transferencias de capital crecen un 75,4%

La **Administración Local** (Cuadro 4.1.6.) vuelve a registrar superávit por noveno año consecutivo, aunque inferior al del ejercicio anterior. Este saldo positivo asciende a 2.870 millones en 2020, lo que representa un 0,26% del PIB, frente al 0,30% del año anterior.

Cuadro 4.1.6. Las Corporaciones Locales en 2020

	2019(P)	2020(A)	Variación anual en %	2019(P)	2020(A)
	Millones de euros			% del PIB	
Ingresos	78.323	73.853	-5,7	6,29	6,58
Ingresos impositivos	39.535	35.763	-9,5	3,18	3,19
Impuestos directos	9.820	9.396	-4,3	0,79	0,84
Impuestos indirectos	26.855	24.381	-9,2	2,16	2,17
Impuestos sobre el capital	2.860	1.986	-30,6	0,23	0,18
Transferencias corrientes entre AAPP	26.631	27.587	3,6	2,14	2,46
Otros ingresos	12.157	10.503	-13,6	0,98	0,94
Gastos	74.575	70.983	-4,8	5,99	6,33
Remuneración de asalariados	24.822	25.056	0,9	1,99	2,23
Consumos intermedios	22.863	21.734	-4,9	1,84	1,94
Intereses	551	469	-14,9	0,04	0,04
Subvenciones	1.296	1.667	28,6	0,10	0,15
Transferencias corrientes entre AAPP	13.064	11.411	-12,7	1,05	1,02
Formación bruta de capital fijo	7.475	6.271	-16,1	0,60	0,56
Otros gastos	4.504	4.375	-2,9	0,36	0,39
Capacidad (+) / Necesidad (-) de Financiación	3.748	2.870	-23,4	0,30	0,26
Fuente: Intervención General de la Administración del Estado					

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado

Esta evolución se debe a un descenso de los ingresos del 5,7% debido fundamentalmente a la caída de los impuestos sobre la producción y las importaciones que reflejan el deterioro de la actividad económica, que se ve parcialmente compensada con una disminución de los gastos del 4,8%.

Los **Fondos de la Seguridad Social** (Cuadro 4.1.7.), han cerrado el ejercicio con un déficit de 29.685 millones, el 2,65% del PIB, frente al déficit del 1,27% registrado en 2019.

Cuadro 4.1.7. Las Administraciones de la Seguridad Social en 2020

	2019(P)	2020(A)	Variación anual en %	2019(P)	2020(A)
	Millones de euros			% del PIB	
Ingresos	167.149	190.520	14,0	13,43	16,98
Cotizaciones sociales	150.057	151.336	0,9	12,05	13,49
Transferencias corrientes entre AAPP	15.553	37.956	144,0	1,25	3,38
Otros ingresos	1.539	1.228	-20,2	0,12	0,11
Gastos	183.008	220.205	20,3	14,70	19,63
Remuneración de asalariados	2.612	2.639	1,0	0,21	0,24
Consumos intermedios	1.141	1.136	-0,4	0,09	0,10
Prestaciones sociales	171.715	201.628	17,4	13,79	17,98
Subvenciones	2.612	10.248	292,3	0,21	0,91
Transferencias corrientes entre AAPP	4.219	3.851	-8,7	0,34	0,34
Otros gastos	709	703	-0,8	0,06	0,06
Capacidad (+) / Necesidad (-) de Financiación	-15.859	-29.685	87,2	-1,27	-2,65
Fuente: Intervención General de la Administración del Estado					

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado

Los recursos no financieros se han incrementado un 14,0%. De los 23.371 millones que crecen los ingresos de los Fondos de la Seguridad Social, 22.424 millones corresponden a las mayores transferencias de las AAPP, fundamentalmente las recibidas del Estado para compensar el impacto económico de la pandemia en sus cuentas. Por otra parte, el crecimiento del 0,9% de las cotizaciones sociales responde al tratamiento que en contabilidad nacional reciben las exoneraciones de cuotas de la

Seguridad Social asociadas a los ERTES y a la prestación por cese de actividad de los autónomos, consideradas como un gasto en subvenciones y no como un menor ingreso.

Por el lado de los gastos, que crecen un 20,3%, destacan dos rúbricas en las que se concentran el impacto de las medidas adoptadas para paliar el efecto de la pandemia: **las prestaciones sociales, que crecen un 17,4% (29.913 millones), y las subvenciones, que han aumentaron un 292,3% (7.636 millones)** debido a la exoneración de cotizaciones.

Evaluación ex post de las previsiones de 2020

El artículo 8 del Real Decreto 337/2018, de 25 de mayo, sobre los requisitos aplicables a las previsiones macroeconómicas y presupuestarias, que transpone parcialmente la Directiva 2011/85/UE, del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros, establece la obligación de realizar al menos una vez al año una evaluación ex post de las previsiones de las principales variables macroeconómicas y presupuestarias.

En este contexto, **se analiza a continuación las desviaciones entre la previsión de cierre del ejercicio 2020 incluida en el Plan Presupuestario 2021** (Plan Presupuestario), elaborado en octubre de 2020, y el cierre real del año

Cuadro 4.1.8. Desviaciones entre la previsión de cierre de 2020 incluido en el Plan Presupuestario 2021 y el cierre real del año

	ESA Code	Previsión 2020 Plan Presupuestario 2021	Cierre 2020	Diferencia
1. Objetivo ingresos totales	TR	41,70	41,30	-0,40
1.1. Impuestos sobre la producción e importaciones	D.2	11,50	11,23	-0,27
1.2. Impuestos corrientes sobre la renta y riqueza, etc.	D.5	11,30	11,17	-0,13
1.3. Impuestos sobre el capital	D.91	0,50	0,41	-0,09
1.4. Cotizaciones sociales	D.61	14,20	14,43	0,23
1.5. Rentas de la propiedad	D.4	0,70	0,60	-0,10
1.6. Otros		3,50	3,46	-0,04
2. Objetivo gastos totales	TE	53,00	52,28	-0,72
2.1. Remuneración de empleados	D.1	12,90	12,52	-0,38
2.2. Consumos intermedios	P.2	6,40	5,89	-0,51
2.3. Transferencias sociales	D.62, D.63	24,20	23,33	-0,87
De las cuales prestaciones de desempleo		3,70	3,23	-0,47
2.4. Intereses	D.41	2,30	2,25	-0,05
2.5. Subvenciones	D.3	2,00	1,91	-0,09
2.6. Formación bruta de capital	P.5	2,50	2,53	0,03
2.7. Transferencias de capital	D.9	0,70	1,97	1,27
2.8. Otros		1,90	1,88	-0,02

Fuente: Ministerio de Hacienda

Las cifras de cierre de 2020 para el conjunto de las Administraciones Públicas recogen una mejora de 1,2 puntos porcentuales (p.p.) de PIB respecto a las previsiones notificadas por España en el Plan Presupuestario. No obstante, resulta imprescindible descomponer este análisis por subsectores debido al diferente comportamiento de los saldos de los mismos consecuencia del papel asumido por la Administración Central como agente financiador de medidas para paliar la pandemia,

potenciado en los últimos meses del ejercicio, con el consiguiente trasvase de déficit entre subsectores.

Así, la **Administración Central experimenta una desviación del déficit respecto a octubre de 0,9 p.p. de PIB. Este empeoramiento responde a un aumento de los gastos por transferencias a otras Administraciones Públicas**, que crecen en 7.553 millones respecto a lo previsto en el Plan Presupuestario, así como el incremento que ha experimentado la rúbrica de ayudas a la inversión y otras transferencias de capital, que recoge el impacto de la sentencia dictada por el Tribunal Supremo en el Recurso 454/2018, relativa a las cantidades adeudadas a BANKIA, CAIXABANK y al BANCO SANTANDER por el almacenamiento subterráneo "CASTOR" por 1.454 M€ (ello sin considerar el efecto de reclasificación de Sareb).

Por el lado de los ingresos se ha registrado una caída de los impuestos respecto de las previsiones de octubre de 1.602 millones, especialmente significativa en los impuestos indirectos sobre la producción y las importaciones (impuestos indirectos), y en menor medida en los impuestos sobre la renta y el patrimonio (impuestos directos).

Los Fondos de Seguridad Social experimentan una mejoría de 1,5 p.p. de PIB respecto al déficit previsto en el Plan Presupuestario. **Esto se debe a dos factores fundamentales.** En primer lugar, a una **mayor financiación de los gastos por parte de la Administración Central** en el último periodo del año. El segundo factor es un **mejor comportamiento tanto de los ingresos por cotizaciones como de los gastos.** Así, comparando con el Plan Presupuestario, las transferencias recibidas por el Estado son 7.522 millones superiores a lo previsto, mientras que los ingresos por cotizaciones, son 4.943 millones superiores. Por el lado del gasto destacan, entre otras, las prestaciones sociales, que fueron 3.314 millones inferiores a las previsiones de octubre.

En el caso de las Comunidades Autónomas, el subsector ha experimentado una mejora de su saldo de 0,4 p.p de PIB respecto del remitido en el Plan presupuestario. **Esta mejora obedece a que los ingresos finalmente obtenidos han sido superiores a los previstos en el Plan Presupuestario en 2.341 millones**, y a que, por el contrario, se ha incurrido en un menor nivel de gasto del previsto por importe de 2.010 millones, especialmente en consumos intermedios y en remuneración de asalariados.

Por último, **en el subsector de Entidades Locales se ha producido una mejora del saldo fiscal de 0,26 p.p. de PIB.** Los ingresos de este sub-sector han sido sensiblemente inferiores a los previstos en octubre (4.017 millones menos); este descenso se ha visto ampliamente compensado con un gasto 6.887 millones inferior al previsto.

4.2. Los Presupuestos Generales del Estado para 2021

El Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2021 se presentó en las Cortes y fue objeto de debate y aprobación parlamentaria en el último trimestre de 2020. Son unos Presupuestos que sientan las bases de la transformación económica, social y medioambiental del país para conseguir salir lo antes posible de la crisis generada por la emergencia sanitaria, revirtiendo los efectos negativos de la crisis económica derivada de la COVID-19.

Los Presupuestos para 2021 son un instrumento clave de cohesión social en un momento de especial dificultad para familias, hogares y empresas que exige de la solidaridad de toda la sociedad para salir de esta crisis más fuertes, reforzados y unidos como país. Los Presupuestos implementan una estrategia de apoyo a las familias, las empresas y la economía, con medidas que aseguran rentas a familias y trabajadores y garantizan la liquidez de autónomos y empresas.

Asimismo, los Presupuestos son el vehículo de canalización de recursos y reformas consensuadas con la Unión Europea en el marco del Plan de Recuperación de Europa (Next Generation EU), que ayudarán en la reactivación económica y la transición digital y medioambiental y a la transformación del tejido productivo para mejorar la competitividad, eficiencia y resiliencia de nuestra economía.

Los Presupuestos Generales del Estado abarcan los presupuestos de la Administración Central, es decir, del Estado y sus Organismos Autónomos, así como del Sistema de Seguridad Social. Se analizan a continuación las principales líneas del presupuesto del Estado y de la Seguridad Social.

4.2.1 El presupuesto del Estado para 2021

El Presupuestos de gastos del Estado para 2021

El Presupuesto de gastos no financieros del Estado para 2021 asciende a 236.331 millones de euros e incluye los fondos de recuperación europeos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y del Programa Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-EU) cuantificados en 26.557 millones.

Cuadro 4.2.1. Distribución económica del gasto del Estado para 2021

	2020 Base	2021			Variación anual en %	
		Nacional	Plan Nacional Recup., Transf. Y Resil.	Total		
	Presupuesto inicial					
Millones de euros						
	1	2	3	4 = 2 + 3	5=2/1	6=4/1
Total gastos no financieros	167.566	209.774	26.557	236.331	25,2	41,0
I. Gastos de personal	17.844	18.593	4	18.597	4,2	4,2
II. Gastos corrientes en bienes y servicios	3.197	3.501	1.184	4.685	9,5	46,6
III. Gastos financieros	31.572	31.713		31.713	0,4	0,4
IV. Transferencias corrientes	98.115	136.586	4.159	140.745	39,2	43,4
V. Fondo de contingencia	2.563	3.889		3.889	51,7	51,7
VI. Inversiones reales	6.142	6.682	1.541	8.223	8,8	33,9
VII. Transferencias de capital	8.133	8.810	19.668	28.478	8,3	250,1
Fuente: Ministerio de Hacienda						

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Considerando la naturaleza económica del gasto, el 60 por ciento del gasto no financiero se destina a transferencias corrientes, que aumentan un 40,1 por ciento respecto al ejercicio anterior debido a que se incluyen dotaciones adicionales a la Seguridad Social y al Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) por un importe conjunto de 18.396 millones de euros, y a las Comunidades Autónomas por 13.486 millones, para contribuir al funcionamiento de los servicios públicos fundamentales de competencia autonómica. Además de estas aportaciones son parte significativa del incremento de este capítulo las transferencias al Presupuesto de la Unión Europea, las transferencias para la financiación de las administraciones territoriales y los créditos destinados a actuaciones de carácter social tales como el ingreso mínimo vital, la atención de personas dependientes, el pago de pensiones no contributivas, la mejora de la calidad educativa y el fomento de la igualdad.

Por su parte, **las transferencias de capital se incrementan un 250,1 por ciento respecto a 2020 debido a que recogen el 74 por ciento de los gastos a financiar con los fondos europeos de recuperación**. Junto a éstos, son significativos en este capítulo los créditos para el desarrollo de programas de investigación, los destinados a la realización de convenios para infraestructuras de transporte ferroviario y las transferencias para la financiación del sector eléctrico.

El 13 por ciento de los gastos no financieros se destina al pago de intereses, que se mantiene en términos similares a los del ejercicio 2020.

Los gastos de personal suponen el 8 por ciento del total no financiero, y aumentan un 4,2 por ciento respecto al presupuesto base 2020. Este importe **recoge el incremento retributivo de los empleados públicos de un 0,9 por ciento**, con el objetivo de garantizar su poder adquisitivo.

En cuanto a los gastos corrientes en bienes y servicios del Estado, aumentan un 46,6 por ciento respecto a 2020, consecuencia, en su mayor parte, de la dotación de créditos financiados con los fondos de recuperación europeos. Descontados estos fondos, el crecimiento del capítulo es del 9,6 por ciento debido, fundamentalmente, al incremento de los gastos corrientes de las operaciones de mantenimiento de la paz, y de los asociados a las actuaciones en materia de migraciones.

Por último, las inversiones crecen un 33,9 por ciento, 8,8 por ciento si se excluyen los gastos asociados a los fondos europeos, y se centran fundamentalmente en las actuaciones inversoras a desarrollar por el Ministerio de Fomento.

Medidas de ingresos tributarios previstas para 2021

La previsión de los impuestos que alcanzarán en el 2021 los 275.243 millones de euros se puede explicar por el efecto “rebote” sobre los ingresos al compararse con un año 2020 afectado por el confinamiento estricto, al menos durante un trimestre y por la adopción de un conjunto de medidas tributarias que generan ingresos adicionales con su entrada en vigor.

La mayor parte de las mismas se han incorporado al Presupuesto General de Estado 2021. Otras en cambio, dada su naturaleza han sido y están siendo tramitadas fuera del presupuesto. Es el caso del establecimiento de los dos nuevos impuestos, Impuesto sobre Transacciones Financieras e Impuesto sobre Determinados Servicios

Digitales, que han entrado en vigor el pasado 16 de enero o el Impuesto sobre Plásticos de un solo uso, que está actualmente en trámite.

Con este paquete de medidas se busca incrementar la recaudación agregada con el objetivo de ir acercando los niveles de tributación de España a la media de los países de nuestro entorno, buscando un sistema tributario, eficiente, progresivo, suficiente y moderno.

Se pueden resumir a continuación:

i) Adaptación al Siglo XXI y Nueva Fiscalidad Verde

– Adaptación del sistema tributario a la economía digital, global y al siglo XXI

En consonancia con las recomendaciones de los principales organismos internacionales, que señalan que la estructura tributaria de España se ha quedado obsoleta para hacer frente a los nuevos retos del siglo XXI, como la globalización de la economía o la digitalización, se introduce este conjunto de medidas. Estas tienen como objetivo modernizar nuestro sistema impositivo para incorporar a los sectores económicos infra gravados o que directamente no tributan. Todas ellas tienen como denominador común que requieren una acción coordinada internacional, ya que los gobiernos nacionales no pueden hacerles frente por sí solos. En este sentido, el Gobierno de España apuesta por medidas fiscales coordinadas en el ámbito de la Unión Europea en sectores relacionados con las transacciones financieras y la economía digital.

Estas medidas incluyen la creación de dos impuestos que han entrado en vigor el 16 de enero.

En primer lugar, se crea el Impuesto sobre las Transacciones Financieras, que grava con un 0,2% las operaciones de compra de acciones españolas ejecutadas por operadores del sector financiero. Solamente se someterán a tributación al 0,2% las acciones emitidas en España de empresas cotizadas cuya capitalización bursátil sea superior a 1.000 millones de Euros. Siendo el sujeto pasivo del mismo los intermediarios financieros que intervengan en la operación.

Desde el año 2013 diez países de la Unión Europea están trabajando para la creación de este Impuesto común en la Unión Europea. España aprueba un impuesto propio, pero continuará trabajando para que se adopte esta figura impositiva de forma coordinada en la UE.

En segundo lugar, se crea el Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales. Es un Impuesto indirecto cuyo objeto son las prestaciones de determinados servicios digitales en relación con los cuales existe una participación de los usuarios que suponga una contribución esencial al proceso de creación de valor de la empresa que presta los servicios, y a través de los cuales la empresa monetiza esas contribuciones de los usuarios. Se gravan únicamente las siguientes prestaciones de servicios:

- servicios de publicidad en línea;
- servicios de intermediación en línea; y
- la venta de datos recopilados a partir de información proporcionada por el usuario.

Serán sujetos pasivos las personas jurídicas y otras entidades cuyo importe neto de su cifra de negocios supere los 750 millones de euros en el año natural anterior y los ingresos derivados de prestaciones de servicios sujetas a este impuesto en España superiores a los 3 millones de euros en el año natural anterior. Esto ayudará a garantizar que las Pymes no sean gravadas por este impuesto.

El objetivo del impuesto es gravar ingresos obtenidos en España por grandes empresas internacionales a partir de ciertas actividades digitales que escapen al actual marco fiscal.

Se procede asimismo a actualizar el tipo impositivo del Impuesto sobre las Primas de Seguros, de forma que se eleva en 2 puntos porcentuales, del 6 al 8 por ciento. Con esta subida se busca actualizar la tributación de esta figura impositiva al Siglo XXI, pues no ha variado su tipo aplicable desde 1998, situándose en términos comparados, el tipo del 8% en el tramo medio-bajo en la UE.

– **Nueva Fiscalidad Verde**

Se introduce un impuesto sobre los envases de plástico no reutilizables, con el objetivo de avanzar a una mayor concienciación medioambiental a la par que aprovechar el margen existente, ya que España es el quinto país de la UE con el porcentaje más bajo de ingresos por impuestos verdes respecto al PIB.

Con el establecimiento este impuesto se pretende reducir el consumo de plásticos de un solo uso, cumpliendo el compromiso del Acuerdo de París y avanzar hacia el objetivo de alcanzar la neutralidad climática en 2050. El mismo debe servir también para alumbrar nuevos modelos de negocio, y alentar una producción y consumo más sostenibles, priorizando los productos reutilizables y las prácticas correctas de fabricación, sin comprometer la seguridad alimentaria o las propiedades de los productos.

Asimismo se establece un impuesto sobre los residuos, que penalizará las opciones de gestión de residuos menos sostenibles, el depósito en vertedero y la incineración. En un principio la recaudación de este impuesto iba a formar parte de los recursos del estado central, pero finalmente se ha optado por cederlo a las Comunidades Autónomas.

Se espera que ambos Impuestos entren en vigor en los próximos meses.

ii) Medidas introducidas para fomentar hábitos más saludables

Se incrementa el tipo impositivo del 10% al 21% en el IVA a las bebidas refrescantes, zumos y gaseosas con azúcares o edulcorantes añadidos, eliminándose por tanto el tipo reducido que se les venía aplicando. El objetivo que se persigue con la misma es doble, por un lado, internalizar la externalidad negativa generada por el consumo de dichas bebidas, favoreciendo hábitos más saludables de la población y por el otro, seguir las recomendaciones de numerosos organismos internacionales que recomiendan a España limitar la aplicación de tipos reducidos en el IVA.

iii) Medidas introducidas en el ámbito del Impuesto sobre Sociedades.

Estas medidas persiguen recuperar el peso de la recaudación tributaria de este impuesto, que en los últimos años había experimentado una continua pérdida de peso a pesar de haberse producido una recuperación del nivel de beneficios empresariales previo a la crisis. Este hecho se explicaba por un distanciamiento entre el resultado contable obtenido por las empresas, la base imponible consolidada que se declaraba y el impuesto a pagar, que era notablemente inferior. Esta divergencia se explicaba tanto por la existencia de ajustes al resultado contable, como por la aplicación de deducciones y bonificaciones, lo que implicaba que no se hubiera recuperado el peso de este impuesto sobre la recaudación.

La caída de la actividad económica como consecuencia de la crisis de la COVID ha llevado a que de entre todas las medidas planteadas **se haya optado por las medidas compatibles con la recuperación económica** con el objetivo de aproximar el resultado contable a la base imponible declarada en el impuesto, de modo que se produzca un ensanchamiento de la base imponible y el impuesto pueda ir recuperando su tradicional peso contributivo entre las figuras más relevantes de nuestro sistema tributario.

Se han adoptado dos medidas que afectan fundamentalmente a grandes empresas, pretendiendo no condicionar su operativa ni su reactivación o recuperación ante la crisis, destacando en primer lugar la limitación a las exenciones que pueden aplicar las sociedades respecto de los dividendos y plusvalías derivadas de su participación en sociedades filiales, pasando del 100 % actual al 95%. Esta medida se acompañará con un periodo de 3 años en el que las PYME podrán seguir aplicando la exención al 100% de forma que se favorezca su expansión e internacionalización. Tendrán esta posibilidad aquellas empresas que tengan un volumen de negocio inferior a 40 millones de euros. Por otra parte, se elimina la posibilidad de aplicar esta exención en aquellos casos en los que no se ostente una participación de al menos un 5 % en la sociedad filial.

Adicionalmente se va a modificar la tributación de las Sociedades Anónimas Cotizadas de Inversión en el Mercado Inmobiliario (SOCIMI), que tienen un régimen especial de tributación, gravándose adicionalmente al 15% sus beneficios no distribuidos como dividendo a sus socios, de modo que se incentive aún más que todos los beneficios obtenidos sean distribuidos a los socios.

iv. Medidas en el Impuestos Personales

Por una parte, se adoptan un conjunto de normas en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que buscan mejorar la progresividad del sistema, recayendo sobre los ciudadanos con mayor capacidad económica.

Así se incrementa en 2 puntos el tipo impositivo sobre la base imponible general para los contribuyentes que tengan rentas que excedan de 300.000 euros y en 3 puntos porcentuales el tipo impositivo aplicable sobre la base del ahorro para las rentas del ahorro superiores a 200.000 euros.

Adicionalmente se modifica el límite de las reducciones por aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social. Se reduce de 8.000 a 2.000 euros anuales el límite establecido con carácter general para esta reducción, si bien se prevé que dicho tope pueda incrementarse hasta en 8.000 euros anuales si se trata de

contribuciones empresariales, y de 2.500 a 1.000 euros anuales el fijado para las aportaciones a sistemas de previsión social de los que sea partícipe, mutualista o titular el cónyuge del contribuyente.

Por otro lado se reestablece con carácter permanente el Impuesto sobre el Patrimonio y se incrementa en un punto porcentual, del 2,5 al 3,5 por ciento, el tipo aplicable a las bases liquidables superiores a 10.695.996,06 euros regulado en la escala de gravamen del impuesto aplicable a los contribuyentes residentes en aquellas Comunidades Autónomas que no hayan aprobado una escala propia, así como a los que tributen por obligación real y a los sujetos pasivos no residentes que tributen por obligación personal.

vi) Medidas de lucha contra el fraude

Se establecen un conjunto de medidas que reducirán el fraude fiscal con una finalidad doble. Por una parte, proceder a la incorporación del Derecho de la Unión Europea al ordenamiento interno en el ámbito de las prácticas de elusión fiscal y de los mecanismos de resolución de litigios fiscales. Por otra, introducir cambios en la regulación dirigidos a asentar unos parámetros de justicia tributaria y facilitar las actuaciones tendentes a prevenir y luchar contra el fraude reforzando el control tributario.

– Lista de Paraísos Fiscales

Con el fin de acabar con los paraísos fiscales de los que se sirven los defraudadores para evitar contribuir a la sociedad, **se refuerza la normativa tributaria para ser más exigentes** con los demás países y asegurar que todos aquellos que no mantienen unos estándares fiscales mínimos, pasen a formar parte de la lista española de paraísos fiscales. Adicionalmente, alineamos la lista nacional de paraísos fiscales con los estándares y listas adoptados en el marco internacional

– Limitación de los pagos en efectivo

Se reducen de 2.500 a 1.000 euros los pagos en efectivo en los que alguna de las partes intervinientes actúe en calidad de empresario o profesional. El objetivo de la medida responde a lucha contra la economía sumergida.

– Reforzar la lista de morosos

Se amplía el listado de deudores para incluir expresamente, junto a los deudores principales, a los responsables solidarios, debido a la gran importancia que tienen estos en la existencia de dichas deudas. Asimismo, se reduce el límite para ser incluido en la lista de 1.000.000 de euros a 600.000 euros.

– Adopción de las mejores prácticas internacionales en la prevención y lucha contra el fraude.

En el proceso permanente de adaptación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria al entorno económico, se adoptan medidas normativas, organizativas y operativas en línea con las mejores prácticas internacionales, entre las que destacan las siguientes: estrategia frente a los nuevos contribuyentes que inician actividades económicas (*Right from the start*) para favorecer el cumplimiento voluntario de sus obligaciones fiscales, medidas normativas contra la fabricación, distribución y utilización del llamado software de doble uso con el que se ocultan ventas y servicios en las operaciones con consumidores finales (Sales supresión software), potenciación de la labor desarrollada por la unidad de control de contribuyentes con patrimonios relevantes

ya creada en la legislatura (*High Net Worth Individuals*), optimización en las actuaciones de control de la información obtenida mediante el Suministro Inmediato de Información y la procedente del *Common Reporting Standard* para el intercambio automático de información (*Big data* y *Data analytics*).

Se espera que estas medidas de lucha contra el fraude entren en vigor en los próximos meses.

4.2.2 El Presupuesto de la Seguridad Social

Los Presupuestos Generales del Estado engloban también, entre otros elementos, **el presupuesto del Sistema de Seguridad Social**. No obstante, conviene precisar que, a diferencia de la metodología del sistema europeo de cuentas, en el Presupuesto de la Seguridad Social no se incluyen los presupuestos del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) ni el de FOGASA.

El Presupuesto consolidado de gastos no financieros de la Seguridad Social para 2021 se eleva a 171.856 millones de euros. El 97 por ciento de este importe lo constituyen las transferencias, fundamentalmente las prestaciones derivadas de contingencias que implican una pérdida de ingresos o mayores gastos para quienes las soportan, tales como pensiones contributivas y no contributivas, prestaciones por incapacidad temporal y por maternidad y otras prestaciones diversas, entre las que se incluyen las prestaciones familiares, las vinculadas a la dependencia o las relativas al ingreso mínimo vital.

Cuadro 4.2.2. Los gastos no financieros de la Seguridad Social para 2021

	2020	2021	Variación anual en %
	Presupuesto inicial		
	Millones de euros		
	1	2	
Total gastos	165.259	171.856	4,0
Transferencias corrientes	161.127	167.342	3,9
Pensiones contributivas	138.874	143.046	3,0
Pensiones no contributivas	2.479	2.568	3,6
Incapacidad temporal	9.951	9.986	0,4
Maternidad, paternidad y otras	2.959	3.240	9,5
Otras transferencias corrientes	6.864	8.502	23,9
Otros gastos (a)	4.132	4.514	9,2

(a) Personal, bienes y servicios, gastos financieros, inversiones reales y transferencias de capital.
Fuente: Ministerio de Trabajo y Economía Social.

Dentro del gasto en prestaciones, el 86 por ciento se destina a pensiones contributivas, con una dotación inicial de 143.046 millones de euros. Por su parte para financiar los subsidios de incapacidad temporal se dotan 9.986 millones de euros.

El conjunto de prestaciones que aparecen vinculadas a la cesación temporal en el trabajo por nacimiento de hijo, maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia presentan una dotación de 3.240 millones de euros.

Por su parte las pensiones no contributivas de la Seguridad Social figuran en el Presupuesto del IMSERSO con un crédito de 2.586 millones de euros (excluido País Vasco y Navarra).

Por otro lado, el incremento en el gasto en otras prestaciones se debe principalmente a la dotación asociada a la nueva ayuda por Ingreso Mínimo Vital, aprobada en mayo de 2020, y a los mayores recursos destinados al sistema de dependencia para el nivel mínimo y por la recuperación del nivel convenido.

4.3. Estrategia fiscal 2021-2024

Esta actualización del Programa de Estabilidad **viene marcada por la extraordinaria situación de emergencia sanitaria** que comenzó en marzo de 2020 y que se mantiene hasta la fecha, aunque ya con una solución médica efectiva y un plan de vacunación en marcha. Esta situación, que **ha supuesto la suspensión de las reglas fiscales en 2020 y 2021**, ha tenido un fuerte impacto negativo en las cuentas públicas de ambos ejercicios.

También ha sido necesario **revisar el cuadro macroeconómico que recogían los Presupuestos Generales del Estado para 2021**.

El presente Programa de Estabilidad, que tiene la consideración de plan fiscal nacional a medio plazo al que hace referencia el artículo 4 del Reglamento (UE) 473/2013, **se enmarca en un horizonte de recuperación, transformación y resiliencia**, promovido por los nuevos instrumentos comunitarios de financiación **Next Generation EU** que representan una ocasión extraordinaria para poner en marcha un plan de inversiones y reformas en los próximos años, con un triple objetivo: apoyar a corto plazo la recuperación tras la crisis sanitaria, impulsar a medio plazo un proceso de transformación estructural, y llevar a largo plazo a un desarrollo más sostenible y resiliente desde el punto de vista económico-financiero, social, territorial y medioambiental. **El impacto de este Plan se ha recogido en el cuadro macroeconómico del presente Programa de Estabilidad**.

Sin embargo, **en el presente Programa de Estabilidad se ha trabajado en un escenario inercial a partir de los PGE 2021**, sobre la base del principio de “neutralidad” previsto para el Mecanismo de Recuperación, Transformación y Resiliencia (en el momento en que se certifica un gasto con cargo a fondos del Mecanismo, automáticamente se reconoce un ingreso imputado por la misma cantidad, con independencia de cuándo se realicen finalmente los pagos).

Por el lado de los ingresos, la estrategia fiscal 2021-2024, se ha planteado en un contexto de ausencia de medidas fiscales, salvo para el caso de 2021 que explicaremos en detalle, año en el que van a surgir efecto las nuevas medidas tributarias aprobadas en el Presupuesto del 2021 y fuera del mismo a lo largo del año en curso. Por su parte, las cotizaciones sociales se actualizan en función de las previsiones de remuneración de asalariados.

Por el lado del gasto, en 2021 se ha incorporado el impacto de las ayudas aprobadas mediante el **Real Decreto-ley 30/2020**, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo; el **Real Decreto-ley 34/2020**, de 17 de noviembre, de medidas urgentes de apoyo a la solvencia empresarial y al sector energético, y en materia tributaria; el **Real Decreto-ley 2/2021**, de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo; y el **Real Decreto-ley 5/2021**, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la COVID-19. **En lo que respecta a medidas de gasto COVID**, las previsiones fiscales recogen una eventual extensión de las principales

medidas (ERTEs, cese extraordinario de actividad, exoneraciones e incapacidad temporal).

A partir de 2022 y siguientes se prevé un incremento retributivo de los empleados públicos y de las pensiones en línea con la evolución de precios. Para el resto de los gastos, se mantiene el escenario tendencial antedicho durante el periodo contemplado.

4.3.1 Medidas COVID-19

Crisis sanitaria por el brote de COVID-19

La repercusión de la pandemia ha trascendido el ámbito sanitario, impactando de lleno en la economía, en los hogares y en las cuentas públicas. Esta situación provocó un giro radical en las prioridades del Gobierno de España, que, en un breve espacio de tiempo, aprobó diversos Reales Decretos-Ley que venían a dar respuesta de manera firme a las consecuencias de la pandemia, instrumentando numerosas medidas para la protección de la salud pública y el refuerzo de la capacidad del sistema sanitario, así como medidas dirigidas a contener el impacto económico y social que la pandemia ha provocado.

Es así que **el Gobierno de España**, de manera similar a la actuación del resto de sus socios comunitarios, **implementó una política fiscal expansiva dirigida al apoyo de la economía y de las familias.** Esta estrategia ha estado orientada desde un primer momento a contrarrestar los devastadores efectos de la crisis, proporcionando a las administraciones sanitarias recursos extraordinarios para afrontar las necesidades y la presión sanitaria derivada de la pandemia, y medidas que aseguraban la percepción de renta en el caso de familias y trabajadores, **junto con instrumentos de garantía de liquidez para las empresas y autónomos.**

Por tanto, como no podía ser de otra manera, **las medidas puestas en marcha han estado dirigidas a apoyar a los ciudadanos, empresas y sectores que se han visto particularmente afectados,** de manera que se han implementado medidas de carácter sanitario, educativo, laboral, social, económico, tributario y de apoyo a la investigación, en favor de las personas trabajadoras, consumidores y familias más perjudicadas y afectadas por esta situación sin precedentes, con el fin de no agrandar la brecha de desigualdad; también para asegurar la liquidez y la financiación de las empresas, en particular las pymes y los autónomos que se han visto especialmente afectados, protegiendo también el empleo y el tejido productivo, tratando con ello de atenuar el impacto estructural de la crisis sobre el mismo.

Evidentemente, la pandemia impactó en un primer lugar sobre el **sistema sanitario**, ámbito en el que las medidas adoptadas se orientaron tanto al refuerzo de la capacidad del sistema sanitario y al apoyo de la investigación sobre la COVID-19, con el objetivo de promover el desarrollo de medicamentos eficaces contra la enfermedad y vacunas, elemento imprescindible para el control efectivo de la pandemia; como a la implementación de los procedimientos necesarios para poder elaborar productos sanitarios de carácter urgente y de difícil abastecimiento en el mercado internacional.

También fue aprobada una extensa batería de medidas de **carácter laboral con el fin de proteger a los trabajadores, autónomos y empresas**, dotándoles de instrumentos de flexibilidad interna que les ha permitido adaptarse a las modulaciones de su actividad económica derivadas de las medidas de restricción sanitaria, y dar con ello respuesta a una situación pandémica de gran complejidad.

Con estas medidas han otorgado especial protección a numerosos colectivos que han resultado más afectados por las medidas de confinamiento y de limitación de la actividad económica sobre su actividad. Estas medidas, que son en concreto las que suponen un mayor coste para las cuentas públicas, pretendieron, en última instancia, evitar que una situación como la acontecida durante 2020 y los meses transcurridos de 2021 tengan un impacto negativo de carácter estructural y permanente sobre el empleo, además de rebajar la tensión financiera a la que se veían sometidos las empresas y los autónomos.

Destacan en este ámbito, debido a su considerable impacto, los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTEs)¹³ vinculados a casos de fuerza mayor. El conjunto de medidas puestas en marcha por la Seguridad Social ha llegado a más de 8 millones de personas en algún momento de la pandemia y a casi 600.000 empresas.

Ante la constatación de la prolongación de la pandemia y las medidas de restricción impuestas, se hizo necesario prorrogar¹⁴ la duración de las anteriores medidas, y extender la protección reforzada para empresas y trabajadores pertenecientes a sectores de los que se había acreditado su vulnerabilidad, como eran el turismo, el comercio, las empleadas de hogar, la cultura, etc.

La grave incidencia que la pandemia sigue teniendo en 2021 en todos los sectores, y comprobado el éxito de estas medidas en la protección del tejido productivo, contribuyendo de manera decisiva al sostenimiento de las empresas y a la protección de empleos, ha determinado que en el presente año se lleve a cabo una nueva prórroga de varias medidas¹⁵ que no solo extiende la vigencia de los ERTES y las prestaciones por cese de actividad, sino que introduce también modificaciones para agilizar los procedimientos administrativos evitando el perjuicio que el retraso en la percepción de las prestaciones pudiera ocasionar en las economías familiares.

Tienen también vital importancia las **medidas sociales** que fueron diseñadas en favor de los colectivos y las familias más vulnerables y perjudicados por la paralización de la actividad económica, ya que sus rentas se han visto especialmente minoradas. **En este ámbito, en 2020 se implementaron importantes medidas en materia de vivienda, así como las orientadas a garantizar la protección de los consumidores**, en especial los que se encuentran en una situación de vulnerabilidad económica. También se destinaron recursos adicionales con el objetivo de paliar las consecuencias sociales de la COVID-19, sin olvidar a las mujeres víctimas de violencia de género, debido a que el Gobierno aprobó un paquete específico de medidas con el fin de garantizar su atención y protección.

Así, entre las múltiples medidas adoptadas, **es de reseñar la distribución por parte del Estado a las CCAA de recursos adicionales en materia de servicios sociales**, a través del Fondo Social Extraordinario, además de prestaciones en favor de familias beneficiarias de ayudas o becas de comedor. Adicionalmente también se han realizado aportaciones adicionales efectuadas en el marco del Plan de vivienda 2018-2021 y la

¹³ Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.

¹⁴ Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo.

¹⁵ Real Decreto-ley 2/2021, de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo.

aprobación del Ingreso Mínimo Vital¹⁶, prestación dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas que se encuentren en una situación de vulnerabilidad por carecer de recursos económicos suficientes para la cobertura de sus necesidades básicas.

También es necesario mencionar las distintas medidas puestas en marcha para mitigar la situación de distintos sectores económicos que se han visto especialmente afectados por los efectos negativos de la crisis. Así, destacan las ayudas destinadas a las artes escénicas, la música y el cine para sufragar la disminución de su actividad económica, además de los Planes de Sostenibilidad Turística en Destinos o las ayudas al sector de la automoción.

Como ya es sabido, **la prevención y contención de la pandemia supuso en un principio el confinamiento de la población y la paralización de gran parte de la actividad económica**. Todas estas medidas, cuya adopción venían impuestas por la evolución sanitaria de la pandemia, han generado serios problemas de solvencia y tensiones de liquidez en el ámbito empresarial, lo que podría desembocar, en muchos casos, en cierres de empresas y pérdida definitiva de empleos.

Con el fin de evitar este efecto indeseable, también se han adoptado medidas en el **ámbito económico** destinadas a proteger el tejido productivo, y evitar un efecto negativo estructural de la crisis que lastre la recuperación económica futura.

Por este motivo se han adoptado medidas de refuerzo y creación de líneas de financiación y avales por cuenta del Estado, además de la aprobación de aplazamiento de deudas y moratorias, así como la puesta en marcha de distintas medidas de carácter tributario orientadas a preservar la liquidez de las empresas y autónomos.

En particular destacan las líneas de avales del Estado¹⁷ por un total de 140.000 millones de euros, que han permitido movilizar más de 120.000 millones de euros de crédito al conjunto de la economía, facilitando la financiación necesaria para hacer frente a la pandemia, especialmente a las pequeñas y medianas empresas y autónomos, que han absorbido más del 98% de estas operaciones.

Estas medidas se completaron con la creación del Fondo de Apoyo a la Solvencia de Empresas Estratégicas¹⁸ dotado con 10.000 millones de euros. Este instrumento fue aprobado con el objetivo de aportar apoyo público temporal para reforzar los balances de las empresas no financieras consideradas estratégicas para el tejido productivo nacional o regional, que, siendo fundamentalmente viables, atravesaban dificultades extraordinarias de solvencia, como consecuencia de la pandemia de la COVID-19.

Pese a estas medidas, **la extensión de la duración de la pandemia y de las medidas de restricción para evitar su expansión al primer trimestre de 2021**, aumentan el

¹⁶ Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital.

¹⁷ Mediante Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19 y del Real Decreto-ley 25/2020, de 3 de julio, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo

¹⁸ Mediante el Real Decreto-ley 25/2020, de 3 de julio, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo

riesgo de un deterioro significativo de los balances de las empresas y un aumento del sobreendeudamiento que podría lastrar la recuperación y la creación de empleo a partir de la segunda parte del año. Con el fin evitar anticipadamente este problema, se han adoptado medidas adicionales¹⁹ de refuerzo de la solvencia de aquellas empresas viables que están sufriendo una intensa caída de sus ingresos debido a la prolongada reducción de su actividad. En la mayoría de casos, se trata de empresas que se enfrentan a dificultades financieras, pero que gestionan negocios económicamente viables en sectores altamente rentables antes de la pandemia.

Para garantizar la prestación de los servicios públicos fundamentales, destaca también especialmente la creación del Fondo COVID-19²⁰ destinado a las CCAA, cuyo importe total ascendió a 16.000 millones de euros, con el que se financiaron los principales gastos causados por la pandemia en 2020 y se compensaba la caída de los ingresos autonómicos derivada del desplome de la actividad económica. Este fondo de carácter no reembolsable, que se desembolsó en su totalidad, se configuró como la mayor transferencia de recursos del Gobierno central a las CCAA al margen del sistema de financiación. En esta misma línea, **los Presupuestos Generales del Estado para 2021 tienen consignada una transferencia extraordinaria a las Comunidades Autónomas por importe de 13.486 millones de euros**, asumiendo con ello un papel financiador del déficit público de estas administraciones, en concreto, el 1,1% del PIB.

Finalmente, en el **ámbito del sector público** también se adoptaron distintas medidas al objeto de adaptar el funcionamiento de la Administración a las necesidades derivadas de la pandemia, además de flexibilizar los procedimientos existentes de cara a poder hacer frente a la crisis sanitaria y las consecuencias que de ella se han derivado. Este repertorio de medidas abarca, entre otras, ámbitos tales como la contratación pública, la gestión presupuestaria, la suscripción de convenios y la ampliación de determinados plazos administrativos.

Todas estas medidas puestas en marcha en 2020 y en 2021, además de amortiguar el impacto de la pandemia sobre la actividad económica, el empleo y la renta de los hogares, **permitirán que nuestra economía recupere gran parte de la actividad y el empleo perdidos**, recuperando de manera progresiva la senda de crecimiento económico en la que se encontraba el país con anterioridad a la aparición de la pandemia. Lo anterior, sin lugar a dudas, incidirá de manera positiva las cuentas públicas, recuperando una senda de consolidación del déficit y de reducción de la deuda pública, tal y como se recoge en la presente actualización del Programa de Estabilidad

4.3.2 Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

El Consejo Europeo acordó en lanzamiento del programa *Next Generation EU* para contrarrestar la mayor crisis económica desde la Gran Depresión de los años 30 del siglo pasado. El principal pilar de este programa, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, que pone a disposición de los Estados miembros 672.500 millones de euros, es un esfuerzo común para transformar las economías europeas y hacerlas más resilientes ante los retos del futuro, al tiempo que se impulsa la demanda en sectores de alto valor añadido y fuerte tracción social para mitigar los efectos económicos y

¹⁹ Mediante Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la COVID-19.

²⁰ Mediante el Real Decreto-ley 22/2020, de 16 de junio, por el que se regula la creación del Fondo COVID-19 y se establecen las reglas relativas a su distribución y libramiento

sociales de la crisis del Covid-19. De ellos, **España recibirá más de 140.000 millones de euros hasta 2026**, de los que 69.528 millones de euros serán en forma de transferencias no reembolsables, y el resto, vía préstamos.

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia tiene como objetivo diseñar una estrategia plurianual de inversión y reformas que permita contrarrestar el ciclo recesivo, recuperar el empleo, mitigar los efectos sociales de la pandemia y transformar la economía a través de los cuatro ejes transversales que vertebran el Plan: la transición ecológica, la transición digital, la cohesión social y territorial y la igualdad de género. Estos ejes se proyectan a través de diez políticas palanca que recogen a su vez los treinta componentes que articulan los proyectos coherentes de inversiones y reformas para modernizar el país.

El Plan incluye 212 medidas, de las cuales 110 son inversiones y 102 reformas. Con una inversión de 2 puntos del PIB al año en el periodo de ejecución del Plan, se logrará recuperar niveles de inversión pública en línea con los máximos del último ciclo. Conjuntamente inversiones y reformas, actuando sobre sectores claves y modernizando la economía y la administración, conseguirán transformar el tejido productivo.

Un total de 212 medidas que no parten de cero, sino que se basan en líneas estratégicas seguidas desde 2018 y que se corresponden con las iniciativas emblemáticas que contribuirán al cumplimiento de los objetivos planteados por la Comisión Europea. Con el fin de asegurar el cumplimiento en tiempo y forma de las medidas contenidas en el Plan, se incluyen una serie de hitos y objetivos que permitan un control y gestión eficiente del Plan y de la ejecución de los fondos. Se trata, por tanto, de compromisos que adquirimos como país y cuyo cumplimiento compete a todos los niveles de la Administración.

El Plan requiere, pues, la implicación de todos los agentes económicos y sociales, de todos los niveles de gobierno y del conjunto de las Administraciones Públicas, para lo que se han creado nuevos órganos de gobernanza que garantizan un proceso participativo en que se incorporen las propuestas de los principales agentes económicos, sociales y políticos, así como los necesarios mecanismos de coordinación entre los distintos niveles de Administración.

Por ello, uno de los retos, tal vez el más importante una vez se haya aprobado el Plan, es el de su gestión y control, asegurando la legalidad en el gasto y el cumplimiento de todos los requisitos que nos impone la normativa europea.

Con el fin de maximizar la absorción de los recursos del plan, desde el Ministerio de Hacienda se está diseñando un **sistema de información, gestión, seguimiento y control** en el que tendrán participación todos los agentes involucrados en el mismo y todos los niveles administrativos.

Este sistema abarcará desde la fase presupuestaria hasta la de control y cumplimiento de objetivos, permitiendo pilotar la ejecución del plan.

Por lo que se refiere a la gestión del Plan, el punto de partida es la definición de objetivos globales concretos para cada uno de los componentes y el diseño de la estrategia e instrumentos que aseguren el impacto deseado en términos de recuperación, modernización y transformación de la sociedad.

Para ello, junto a la Administración General del Estado, las distintas Comunidades

Autónomas, así como las Entidades Locales, serán usuarias del sistema de información, debiendo nutrirlo de toda la información que se requiera para poder llevar a cabo un adecuado seguimiento de todas las actuaciones.

La eficacia se garantiza con la disponibilidad de una Planificación Operativa que alinee los esfuerzos de los distintos actores y el desarrollo de las actuaciones de forma coordinada, sobre la base del seguimiento y control de los hitos y objetivos del plan, los plazos en los que estos deben cumplirse, los recursos empleados y los resultados efectivamente conseguidos.

Este seguimiento se instrumentará en un Informe de Gestión que periódicamente deberán rendir los responsables de los distintos componentes, informe que reflejará el grado de avance en el cumplimiento de los hitos y objetivos de las distintas Reformas e Inversiones.

Por otro lado, existirá también un sistema de control para garantizar el cumplimiento de lo previsto en el Plan, de manera que se asegure la máxima absorción de fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

El sistema de control se ha diseñado atendiendo a las especificidades del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. La función de control está encomendada a la Intervención General de la Administración del Estado, como Autoridad de Control, institución reconocida por la Comisión Europea como independiente, por lo que el modelo se adecua a los estándares exigidos en cuanto a segregación de funciones.

La correcta ejecución del Plan no sólo asegurará que el desembolso de los fondos se concentra en los primeros años para **maximizar la capacidad estabilizadora del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia**, sino que también nos dotará de certidumbre acerca de que todos los fondos se han destinado a los objetivos previamente acordados y de que se ha hecho un uso eficiente de todos los recursos, **al tiempo que la transparencia en su gestión atrae capital privado** para multiplicar los fondos públicos y se fortalece la confianza en las instituciones.

4.3.3 Estrategia fiscal “nacional” 2021-2024

La estrategia fiscal para el periodo 2021-2024 viene marcada por el contexto de recuperación económica tras la crisis generada por la COVID-19. Esta pandemia ha generado una caída del PIB inédita en la historia reciente económica española. Las autoridades españolas, en línea con las recomendaciones de los principales organismos internacionales y al igual que nuestros socios comunitarios, han optado por implementar una política fiscal expansiva, tal y como recomienda la ortodoxia económica con el fin de apoyar a la economía y las familias, tratando de contrarrestar los perniciosos efectos de esta crisis. Se ha aprobado una amplia batería de medidas para mitigar sus consecuencias sociales y económicas. Estos paquetes han tenido un importante impacto presupuestario, que, sumado al originado por los estabilizadores automáticos (mayor gasto por desempleo y menor recaudación impositiva), ha supuesto un importante aumento del déficit hasta el 10,09% en 2020.

Estas medidas adoptadas para combatir la crisis económica y sanitaria **han supuesto a su vez un aumento de la deuda** emitida por el Tesoro Público. Para los años siguientes se prevé una progresiva reducción de las ratios de déficit y deuda pública

alcanzados en 2020 y 2021 como consecuencia del fuerte impacto de la pandemia sobre las cuentas públicas.

Esta situación, calificada por el propio Congreso de los Diputados como situación de emergencia extraordinaria, ha supuesto que los acuerdos de febrero de 2020 por los que se aprobaban los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública para el año 2020 y para el periodo 2021 y 2023 se encuentren actualmente suspendidos²¹.

Siendo este el contexto, **en 2020 los ingresos han registrado un descenso del 5,0 por ciento, frente a los gastos que aumentan un 12,0 por ciento**, tendencia que se prevé invertir de manera paulatina en los próximos años, una vez superada la pandemia e impulsado el crecimiento.

La estrategia fiscal que se propone en esta actualización del Programa de Estabilidad **es coherente con el nuevo cuadro macroeconómico**, que se ha actualizado con respecto al previsto en el Plan Presupuestario del pasado octubre. Conforme a este nuevo escenario, **la recuperación se retrasa un trimestre**, estimándose que para finales del año 2022 se habrán recuperado los niveles de PIB anteriores a la pandemia. Esta revisión responde fundamentalmente al impacto de la tercera ola sanitaria sobre la actividad económica, que ha ralentizado la recuperación inicialmente prevista.

Como ya se ha indicado, **la estrategia fiscal recoge un escenario inercial que parte de los Presupuestos Generales del Estado para 2021** y que incorpora, entre otros, el Impacto de los RDL 20/2020, 34/2020, 2/2021 y 5/2021, así como la actualización de pensiones y cotizaciones y una subida retributiva de los salarios públicos constante todos los años, **sin incluir el impacto de todas las medidas recogidas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia** remitido a Bruselas junto a este Programa de Estabilidad.

En este contexto, se **plantea reducir el déficit de 2021 hasta el 8,4 por ciento** en 2021, prologando esta **senda decreciente** en los ejercicios siguientes. Así, para el período **2022-2024**, se prevé una senda de déficit del **5,0 por ciento, 4,0 y 3,2**, respectivamente.

De esta manera, el Gobierno de España, siguiendo las recomendaciones específicas del Consejo, ha diseñado una estrategia fiscal que continuará combatiendo eficazmente la pandemia, sosteniendo la economía y respaldando la posterior recuperación de forma eficaz. Esta estrategia fiscal también implica que, cuando las condiciones económicas lo permitan, se aplicarán políticas fiscales destinadas a lograr situaciones fiscales prudentes a medio plazo.

La ratio Ingresos/PIB disminuye desde el 40,5 por ciento en 2021 hasta el 39,3 por ciento en 2024. Esta evolución del peso de los ingresos públicos sobre el PIB, en un escenario inercial en el que no se incorporan medidas tributarias, responde a una progresiva mejora del contexto actual, a medida que se avanza en la vacunación, desaparecen paulatinamente las medidas de paralización de la actividad económica y se avanza en las reformas e inversión derivadas del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

²¹ La nueva senda fijaba para los tres próximos ejercicios un objetivo de déficit para el conjunto de las AAPP del 1,5 por ciento en 2021, el 1,2 por ciento en 2022 y del 0,9 por ciento en 2023,

La estrategia fiscal 2021-2024, como ya se indicado, se ha planteado en un contexto de ausencia de medidas fiscales, salvo para el caso de 2021, año en el que van a surtir efecto las nuevas medidas tributarias aprobadas en el Presupuesto del 2021 y fuera del mismo a lo largo del año en curso.

Así, a lo largo de estos cuatro años, la ratio recursos no financieros de las Administraciones públicas/PIB se reducirá ligeramente del 40,5 por ciento al 39,3 por ciento como consecuencia de un crecimiento superior del PIB nominal al de los ingresos. Así, los recursos no financieros de las Administraciones públicas aumentarán a lo largo de estos años de 489.643 millones de euros a 564.755 millones de euros.

La previsión de los impuestos, que alcanzarán en el 2021 los 275.243 millones de euros, se puede explicar por la combinación de dos efectos. En primer lugar, el efecto “rebote” sobre los ingresos al compararse con un año 2020 afectado por el confinamiento estricto, al menos durante un trimestre; y, en segundo lugar, por la adopción de un conjunto de medidas tributarias que, aparte de sus fines redistributivos, medioambientales y de eficiencia energética, generan ingresos adicionales. La mayor parte de las mismas se han incorporado al Presupuesto General de Estado 2021. Otras, en cambio, han sido y están siendo tramitadas fuera del presupuesto, dada su naturaleza. Tal es el caso, por ejemplo, del Impuesto sobre Transacciones Financieras y del Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales (que entraron en vigor el pasado 16 de enero), o el Impuesto sobre Plásticos de un solo uso (que está actualmente en trámite).

Parte de estas medidas ya fueron anunciadas en el Plan Presupuestario de octubre. No obstante, las medidas que fueron finalmente incluidas en los Presupuestos Generales del Estado no estaban tan concretadas, y por ello se detallan en el presente documento.

Con este paquete de medidas se busca incrementar la recaudación agregada con el objetivo de ir acercando los niveles de tributación de España a la media de los países de nuestro entorno, buscando un sistema tributario, eficiente, progresivo, suficiente y moderno. Se ha apostado por medidas fiscales coordinadas en el ámbito de la Unión Europea en sectores relacionados con las transacciones financieras, la economía digital y la fiscalidad verde.

El efecto positivo de estas medidas combinado con la recuperación esperada del PIB para el 2021 de un 7,8 % en términos nominales explica que se estime que en 2021 los recursos no financieros de las Administraciones Públicas asciendan a 489.643 millones, lo que en porcentaje de PIB supone el 40,5%.

En el caso de los impuestos, estos alcanzarán los 275.243 millones, lo que supone una recuperación de un 7,6% respecto al año 2020, año en que estos experimentaron una drástica caída de un 7,8%. Además de por las medidas normativas anteriormente expuestas, este dinámico comportamiento de los impuestos se puede explicar por la recuperación del empleo que crece a tasas positivas del 4%, con un impacto en numerosas figuras especialmente en el IRPF o el gasto en consumo final privado que experimenta un crecimiento de un 7,1%, que hará lo propio con los impuestos indirectos.

Si procedemos a ir analizando la evolución de los distintos componentes de los mismos vemos como los Impuestos sobre la Renta, Patrimonio y Otros ascienden a 134.199 millones de euros lo que supone un incremento de un 7,1%. La recaudación

por el Impuesto de Renta sobre Personas Físicas y el Impuesto sobre la Renta de No Residentes se estima que alcanzarán los 104.709 millones, lo que supone incremento de un 5,9%. Esta evolución esperada se justifica como comentábamos anteriormente, por un lado, por el dinámico crecimiento del empleo de 4% y de la remuneración total que crece un 4,4%. El Impuesto de Sociedades presenta el mayor crecimiento de los componentes de esta rúbrica ya que crece a una tasa de un 13,9%. Se estima que alcance los 25.177 millones de euros, cercano al nivel de 2019, lo que se puede explicar por las novedades introducidas en el impuesto y por la recuperación de los beneficios empresariales, tras el año 2020 de inactividad.

La estimación de la recaudación de los Impuestos sobre Producción e Importaciones experimenta un crecimiento de 8,2%, mayor al de los Impuestos sobre la Renta, Patrimonio y Otros, ascendiendo a 136.315 millones de euros. Dentro de los distintos impuestos que conforman esta rúbrica el mayor crecimiento corresponde a los Impuestos sobre los Productos, con un incremento de un 12,6%. Destaca especialmente el dinámico crecimiento del Impuesto sobre los Medios de Transporte de un 103% frente a la caída de casi un 36% del año anterior, impulsado por la reactivación económica y los nuevos baremos de medición.

La estimación de ingresos del IVA arroja un dinámico crecimiento de un 7,8% frente a la caída de un 12,8% del año anterior. Esta evolución vendría explicada tanto por la buena evolución esperada del gasto en consumo final privado con un crecimiento esperado de un 7,1% como, por la evolución estimada del deflactor del gasto en consumo final privado, de un 0,8%.

Los Impuestos sobre la Producción en cambio presentan un crecimiento más moderado de un 2,3%, con tasas de crecimiento negativas en algunos componentes como el Impuesto sobre Actividades Económicas, Impuesto sobre vehículos de Tracción Mecánica o el Impuesto sobre Depósitos de Entidades de Crédito.

Para el periodo restante se espera una ralentización en el ritmo de crecimiento de los impuestos percibidos por las administraciones públicas, alcanzando al final del período el nivel de 322.134 millones, con una tasa de crecimiento de un 4,7%, frente al 6,5% estimado para el 2022 o el 7,6% para el 2021. Esta senda de ralentización del crecimiento de los impuestos coincide con el perfil cíclico del PIB.

Si procedemos a ir analizando la evolución de los distintos componentes de los mismos vemos como los Impuestos sobre la Renta, Patrimonio y Otros presentan una ralentización respecto al 2021 con un repunte en el 2024. Así, presentan una tasa de crecimiento del 6,1%, 5,9% y 6,9% para 2022, 2023 y 2024 respectivamente, alcanzando al final de la serie el montante de 161.236 millones de euros frente a los 142.422 millones de euros de 2022. Por figuras, la recaudación por el Impuesto de Renta sobre Personas Físicas y el Impuesto sobre la Renta de No Residentes presenta una ralentización del crecimiento en el 2022 y 2023 con unas tasas de crecimiento de 5,4% y 5,6 %, y un dinámico crecimiento en el último año, 2024, de un 6,7%, tasa superior al del 5,9% del 2021. El Impuesto de Sociedades alcanzará al final de periodo los 32.533 millones, cifra superior a la del 2019, experimentando a lo largo de todo el periodo tasas muy dinámicas de crecimiento decrecientes hasta el 2024, donde al igual que en el caso del IRPF volverá a crecer, eso sí esta vez no superando las tasas del 2021, siendo sus tasas de crecimiento estimadas de 9,9%, 8,2% y 8,7%.

La estimación de la recaudación de los Impuestos sobre Producción e Importaciones en cambio presentan un comportamiento de ralentización en el ritmo de crecimiento a lo largo de todo el periodo considerado, algo más acusado que en el caso de los impuestos directos, ya que pasa de un 8,2% en el 2022 a un 2,7% en el 2024, alcanzando por tanto al final de la serie el nivel de 156.453 millones de euros. Esta ralentización del crecimiento se produce tanto en los Impuestos sobre los Productos como en el IVA. Destaca en cambio el comportamiento de los Impuestos sobre la Producción que crecen los tres años en el entorno del 1%.

Se estima que el IVA al final del periodo alcanzará los 88.963 millones de euros, con un crecimiento de 8,6%, 4,6% y 2,9% para los años 2022-2024 en línea con la ralentización del gasto en consumo final privado que pasa de un 6,7% en el 2022 a un 1,6% en el 2024, lo que es parcialmente contrarrestada por la evolución del deflactor del gasto en consumo final privado, que en cambio presenta un crecimiento de un 1,1% en el 2022 y de un 1,5% en 2023 y 2024.

El comportamiento de los Impuestos sobre los Productos con un crecimiento de un 8,1% 4,9% y 3,1·%, se explica en gran medida por el comportamiento de los Impuestos Especiales que siguen esta senda.

Cuadro 4.3.1. Proyecciones presupuestarias
Procedimiento del Déficit Excesivo

	ESA Code	2020(A)	2020 (A)	2021 (P)	2022 (P)	2023 (P)
		Nivel (mill. €)	% del PIB			
Capacidad (+)/Necesidad (-) de Financiación (EDP. B9)						
Total Administraciones Públicas (*)	S. 13	-123.072	-10,97	-8,4	-5,0	-4,0
I. Sin gastos de reestructuración bancaria		-113.172	-10,09	-8,4	-5,0	-4,0
Administración Central (*)	S. 1311	-93.951	-8,38	-6,3	-3,5	-3,1
Comunidades Autónomas	S. 1312	-2.306	-0,21	-0,7	-0,6	-0,4
Corporaciones Locales (**)	S. 1313	2.870	0,26	0,0	0,0	0,3
Administraciones de Seguridad Social	S. 1314	-29.685	-2,65	-1,5	-0,8	-0,7
Administraciones Públicas (S. 13)						
Total ingresos	TR	463.317	41,3	40,5	39,5	39,3
Total gastos	TE	586.389	52,3	48,9	44,5	43,2
Saldo neto de las ayudas a IIFF		-9.900	-0,9	0,0	0,0	0,0
Capacidad/Necesidad de Financiación	EDP. B9	-123.072	-10,97	-8,4	-5,0	-4,0
I. Nec. financiación sin ayudas a IIFF		-113.172	-10,09	-8,4	-5,0	-4,0
Intereses pagados	EDP. D41	25.192	2,2	2,0	1,9	1,8
Saldo primario		-97.880	-8,7	-6,4	-3,1	-2,1
Medidas temporales						
Componentes de los ingresos						
Total impuestos		255.809	22,8	22,8	22,3	22,3
a. Impuestos indirectos	D.2	125.963	11,2	11,3	11,1	11,0
b. Impuestos directos	D.5	125.263	11,2	11,1	10,8	10,9
c. Impuestos sobre el capital	D.91	4.583	0,4	0,4	0,4	0,3
Cotizaciones sociales	D.61	161.898	14,4	13,6	13,2	13,1
Rentas de la propiedad	D.4	6.744	0,6	0,6	0,6	0,6
Otros ingresos		38.866	3,5	3,5	3,4	3,3
Total ingresos	TR	463.317	41,3	40,5	39,5	39,3
Presión fiscal		420.226	37,5	36,6	35,7	35,6
Componentes de los gastos						
Remuneración de asalariados + consumos intermedios (17a+17b)	D.1+P.2	206.494	18,4	17,6	16,5	16,0
a. Remuneración de asalariados	D.1	140.470	12,5	12,1	11,3	11,1
b. Consumos intermedios	P.2	66.024	5,9	5,5	5,1	4,9
Transferencias sociales (18+ 18a+18b)		261.731	23,3	21,5	19,8	19,6
a. Transferencias sociales en especie vía mercado	D.63 (1)	33.616	3,0	2,9	2,6	2,6
b. Prestaciones sociales (no en especie)	D.62	228.115	20,3	18,6	17,2	17,0
Intereses	EDP D.41	25.192	2,2	2,0	1,9	1,8
Subvenciones	D.3	21.420	1,9	1,4	1,1	1,0
Formación bruta de capital	P.5	28.343	2,5	2,6	2,1	2,1
Transferencias de capital (*)		22.098	2,0	1,7	1,2	0,9
Otros gastos		21.111	1,9	2,0	1,9	1,9
Total gastos	TE	586.389	52,3	48,9	44,5	43,2
Consumo público	P.3	247.295	22,0	21,06	19,62	19,07
cifra de 2020 incluye ayudas financieras.						
n aplicación de la normativa vigente se fija un objetivo de equilibrio presupuestario.						
63 = D.6311+D.63121+D.63131.						
vance; (F) Previsión.						
le: Ministerio de Hacienda						

cifra de 2020 incluye ayudas financieras.

n aplicación de la normativa vigente se fija un objetivo de equilibrio presupuestario.

63 = D.6311+D.63121+D.63131.

vance; (F) Previsión.

te: Ministerio de Hacienda

Las cotizaciones sociales registran un crecimiento del 1,8% en 2021, hasta el 13,6 % del PIB. Al igual que en 2020, este comportamiento se ve afectado por el impacto de las medidas de carácter laboral adoptadas por el Gobierno, destacando el Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo, y el Real Decreto-ley 2/2021, de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo, y en el que se aprobó **la prolongación de las medidas de protección del empleo**. Este impacto se verá compensado a partir de 2021 y para el resto del periodo por la paulatina recuperación del mercado laboral (tanto en empleo como en remuneración media) y la finalización de la vigencia de muchas de las medidas adoptadas para combatir los efectos ocasionados por la COVID-19. Así las cotizaciones crecerán a partir de 2022 en un 5,0%, reduciendo ligeramente esta tendencia en 2023 y 2024, año en el que alcanzarán el 13,2% del PIB.

El resto de ingresos corrientes crecerán en 2021 un 8,6%, tras el fuerte descenso del 8,1% experimentado en 2020. Esta evolución responde nuevamente a las previsiones macroeconómicas y a las perspectivas de crecimiento esperadas, que hacen prever un mejor comportamiento en los ingresos por dividendos e intereses para

el periodo contemplado. Esta rúbrica recoge también las previsiones de ingresos procedentes de fondos UE (entre los que destacan FEADER, FEAGA, FEMP, FEDER y FSE, entre otros) para el periodo 2021-2024.

Por último, **indicar que los recursos procedentes de ayudas a la inversión y otras transferencias de capital, recogen en 2021 un one off de 2000 millones** de euros como consecuencia del impacto en contabilidad nacional del **pasivo contingente de ACESA concesionaria de la Autopista AP-7**, al igual que sucedió en 2020 con la reversión de la AP4 y AP7. Operación con incidencia en el déficit por importe de 1.291 millones.

En 2022, esta rúbrica disminuirá como resultado de esta operación de reversión de 2021 sin correspondencia en 2022. Este descenso, sin embargo, se ve compensado parcialmente como consecuencia del incremento en la previsión de los ingresos por Fondos UE, en este año respecto a los retornos del año anterior. Para el resto de años, **no se prevén en esta rúbrica nuevos one offs, conforme a la información disponible hasta la fecha.**

Por su parte, **la ratio gastos/PIB se reduce de manera muy progresiva desde el 52,3 por ciento del PIB en 2020 hasta el 42,5 por ciento en 2024.**

A partir de 2021 se observa una leve caída del peso en términos de PIB de prácticamente todas las partidas de gasto, lo que se explica por un lado por la caída del gasto en intereses, prestaciones social y subvenciones, al ir superando progresivamente la todavía situación de pandemia existente. Por otro lado, en el resto de rúbricas de gasto, se observa **un crecimiento del mismo a tasas más moderadas que el PIB nominal**. Otra excepción a esta tendencia es el comportamiento de formación bruta de capital fijo, por el impacto del *one off* de ACESA ya comentada, cuyo peso en términos de PIB se incrementa ligeramente.

Para el resto de años, se mantiene la tendencia anterior potenciada por la **finalización a partir de 2022 de todas las medidas de ámbito laboral adoptadas para combatir la emergencia sanitaria originada por el COVID-19** (Prestaciones por cese de actividad, Exoneración de cuotas de la SS, exoneraciones ERTES, Exoneración Autónomos, e Incapacidad Temporal COVID).

La **remuneración de asalariados aumenta en 2021**, un 3,8 por ciento, hasta el 12,1 % del PIB, una vez finalizado en 2020 el II Acuerdo para la mejora del empleo público y de condiciones de trabajo, firmado entre el Gobierno y las organizaciones sindicales.

Esta evolución recoge, por un lado, el incremento del 0,9% de las retribuciones salariales aprobado por los PGE para 2021 y la propia tasa de reposición de efectivos asociada al crecimiento de la economía, y por otro, al refuerzo adicional en el número de efectivos en el ámbito de las Comunidades Autónomas necesario para el desarrollo de las reformas e inversiones asociadas a los proyectos financiados en el periodo 21-24 con los fondos REACT.

Para el resto de ejercicios, y ante la ausencia de un nuevo acuerdo marco retributivo, conforme al escenario inercial, se ha previsto un crecimiento en línea con la evolución de precios, efecto que se verá ligeramente consolidado por un menor crecimiento de este gasto en los años 2022, 2023 y 2024, como consecuencia de **la paulatina disminución de las contrataciones de personal sanitario del SNS, y de otras contrataciones asociadas a la pandemia** (tales como personal auxiliar, de limpieza y

desinfección, personal investigador, de seguridad, etc.), fundamentalmente en el ámbito de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, habiéndose consolidado, no obstante, una parte de este gasto.

Se prevé que **los consumos intermedios crecerán en 2021 un 1,2 por ciento**, tasas todavía elevadas, especialmente en el ámbito de las AATT dada la situación de pandemia existente en el presente ejercicio. Estas previsiones recogen un mayor gasto por la adquisición de equipos de protección individual –EPIs-, tests, geles desinfectantes, y demás material sanitario de atención hospitalaria.

En 2022 los consumos intermedios reducirán su crecimiento a un 0,8%, hasta el 5,1 % del PIB, al reducirse las necesidades de gasto directamente originadas por la pandemia. Esta moderación en los incrementos interanuales se mantendrá hasta el final del periodo.

Las transferencias sociales (D.62 y D.63) pasarán del 23,3 por ciento en 2020 al 19,5 por ciento en 2024. En primer lugar, **las transferencias sociales en especie se prevé que crezcan un 3,9 por ciento en 2021.** Esta evolución responde fundamentalmente a un incremento del gasto en conciertos de asistencia sanitaria y del gasto en farmacia hospitalaria fundamentalmente en CCAA, así como al impacto de las medidas sociales recogidas en los PGE 2021 (dependencia, educación, formación, etc.). En 2022, una vez finalizada la pandemia se estima un descenso de esta rúbrica del 1,5%, y partir de 2023 se prevé un crecimiento estable para el resto de años, hasta alcanzar el 2,5% del PIB en 2024.

En sentido contrario, en 2021 **el gasto en prestaciones sociales registrará un descenso** del 1,5 %, pasando de un 20,3% del PIB en 2020 a un 18,6% del PIB en 2021, debido a la variación sustancial del gasto por ERTes y ceses de actividad en 2021 respecto de 2020. No obstante, en esta rúbrica se incluye, en primer lugar, el comportamiento del gasto en pensiones, que es la principal partida de gasto que mantiene la tendencia de años anteriores con un crecimiento de gasto del 4,1%, y es consecuencia del incremento en el número de pensionistas, del efecto sustitución al ser las pensiones nuevas superiores a las ya existentes, y de la revalorización de las pensiones con el IPC, que aumentarán, conforme a los PGE 2021, en un 0,9%. A esto hay que añadir el impacto del Ingreso Mínimo Vital, que en 2021 impactará en un ejercicio completo a diferencia de 2020 que impactó un solo semestre.

Para el resto del período el gasto en pensiones recoge un triple efecto: el incremento del número de pensionistas, el efecto sustitución y la revalorización de las pensiones conforme a la evolución de los precios. Además, en 2022 se prevé una paga compensatoria por una inflación en 2021 posiblemente más alta del 0,9% al que se han revalorizado las pensiones este año.

Impactarán asimismo en 2021 la extensión de las medidas de ámbito laboral aprobadas para mitigar los efectos más perjudiciales de la pandemia sobre el mercado de trabajo y los colectivos más vulnerables. Con posterioridad a la entrada en vigor de los Presupuestos Generales del Estado para 2021, **el Real Decreto-ley 2/2021, de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo**, contiene las medidas que forman parte del IV Acuerdo Social en Defensa del Empleo, y suponen una prórroga de las medidas que se reflejaron en el III Acuerdo Social en Defensa del Empleo, recogido en el Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo. Fundamentalmente **estas medidas se**

materializan en la prórroga de los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTE) y de las prestaciones extraordinarias de cese de actividad.

Para el resto del periodo, como ya se ha indicado, conforme a este escenario inercial **se ha previsto la finalización a partir de 2022 de todas las medidas de ámbito laboral adoptadas** en 2020 y 2021 para combatir la crisis económica derivada de la pandemia.

En lo que respecta al gasto en intereses, se prevé que esta rúbrica ascienda en 2021 al 2,0 por ciento del PIB, frente al 2,2 por ciento de 2020.

Por su parte, **el gasto en subvenciones, disminuirá en 2021 un 18,3 por ciento**, hasta el 1,4 % del PIB, nuevamente por el menor impacto en 2021 de las exoneraciones de cuotas a la Seguridad Social tanto de los trabajadores en ERTE como de los autónomos en cese de actividad prorrogados. Como ya se indicó en el Plan Presupuestario, estas medidas pese a ser menores ingresos por cotizaciones, de acuerdo con los criterios de Eurostat, en contabilidad nacional, se imputan como mayor gasto en subvenciones. A partir de 2022, al igual que en el resto de rúbricas, se prevé la total finalización de medidas COVID lo que supondrá una caída del 21%, estabilizándose el gasto en subvenciones, a partir de 2023 en el 1% del PIB.

La formación de bruta de capital, como ya se ha mencionado, en primer lugar, se ve afectada en 2020 por el efecto de la reversión de la AP-4 y parte de la AP-7 en 2020 por importe de 1.745 millones, con impacto por el mismo importe en la rúbrica transferencias de capital. Para 2021, la ausencia de este hecho no recurrente, se ve compensado por el impacto de ACESA en esta rúbrica de gasto por importe de 2.000 millones, no previstos en el Plan Presupuestario. Esto hará que la inversión crezca en 2021 un 11,5% registrando una caída similar en 2022 ante la ausencia de este one off en ese ejercicio. Para el resto de años se prevé un crecimiento del 2,9% en 2023 y del 2,2% en 2024 con un nivel del 2,1% del PIB para ambos ejercicios.

Entre los one offs a impactar en 2021 en la rúbrica otro gasto de capital, destaca el correspondiente a ACESA, concesionaria de la autopista AP-7, por importe de 1.291 millones. El contrato de concesión de la autopista vence en agosto de 2021. Este one off, supondrá a su vez dos anotaciones contables más en 2021, por importe de 2.000M en formación bruta de capital final y en ingresos por transferencias de capital, por lo que el impacto neto final será de 1.291 millones en gasto en 2021. En todo caso, este importe se ve compensado por el impacto en 2020 de la sentencia dictada por el Tribunal Supremo en el Recurso 454/2018, relativa a las cantidades adeudadas a BANKIA, CAIXABANK y al BANCO SANTANDER por el almacenamiento subterráneo "CASTOR" por 1.454 M€, sin correspondencia en 2021.

También **está previsto que impacten en esta rúbrica en 2021, entre otros**, por la ST por las devoluciones de retenciones del Impuesto sobre la Renta de los No Residentes (STS 1581/2019) así como de otra sentencia en el ámbito de las CCAA.

Por último, como elemento relevante, indicar que para los años 2023 y 2024 se recoge el impacto en ayudas a la inversión y otras transferencias de capital de la previsión de fallidos por ejecución de avales ICO por medidas COVID-19 puestos en marcha a partir de 2020.

Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en la Estrategia fiscal 2021-2024

En el período 2020-2026, el Plan de Recuperación y Resiliencia movilizará más de **69.500 millones de gasto público con cargo a transferencias** del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia del paquete *Next Generation UE*.

Estos casi 70.000 millones de euros se van a destinar a **reformas e inversiones** que, por un lado, actuarán de **elemento contracíclico** en el corto plazo, y, por otro, servirán para **transformar la economía española** en el largo plazo.

El gasto anual del Plan de Recuperación para el período 2021-2026 tiene la siguiente distribución temporal y por tipo de gasto:

Cuadro 4.3.2. Gasto en COFOG hasta 2024, con anualidades del MRR
(millones de €)

Funciones	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	TOTAL	% del total
1. Servicios públicos generales	0	327	430	401	26	27	29	1.240	1,8%
2. Defensa	0	25	25	23	0	0	0	73	0,1%
3. Orden Público y seguridad	0	34	252	163	0	0	0	449	0,6%
4. Asuntos económicos	37	6.571	8.525	5.790	100	0	0	21.023	30,2%
5. Protección del medio ambiente	464	8.333	9.647	7.794	1.563	717	265	28.783	41,4%
6. Vivienda y servicios comunitarios	0	2.049	1.795	1.572	0	0	0	5.416	7,8%
7. Sanidad	0	538	502	197	0	0	0	1.237	1,8%
8. Actividades recreativas, cultura y religión	0	315	289	207	0	0	0	811	1,2%
9. Educación	0	1.820	1.520	1.101	0	0	0	4.441	6,4%
10. Protección social	0	2.146	2.048	1.860	0	0	0	6.054	8,7%
Anualidades del MRR 2021-2026	501	22.158	25.033	19.109	1.688	743	295	69.528	100,0%

Como se puede apreciar, el grueso del gasto **se concentra en los tres primeros años del período**, lo que refleja la intención del Gobierno de que el Plan contrarreste la caída de la actividad económica y de que se acelere al máximo la transformación del tejido productivo.

Por otro lado, el área de **medio ambiente** concentra el **41,4% del gasto total**, lo que muestra la apuesta decidida del Plan por alcanzar la transición ecológica. También destaca el **gasto en I+D y en digitalización**, las otras grandes palancas de este paquete de reformas e inversiones.

En el siguiente cuadro se muestra, en porcentaje del PIB, el gasto público total de las Administraciones Públicas hasta 2024. En el período 2021-2024 se recoge la suma del gasto fiscal “nacional” (es decir, las proyecciones de gasto del cuadro 4.3.1) y de las anualidades del Mecanismo (el cuadro anterior):

Cuadro 4.3.2.bis. Anualidades del MRR en COFOG
(millones €)

Funciones	Tabla 4.3.1. + Tabla 4.3.2.							
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
1. Servicios públicos generales	5,6	5,6	5,5	5,9	5,4	5,0	4,8	4,6
2. Defensa	0,9	0,9	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8
3. Orden Público y seguridad	1,8	1,8	1,8	2,1	2,0	1,9	1,9	1,8
4. Asuntos económicos	3,9	4,1	4,0	6,5	6,9	5,7	5,1	4,3
5. Protección del medio ambiente	0,9	0,9	0,9	1,0	1,6	1,6	1,4	0,9
6. Vivienda y servicios comunitarios	0,4	0,4	0,4	0,5	0,6	0,6	0,5	0,4
7. Sanidad	6,0	6,0	6,1	7,6	7,2	6,6	6,4	6,2
8. Actividades recreativas, cultura y religión	1,1	1,1	1,1	1,2	1,1	1,1	1,0	1,0
9. Educación	4,0	4,0	4,0	4,6	4,6	4,2	4,1	4,1
10. Protección social	16,7	16,9	17,4	22,0	20,4	18,9	18,6	18,4
GASTO TOTAL	41,2	41,7	42,1	52,3	50,8	46,4	44,6	42,6

Cuando se hace una comparativa con los años previos a la crisis sanitaria, se observa cómo durante los años de mayor implementación del Plan (2021-2023), **gana protagonismo el gasto público en medio ambiente, sanidad, educación, protección social y asuntos económicos** (donde se encuadra el gasto en digitalización y en I+D, entre otros).

Por último, el siguiente cuadro ofrece de manera estimativa las anualidades del Plan por rúbricas de contabilidad nacional:

Cuadro 4.3.3. Anualidades del Plan financiadas con transferencias del MRR
(millones de euros)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Remuneración de asalariados D.1	0,1	4,3	4,9	3,7	0,3	0,1	0,1
Consumos intermedios P.2	5,9	261,6	295,5	225,6	19,9	8,8	3,5
Intereses D.41	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Transf sociales, crtes y subvenc D.62+D.632 +D.3 +D.7	72,0	3.185,6	3.598,8	2.747,3	242,7	106,8	42,4
GASTO CORRIENTE TOTAL	78,0	3.451,5	3.899,3	2.976,6	263,0	115,7	45,9
Formación bruta de capital fijo P.51g	41,2	1.822,9	2.059,3	1.572,1	138,9	61,1	24,2
Transferencias de capital D.9	381,6	16.884,0	19.074,3	14.560,8	1.286,3	566,2	224,5
GASTO DE CAPITAL TOTAL	422,8	18.706,8	21.133,7	16.132,9	1.425,2	627,4	248,8
GASTO TOTAL	500,8	22.158,3	25.033,0	19.109,5	1.688,2	743,1	294,7

Se aprecia cómo el grueso del gasto del Plan se concentra en la **rúbrica de capital**, poniendo de manifiesto la vocación inversora del Plan. Esta planificación del gasto evitará que el gasto público en inversión pública se resienta en los próximos años, como suele ser habitual tras las crisis económicas, evitando así un deterioro de los fundamentales de la economía española. Además, este gasto en capital también pretende servir de catalizador de la inversión privada: en línea con la experiencia internacional en este tipo de proyectos, por cada euro de gasto público en estos programas se podrían llegar a movilizar hasta 4 euros de inversión privada.

Comparación con las previsiones de la Comisión

Para dar cumplimiento al artículo 4.1 de la Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros, y al artículo 6 del Real Decreto 337/2020, de 25 de mayo, sobre los requisitos aplicables a las previsiones macroeconómicas y presupuestarias, estas previsiones presupuestarias se comparan a continuación con las previsiones más actualizadas de la Comisión Europea (CE), las previsiones de otoño, que abarcan los ejercicios 2021 y 2022.

Cuadro 4.3.4. Comparación con las previsiones de la Comisión Europea

En porcentaje de PIB

	2021		2022	
	España	Comisión Europea	España	Comisión Europea
Ingresos totales	40,5%	40,2%	39,5%	39,6%
Gastos totales	48,9%	49,8%	44,5%	48,2%
Déficit público	-8,4%	-9,6%	-5,0%	-8,6%

Fuente: Ministerio de Hacienda

En relación a 2021, la previsión de déficit público se sitúa en el 8,4 por ciento del PIB, por debajo de las previsiones de la Comisión Europea (CE), que lo estima en un 9,6 por ciento. No obstante, existen diferencias tanto en el volumen total de ingresos como de gastos previsto.

La CE estima una ratio de ingresos sobre el PIB del 40,2 por ciento frente al 40,5 por ciento del Gobierno. Debe indicarse al respecto que la previsión de la CE data del mes de octubre, mientras que la del Gobierno se ha actualizado con ocasión de la elaboración de este documento. Esta última parte de los datos de cierre del ejercicio 2020, que han sido considerablemente mejores a los previstos en el Plan Presupuestario remitido en octubre e incorpora, la actualización del cuadro macroeconómico que acompañó los PGE para 2021. Además, la previsión del Gobierno también incluye el impacto de las distintas medidas adoptadas en los últimos meses para paliar la todavía existente crisis económica y sanitaria derivada de la pandemia.

En lo que concierne a los gastos para 2021, la CE los sitúa en el 49,8 por ciento del PIB, mientras que la estimación del Gobierno es del 48,9 por ciento. De nuevo, la previsión que se incorpora en este documento toma como punto de partida unos datos de ejecución más actuales y que proporcionan una información más precisa de cómo han evolucionado diversas medidas COVID adoptadas a lo largo de 2020, con un elevado nivel de incertidumbre y cuya ejecución ha resultado ser inferior a la inicialmente prevista.

En el escenario planteado para 2022 es donde se presentan las diferencias más significativas. El Gobierno prevé que el déficit público se sitúe en el 5,0 por ciento del PIB, frente al 8,6 por ciento estimado por la CE. La diferencia proviene fundamentalmente por el lado del gasto. Así la CE sitúa los ingresos en el 39,6 por ciento ligeramente superior al 39,5 por ciento que estima el Gobierno. Sin embargo, en lo que respecta al gasto, la CE sitúa la ratio de gastos sobre el PIB en el 48,2 por ciento, 3,7 puntos de PIB superiores a las previsiones del Gobierno que sitúa la ratio de gastos sobre el PIB en el 44,5 por ciento.

4.4. Papel de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales en la estrategia fiscal

De forma preliminar, **habría que poner de manifiesto dos hechos relevantes que definen la evolución de las Administraciones Territoriales** en España.

En primer lugar, conviene detenerse en el **proceso de consolidación fiscal**, ya que, en su conjunto y con carácter general, las Administraciones Territoriales han venido registrando una evolución favorable en el último quinquenio, de manera que la situación previa a la crisis sanitaria determinaba prácticamente una situación de equilibrio presupuestario.

Evidentemente, **la crisis sanitaria ha determinado un impacto presupuestario en las finanzas de las Administraciones Territoriales**, si bien se ha pretendido que dicho impacto sea moderado, para lo cual están siendo determinantes las medidas de apoyo financiero, especialmente en el ámbito de las Comunidades Autónomas, en su condición de principal administración competente para la prestación de los servicios públicos fundamentales.

De esta manera, **una vez amortiguado el impacto de la crisis sanitaria se prevé una recuperación progresiva del proceso de consolidación fiscal de las Administraciones Territoriales para el periodo 2022-2024**, acorde con el ciclo económico y con la materialización de los proyectos financiados con fondos europeos, con una reducción progresiva del déficit, de manera que en el conjunto del periodo no se haya producido un especial deterioro de los niveles de deuda pública del conjunto de las Administraciones Territoriales.

Las Comunidades Autónomas, según la tabla adjunta, han registrado una evolución favorable del déficit público desde el ejercicio 2015, para lo cual ha sido determinante la positiva evolución de los recursos del sistema de financiación sujetos a entrega a cuenta y posterior liquidación a partir de dicho ejercicio.

Año	Saldo fiscal CCAA (% del PIB)
2012	-1,84%
2013	-1,52%
2014	-1,74%
2015	-1,74%
2016	-0,83%
2017	-0,36%
2018	-0,28%
2019	-0,57%
2020 ²²	-0,21%

Asimismo, debe destacarse que, **en ese marco de consolidación fiscal, el nivel de deuda del subsector Comunidades Autónomas en 2020 se elevó hasta el 27,1% del PIB nacional** (303.622 millones de euros según la estadística del Banco de España). Por tanto, después de tres años consecutivos de reducción, el endeudamiento

²² Según datos de avance de 2020 al cuarto trimestre (2.306 millones de euros)

autonómico se habría incrementado respecto al cierre de 2019 en 3,4 puntos porcentuales respecto al PIB y en términos absolutos habría crecido en 8.542 millones de euros. La causa principal del crecimiento en términos relativos se debe a la propia reducción del PIB nacional.

Las Entidades Locales en su conjunto han obtenido un resultado fiscal de superávit desde 2012. Según datos publicados por la IGAE, la evolución sería la siguiente:

Año	Saldo fiscal EELL (% del PIB)
2012	0,32
2013	0,56
2014	0,53
2015	0,43
2016	0,63
2017	0,59
2018	0,54
2019	0,30
2020 ²³	0,26

A esta evolución ha contribuido la aplicación de la regla de gasto, de tal forma que, el aumento de ingresos unido al control de gasto, ha permitido lograr el objetivo de déficit e incluso superarlo.

Asimismo, debe destacarse que, **en ese marco de consolidación fiscal, el nivel de deuda de las corporaciones locales se mantiene en niveles reducidos**, a diciembre de 2020, del 2% del PIB (21.945 millones de euros, según el Banco de España), con un descenso en términos absolutos de 1.286 millones de euros, respecto de 2019.

En segundo lugar, destacar la **suspensión de las reglas fiscales** que, en línea con la propuesta de la Comisión Europea de 20 de marzo de 2020 en la que proponía al Consejo la activación de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y con la ratificación del Congreso de los Diputados de fecha 20 de octubre de 2020, supuso que España dejó en suspenso la aplicación de los objetivos de estabilidad presupuestaria, regla de gasto y de deuda pública para 2020 y 2021 mediante Acuerdo de Consejo de Ministros de 6 de octubre de 2020.

No obstante, tal como se anunció por la Ministra de Hacienda en la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera del pasado 5 de octubre, **sigue contándose con una tasa de referencia respecto al déficit, que servirá para el funcionamiento presupuestario ordinario de los ejercicios 2020 y 2021.** En concreto, para 2021 dicha tasa de referencia quedó fijada en el -1,1% del PIB regional para el subsector CCAA, dado que el déficit inicialmente estimado del conjunto del subsector se situaba en el -2,2% pero la AGE decidió asumir la mitad del mismo mediante una transferencia extraordinaria en favor de las CCAA (prevista en la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021) por importe de 13.486 millones

²³ Según datos de avance de 2020 al cuarto trimestre (2.870 millones de euros)

de euros. En el caso de las EELL, la tasa de referencia de déficit para 2021 se fijó en el -0,1% del PIB.

4.4.1. Comunidades Autónomas (CCAA)

Cierre del ejercicio 2020:

El cierre de 2020 para el subsector CCAA asciende a una necesidad de financiación de 2.306 millones de euros, el -0,21% del PIB regional. Considerando que con anterioridad a la crisis sanitaria estaba prefijado un objetivo de estabilidad para 2020 del -0,2% para el conjunto de CCAA, se evidencia la adecuada modulación del apoyo financiero realizado por el Estado en el ejercicio 2020 en favor de las CCAA para procurar la mayor neutralidad posible de los efectos de la pandemia en las finanzas autonómicas, manteniendo la senda de consolidación del subsector. Estas medidas de apoyo se han concretado fundamentalmente en las siguientes actuaciones:

- Puesta a disposición inmediata de recursos adicionales a las CCAA mediante el Real Decreto-ley 7/2020, **de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19, actualizándose las entregas a cuenta de los recursos del Sistema de Financiación Autonómica: 2.867 millones de euros adicionales para las CCAA de régimen común, de los que pudieron disponer en los meses marzo y abril de 2020.** Esta medida, junto al favorable efecto de la liquidación del ejercicio 2018, supuso un aumento interanual de los recursos del sistema sujetos a entrega a cuenta y liquidación de 7.675 millones de euros.
- Distribución de recursos adicionales en materia de servicios sociales, mediante el Fondo Social Extraordinario, **y prestaciones en favor de familias beneficiarias de ayudas o becas de comedor, por importe de 300 y 25 millones de euros, respectivamente. También efectuaron aportaciones adicionales en materia sanitaria por importe de 300 millones de euros.**
- Creación del Fondo COVID mediante Real Decreto-ley 22/2020, de 16 de junio, **por el que se regula la creación del Fondo COVID-19 y se establecen las reglas relativas a su distribución y libramiento. Dicho Fondo, de carácter no reembolsable, ha supuesto la percepción de recursos extraordinarios para paliar los efectos de la COVID-19 por un importe global de 16.000 millones de euros adicionales a los del Sistema de Financiación Autonómica, dividido en cuatro tramos que se han abonado sucesivamente a lo largo del ejercicio 2020, atendiendo a criterios representativos del gasto sanitario, del gasto en educación y de caída de ingresos.**

La dotación global del Fondo inicialmente considerada ha resultado consistente con la información que al cierre del ejercicio han suministrado las CCAA al **Ministerio de Hacienda sobre los impactos presupuestarios de la crisis sanitaria en virtud del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19.**

De esta manera, aunque finalmente se ha producido la suspensión de las reglas fiscales para los ejercicios 2020 y 2021, el proceso de consolidación fiscal en el ámbito

autonómico, sin considerar los impactos derivados de la crisis sanitaria, se ha mantenido sin que se haya tensionado los niveles de deuda autonómicos.

Por otro lado, **las medidas anteriores**, junto a las disponibilidades del Fondo de Financiación de Comunidades Autónomas, especialmente en relación a las necesidades de financiación derivadas de las desviaciones del objetivo de estabilidad del ejercicio 2019, han permitido atender las mayores obligaciones comerciales generadas durante la crisis sanitaria, especialmente en el ámbito sanitario, de manera que incluso **han permitido una reducción al cierre del ejercicio de la deuda comercial del 29,42% con respecto a diciembre del año anterior**, situando el Periodo Medio de Pago por debajo de los 30 días por primera vez desde el inicio de la serie histórica.

En la evolución de las finanzas autonómicas del ejercicio 2020 hay que considerar que el impacto presupuestario de la pandemia que han cuantificado las CC.AA., descontados los efectos en ingresos y gastos derivados del Fondo Social Extraordinario, becas comedor, aportaciones adicionales del plan de vivienda y variaciones en las políticas activas de empleo, consiste en mayores gastos por un total de 13.149 millones de euros y una caída de ingresos por 6.100,79 millones de euros.

Dentro de los gastos, cabe destacar el impacto en los gastos sanitarios y sociosanitarios con un impacto de 8.283,75 millones de euros, y en menor medida los relativos a educación, con 1.409,27 millones de euros.

Atendiendo a la naturaleza económica de los gastos cabe destacar las mayores transferencias o subvenciones a familias y empresas que ascendieron a 2.920,17 millones de euros, que proceden en su mayor parte de medidas discrecionales destinadas a dar soporte financiero al tejido productivo y a las familias, ya sea en materia de servicios sociales, con 377 millones de euros, otras subvenciones a familias por cuantía de 188 millones de euros, o a empresas e instituciones, tanto de carácter corriente como de capital, por importe global de 1.831 millones de euros.

Por lo que hace a ingresos, cabe destacar la disminución de ingresos por descenso de la actividad económica, y en concreto los producidos en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte y Tributos sobre el juego, cuya caída recaudatoria por efecto del COVID se ha cuantificado en 2.518,14 millones de euros, sin perjuicio de caídas adicionales en otros tributos, destacando los que afectan a Canarias y C.F. de Navarra, o en aportaciones de las Diputaciones Forales, en el caso del País Vasco.

Respecto a las medidas no COVID implementadas en 2020, cabe destacar las adoptadas en gastos de personal con un crecimiento del gasto de 1.136 millones de euros (básicamente debido a refuerzos de plantilla y medidas relacionadas con la carrera profesional) y otras medidas en materia de farmacia y productos sanitarios, que han redundado en un menor déficit por importe de 126 millones de euros, de los que 121 millones de euros corresponden a las compensaciones monetarias que derivan del convenio suscrito con Farmaindustria.

Presupuestos para el ejercicio 2021:

Hasta el momento han presentado Presupuestos para el ejercicio 2021 todas las CCAA salvo Cataluña, Madrid y Región de Murcia, que los han prorrogado. Con

carácter general, las CCAA han tomado como referencia a la hora de elaborar sus presupuestos para 2021, la tasa de referencia del -1,1% del PIB regional o una inferior, habida cuenta de la transferencia extraordinaria en favor de las CCAA (prevista en la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021) por importe de 13.486 millones de euros.

Con respecto a las Comunidades Forales, han efectuado sus previsiones con una referencia del -2,2%, atendiendo a las especialidades de su régimen tributario y de ingresos, en línea con la senda considerada en el ámbito de la Comisión Mixta y la Comisión Coordinadora, celebradas en los meses de septiembre y octubre de 2020, respectivamente. En todo caso, los niveles de déficit público considerados por el conjunto del Subsector de aquellas CC.AA. que han aprobado presupuestos se sitúa en línea con la referencia indicada del -1,1%.

La comparativa entre los presupuestos de los ejercicios 2020 y 2021 está condicionada por la circunstancia de que los Presupuestos de las CCAA para 2020 se aprobaron en un escenario pre-COVID, por lo que no incorporan los efectos de los impactos presupuestarios originados por la crisis sanitaria. Un análisis más fidedigno se produce con la comparativa entre los presupuestos del ejercicio 2021 y los datos de cierre de 2020 de las 14 CC.AA. que han aprobado sus presupuestos según la tabla adjunta.

Cuadro 4.4.1. Presupuestos para el ejercicio 2021

TOTAL CC.AA.	Presupuesto 2021/2020	Presupuesto 2021 / Derechos u Obligaciones Reconocidas 2020	Presupuesto 2021 / Derechos u Obligaciones Reconocidas ajustadas 2020	En tasas de variación
				Presupuesto 2021 / Derechos u Obligaciones Reconocidas ajustadas 2020 (14 CCAA con presupuestos aprobados)
Cap. 1,2,4. Imptos. y Transf. corrientes	2,50%	-2,76%	-2,76%	-0,49%
Recursos del sistema sujetos a e/c y liquidación	-1,61%	-0,17%	-0,17%	-0,06%
Impto. s/ Sucesiones y Donaciones	1,08%	4,83%	4,83%	1,40%
ITP y AJD	-22,48%	1,85%	1,85%	-0,58%
Resto de impuestos	-9,93%	8,10%	8,10%	7,89%
Resto de Transferencias corrientes	47,90%	-16,07%	-16,07%	-4,18%
3. Tasas, precios públicos y otros Ingresos	-4,38%	2,70%	2,70%	1,00%
5. Ingresos Patrimoniales	-4,39%	6,07%	6,07%	14,71%
6. Enajenación Inversiones Reales	-40,11%	195,87%	195,87%	164,89%
7. Transferencias Capital	38,30%	127,35%	127,35%	153,74%
INGRESOS NO FINANCIEROS	3,42%	0,22%	0,22%	3,66%
1. Gastos Personal	7,23%	3,90%	4,21%	5,39%
2. Gastos corrientes en bienes y svcs.	17,09%	-4,86%	-2,07%	2,92%
3. Gastos Financieros	-7,93%	2,33%	2,82%	4,05%
4. Transferencias Corrientes	2,22%	-5,94%	-4,83%	0,27%
5. Fondo de contingencia	113,44%	-	-	-
6. Inversiones Reales	30,45%	59,39%	59,81%	83,19%
7. Transferencias Capital	11,07%	43,68%	44,42%	52,66%
GASTOS NO FINANCIEROS	8,93%	3,00%	4,20%	9,33%

Los Presupuestos del ejercicio 2021 del conjunto de CC.AA. vienen condicionados por la consideración por parte de las CC.AA. de régimen común de la Dotación adicional incorporada en los Presupuestos Generales del Estado **por importe de 13.486 millones de euros**, equivalente al 1,1% del PIB previsto, de manera que con carácter general las CC.AA. han previsto un importe equivalente a dicho porcentaje en sus respectivos presupuestos sin perjuicio de la distribución regional que finalmente resulte de dicha dotación extraordinaria.

Por otro lado, la incorporación de los recursos del Fondo de Recuperación Next Generation UE, a través de sus dos instrumentos, REACT-UE y MRR, ha sido desigual entre las distintas comunidades. De la dotación prevista para 2021 de los Fondos REACT-UE, por importe de 7.984 millones de euros, las CC.AA. han incluido en sus presupuestos un importe que en su conjunto asciende a 1.717 millones de euros, si bien debe considerarse que la distribución regional del importe se determinó con posterioridad a la presentación de los presupuestos autonómicos y que en muchas CC.AA. se han previsto las disposiciones normativas presupuestarias para su incorporación a lo largo del ejercicio. Respecto al MRR sólo una comunidad ha incorporado previsiones en sus presupuestos generales sin perjuicio de lo indicado anteriormente en relación a su inclusión durante el ejercicio.

Estrategia fiscal: Medidas discrecionales adoptadas en 2021 por las CCAA

Al igual que en el ejercicio 2020 buena parte de los impactos presupuestarios vienen asociados a la crisis sanitaria y no se hallan directamente vinculados a la adopción de medidas discrecionales. Por un lado, se espera una recuperación progresiva en las recaudaciones de determinadas figuras tributarias, destacando las relativas al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte y Tributos sobre el juego, sin perjuicio de las relativas a impuestos indirectos en el ámbito de Canarias y Comunidad Foral de Navarra. Así mismo, en el caso del País Vasco se espera una recuperación de las aportaciones efectuadas por las Diputaciones Forales.

En el ámbito de los gastos, en el ejercicio 2021 se espera que impacten aún de forma notable algunos efectos de la crisis sanitaria, especialmente en el ámbito sanitario, donde se espera mantener el refuerzo de personal realizado a lo largo del ejercicio 2020, al igual que en el ámbito educativo.

En relación a las medidas discrecionales adoptadas por incidencia de la COVID-19 cabe señalar, en materia de ingresos, la recuperación de los aplazamientos y fraccionamientos de pagos, que en 2020 supusieron una disminución de ingresos de 200 millones de euros, y que se ven compensados en 2021 con un efecto diferencial positivo de 269 millones de euros.

Las bonificaciones, reducciones, exenciones, deducciones y modificación de tipos se recuperarán en 2021 al esperarse en dicho ejercicio un impacto diferencial positivo de 151 millones de euros.

Respecto a los gastos, se consolidan en 2021 buena parte de las ayudas y transferencias autonómicas adoptadas en el ejercicio anterior, en la medida en que sigue siendo necesario dar apoyo financiero al tejido productivo, por lo que además de las ayudas que gestionan las CC.AA. en virtud del Real Decreto Ley 5/2021, se prevén diversas líneas de apoyo a familias y empresas por un importe equivalente al asumido

en el ejercicio anterior. Por otro lado, en relación a las medidas en materias de servicios y suministros e inversiones se prevé un impacto diferencial negativo al no alcanzar el nivel registrado en el ejercicio 2020.

Respecto a medidas discrecionales no asociadas a la COVID-19, por lo que hace a ingresos, destaca en primer lugar el efecto de las medidas adoptadas en el ámbito de los impuestos medioambientales, para las que se prevé un incremento recaudatorio de 132 millones de euros en 2021 respecto al ejercicio anterior. En cuanto a las medidas con impacto en gasto, debe hacerse mención en primer lugar a las abordadas en materia de farmacia y productos sanitarios distintas de las derivadas de la compra centralizada de medicamentos, con un impacto presupuestario adicional de 236 millones de euros en 2021 en términos de menor déficit respecto a 2021, que provienen, al igual que en el ejercicio anterior, de las compensaciones monetarias que derivan del convenio suscrito con Farmaindustria.

Las medidas relacionadas con la gestión y planificación de personal y con la reducción de retribuciones se espera que tengan en 2021 un impacto adicional negativo de 150 millones de euros, destacando así mismo las medidas en materia de transferencias de capital para las que se estima un mayor gasto de 146 millones de euros con origen fundamentalmente en aportaciones a Administraciones Locales para determinadas inversiones en sectores específicos.

De esta manera, la evolución de los ingresos en 2021 vendrá determinada por una caída moderada en los recursos del sistema de financiación sujetos a entrega a cuenta y posterior liquidación, con origen fundamentalmente en la mayor liquidación de los recursos del ejercicio 2018 producida en el ejercicio 2020, que se verá compensada por una progresiva recuperación de la recaudación de ingresos autonómicos. Por la vía del gasto, cabe esperar que los impactos presupuestarios de la crisis sanitaria en el ejercicio 2021 sean más moderados de los registrados en el ejercicio anterior, produciéndose una progresiva recuperación de los gastos no COVID. A todo ello, se le sumarán los impactos de la materialización que en el ejercicio 2021 finalmente pueda lograrse en relación a los ingresos y gastos asociados a los fondos Next-Generation EU.

Considerando las evoluciones previstas, junto con la información recibida a través de los Planes Presupuestarios a medio plazo, que han remitido todas las CCAA, y sin perjuicio de las incertidumbres propias de las circunstancias actualmente concurrentes, cabe considerar que la tasa de referencia del -1,1% del PIB opere como un tope máximo y finalmente pueda alcanzarse un cierre del ejercicio 2021 más favorable en el subsector CC.AA.

En este sentido, las variaciones que finalmente puedan resultar en el crecimiento del PIB previsto para el ejercicio 2021 tienen un efecto moderado en las finanzas autonómicas dado que las entregas a cuenta de los recursos del sistema de financiación ya están determinadas en los Presupuestos Generales del Estado para dicho año.

Estrategia fiscal: Evolución tendencial prevista a partir de 2021:

Respecto al escenario previsto para el año 2022 del subsector CC.AA., cabe considerar que los efectos directos de la crisis sanitaria, especialmente en el ámbito del gasto sanitario asociado al COVID-19, **sean residuales**, de manera que a partir de

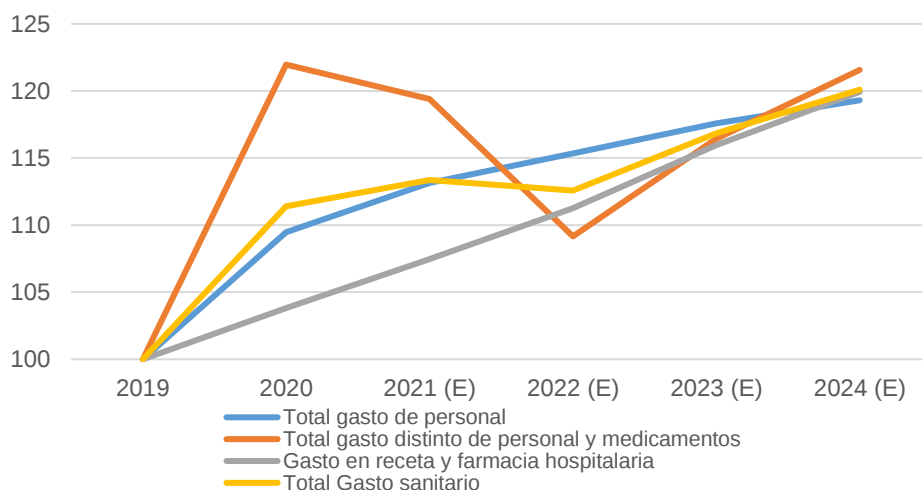
dicho año impactaría la reversión de las medidas discrecionales asociadas al COVID abordadas en los ejercicios previos. No obstante, es de esperar que los efectos indirectos que la crisis sanitaria ha producido en los gastos sanitarios no COVID se vayan recuperando progresivamente para retomar la atención a patologías no COVID y la normalización de las listas de espera, y todo ello sin perjuicio de otras medidas de apoyo a familias y empresas que sea necesario abordar desde el ámbito autonómico.

En el siguiente gráfico, que muestra una evolución en base 100 de los principales componentes del gasto sanitario desde 2019, se aprecia el impacto de la crisis sanitaria en los ejercicios 2020 y 2021, que ha afectado sensiblemente al conjunto de gastos distintos de personal sanitario y medicamentos, y especialmente a los gastos en productos sanitarios sin receta médica u orden de dispensación, en inversiones sanitarias y en gastos de conciertos sanitarios y atención hospitalaria.

Por su parte, el aumento de los gastos de personal sanitario en 2020 y 2021 por efecto del COVID, si bien conlleva un efecto importante en valor absoluto, determina un efecto incremental más moderado atendiendo al volumen de gasto de dicha partida, de manera que se espera una progresiva absorción para hacer frente a los retos que el sector presentará en los próximos ejercicios. Finalmente, los gastos en receta y farmacia hospitalaria de CC.AA., cuyo efecto directo del COVID ha sido más moderado al asumir el Estado la adquisición de las vacunas, presentarían una proyección más lineal atendiendo a su evolución inercial.

Gráfico 4.4.1. Proyecciones sobre gasto sanitaria de CC.AA. en sus principales componentes

Año 2019. Base 100



Tanto en el ejercicio 2022 como en el año 2023 se materializarán parte de los efectos de la crisis sanitaria en las correspondientes liquidaciones de los recursos del sistema de financiación de los años 2020 y 2021 de las CC.AA. de régimen común, que no obstante pueden verse parcialmente compensados por las mayores entregas a cuenta que resulten del ciclo económico. En todo caso, además de por la evolución de los recursos del sistema de financiación, la senda de consolidación fiscal de las CC.AA. para el periodo 2019 a 2024 se ve fuertemente condicionada por

las medidas de apoyo financiero prestado por el Estado en favor de las CC.AA. para hacer frente a los impactos presupuestarios originados por la crisis sanitaria.

Por lo que respecta a los efectos de medidas no COVID puede destacarse que en el ejercicio 2022, **continuarán desplegando sus efectos las actuaciones adoptadas en el ámbito de los impuestos medioambientales**, respecto a los que se prevé que se produzca un crecimiento recaudatorio de 160 millones de euros, mientras que en el ámbito de los gastos destaca la reversión de compensaciones monetarias de ejercicios previos con origen en el convenio suscrito con Farmaindustria.

En todo caso, en la evolución de los escenarios de ingresos y gastos durante los próximos ejercicios **será determinante la incorporación y materialización de los proyectos financiados con fondos provenientes de la Unión Europea**.

4.4.2. Entidades Locales (EELL)

Hechos relevantes en 2020:

En el ejercicio de 2020, de acuerdo con la ejecución trimestral de los presupuestos, el **gasto devengado asociado a la pandemia a cargo de las EELL ha ascendido a 1.249 M€**, correspondiendo la mayor cuantía a los ayuntamientos (el 71% de ese total). El gasto derivado de la pandemia representa el 7,3% del gasto no asociado a esta situación extraordinaria en los grupos de programa de gasto analizados, y el 6,8% del gasto no financiero total, en esos mismos grupos. Por áreas de gasto es la correspondiente a las actuaciones de protección y promoción social, y concretamente la relativa a la protección social (fundamentalmente, la asistencia social primaria) la más relevante, de modo que el 50% del gasto total de las EELL derivado de la COVID-19 se ha destinado a esa finalidad.

Con carácter general, las EELL han reducido sus ingresos en 2.255 millones de euros, de los que el 91% se derivan de la caída de la actividad económica y un 9% a medidas discrecionales que han adoptado aquéllas. El impacto en la reducción de ingresos tributarios ha sido más acentuado en las tasas y otros ingresos, siendo también significativo en los impuestos indirectos como consecuencia del impacto que ha tenido la caída de la actividad en el Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras, que afecta a todos los ayuntamientos, en el Impuesto sobre la producción, los servicios y la importación (IPSI), que afecta a Ceuta y Melilla, y en los recursos del régimen especial fiscal de Canarias correspondientes al Arbitrio sobre importaciones y entregas de mercancías en Canarias (AIEM) y al Impuesto general indirecto canario (IGIC).

En 2020, se posibilitó la utilización del superávit de 2019 para financiar inversiones financieramente sostenibles en gasto social y en vehículos no contaminantes.

En cuanto al gasto social, en el marco de las medidas que se han adoptado como consecuencia de la crisis sanitaria por la COVID-19, se autorizó a las EELL por el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, a destinar su superávit de 2019 a financiar gasto social, con un límite global de 300 millones de euros, considerándolo como inversión financieramente sostenible, no computando en la regla de gasto en este año, y, de acuerdo con el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, se concretó para cada Entidad Local en el 20% del importe del superávit o del remanente de tesorería para

gastos generales (de la menor) que, como máximo, podían destinar a inversiones financieramente sostenibles.

En cuanto a la financiación de vehículos no contaminantes, el Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, permitió a las EELL destinar en 2020, como máximo, el 7% del importe del superávit de 2019 para financiar gastos de inversión en vehículos eléctricos puros o no contaminantes o con etiqueta ambiental, y en infraestructuras de recarga para el uso de los vehículos adquiridos, que se destinen a la prestación de los servicios públicos de recogida, eliminación y tratamiento de residuos, seguridad y orden público, protección civil, prevención y extinción de incendios y de transporte de viajeros.

Además, cabría añadir que la citada suspensión de las reglas ha tenido un impacto menor en 2020, debido a la fecha de adopción, pero, sin embargo, sí tendrá un efecto pleno en el ejercicio 2021.

Presupuestos y hechos relevantes en 2021:

De acuerdo con los presupuestos de 2021 remitidos por las entidades locales cabe prever un crecimiento del gasto respecto del 2020 concentrado fundamentalmente en los capítulos de gastos de personal, compras de bienes y servicios, de inversiones y en transferencias a otras administraciones públicas. Dicho incremento estaría propiciado por la cobertura de la crisis derivada de la COVID-19 y por la suspensión de las reglas fiscales.

Una fuente de financiación del gasto de las entidades locales lo constituye el remanente de tesorería para gastos generales cuyo empleo, como activo financiero, puede dar lugar a un déficit (o a un menor superávit) de las entidades locales (que están obligadas a presentar equilibrio o superávit), en términos de contabilidad nacional, y también a un fuerte incremento del gasto con incumplimientos de la regla de gasto. Con la suspensión de las reglas fiscales las entidades locales podrán destinar recursos para contribuir, en sus respectivos ámbitos, a paliar los efectos de la crisis actual.

La variación observada en los presupuestos iniciales de 2021, comparada con los de 2020 y con los derechos reconocidos y obligaciones reconocidas, según datos del cuarto trimestre de 2020, **es la siguiente a nivel de capítulo, y de acuerdo con criterios presupuestarios, sin ajustes de contabilidad nacional:**

Cuadro 4.4.2. Variación en los presupuestos iniciales

		<i>Tasas de variación</i>	
INGRESOS CAP		Ppto. 2021/2020	Ppto. 2021/DRN 2020
1 y 2	TOTAL IMPUESTOS (CAP 1 Y 2)	-3,19%	4,39%
3	Tasas, precios públicos y otros ing	1,31%	19,83%
4	Transferencias corrientes	8,08%	3,14%
5	Ingresos patrimoniales	10,12%	54,08%
	INGRESOS CORRIENTES	0,89%	6,46%
6	Enajenación de inversiones reales	15,40%	117,34%
7	Transferencias de capital	7,93%	31,47%
	INGRESOS CAPITAL	9,89%	47,52%
	INGRESOS NO FINANCIEROS	1,12%	7,27%
GASTOS CAP		Ppto. 2021/2020	Ppto. 2021/ORN 2020
1	Gastos de personal	4,94%	10,65%
2	Gastos en bienes corrientes y servicios	5,70%	22,86%
3	Gastos financieros	-11,69%	13,69%
4	Transferencias corrientes	-2,10%	6,16%
5	Fondo de contingencia	6,52%	
	GASTOS CORRIENTES	3,12%	14,21%
6	Inversiones reales	12,03%	21,29%
7	Transferencias de capital	19,62%	8,33%
	GASTOS CAPITAL	12,75%	19,84%
	GASTOS NO FINANCIEROS	4,12%	14,82%

DRN: Derechos reconocidos netos

ORN: obligaciones reconocidas netas

El Fondo de Financiación a EELL se ha dotado en los PGE de 2021 con 1.000 millones de euros, de los cuales la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos ha aprobado el empleo de 291 millones, de los que 249 millones se destinan al Fondo de Ordenación y 42 millones al Fondo de Impulso Económico. En el caso del Fondo de Ordenación, permite dotar de liquidez a las entidades locales con algún tipo de riesgo financiero, mientras que el Fondo de Impulso Económico atiende las necesidades de aquellas administraciones locales que están saneadas financieramente.

Por otra parte, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 recoge la posibilidad de que los ayuntamientos que se hayan adherido o se adhieran en 2021 al Fondo de Ordenación, del Fondo de Financiación a Entidades Locales, soliciten la formalización de préstamos para la cancelación de la deuda pendiente con la Agencia Estatal de Administración Tributaria y con la Tesorería General de la Seguridad Social, ya se esté cancelando mediante retenciones de la participación en tributos del Estado o mediante acuerdos de aplazamiento o fraccionamiento. El importe de esta medida se situaría como máximo en 400 millones de euros.

En cuanto al endeudamiento, posibilita la autorización para la conversión de deuda a corto plazo en operaciones de crédito a largo plazo por EELL que en 2018 o en 2019 presenten remanente de tesorería para gastos generales negativo, o que, en alguno de aquellos ejercicios, presenten ahorro neto negativo, y se permite concertar

con entidades de crédito operaciones de refinanciación o de sustitución de los préstamos formalizados con el Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores ayudando a aumentar la liquidez de las entidades locales y a consolidar la mejora de su situación financiera.

En relación con una posible subvención al servicio de transporte público, el pasado 9 de marzo se aprobó por la Secretaría de Estado de Hacienda una Resolución por la que se dictan instrucciones relativas al suministro de información por las entidades locales relativa a la prestación del servicio de transporte público urbano o interurbano, siempre que sea de titularidad de esas administraciones. La información se refiere al año 2019, el ejercicio inmediatamente anterior a la pandemia, y los datos facilitados serán la base para determinar una futura concesión directa de subvenciones a favor de aquellas entidades para compensar la caída de ingresos producida en 2020 como consecuencia de la COVID-19.

En el período 2021-2024 se proseguirá el refuerzo de la transparencia de la gestión pública local, y se seguirán remitiendo requerimientos a las entidades locales que presenten algún incumplimiento en cuanto al suministro de información para que procedan a su corrección y publicándose un mayor detalle de estos incumplimientos relativos al desarrollo del proceso presupuestario. Asimismo, se mantendrán las peticiones de información relativas a los efectos de la pandemia y se incluirán las que correspondan a los fondos MRR.

Se mantendrán en 2021 los criterios que se deben tener en cuenta en dicho proceso por parte de las entidades locales, en un marco de suspensión de reglas fiscales, como son la eficacia jurídica de la normativa reguladora de las haciendas locales y el mantenimiento de su aplicación tanto en la gestión presupuestaria como en el régimen de endeudamiento. Cabe recordar que, según aquella normativa, las entidades locales deben aprobar en equilibrio (con criterios presupuestarios) sus presupuestos generales, así como cada uno de los que los integran.

4.4.3. Reforma del Sistema de Financiación

Uno de los objetivos de este Gobierno es avanzar y culminar dos reformas prioritarias y que están relacionadas entre sí: **la reforma tributaria y la reforma del Sistema de Financiación Autonómica**.

Los avances en la reforma tributaria juegan un papel fundamental en los recursos de las CCAA en general y el Sistema de Financiación Autonómica en particular, por lo que deben enmarcarse en el proceso de reforma del Sistema. Por ello, no se debe obviar la necesidad de avanzar paralelamente tanto en la reforma del Sistema de Financiación Autonómica como en la reforma de los tributos que se integran en el mismo.

Sobre el proceso de reforma del Sistema de Financiación Autonómica, a lo largo del pasado ejercicio, **el Gobierno ha trasladado su compromiso de poder disponer de un esqueleto básico del que será el próximo modelo de financiación autonómica**, al que seguirá, una vez alcanzados los consensos exigibles, la propuesta y tramitación de las leyes necesarias para su materialización.

A la hora de definir esta estructura básica del Sistema, **hay que tener en cuenta los trabajos previos que se han llevado a cabo en relación con la reforma del sistema**. En la disposición adicional séptima de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que

se regula el Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, se atribuye al Comité Técnico Permanente de Evaluación (CTPE) la competencia para valorar los distintos aspectos estructurales del Sistema de Financiación para informar al CPFF sobre sus posibles modificaciones.

Así, en el ámbito de su competencia, el CTPE ha valorado las recomendaciones que previamente habían sido formuladas por la Comisión de Expertos para la revisión del Modelo de Financiación Autonómica (CE). Además, el CTPE ha debatido diferentes propuestas relacionadas con lo que deben ser los principios y líneas configuradoras del nuevo Sistema, que contemplan, entre otros, aspectos tan importantes como los de solidaridad, suficiencia, equidad, transparencia, corresponsabilidad fiscal y garantía de acceso de los ciudadanos a los servicios públicos en función del coste efectivo de los mismos.

El informe del CTPE fue elevado al Consejo de Política Fiscal y Financiera para su toma de razón en la sesión celebrada el 7 de febrero de 2020, tan solo unas semanas previas a la irrupción de la pandemia internacional por COVID-19.

Por otro lado, en relación con la reforma tributaria, se prevé que el comité de personas expertas para elaborar el Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria, cuya creación ha sido anunciada recientemente por el Gobierno, emita su informe en febrero de 2022, procediendo, a continuación, la tramitación de las leyes preceptivas.

Este grupo de trabajo, compuesto por especialistas en el ámbito del Derecho tributario, la Economía y la Hacienda Pública, tiene como objetivo analizar el sistema fiscal para mejorar su eficiencia, garantizar los recursos públicos y adaptarlo a los retos del siglo XXI.

Respecto a la reforma del sistema de financiación Local, se podría avanzar en su revisión, que debería impulsarse de forma simultánea al proceso que se desarrolle para el ámbito autonómico, pudiendo ser un punto de partida el informe que presentó la Comisión de Expertos a finales de julio de 2017 respecto del que sería necesaria una valoración de la representación de las entidades locales en la Comisión Nacional de Administración Local. Todo ello sin perjuicio de que, por parte del Estado se continúe en la articulación de medidas que permitan reconducir la situación financiera negativa que presentan un número reducido de Ayuntamientos.

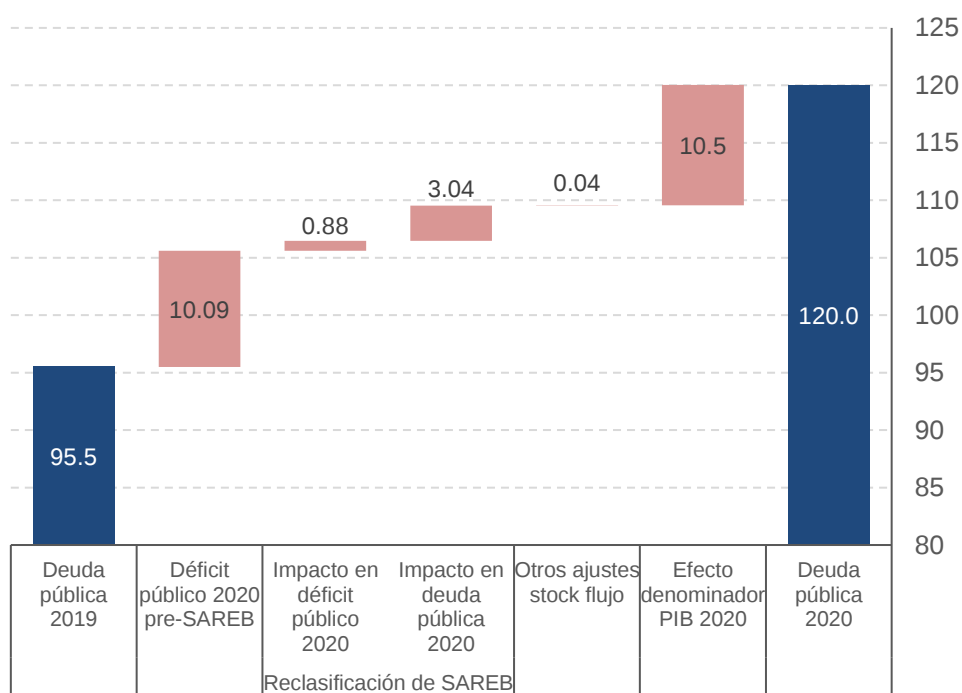
4.5. Previsiones de deuda pública

La evolución de la deuda pública en 2020 reflejó el decidido esfuerzo fiscal llevado a cabo para contrarrestar el impacto de la pandemia. El conjunto de medidas discrecionales para responder a los efectos económicos, sanitarios y sociales de la crisis sanitaria, unido al funcionamiento de los estabilizadores automáticos contribuyeron al incremento de la deuda pública durante el ejercicio 2020. En concreto, la necesidad de financiación de las Administraciones Públicas excluida la ayuda financiera incrementó la deuda pública en 10,09 puntos porcentuales del PIB.

La reclasificación de la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB) en el sector de las Administraciones Públicas también provocó un efecto al alza de la ratio, tanto por el impacto en el déficit público como en la deuda pública. En concreto, su incorporación en el subsector Administración Central provocó un impacto en el déficit público de 9.891 millones de euros (0,88% del PIB), correspondiente al valor a finales de 2020 de su patrimonio negativo, y un incremento de la deuda PDE consolidada de las Administraciones Públicas de 34.145 millones de euros en diciembre de 2020 (3,05% del PIB). El resto de ajustes stock-flujo generaron un efecto positivo en términos netos de 0,04 puntos porcentuales de PIB.

Por último, la caída del PIB en 2020 provocó un incremento de la ratio de la deuda pública sobre el PIB por efecto denominador. La caída del PIB nominal de –9,89% durante 2020 generó un impacto adicional en la ratio de deuda sobre el PIB de 10,5 puntos porcentuales.

Gráfico 4.5.1. Evolución de la deuda pública en 2020
% del PIB



Fuente: Banco de España e Instituto Nacional de Estadística

Al finalizar el año 2021, se prevé que la deuda pública se reduzca cinco décimas hasta el 119,5% del PIB, como resultado de la continuada orientación expansiva de la política fiscal y del efecto denominador positivo del crecimiento económico.

Por un lado, la continuación del esfuerzo de medidas económicas, sociales y sanitarias durante 2021 provocarán, a través del déficit público, un impacto al alza de la deuda de 8,4 puntos porcentuales del PIB. Por otro, la intensa recuperación de nuestra economía en este ejercicio generará un efecto a la baja de 8,7 puntos porcentuales en la ratio de deuda pública. Por último, se estima que el ajuste stock-flujo ejercerá un ligero efecto bajista, en el entorno del 0,2% del PIB.

Entre 2022 y 2024 la reducción del déficit público y el crecimiento robusto del PIB nominal permitirán continuar la senda de reducción de la deuda pública. Entre los años 2022 y 2024 la ratio de deuda pública se reducirá en 7 puntos porcentuales, acabando en 112,1% del PIB al final del horizonte de previsión.

Cuadro 4.5.1. Dinámica de la deuda pública
% del PIB

	2020	2021	2022	2023	2024
1. Ratio deuda / PIB	120,0	119,5	115,1	113,3	112,1
2. Variación en la ratio deuda / PIB	24,5	-0,5	-4,4	-1,8	-1,2
Contribuciones a la variación en la ratio deuda / PIB					
3. Saldo presupuestario primario	8,7	6,4	3,1	2,1	1,4
4. Intereses pagados	2,2	2,0	1,9	1,8	1,8
5. Efecto del crecimiento nominal del PIB	10,5	-8,7	-9,4	-5,7	-4,4
6. Otros factores (ajuste stock-flujo)	3,0	-0,2	0,0	0,0	0,0
p.m.: Tipo de interés implícito	2,1	1,8	1,7	1,7	1,6
Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital					

4.6. Orientación de la política fiscal

El shock Covid-19 ha supuesto un impacto súbito en la posición cíclica de la economía. Sin embargo, la fuerte recuperación de la actividad económica prevista para el próximo bienio conducirá la brecha de producción a niveles similares a su situación pre-COVID desde 2023. En 2020 se habría iniciado un nuevo ciclo económico a raíz de un shock exógeno, intenso pero transitorio, que habría provocado un desplome de la brecha de producción de más de 11 p.p. Dicha caída, de acuerdo con las estimaciones disponibles, se recuperaría en los próximos dos años hasta situarse en 1,4% en 2023 y 1,8% en 2024. En ese sentido, el crecimiento potencial²⁴ habría retrocedido hasta 0,5% en 2020 por la menor contribución del factor trabajo y capital. Su progresiva recuperación, junto con una mayor contribución de la productividad total de los factores, conducirían al crecimiento potencial al entorno del 1,7-1,8% al final del horizonte de proyección.

Gráfico 4.6.1. Output gap
% sobre el PIB potencial

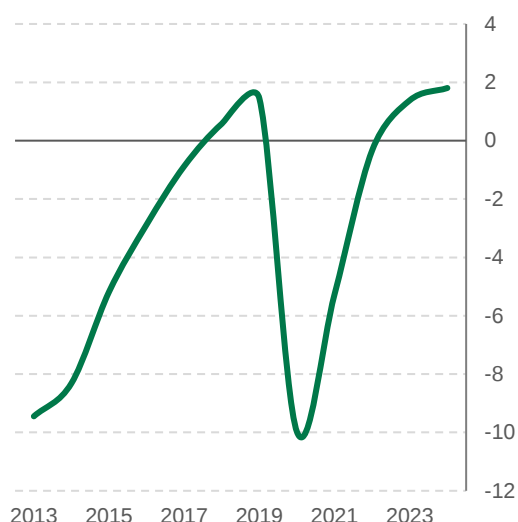
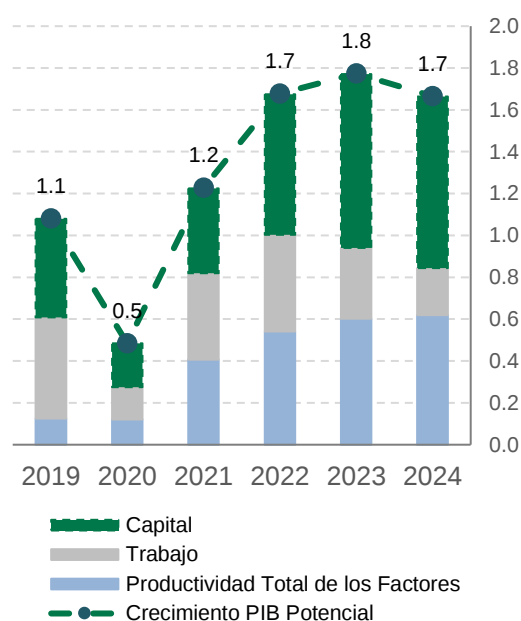


Gráfico 4.6.2. Contribuciones al crecimiento del PIB potencial
Puntos porcentuales



Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital

Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital

Teniendo en cuenta esta evolución del ciclo, a continuación, se muestra la descomposición del déficit público entre saldo cíclico, saldo cíclicamente

²⁴ De acuerdo con la metodología de la función de producción utilizada por la Comisión Europea y acordada en el seno del Grupo de Trabajo del Output Gap (OGWG). Debido al impacto que la pandemia del COVID-19 ha tenido sobre los modelos de previsión se ha hecho necesario modificar puntualmente la metodología de la función de producción. Concretamente se han realizado tres ajustes:

- En primer lugar, se utilizan como horas trabajadas por ocupado la media de las horas de 2019 y 2021 para corregir los efectos de los ERTes.
- En segundo lugar, se ha ajustado el índice de utilización de la capacidad, que interviene en la estimación de la tendencia de la productividad total de los factores, tomando como referencia la experiencia de los años 2008 y 2009.
- Finalmente, se han utilizado variables *dummy* para limitar el cambio de la NAWRU ante las variaciones esperadas de los Costes Laborales Unitarios reales.

ajustado y saldo estructural. Para ello se utilizan la semi-elasticidad que fueron actualizadas por la Comisión Europea en 2019 y cuyo valor asciende a 0,60.

Cuadro 4.6.1. Evolución cíclica
% de PIB, salvo indicación en contrario

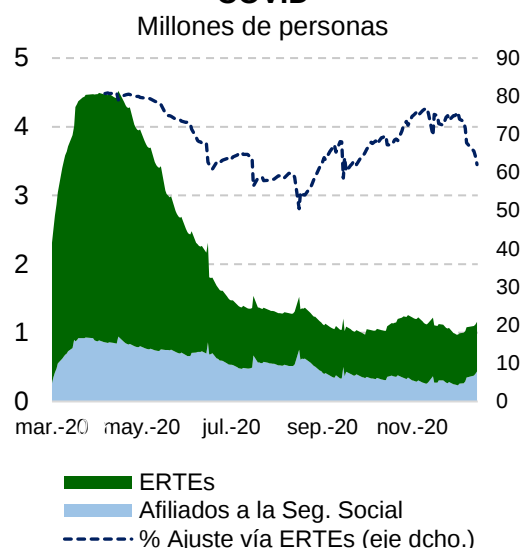
	2019	2020	2021	2022	2023	2024
1. Crecimiento real del PIB (% variación)	2.0	-10.8	6.5	7.0	3.5	2.1
2. Capacidad(+) o necesidad(-) de financiación	-2.9	-10.1	-8.4	-5.0	-4.0	-3.2
3. Intereses	2.3	2.2	2.0	1.9	1.8	1.8
4. One-offs y otras medidas temporales	-0.2	-0.4	-0.2	0.0	0.0	0.0
5. Crecimiento del PIB potencial (% variación)	1.1	0.5	1.2	1.7	1.8	1.7
Contribuciones:						
- productividad total de los factores	0.1	0.1	0.4	0.5	0.6	0.6
- trabajo	0.5	0.2	0.4	0.5	0.3	0.2
- capital	0.5	0.2	0.4	0.7	0.8	0.8
6. Output gap	1.4	-10.0	-5.3	-0.3	1.4	1.8
7. Saldo cíclico	0.9	-6.0	-3.2	-0.2	0.8	1.1
8. Saldo cíclicamente ajustado (2-7)	-3.7	-4.1	-5.3	-4.8	-4.8	-4.2
9. Saldo primario cíclicamente ajustado(8+3)	-1.5	-1.9	-3.2	-2.9	-3.0	-2.5
10. Saldo estructural (8-4)	-3.5	-3.7	-5.1	-4.8	-4.8	-4.2
11. Saldo estructural primario (10+3)	-1.3	-1.5	-3.0	-2.9	-3.0	-2.5
Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.						
Utilizando PIB Potencial (función de producción). NAWRU calculada con Curva de Phillips forward-looking.						

La aplicación mecánica de las reglas de la metodología común conduce a una desagregación de los componentes cíclico y estructural del déficit en 2020 de difícil interpretación. Esto se debe a la extraordinaria naturaleza del shock, de características no solo económicas sino también sanitarias, y la naturaleza y el impacto de las medidas fiscales aprobadas. En efecto, la aplicación mecánica de la metodología utilizada en el pasado no permite una asignación correcta de las medidas y el gasto asociado a la pandemia entre la parte cíclica y la parte estructural del déficit, por dos motivos principales.

El primero y más importante radica en la invalidez de la semi-elasticidad histórica utilizada para calcular el déficit cíclico, debido a que las medidas de apoyo han modificado la relación de largo plazo entre variables macroeconómicas y de éstas con variables fiscales. Desde el inicio de la crisis Covid hasta finales de 2020, los ERTes absorbieron un promedio del 70% del ajuste en el mercado de trabajo (correspondiendo el 30% a un deterioro de las afiliaciones brutas). Como resultado, este mecanismo de ajuste por el margen intensivo (horas) ha provocado que la relación entre el PIB, la tasa de paro, el gasto por desempleo y el saldo cíclico se vea alterada. En efecto, la velocidad de reincorporación o reactivación de los trabajadores en ERTE, que han mantenido su relación contractual, es mayor a la de los trabajadores desempleados. Al verse suavizado el impacto del shock en el mercado laboral, gracias a la flexibilidad introducida por las medidas adoptadas, el coste asociado a la caída de la actividad es más bajo. Asimismo, el amplio abanico de medidas de mantenimiento de rentas y el menor efecto en el empleo frente a crisis anteriores ha amortiguado el impacto negativo en la recaudación. Por lo tanto, el impacto en el déficit cíclico de la caída de la actividad

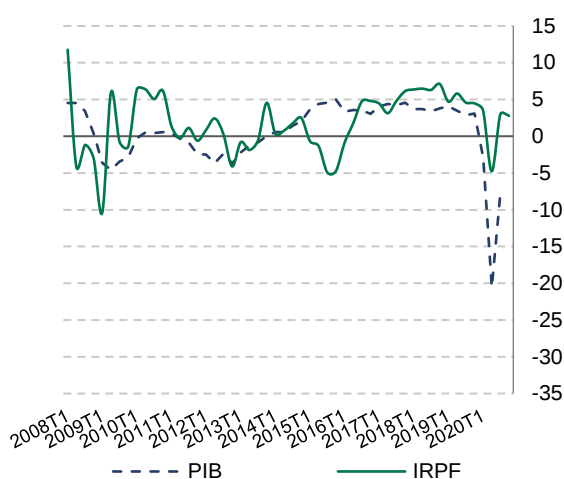
provocada por el COVID es menor al que hubieran predicho las relaciones históricas.²⁵

Gráfico 4.6.3. Ajuste en el mercado laboral desde el inicio de la crisis COVID



Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

Gráfico 4.6.4. Retenciones por IRPF devengado y PIB
Variación anual



Fuente: INE y Agencia Tributaria

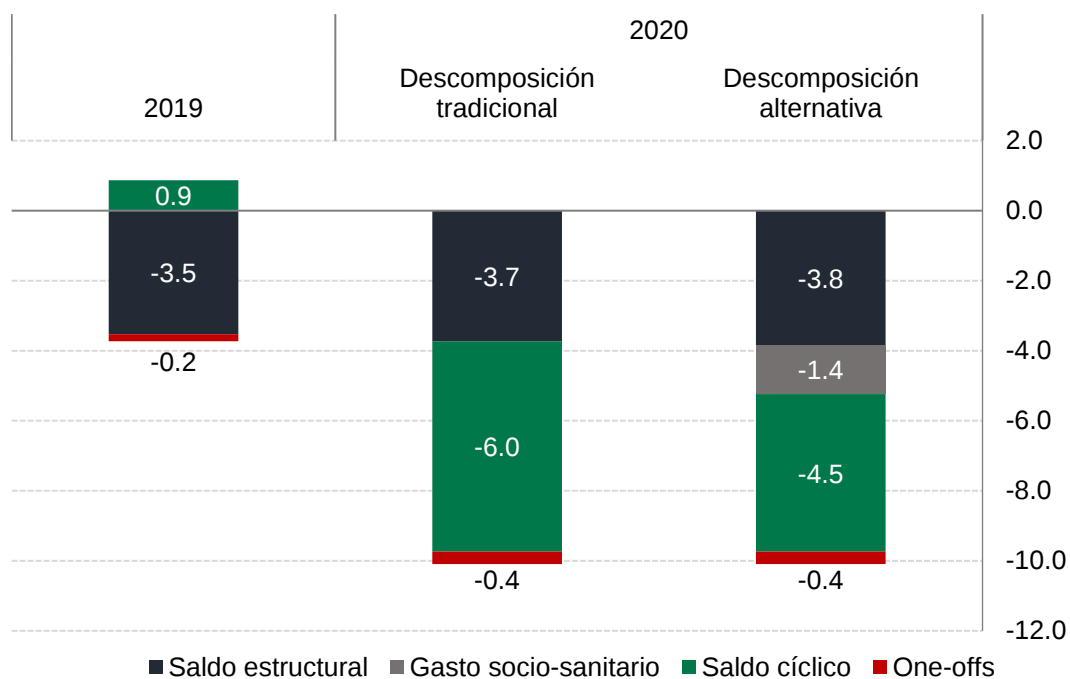
En segundo lugar, la existencia de medidas discrecionales esencialmente de corte sanitario, debería diferenciarse del concepto de saldo estructural tradicional, puesto que su importe se irá reduciendo conforme se vaya suavizando la crisis sanitaria. A la hora de proyectar la evolución de los distintos componentes del déficit, es necesario identificar sus principales determinantes. En este sentido cabe diferenciar entre medidas de carácter permanente o estructurales, cuyo impacto en el déficit se mantiene en el tiempo, como el Ingreso Mínimo Vital y medidas de carácter temporal, como los gastos sanitarios COVID, que se irán reduciendo de forma gradual conforme vaya aliviándose el impacto de la pandemia. De hecho, las medidas *nuevas* y con finalidad *expresa* de lucha contra el COVID, tuvieron un impacto en el déficit público de más del 1,4% del PIB en 2020. Estas medidas, asociadas en muchos casos al funcionamiento de los servicios públicos, desaparecerán conforme la crisis sanitaria se vaya resolviendo si bien previsiblemente seguirán teniendo un impacto en el déficit público en los próximos años.

Teniendo en cuenta estos dos elementos, puede proponerse una descomposición alternativa y más coherente del déficit observado, con una estimación atenuada del déficit cíclico y un saldo estructural dividido en dos componentes, el tradicional y el asociado al COVID, de carácter temporal. Si se utiliza la semi-elasticidad ajustada (0,45 en vez de 0,6), la contribución cíclica a la corrección del déficit se atenúa, ajustándose a una aproximación bottom-up. Además, se observaría un saldo estructural más coherente, diferenciando los gastos socio-sanitarios surgidos a raíz de la pandemia. Con ello, el perfil del déficit estructural se mantendría estable en el entorno del 4% hasta el final del período, mientras que el componente de gasto socio-sanitario

²⁵ Teniendo en cuenta estos cambios estructurales sería plausible redefinir la relación entre el saldo cíclico y el output gap aplicando una semielasticidad de 0,45.

se iría reduciendo progresivamente a lo largo del período de proyección.

Gráfico 4.6.5. Saldo estructural con la metodología y descomposición alternativa
% de PIB



5. COMPARACIÓN CON EL PROGRAMA DE ESTABILIDAD ANTERIOR Y ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD

5.1. Comparación con el Programa de Estabilidad anterior

En el cuadro 5.1.1. se comparan las previsiones de esta actualización del Programa de Estabilidad para el período 2021-2024 con las de la Actualización anterior. Una diferencia notable es el horizonte de previsión, que solo alcanzaba los años 2020 y 2021 en la previsión anterior y en la actual se vuelve a un horizonte de cuatro años que cubre el período 2021-2024. Las limitaciones de la actualización de 2020 llevan a que la comparación se limite a los años 2020-2021.

Al disponer de una perspectiva menos amplia que en años anteriores, este apartado se centra en gran medida en el análisis de las desviaciones entre previsiones de 2020 y los resultados finales.

Cuadro 5.1.1. Diferencias con la actualización previa del Programa de Estabilidad

	2020	2021	2022	2023	2024
PIB (% crecimiento en volumen)					
Actualización previa	-9,2	6,8			
Presente actualización	-10,8	6,5	7,0	3,5	2,1
Diferencia	-1,6	-0,3			
Saldo presupuestario (% PIB)					
Actualización previa	-10,3				
Presente actualización	-11,0	-8,4	-5,0	-4,1	-3,3
Diferencia	-0,7				
Deuda PDE (% PIB)					
Actualización previa	115,5				
Presente actualización	120,0	119,5	115,1	113,5	112,5
Diferencia	4,5				
Deflactor del PIB (% crecimiento)					
Actualización previa	-1,0	1,8			
Presente actualización	1,1	1,2	1,5	1,6	1,9
Diferencia	2,1	-0,6			
Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.					

Las previsiones de crecimiento económico en términos reales son similares en líneas generales para los años 2020 y 2021, pudiéndose atribuir el menor crecimiento en 2020 a una evolución algo más desfavorable de la pandemia que la esperada en abril de 2020 cuando se preparó la anterior actualización, del mismo modo que la mayor intensidad de la pandemia, junto con la incorporación de SAREB al sector público, contribuyen a un mayor déficit. Por su parte, la desviación de la inflación en 2020 se puede atribuir a un aumento de los precios de los bienes de consumo mayor que la esperada, así como a una apreciable caída de los precios de importación.

En el caso de la ratio deuda PIB para la que en la actualización anterior solo hay una previsión para 2020. La desviación en la previsión de la ratio deuda PIB obedece fundamentalmente a la inclusión en esta magnitud de la deuda de la SAREB, pues tanto el PIB nominal como el saldo público han seguido trayectorias muy similares a las previstas en la actualización anterior.

5.2. Escenarios de riesgos y análisis de sensibilidad

En las proyecciones macroeconómicas y fiscales, es importante realizar un análisis de sensibilidad respecto a los supuestos adoptados en el escenario base. El Código de Conducta de la Comisión Europea sobre el formato y el contenido de los Programas de Estabilidad insta a los Estados Miembros a considerar la sensibilidad de las proyecciones macroeconómicas y fiscales ante distintos shocks. En particular, el Código de Conducta hace énfasis en los tipos de interés. Por otra parte, entre los efectos de la pandemia podría encontrarse una menor demanda exterior de las exportaciones españolas. Finalmente, el aumento de los precios del petróleo respecto de su nivel del año pasado sugiere incluir la sensibilidad ante este tercer shock.

En todo caso, los shocks que se simulan son básicamente ejercicios estilizados que buscan ver como se verían afectadas las principales variables macroeconómicas ante cambios ad-hoc de las distintas hipótesis que se plantean.

El tipo de interés es clave para el escenario macroeconómico y fiscal. Por una parte, tiene un efecto directo en las finanzas públicas al alterar la carga financiera de la deuda. Por otra parte, tiene un efecto indirecto al condicionar el crecimiento del PIB por su influencia en las decisiones de consumo e inversión de los agentes. Por estas razones, el primer análisis de sensibilidad es una eventual elevación de los tipos de interés, pese a no ser un escenario probable, dada la normalización de las primas de riesgo y la orientación de la política monetaria del Banco Central Europeo a mantener los tipos en niveles similares a los actuales.

En el segundo ejercicio, la caída de la demanda de exportaciones afectaría al PIB principalmente a través de las exportaciones netas que, a su vez, afectarían a las finanzas públicas. Ese shock se ha simulado como una menor demanda de los socios comerciales y podría reflejar los efectos a largo plazo sobre el turismo.

Por su parte, el precio del petróleo influye en los agregados macroeconómicos al cambiar el coste de la energía. España, como país netamente importador se vería afectado por un shock sobre los precios del petróleo por dos vías: los costes de producción y el saldo de la balanza corriente.

Las simulaciones se han realizado con dos modelos de equilibrio general dinámico aplicados a la economía española y fundamentados microeconómicamente. Se trata de los modelos REMS²⁶ y EREMS²⁷. Para interpretar estas simulaciones, debe tenerse en cuenta que los resultados de los modelos dinámicos de equilibrio general son porcentajes de desviación respecto un escenario base que corresponde a la situación inicial antes de aplicar el correspondiente shock. Para estas simulaciones, el escenario base respecto del que se estiman las desviaciones es el reflejado en las previsiones económicas del Gobierno.

²⁶ Boscá, J. E., Díaz, A., Doménech, R., Ferri, J., Pérez, E. y Puch, L. (2011) "A rational expectations model for simulation and policy evaluation of the Spanish economy", en Boscá, J.E., Doménech, R., Ferri y Varela, J. (Eds.) *The Spanish Economy: a General Equilibrium Perspective*, Palgrave Macmillan.

²⁷ Boscá, J. E., Doménech R., Ferri J., Méndez, R. y Rubio-Ramírez, J. (2018): "Financial and Fiscal Shocks in the Great Recession and Recovery of the Spanish Economy." WP 18/08. BBVA Research

5.2.1. Variaciones en los tipos de interés

Se ha analizado con el modelo EREMS el efecto sobre los principales agregados macroeconómicos de aumentar el tipo de interés en 120 puntos básicos en cuatro trimestres (30 puntos básicos cada trimestre) y mantenerlo en ese nivel durante los tres años siguientes del ejercicio de previsión, para retornar a su valor inicial, más allá del horizonte de previsión (con el mismo perfil que al aumentar).

Según los resultados detallados en el Cuadro 5.2.1.1, el PIB podría caer alrededor de un 0,6% respecto a su nivel del escenario base al final del periodo de proyección, lastrado por la peor evolución de la demanda interna.

El menor crecimiento afecta a las variables fiscales. En primer lugar, aumentaría el déficit público por la menor recaudación fiscal y el mayor gasto en prestaciones sociales en un entorno donde la demanda interna y la creación de empleo se resienten. Además, la elevación de tipos implica mayores pagos por intereses²⁸. Como la deuda pública tiene un período medio hasta el vencimiento superior a los siete años, un aumento de 120 puntos básicos en los tipos de interés tardaría bastantes años en trasladarse totalmente al coste de financiación. Al final del periodo de previsión el déficit y la deuda públicos son superiores a los del escenario base en 0,4 y 1,8 puntos porcentuales de PIB, respectivamente.

Cuadro 5.2.1.1. Efecto de un aumento de 120 puntos básicos del tipo de interés
Desviaciones acumuladas sobre el escenario base (EREMS)

	T	T+1	T+2	T+3	Leyenda
PIB real	-0,6	-0,3	-0,5	-0,6	1
Consumo privado	-0,9	-0,9	-0,9	-0,8	1
ingresos públicos	-2,2	-1,2	-1,0	-0,7	1
Saldo público (% del PIB)	-0,7	-0,3	-0,4	-0,4	2
Deuda pública (% del PIB)	-0,7	-1,0	-1,4	-1,8	2
Empleo (horas trabajadas)	-1,2	0,0	-0,1	-0,2	1
Fuente:Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital					

5.2.2. Cambio en el crecimiento económico de los socios comerciales

Se ha analizado con EREMS el efecto sobre los principales agregados macroeconómicos de una demanda de exportación 4 puntos porcentuales inferior a la supuesto en el escenario base. Este shock se produciría gradualmente en los primeros cuatro trimestres y se mantiene en ese nivel los tres últimos años del ejercicio de previsión, para retornar gradualmente a su valor inicial más allá del horizonte de previsión.

²⁸ El modelo EREMS sobreestima el efecto del tipo de interés sobre los pagos por intereses, porque considera que toda la deuda se refinancia cada año. En el cuadro se ha corregido el efecto sobre el déficit público teniendo en cuenta la duración de la deuda pública, cuyo vencimiento medio supera actualmente los siete años.

²⁹ Los significados de las leyendas son los siguientes:

- 1 Tasa de desviación respecto al Estado Estacionario (EE)
- 2 Desviaciones respecto al EE (variables en ratios respecto al PIB)
- 3 Desviación respecto al EE
- 4 Tasa de desviación respecto al EE (horas * tasa de empleo)

Según los resultados detallados en el Cuadro 5.2.2.1., el PIB podría caer alrededor de un 0,6% respecto a su nivel del escenario base el primer año y un 0,1% al final del periodo de proyección, siendo en este caso la demanda externa la causa fundamental.

El déficit seguiría una trayectoria paralela a la del PIB, mientras que el aumento de la deuda tendría un carácter más estructural.

Cuadro 5.2.2.1. Efecto de una caída de 4 puntos porcentuales en el crecimiento de la demanda de exportación

Desviaciones acumuladas sobre el escenario base (EREMS)

	T	T+1	T+2	T+3	Leyenda
PIB agregado	-0,6	-0,1	-0,1	-0,1	1
Consumo privado agregado	-0,4	-0,3	-0,3	-0,3	1
Gasto Público	0,0	0,0	0,0	0,0	2
Déficit público	-0,4	0,0	0,0	-0,1	2
Deuda pública (bonos públicos)	0,6	0,7	0,7	0,9	1
Horas trabajadas agregadas	-1,2	-0,1	0,0	0,0	1

Fuente:Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital

5.2.3. Cambio en el precio del petróleo

Se ha analizado con el modelo REMS el efecto sobre los principales agregados macroeconómicos de una evolución de los precios del petróleo que se desvía del escenario actual en 10\$ barril todos los años, retornando el precio al nivel del escenario base en 2024 el año 2025 y manteniéndose en ese nivel en años sucesivos

Cuadro 5.2.3.1. Hipótesis de evolución del precio del crudo en euros

Desviaciones acumuladas sobre el escenario base (REMS 2)

	2020	2021	2022	2023	2024
Escenario de base (\$/barril)	42,30	60,80	58,20	56,70	56,00
Escenario de base (€/barril)	37,11	50,67	48,50	47,25	46,67
Escenario alternativo (\$/barril)	42,30	70,80	68,20	66,70	66,00
Escenario alternativo (€/barril)	37,11	59,00	56,83	55,58	55,00

Fuente:Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital

Según los resultados detallados en el Cuadro 5.2.3.1, el PIB podría caer alrededor de 0,8 puntos porcentuales respecto a su nivel del escenario base al final del periodo de proyección, en t+3. Las variables fiscales también se verían perjudicadas por este escenario más adverso, aunque en menor medida que en los otros dos escenarios. Al final del periodo de previsión, el déficit y la deuda públicos son superiores a los del escenario base en 0,1 y 0,3 puntos porcentuales del PIB, respectivamente.

Cuadro 5.2.3.2. Efecto de un aumento del precio del petróleo de 10 dólares/barril
Desviaciones acumuladas sobre el escenario base (REMS 2)

	T	T+1	T+2	T+3	Leyenda
PIB	-0,3	-0,7	-0,8	-0,8	1
Ingresos públicos (netos de transferencias de suma fija)	0,0	0,0	0,1	0,1	2
Gasto público	-0,1	0,0	0,0	0,0	2
Saldo público	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	2
Stock de deuda pública	0,0	0,1	0,2	0,3	2
Empleo equivalente	-0,2	-0,4	-0,3	-0,2	4
Tasa de empleo	-0,2	-0,7	-0,7	-0,5	1

Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital

5.3. Comparación de previsiones económicas y realización

Por tercer año consecutivo y en aplicación de lo establecido en el Real Decreto 337/2018, de 25 de mayo, sobre los requisitos aplicables a las previsiones macroeconómicas y presupuestarias se valoran retrospectivamente las previsiones de los cinco últimos años con objeto de determinar si existe un sesgo importante y sistemático en las previsiones de alguna variable en cuatro años consecutivos³⁰.

Antes de examinar la diferencia entre previsiones y realizaciones de las magnitudes que se incluyen en el escenario macroeconómico que acompaña a la Actualización del Programa de Estabilidad, conviene valorar el grado de cumplimiento de las hipótesis en las que se apoyaron las previsiones. Las hipótesis proceden de varias fuentes. La primera, la Comisión Europea, fija una serie de hipótesis comunes para garantizar que los Programas de Estabilidad de todos los Estados Miembros sean comparables al usar los mismos supuestos sobre tipos de interés a corto y a largo (estos se ajustan para tomar en cuenta la situación española), crecimiento de la zona euro y crecimiento del resto del mundo. En el caso de los tipos de cambio y los precios del petróleo, se considera la media de los diez últimos días de negociación anteriores al cierre de la información utilizada para realizar las previsiones, y se supone que el valor medio de estas variables aproxima razonablemente su valor en el resto del año. Finalmente, el crecimiento de los mercados españoles se aproxima a partir de la previsión más reciente del FMI sobre el crecimiento de las importaciones de las distintas economías del mundo, ponderadas por el peso de cada país en la exportación española.

³⁰ Los detalles metodológicos sobre la determinación de este sesgo pueden consultarse en el apartado 9.1 de la Actualización del Programa de Estabilidad 2019-2022, por lo que en aras de la brevedad no se repiten en esta Actualización.

Cuadro 5.3.1. Comparación de las hipótesis con la evolución efectiva
Variación anual en % salvo indicación en contrario

	2016			2017			2018			2019			2020		
	Hip.	Real	Dif	Hip.	Real	Dif	Hip.	Real	Dif	Hip.	Real	Dif	Hip.	Real	Dif
Tipos de interés a corto plazo (euríbor a tres meses)	-0,30	-0,26	-0,04	-0,30	-0,30	0,00	-0,33	-0,32	-0,01	-0,31	-0,36	0,05	-0,35	-0,40	0,05
Tipos de interés a largo (deuda pública a 10 años, España)	1,68	1,40	0,28	1,74	1,74	0,00	1,62	1,42	0,20	1,26	0,66	0,60	0,98	0,00	0,98
Tipo de cambio (dólares/euro)	1,09	1,11	-0,02	1,07	1,13	-0,06	1,23	1,18	0,05	1,13	1,12	0,01	1,09	1,14	-0,05
Tipo de cambio efectivo nominal zona euro (% variación)	1,16	2,69	-1,53	0,53	2,08	-1,55	4,70	4,84	-0,14	-1,60	-2,61	1,01	NA	NA	NA
Crecimiento del PIB Mundial, excluida la UE	3,40	3,20	-0,20	3,70	3,89	0,19	4,21	3,90	-0,31	3,60	3,00	-0,60	-2,90	-2,40	0,50
Crecimiento del PIB de la zona euro	1,40	1,80	0,40	1,70	2,50	0,80	2,37	1,80	-0,57	1,20	1,20	0,00	-7,50	-9,10	-1,60
Volumen de importaciones mundiales, excluida la UE	2,20	0,90	-1,30	3,00	5,13	2,13	5,00	4,70	-0,30	3,00	2,38	-0,62	NA	NA	NA
Mercados españoles de exportación	4,10	2,94	-1,16	3,59	4,40	0,81	4,50	3,00	-1,50	2,60	2,38	-0,22	-10,68	-10,08	0,60
Precio del petróleo (Brent, dólares/barril)	39,70	44,80	-5,10	53,50	54,20	-0,70	67,70	71,50	-3,80	68,90	64,10	4,80	38,40	42,30	-3,90
Precio del petróleo (Brent, euros/barril)	36,42	40,36	-3,94	50,00	47,96	2,04	55,04	60,59	-5,55	60,97	57,23	3,74	35,23	37,11	-1,88
Las celdas marcadas en gris se corresponden con las hipótesis que han resultado ser optimistas respecto a lo observado pues de haberse cumplido podría esperarse una mayor tasa de crecimiento de las variables que determinan el PIB real o nominal. Los valores positivos en la columna "Comparativa" señalan que la variable ha presentado un comportamiento más favorable que el supuesto, mientras que los signos negativos señalan un comportamiento menos favorable. .															

En el cuadro 5.3.1 aparecen marcadas en gris las celdas para las que las hipótesis han resultado optimistas respecto a lo observado, pues si se hubiera cumplido la hipótesis podría esperarse un mayor crecimiento del PIB real o nominal.

Como se observa en el cuadro 5.3.1, las hipótesis sobre los tipos de interés han resultado razonablemente cercanas a los valores observados. Las hipótesis sobre la evolución del tipo de cambio euro dólar han resultado ligeramente optimistas en 2018 y 2019 y, por el contrario, el euro ha sufrido una apreciación en términos de tipo de cambio efectivo nominal algo superior a la esperada en tres de los cinco años examinados. Por su parte, el crecimiento observado del PIB mundial, excluida la UE, ha sido inferior a lo supuesto en tres años. De modo similar, el crecimiento de los mercados fuera de la UE ha resultado ser inferior a las hipótesis todos los años analizados, excepto en 2017, mientras que el crecimiento de los mercados españoles ha superado la hipótesis en 2017 y 2020. Finalmente, en el caso del precio del petróleo, se observa una desviación desfavorable en 2016, 2017 y 2018 del precio expresado en dólares. Sin embargo, en este caso la variable relevante es el precio en euros del barril de Brent y no en dólares, pues refleja el cambio de costes de los agentes de la economía española respecto a las correspondientes previsiones, por lo que solo en los años 2016, 2018 y 2020 han resultado optimistas.

En todo caso, no se observa un error sistemático en las hipótesis y el signo de las diferencias parece responder a errores aleatorios.

La incertidumbre que marcó el año 2020, en especial en los meses de marzo y abril dificultó disponer de hipótesis contrastadas. Como consecuencia, para dos variables (tipo de cambio efectivo del euro y crecimiento de las exportaciones mundiales, excluida la UE) no se incluyó una hipótesis en la Actualización del Programa de Estabilidad de 2020.

Esta incertidumbre obligó también a cambiar el panel de Funcas que se usa como referencia para las publicaciones. En anteriores actualizaciones se tomaba como referencia el panel de Funcas de marzo, pero en 2020 el panel de marzo no tomaba en

cuenta los efectos de la pandemia que han sido determinantes en la evolución del año. Por esta razón y excepcionalmente esta Actualización compara las previsiones con el panel de mayo de 2020. Hay que señalar para valorar esta comparación que entre los meses de abril y mayo la percepción de la situación era muy fluida y disponer de algunas semanas más para formular las previsiones permitió tener en cuenta información adicional tanto sobre la evolución de la pandemia como de varias medidas de política económica que se adoptaron en esas fechas.

Las semanas adicionales no permitieron disipar totalmente la incertidumbre del momento como muestra la amplitud del intervalo intercuartílico de las previsiones de crecimiento del PIB (de -8,46 a -10,50%) que sin embargo no fue suficientemente amplio para recoger el resultado final (-10,84%).

En el cuadro 5.3.2. se comparan los resultados de las previsiones del primer año de cada Programa de Estabilidad con los resultados de la primera Contabilidad Nacional Trimestral del año correspondiente, para no considerar diferencias debidas a revisiones posteriores de la Contabilidad Nacional. En este cuadro se muestran coloreadas en gris las celdas correspondientes a previsiones que han sido más favorables que la realización, con la salvedad de las fiscales, las de importaciones y las del paro, donde el criterio es resaltar las previsiones que implicarían un menor valor.

Cuadro 5.3.2. Sesgo de las previsiones
Variación anual en % salvo indicación en contrario

	2016		2017		2018		2019		2020	
	Prev	Real	Prev	Real	Prev	Real	Prev	Real	Prev	Real
1. PIB real	2,74	3,24	2,71	3,05	2,70	2,58	2,24	1,98	-9,22	-10,84
2. PIB nominal	3,70	3,55	4,24	4,04	4,26	3,59	3,88	3,59	-10,14	-9,89
Componentes del PIB real										
3. Gasto en consumo final nacional privado (*)	3,15	3,23	2,56	2,38	2,04	2,29	1,94	1,10	-8,82	-12,14
4. Gasto en consumo final de las AA.PP.	1,00	0,78	0,75	1,57	1,10	2,13	1,90	2,30	2,50	3,84
5. Formación bruta de capital fijo	5,60	3,11	2,82	5,01	4,68	5,26	4,04	1,79	-25,55	-11,37
6. Variación de existencias (% del PIB)	0,00	0,14	0,00	0,12	0,00	0,09	0,00	0,06	0,00	-0,33
7. Exportación de bienes y servicios	5,26	4,38	5,54	5,03	4,81	2,28	2,71	2,56	-27,07	-20,20
8. Importación de bienes y servicios	7,03	3,26	4,33	4,66	4,10	3,45	3,14	1,23	-31,04	-15,78
Contribuciones al crecimiento del PIB real										
9. Demanda nacional final	3,15	2,64	2,18	2,67	2,34	2,79	2,32	1,43	-9,72	-8,50
10. Variación de existencias	0,00	0,14	0,00	0,12	0,00	0,09	0,00	0,06	0,00	-0,33
Saldo exterior	-0,41	0,45	0,53	0,26	0,35	-0,30	-0,10	0,49	0,50	-2,02
Evolución de precios										
1. Deflactor del PIB	0,93	0,31	1,49	0,95	1,52	0,99	1,61	1,58	-1,02	1,07
2. Deflactor del consumo privado(*)	-0,15	-0,21	1,45	1,77	1,43	1,63	1,24	1,24	-1,50	0,17
3. Deflactor del consumo público	0,30	0,09	1,04	0,30	1,06	1,07	2,00	1,87	1,80	1,37
4. Deflactor de la formación bruta de capital fijo	0,78	1,51	2,84	1,84	2,40	1,92	2,47	4,83	-2,61	1,57
5. Deflactor de las exportaciones (bienes y servicios)	0,51	-1,12	2,88	2,50	1,23	1,18	1,47	0,29	-2,45	-0,87
6. Deflactor de las importaciones (bienes y servicios)	-1,96	-1,58	3,55	4,37	1,32	3,08	1,58	1,21	-2,37	-2,21

Mercado de trabajo										
1. Ocupados total (miles de personas)	2,74	2,68	2,80	2,59	2,58	2,15	2,00	2,09	-5,20	-4,16
2. Empleo equivalente a tiempo completo	2,50	2,85	2,45	2,81	2,50	2,52	2,10	2,26	-9,70	-7,48
3. Empleo (miles de horas trabajadas)	3,00	2,33	2,75	1,69	2,00	2,80	2,70	1,51	-9,70	-12,08
4. Productividad por ocupado (miles de euros)	0,00	0,54	-0,09	0,45	0,12	0,43	0,23	-0,11	-4,24	-6,96
5. Productividad por ocupado a tiempo completo	0,23	0,37	0,25	0,23	0,19	0,06	0,14	-0,28	0,54	-3,63
6. Productividad por hora trabajada (euros)	-0,26	0,89	-0,04	1,34	0,68	-0,21	-0,45	0,46	0,54	-0,47
7. Remuneración por asalariado (miles euros)(**)	0,76	0,01	1,25	0,14	1,16	0,85	2,07	2,03	2,00	1,38
8. Coste Laboral Unitario	0,53	-0,36	1,00	-0,09	0,97	0,79	1,94	2,32	1,46	5,20
9. Remuneración de asalariados (millones de euros)	3,38	3,09	3,84	3,27	3,79	4,09	4,32	4,75	-8,00	-5,41
10. Tasa de paro (% de población activa)	19,86	19,63	17,50	17,22	15,51	15,25	13,76	14,10	19,01	15,53
SalDOS sectoriales % del PIB										
1. Cap.(+)/Nec.(-) de financiación frente al resto del mundo	2,43	2,04	2,02	1,98	1,92	1,47	1,19	2,35	1,75	1,11
Saldo operaciones corrientes con resto del mundo	1,73	1,88	1,89	1,76	1,71	0,94	0,69	2,02	1,38	0,66
- Saldo de intercambios exteriores de bienes y servicios	2,80	2,91	3,19	2,67	2,91	1,95	1,79	2,82	3,60	1,49
- Saldo de rentas primarias y transferencias corrientes	-1,06	-1,03	-1,30	-0,91	-1,20	-0,99	-1,10	-0,80	-2,22	-0,83
- Operaciones netas de capital	0,69	0,17	0,13	0,23	0,21	0,53	0,50	0,33	0,37	0,45
2. Cap.(+)/Nec.(-) de financiación del sector privado	6,07	6,58	5,16	5,10	4,15	3,95	3,23	5,17	12,09	11,42
3. Cap.(+)/Nec.(-) de financiación del sector público(*)	-3,65	-4,54	-3,14	-3,11	-2,24	-2,48	-2,04	-2,83	-10,34	-10,31

En esta primera aproximación, que solo aplica el principio de prudencia, se observa en general que los errores de previsión alternan su signo con algunas excepciones, concretamente, las exportaciones y su deflactor, la productividad por ocupado equivalente a tiempo completo y la remuneración por asalariado que presentan rachas de cuatro o cinco desviaciones consecutivas. Varias de estas desviaciones están asociadas al sector exterior y en algunos casos las desviaciones en las hipótesis pueden haber contribuido a reducir la precisión de las previsiones de las distintas Actualizaciones.

Sin embargo, el Real Decreto 337/2018, ya citado, concentra su atención en los sesgos importantes³¹, y su existencia durante cuatro años consecutivos implica que sea necesario revisar las técnicas de predicción para intentar evitarlos en el futuro. En el cuadro 5.3.3 los sesgos considerados importantes aparecen con la celda correspondiente coloreada en gris.

³¹ El sesgo es la diferencia entre el consenso del Panel de Funcas y la previsión de la actualización. Se consideran importantes los sesgos que resultan de una previsión fuera del intervalo intercuartílico del panel (o de un umbral estimado en función de la varianza de cada variable) y que no están justificadas ni por el principio de prudencia ni por una mejor aproximación a la realización de la variable.

Cuadro 5.3.3. Previsiones con sesgos importantes
Variación anual en % salvo indicación en contrario

	2016		2017		2018		2019		2020	
	Prev	Real	Prev	Real	Prev	Real	Prev	Real	Prev	Real
1. PIB real	2,74	3,24	2,71	3,05	2,70	2,58	2,24	1,98	-9,22	-10,84
2. PIB nominal	3,70	3,55	4,24	4,04	4,26	3,59	3,88	3,59	-10,14	-9,89
Componentes del PIB real										
3. Gasto en consumo final nacional privado (*)	3,15	3,23	2,56	2,38	2,04	2,29	1,94	1,10	-8,82	-12,14
4. Gasto en consumo final de las A.A.P.P.	1,00	0,78	0,75	1,57	1,10	2,13	1,90	2,30	2,50	3,84
5. Formación bruta de capital fijo	5,60	3,11	2,82	5,01	4,68	5,26	4,04	1,79	-25,55	-11,37
6. Variación de existencias (% del PIB)	0,00	0,14	0,00	0,12	0,00	0,09	0,00	0,06	0,00	-0,33
7. Exportación de bienes y servicios	5,26	4,38	5,54	5,03	4,81	2,28	2,71	2,56	-27,07	-20,20
8. Importación de bienes y servicios	7,03	3,26	4,33	4,66	4,10	3,45	3,14	1,23	-31,04	-15,78
Contribuciones al crecimiento del PIB real										
9. Demanda nacional final	3,15	2,64	2,18	2,67	2,34	2,79	2,32	1,43	-9,72	-8,50
10. Variación de existencias	0,00	0,14	0,00	0,12	0,00	0,09	0,00	0,06	0,00	-0,33
11. Saldo exterior	-0,41	0,45	0,53	0,26	0,35	-0,30	-0,10	0,49	0,50	-2,02
Evolución de precios										
1. Deflactor del PIB	0,93	0,31	1,49	0,95	1,52	0,99	1,61	1,58	-1,02	1,07
2. Deflactor del consumo privado	-0,15	-0,21	1,45	1,77	1,43	1,63	1,24	1,24	-1,50	0,17
3. Deflactor del consumo público	0,30	0,09	1,04	0,30	1,06	1,07	2,00	1,87	1,80	1,37
4. Deflactor de la formación bruta de capital fijo	0,78	1,51	2,84	1,84	2,40	1,92	2,47	4,83	-2,61	1,57
5. Deflactor de las exportaciones (bienes y servicios)	0,51	-1,12	2,88	2,50	1,23	1,18	1,47	0,29	-2,45	-0,87
6. Deflactor de las importaciones (bienes y servicios)	-1,96	-1,58	3,55	4,37	1,32	3,08	1,58	1,21	-2,37	-2,21
Mercado de trabajo										
1. Ocupados total (miles de personas)	2,74	2,68	2,80	2,59	2,58	2,15	2,00	2,09	-5,20	-4,16
2. Empleo equivalente a tiempo completo	2,50	2,85	2,45	2,81	2,50	2,52	2,10	2,26	-9,70	-7,48
3. Empleo (miles de horas trabajadas)	3,00	2,33	2,75	1,69	2,00	2,80	2,70	1,51	-9,70	-12,08
4. Productividad por ocupado (miles de euros)	0,00	0,54	-0,09	0,45	0,12	0,43	0,23	-0,11	-4,24	-6,96
5. Productividad por ocupado a tiempo completo	0,23	0,37	0,25	0,23	0,19	0,06	0,14	-0,28	0,54	-3,63
6. Productividad por hora trabajada (euros)	-0,26	0,89	-0,04	1,34	0,68	-0,21	-0,45	0,46	0,54	-0,47
7. Remuneración por asalariado (miles euros)(**)	0,76	0,01	1,25	0,14	1,16	0,85	2,07	2,03	2,00	1,38
8. Coste Laboral Unitario	0,53	-0,36	1,00	-0,09	0,97	0,79	1,94	2,32	1,46	5,20
9. Remuneración de asalariados (millones de euros)	3,38	3,09	3,84	3,27	3,79	4,09	4,32	4,75	-8,00	-5,41
10. Tasa de paro (% de población activa)	19,86	19,63	17,50	17,22	15,51	15,25	13,76	14,10	19,01	15,53
Saldos sectoriales % del PIB										
1. Cap.(+)/Nec.(-) de financiación frente al resto del mundo	2,43	2,04	2,02	1,98	1,92	1,47	1,19	2,35	1,75	1,11
Saldo operaciones corrientes con resto del mundo	1,73	1,88	1,89	1,76	1,71	0,94	0,69	2,02	1,38	0,66
- Saldo de intercambios exteriores de bienes y servicios	2,80	2,91	3,19	2,67	2,91	1,95	1,79	2,82	3,60	1,49
- Saldo de rentas primarias y transferencias corrientes	-1,06	-1,03	-1,30	-0,91	-1,20	-0,99	-1,10	-0,80	-2,22	-0,83
- Operaciones netas de capital	0,69	0,17	0,13	0,23	0,21	0,53	0,50	0,33	0,37	0,45
2. Cap.(+)/Nec.(-) de financiación del sector privado	6,07	6,58	5,16	5,10	4,15	3,95	3,23	5,17	12,09	11,42
3. Cap.(+)/Nec.(-) de financiación del sector público	-3,65	-4,54	-3,14	-3,11	-2,24	-2,48	-2,04	-2,83	-10,34	-10,31

Fuente:Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital

Con esta comparación en los casos en que había cuatro o más predicciones sesgadas consecutivas, exportaciones de bienes y servicios, deflactor de exportaciones de bienes

y servicios, deflactor de importaciones de bienes y servicios personas ocupadas y remuneración por asalariado, se observa que el número de sesgos importantes se reduce y no hay ningún caso de cuatro sesgos importantes consecutivos.

En 2020 los principales sesgos importantes se registraron en la demanda de consumo privada y pública y en las importaciones, que se vieron arrastradas a la baja por las previsiones de exportaciones e inversión. En el caso del mercado laboral los errores de previsión se deben fundamentalmente a la dificultad en prever el total de horas trabajadas por los ocupados, cuya caída fue superior a la esperada y que posiblemente refleja los efectos de las medidas de flexibilización del mercado laboral que han permitido que la caída del PIB se haya traducido en una reducción del empleo muy inferior a la experimentada en ocasiones anteriores.

6. LA SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

6.1. Proyecciones presupuestarias a largo plazo

A largo plazo, la evolución de determinadas partidas del gasto público está determinada por el envejecimiento que experimentará la población española. Los gastos en pensiones³², sanidad, cuidados de larga duración y educación son especialmente susceptibles a los cambios en el tamaño y la estructura de edad de la población. Como generalmente la inercia demográfica es alta, evaluar los cambios en las proyecciones de gasto de estos componentes permite anticipar las inercias en el gasto futuro que deben tenerse en cuenta en el diseño de la política fiscal. El informe de envejecimiento (Ageing Report) es un informe elaborado por la Comisión Europea con la colaboración de los estados miembro y publicado cada tres años que aborda pormenorizadamente estas cuestiones. En este apartado se analizan las proyecciones presupuestarias del gasto ligado al envejecimiento empleando los nuevos resultados del Ageing Report 2021, que en la fecha de envío de esta Actualización aún está pendiente de publicación.

Las últimas proyecciones demográficas de Eurostat prevén que la población de España se mantendrá relativamente estable entre 2020 y 2070 al tiempo que experimentará un intenso proceso de envejecimiento. Las proyecciones de Eurostat³³ atribuyen a España en 2070 la segunda menor tasa de fertilidad de la UE (1,49 hijos por mujer frente a 1,27 en 2019) y la mayor esperanza de vida (87,1 años para hombres y 91,4 para mujeres frente a 81,2 y 86,8 respectivamente en 2019) que resultan en un crecimiento vegetativo negativo para todo el periodo. Sin embargo, los flujos netos migratorios positivos (cerca de 200.000 personas por año) permiten compensar el crecimiento vegetativo negativo entre 2020 y 2045, de manera que la población agregada se proyecta que crezca hasta los 49,5 millones. Posteriormente, la estabilización proyectada de los flujos migratorios en el entorno de las 175.000 personas por año y el incremento de los fallecimientos en una población más envejecida se espera que provoquen una caída de la población para volver en 2070 aproximadamente al nivel de población actual (47 millones).

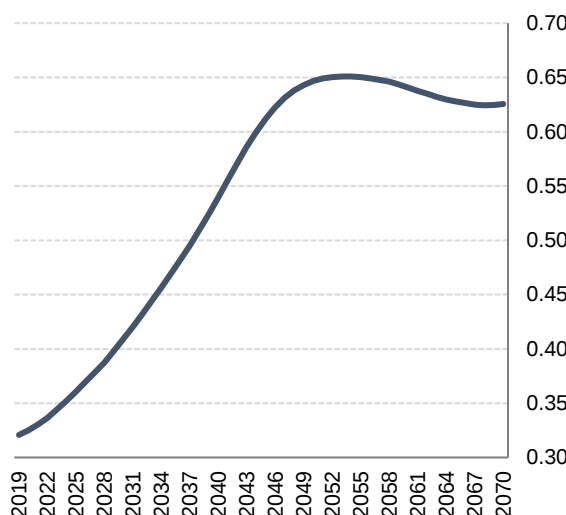
Las tendencias anteriores implican un rápido proceso de envejecimiento de la población española en las próximas décadas. Este proceso queda resumido en la ratio de dependencia, que compara el número de personas mayores de 65 años con el número de personas entre 20 y 64 años. Las nuevas proyecciones de Eurostat prevén que la tasa de dependencia española se doble en la próximas tres décadas desde el 32,1 % en 2019 hasta el 65% en 2050 para mantenerse relativamente estable en esos niveles a partir de 2050. Además, la incertidumbre sobre el incremento de la tasa de dependencia es relativamente baja. Incrementos rápidos y sustanciales de la tasa de fertilidad son infrecuentes y, además, tardarían al menos dos décadas en trasladarse a la ratio de dependencia. Las tasas de mortalidad que determinan la esperanza de vida son también relativamente estables en el tiempo y su tendencia en todo caso es a la baja (salvando situaciones extraordinarias como la actual pandemia). La mayor fuente de incertidumbre de las proyecciones demográficas proviene de las estimaciones

³² En este capítulo se entiende por gasto en pensiones el gasto en pensiones de jubilación, incapacidad permanente, viudedad, orfandad y favor de familiares correspondiente al sistema de la Seguridad Social, Clases Pasivas y pensiones no contributivas.

³³ Para un análisis detallado de las proyecciones demográficas de Eurostat, ver The 2021 Ageing Report. Underlying Assumptions and Projection Methodologies. Institucional Paper 142, November 2020. Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Commission.

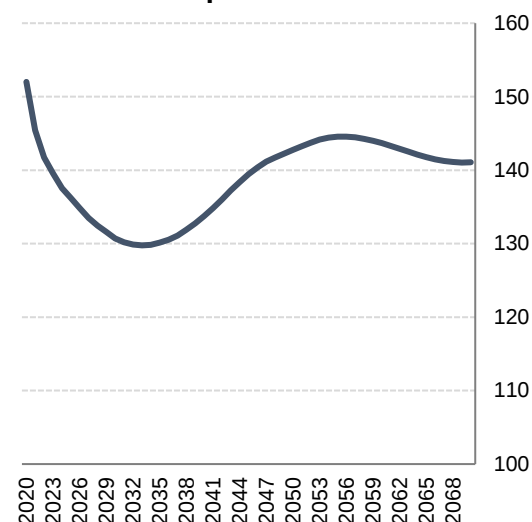
sobre los flujos netos de inmigración, pero su capacidad para mejorar las tasas de dependencia es transitoria. En primer lugar, por la tendencia observada en las tasas de fertilidad de la población inmigrante a converger a las tasas del país receptor. En segundo lugar, por el propio envejecimiento de la población inmigrante. Una segunda ratio relevante en términos presupuestarios es la tasa económica de dependencia, que expresa la población no empleada en porcentaje de la empleada (con edades comprendidas entre los 20 y los 74 años). A diferencia de la tasa de dependencia, esta ratio se ve también influida por factores económicos como la evolución de la tasa de actividad, que contribuyen al retorno al final del periodo de proyección a niveles similares a los actuales

Gráfico 6.1.1. Evolución proyectada de la tasa de dependencia



Fuente: Ageing Report 2021

Gráfico 6.1.2. Evolución proyectada de la tasa económica de dependencia



Fuente: Ageing Report 2021

Las proyecciones de gasto ligado al envejecimiento incorporan supuestos macroeconómicos, institucionales y de política económica además del escenario demográfico comunes a todos los Estados miembros. La evolución del PIB potencial viene determinada por la variación en la población ocupada y la productividad del trabajo. Estos elementos están, a su vez, influidos por supuestos con respecto a las tasas de actividad y desempleo, la evolución de la productividad total de los factores³⁴ y la dotación de capital por ocupado. Además, las proyecciones se realizan bajo el supuesto de legislación constante. Este supuesto es especialmente relevante en el caso de la proyección del gasto en pensiones y conlleva operar con la legislación de pensiones en vigor en el momento de cálculo de las proyecciones. En concreto, esto significa que el gasto en pensiones se ha proyectado estimando el efecto del despliegue completo de la reforma paramétrica de las pensiones de 2011 hasta el año 2027 y aplicando el Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP) desde el año 2022 y el factor de sostenibilidad desde 2023³⁵. Para cumplir con el principio de legislación

³⁴ Para un análisis detallado del escenario macroeconómico, ver The 2021 Ageing Report. Underlying Assumptions and Projection Methodologies.

³⁵ Para los años 2020 y 2021 se han empleado los índices de actualización de las pensiones

constante que deben aplicar todos los Estados miembros son necesarios estos supuestos, aunque se da la paradoja de que difieren del curso de acción acordado recientemente en el marco del diálogo social, siguiendo la recomendación del Pacto de Toledo, de asegurar el poder adquisitivo de las pensiones, derogando el IRP.

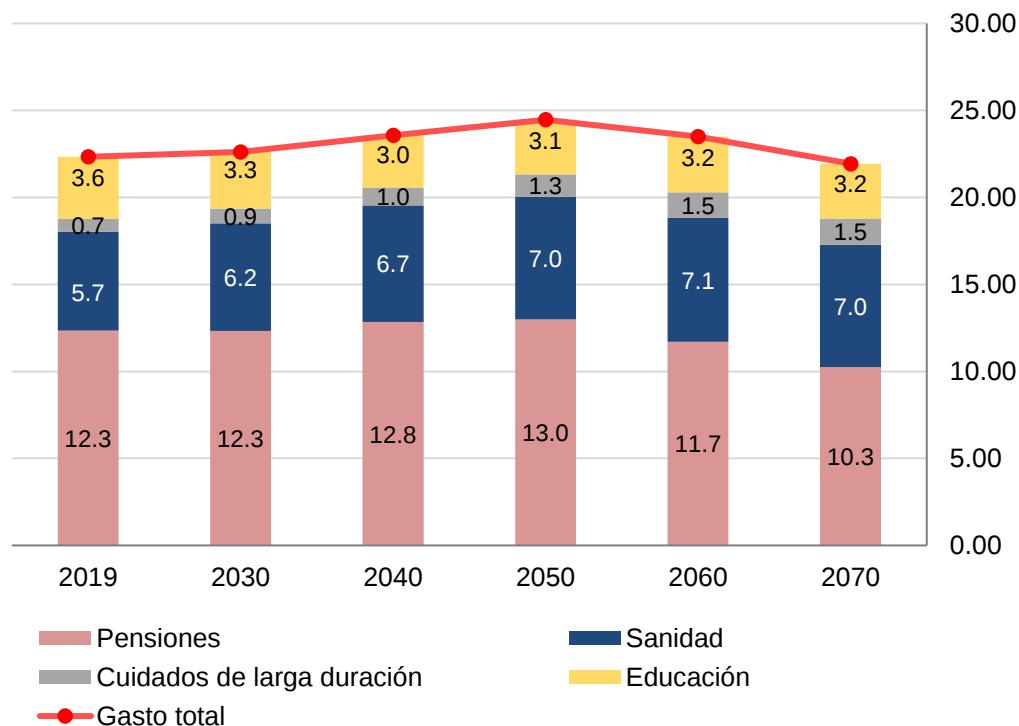
**Cuadro 6.1.1. Proyecciones 2019-2070 del gasto asociado al envejecimiento
% del PIB**

	Incremento 2019-2070	2019	2030	2040	2050	2060	2070
GASTO TOTAL (1+2+3+4)	-0,4	22,3	22,6	23,6	24,5	23,5	21,9
1. Gasto en pensiones	-2,1	12,3	12,3	12,8	13,0	11,7	10,3
Pensiones de jubilación y jubilación anticipada ^(a)	-0,9	9,0	9,4	10,2	10,6	9,3	8,1
Pensiones de incapacidad	-0,3	1,1	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8
Otras Pensiones (viudedad y a favor de familiares)	-0,9	2,2	2,0	1,8	1,7	1,5	1,3
2. Gasto en sanidad	1,3	5,7	6,2	6,7	7,0	7,1	7,0
3. Gasto en cuidados de larga duración	0,8	0,7	0,9	1,0	1,3	1,5	1,5
4. Gasto en educación	-0,4	3,6	3,3	3,0	3,1	3,2	3,2
Pro memoria: Hipótesis del ejercicio							
Crecimiento PIB potencial ^(b)	1,4	1,7	1,6	1,4	1,4	1,5	1,3
Crecimiento de la productividad del trabajo ^(b)	1,5	0,6	1,1	1,8	1,7	1,6	1,5
Tasa de actividad hombres (20-64)	0,6	84,2	85,1	85,0	85,3	85,0	84,8
Tasa de actividad mujeres (20-64)	5,1	73,8	78,3	79,3	79,3	79,0	78,9
Tasa de actividad total (20-64)	2,8	79,0	81,7	82,2	82,3	82,0	81,8
Tasa de paro (15-64)	-7,2	14,2	14,2	10,6	7,2	7,0	7,0
Población mayor de 64/población 20-64	30,5	32,1	40,9	54,0	64,7	64,1	62,5
(a) Incluye pensiones mínimas y pensiones no contributivas.							
(b) La columna Incr. 2019-2070 proporciona la media aritmética en el crecimiento del período.							
Fuentes: Ageing Report 2021, Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, OCDE, UOE, ESSPROS.							

El gasto público total asociado al envejecimiento de la población se situaría al final del período de proyección en niveles cercanos al 22% del PIB. En su evolución, se diferencian dos periodos ligados a la evolución de la tasa de dependencia. La mayor presión al alza en el gasto se observa entre 2030 y 2050, cuando se proyecta un aumento de cerca de dos puntos porcentuales. Esta tendencia coincide en el tiempo con el incremento de la tasa de dependencia como consecuencia de la jubilación de las generaciones del *baby boom*. Esto contrasta con la caída del gasto ligado al envejecimiento de similar magnitud en el período comprendido entre 2050 y 2070.

observados. El factor de sostenibilidad se aplica desde 2023 por ser la fecha límite que fija actualmente la Ley General de la Seguridad Social para el comienzo de su aplicación.

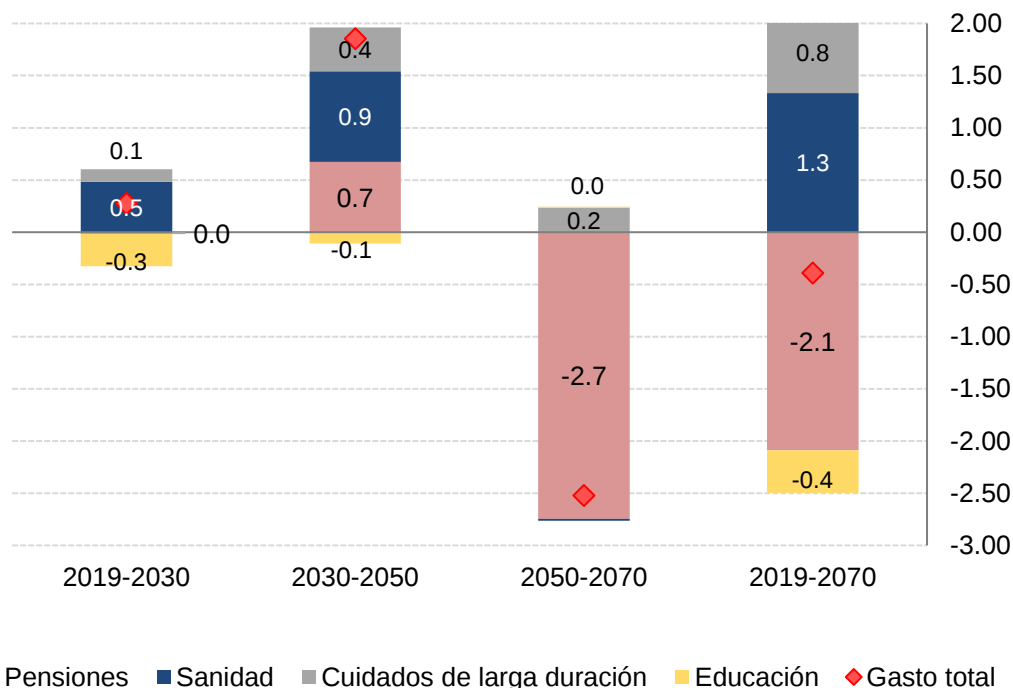
Gráfico 6.1.3. Evolución del gasto total ligado a envejecimiento y de sus componentes
% del PIB



Fuente: Ageing Report 2021 (pendiente de publicación)

Si bien el peso del gasto asociado al envejecimiento se mantiene relativamente estable a lo largo del período, se observa un cambio en su composición. Por un lado, el gasto en educación y, sobre todo, en pensiones experimentan una contracción entre el principio y el final del período. No obstante, la caída del gasto en educación se produce fundamentalmente en las décadas hasta 2050 mientras que la del gasto en pensiones ocurre a partir de ese momento. Por otro lado, el gasto en cuidados de larga duración y el gasto en sanidad ganan peso de manera continua hasta el horizonte de proyección. De nuevo, hay algunas diferencias en este caso en los perfiles temporales. Mientras que el gasto en sanidad se mantiene estable a partir de 2050, una vez que ha finalizado la presión al alza derivada del envejecimiento de la generación del baby-boom, el gasto en cuidados de larga duración continúa su tendencia creciente. La razón es que el gasto sanitario per cápita crece con la edad de los pacientes en mayor medida que el gasto en dependencia. Esto se debe a que, entre la población dependiente, los jóvenes presentan enfermedades y discapacidades que requieren más tratamientos (y que generan más gasto) comparado con la población joven en general.

Gráfico 6.1.4. Variación del peso del gasto total ligado a envejecimiento y de sus componentes sobre el PIB
p.p. del PIB



Fuente: Ageing Report 2021 (pendiente de publicación)

Por componentes, el gasto en pensiones es la principal partida del gasto ligado al envejecimiento de la población. Con los supuestos demográficos, macroeconómicos e institucionales mencionados previamente, el gasto en pensiones proyectado aumentaría hasta el 13% del PIB en 2050 para descender posteriormente hasta el 10,3% en 2070. En este proceso, aumentaría el porcentaje de pensionistas de jubilación sobre el total.

La evolución proyectada del gasto en pensiones está influida por el supuesto de legislación constante empleado y viene explicada fundamentalmente por dos fuerzas de signo opuesto. Por un lado, el envejecimiento de la población que presiona el gasto al alza y, por otro lado, una reducción de la tasa de sustitución (ratio entre la pensión media y el salario medio en la economía) que lo compensa, entre otros factores, por el efecto del IRP. El efecto demográfico que presiona el gasto al alza se concentrará en las tres próximas décadas y es consecuencia de la jubilación de las cohortes de trabajadores del *baby boom* y del incremento de la tasa de dependencia. Con efecto opuesto, se proyecta una caída de la tasa de sustitución desde el 60% en 2019 hasta el entorno del 30% en 2070. Esta caída paliaría el efecto demográfico hasta 2050 y lo compensaría en las dos últimas décadas, con la caída del gasto en pensiones sobre el PIB apuntada. La caída de la tasa de sustitución es el resultado, entre otros factores, del efecto del IRP (que se estima se mantenga en el suelo del 0,25% durante todo el horizonte de proyección), del factor de sostenibilidad y del incremento del número de pensionistas cuya pensión se proyecta que quede topada por el nivel de la pensión máxima.

El gasto sanitario constituye la segunda partida con mayor peso en el gasto asociado al envejecimiento, representando el 25% del total en 2019. En líneas generales, se observa una tendencia creciente de este componente que pasa del 5,89% del PIB en 2019 al 7,03% en 2070. El coste de los servicios sanitarios depende de distintos factores como la edad de los pacientes, su estado de salud, el tipo de tratamiento que reciben, la evolución de la tecnología sanitaria, los costes salariales de los servicios sanitario y factores institucionales. En el caso español, el incremento de la esperanza de vida y el envejecimiento de la población proyectados son la principal causa del crecimiento del gasto sanitario, al aumentar el número de años que en promedio las personas reciben atención sanitaria y aumentar la concentración de pacientes en tramos de edad donde el coste de prestación de servicios sanitarios es mayor. En concreto, el gasto sanitario per cápita es especialmente elevado en individuos con más de 60 años. Esta circunstancia explicaría el crecimiento del gasto sanitario en el período 2030-2050 (+0,83 p.p), que coincide con la llegada de la generación del *baby-boom* a dichos perfiles de edad. De hecho, finalizado este proceso de envejecimiento de los *baby-boomers*, se observa cierta estabilización del gasto sanitario.

El gasto en cuidados de larga duración experimenta un aumento ininterrumpido durante toda la serie, alcanzando en el año 2070 el 1,5% del PIB, 0,77 puntos porcentuales más que al inicio del período. El envejecimiento de la población genera un aumento de la tasa de dependencia y, por ende, de la demanda de este tipo de cuidados. No obstante, la relación entre gasto y envejecimiento es más difusa que en los componentes anteriores. Esto se debe a que, si bien los mayores de 75 años son los principales demandantes de cuidados a largo plazo, el coste per cápita para este grupo de edad suele ser inferior al de grupos poblacionales más jóvenes, quienes, si requieren de estos servicios, suele ser por padecer enfermedades más severas y costosas de tratar. De igual forma, la baja tasa de fertilidad afecta a la evolución de esta partida, pues limita la posibilidad de recibir cuidados informales de los descendientes y lleva a la población a demandar servicios proporcionados por el sector público.

El gasto en educación es el componente que muestra una mayor estabilidad a lo largo de la serie, reduciendo su peso en el período 2019-2070 en 0,41 pp. Este descenso viene causado fundamentalmente por el menor número de jóvenes proyectado para las próximas décadas como consecuencia de las tasas de fertilidad relativamente bajas para España. Dado que este grupo poblacional es el principal demandante de servicios educativos, y que el supuesto de política constante implica en este caso el mantenimiento de la ratio de estudiantes por profesor, el menor número de jóvenes genera una presión a la baja en el numerador en la ratio entre gasto en educación y PIB (*student effect*). Por otro lado, en el escenario central la tasa de escolarización para tramos de educación no obligatoria está correlacionada negativamente con las tasas de actividad en esos tramos de edad. Así, en un escenario alternativo en el que la tasa de escolarización en los niveles educativos no obligatorios (*ISCED levels 3-8*) convergiera al nivel de los Estados miembros de la UE con tasas más altas, el efecto del descenso del número de jóvenes sobre el gasto en educación se mitigaría al incrementarse la proporción de jóvenes en el sistema educativo cursando enseñanzas no obligatorias.

6.2. Estrategia a largo plazo: medidas en materia del sistema de pensiones, sanidad y salud pública

A medio plazo, las políticas en materia de pensiones y sanidad pretenden **garantizar la universalidad, calidad y suficiencia de las prestaciones que sea compatible con la sostenibilidad financiera**. En el ámbito de las pensiones, este objetivo se plasmará en la reforma del sistema que en el momento de remisión de esta actualización del Programa de Estabilidad se encuentra en fase de negociación con los interlocutores sociales. En el ámbito sanitario, junto a las medidas que pretenden seguir mejorando las prestaciones del sistema se incluyen otras encaminadas a garantizar su sostenibilidad financiera, como el plan de racionalización del consumo de productos farmacéuticos. En el presente epígrafe se describen en mayor detalle los principales elementos de ambas políticas, que también están detallados en el Plan nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

6.2.1. Reforma del sistema de pensiones

La reforma del sistema de pensiones está orientada a **asegurar la sostenibilidad financiera del sistema en el corto, medio y largo plazo, al tiempo que garantiza el mantenimiento del poder adquisitivo y preserva la función de protección frente a la pobreza, así como la equidad intergeneracional**. La consecución de estos objetivos se realiza en el marco establecido por las recomendaciones del Pacto de Toledo aprobadas en noviembre de 2020 con una amplísima mayoría. De esta forma se recupera la senda marcada por la reforma de 2011 que, gracias al consenso político y social con el que contó, hoy se encuentra plenamente consolidada sin perjuicio de su despliegue progresivo.

Las principales medidas que integran esta reforma se agrupan en dos grandes bloques cuyo contenido está siendo objeto de negociación con los interlocutores sociales y que se exponen en el componente 30 (Sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo) del Plan nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Siguiendo un criterio cronológico, dentro de un primer bloque se encuadran las siguientes medidas:

- **La garantía legal del mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones**, para lo cual se deroga el Índice de Revalorización de Pensiones introducido por la reforma de 2013 y se sustituye por una nueva regla de revalorización que toma como referencia la inflación del año anterior preservando así el poder de compra de los pensionistas.
- **La culminación de la separación de fuentes de financiación de la protección contributiva y no contributiva** para recuperar el equilibrio financiero en el corto plazo del sistema de Seguridad Social. Al respecto ya se han tomados medidas en esta dirección en el presupuesto 2021 y el proceso terminará en el 2023.

Obviamente, esta modificación no resuelve las necesidades financieras del Estado en su conjunto, pero sirve para trasladar tales necesidades a un ámbito en el que existen instrumentos que permiten colmar la insuficiencia de recursos sin recurrir en exclusiva a un aumento de los costes laborales que resulta contraproducente en el contexto de los desequilibrios arrastrados por el mercado laboral. En particular, la recuperación del equilibrio permitirá afrontar en mejores

condiciones los desafíos del medio y largo plazo asociados al proceso de envejecimiento de la población y singularmente a la jubilación de la generación del baby boom.

- **El aumento de la edad efectiva de jubilación aproximándola a la edad legalmente establecida.** Como consideración previa, hay que tener en cuenta que en este momento se está completando el despliegue progresivo de la reforma consensuada de 2011 que en esta segunda mitad del periodo transitorio (2013-2027) gana intensidad en sus efectos. Paralelamente, la reforma recoge un conjunto de medidas que tratan de favorecer el retraso de la edad de jubilación a través de la creación de incentivos. En esta línea, se propone una modificación de los coeficientes reductores de la jubilación anticipada para eliminar distorsiones, incluyendo su carácter regresivo, y racionalizar el recurso a esta modalidad. Igualmente, se modifica la configuración de los incentivos de demora de la jubilación operando tanto en su grado de conocimiento por la población, en su diseño, y en las variables institucionales que dificultan su ejercicio. En coherencia, también se eliminan las cláusulas de jubilación forzosa pactadas en la negociación colectiva.

En un segundo bloque se integran estas otras medidas:

- **El diseño de un nuevo sistema de cotización para los trabajadores autónomos** que permita pasar progresivamente de un sistema basado en la libre elección de bases a otro como tome como referencia los rendimientos de la actividad. Esta modificación ha de llevar consigo un incremento de la recaudación, al tiempo que supondrá una mayor protección del colectivo logrando su equiparación con los trabajadores por cuenta ajena.
- **La adecuación del periodo de cómputo para el cálculo de la pensión a las nuevas carreras profesionales**, contemplando la posibilidad de elección de los años a integrar en la base reguladora, así como la revisión del procedimiento de integración de lagunas de cotización.
- **La derogación del factor de sostenibilidad y su sustitución por un nuevo mecanismo de equidad intergeneracional.** A través de este instrumento se persigue amortiguar el incremento del gasto derivado de la jubilación de los baby boomers preservando el equilibrio intergeneracional.
- **La adecuación de la base máxima del sistema**, a través de un incremento gradual de su cuantía acompañada de una adaptación de la pensión máxima.
- **La reforma e impulso de los sistemas complementarios de pensiones** a través de un nuevo marco jurídico que favorezca la promoción de planes de pensiones de empleo y que permita la creación de fondos de pensiones de promoción pública.

6.2.2. Medidas en materia de sanidad y salud pública

En el ámbito sanitario, el objetivo es fortalecer el Sistema Nacional de Salud para hacerlo más proactivo, resiliente y sostenible de modo que siga siendo un pilar del Estado del Bienestar. Esto implica que el sistema se oriente en mayor medida a las necesidades actuales y futuras de la población española, corrija las debilidades que la

fuerte tensión vivida ha mostrado y eleva su excelencia, equidad y cohesión social, garantizando al mismo tiempo su sostenibilidad.

Esta visión se traduce en las siguientes líneas de actuación, que se incluyen asimismo en el componente 18 (Renovación y ampliación de las capacidades del Sistema Nacional de Salud) del Plan nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia:

1. **El Fortalecimiento de la Atención Primaria y Comunitaria**, como eje vertebrador del sistema sanitario español, orientando la atención sanitaria hacia la salud de las personas y de las comunidades.
2. **Reforma del sistema de salud pública con el objetivo de reforzar la capacidad preventiva del sistema sanitario** para evitar la aparición de enfermedades, y también para mejorar la calidad de vida y favorecer la autonomía de las personas una vez aparecen las enfermedades. En este ámbito las áreas prioritarias son la lucha contra el tabaquismo y el alcohol, el abordaje de la obesidad y los estilos de vida saludable.
3. **Consolidación de la cohesión, la equidad y la universalidad**, mediante 1) la elaboración de una nueva ley que mejore la universalización de la atención sanitaria, la equidad y la cohesión social; 2) la reorientación de la atención de alta complejidad en el sistema sanitario, consolidando el modelo organizativo de centros de referencia y abordando la organización de la atención de la alta complejidad que no se atiende en los centros de referencia y 3) el incremento de la cartera común de servicios sanitarios públicos a prestar al conjunto de la ciudadanía, centrada principalmente en la salud bucodental y en la medicina personalizada de precisión.
4. **Aumento de capacidades de respuesta ante crisis sanitarias, para preparar al Sistema Nacional de Salud para responder ante amenazas sanitarias globales y mejorar su resiliencia**. Las medidas a desarrollar son: 1) la creación de un nuevo Centro Estatal de Salud Pública; 2) el establecimiento de una nueva red integrada de vigilancia de la salud pública; 3) desarrollo de medidas para reducir la resistencia a antibióticos; 4) el refuerzo de laboratorios y 5) la evaluación del desempeño del Sistema Nacional de Salud durante la pandemia.
5. **Refuerzo de las capacidades profesionales y reducción de la temporalidad**. Se prevé el desarrollo de las siguientes medidas: 1) la reforma de la Ley que regula el personal sanitario en España; 2) la mejora de su formación; 3) el desarrollo profesional y la recertificación de competencias y 4) reforzar las capacidades y competencias de los profesionales de la sanidad, con especial atención a la formación.
6. **Reforma de la regulación de medicamentos y productos sanitarios**. Esta reforma pretende actualizar el marco regulatorio español en relación con los medicamentos y productos sanitarios para adecuar la normativa a las necesidades y desafíos actuales y futuros en materia de política farmacéutica del Sistema Nacional de Salud. En particular, para adaptar el sistema a los nuevos avances científicos disruptivos, profundizar en medidas de racionalización del gasto farmacéutico, incentivar el uso racional de medicamentos y realizar cambios en función de la experiencia vivida desde el inicio de la pandemia.

7. **Estrategia de salud digital**, que pretende potenciar la inteligencia del negocio del SNS y la innovación en el análisis de la información relativa a la salud, impulsar la salud digital y la interoperabilidad electrónica de información clínica y sanitaria y proporcionar al Sistema Nacional de Salud los sistemas de información necesarios para la gestión eficiente de los servicios ofertados a los ciudadanos, la capacidad asistencial del Sistema Nacional de Salud, así como el seguimiento, y coordinación, junto con las Comunidades Autónomas, de las medidas para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Como medida clave para alcanzar estos objetivos se destaca la creación de un *data lake* sanitario.
8. **Plan de inversión en equipos de alta tecnología en el SNS**, mediante la renovación y la ampliación del parque tecnológico instalado en el SNS para mejorar la equidad en el acceso a la tecnología sanitaria por parte de los pacientes. Con ello se pretende incrementar la supervivencia global y la calidad de vida mediante el diagnóstico de enfermedades en estadios tempranos, posibilitar la intervención terapéutica rápida y mejorar la calidad asistencial y la seguridad del paciente al incorporar equipos más seguros.
9. **Plan para la racionalización del consumo de productos farmacéuticos y fomento de la sostenibilidad**, mediante el desarrollo de las siguientes medidas: 1) mejoras en los sistemas de evaluación de medicamentos, tecnologías y prestaciones sanitarias, centrando las actuaciones en consolidar y mejorar la Red de Evaluación de Medicamentos del SNS, la Red Española de Agencias de Evaluación de Tecnologías y Prestaciones sanitarias del SNS y VALTERMED, como sistema de información corporativo para evaluar el valor terapéutico en la vida real de medicamentos con alto impacto sanitario y económico; 2) fomento de la utilización de los medicamentos genéricos y biosimilares en el Sistema Nacional de Salud; 3) desarrollo y modernización de la prestación ortoprotésica en el SNS; 4) aumento de las habilidades y el conocimiento de los profesionales para el uso racional de medicamentos y tecnologías sanitarias

6.3. Pasivos contingentes

La Directiva 2011/85/UE sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros requiere que se publiquen en octubre o diciembre de cada año ciertas informaciones sobre las garantías públicas y distintos pasivos fuera del balance de las AAPP. En el cuadro 6.3.1 se presenta el desglose de las garantías por los distintos niveles de AAPP.

El rasgo fundamental de la evolución de los pasivos contingentes es el fuerte incremento que han experimentado en 2020, consecuencia directa del impacto de las medidas adoptadas para combatir la crisis económica ocasionada por la COVID-19, rompiendo la tendencia de fuerte reducción registrada desde el año 2012.

La prevención y contención de la pandemia supuso a partir de marzo de 2020 el confinamiento de la población y la paralización de gran parte de la actividad económica, generando en muchas empresas problemas financieros y tensiones de liquidez y solvencia, lo que podría suponer, en determinadas ocasiones, cierres de empresas y pérdida definitiva de empleos. En los meses posteriores, el deterioro de la situación

sanitaria ha provocado nuevamente restricciones en determinados sectores y servicios, con un impacto directo en su situación financiera.

Con el fin de aliviar financieramente estas situaciones y apoyar a los sectores más afectados, a lo largo de 2020 se han adoptado medidas en el ámbito económico destinadas a proteger el tejido productivo, reduciendo el impacto de la crisis e impulsando la reactivación de la actividad económica. Destacan, por su considerable cuantía, las medidas de refuerzo y creación de líneas de financiación y avales por cuenta del Estado, además de la aprobación de aplazamiento de deudas y moratorias, entre otras.

Estas medidas han supuesto en 2020 un incremento de las garantías prestadas de más de 57.900 millones de euros, casi el 94,5% del volumen de garantías prestadas a finales del año 2019.

Como puede verse en el cuadro 6.3.1., **la Administración Central presta un porcentaje superior al 99% de las garantías** y, consecuentemente, con un incremento de más de 57.800 millones es responsable de la mayor parte del aumento de las garantías prestadas por el conjunto de las Administraciones Públicas. Las Corporaciones Locales, han registrado en 2020 un incremento de las garantías prestadas de 166 millones de euros. Por el contrario, las Comunidades Autónomas redujeron el pasado año el volumen de garantías prestadas, en 57 millones de euros, debido fundamentalmente a la fuerte financiación que han recibido de la Administración Central a través del Fondo COVID por importe de 16.000 millones de euros.

En resumen, en 2020, la crisis económica y sanitaria ocasionada por la COVID-19 ha supuesto un notable incremento de las garantías prestadas por las Administraciones Públicas, con un peso protagonista de la Administración Central.

Cuadro 6.3.1. Saldo vivo en garantías de las AAPP
Millones de euros

Garantías otorgadas por las Administraciones Públicas*	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total Administraciones Públicas							
Garantías one-off							
Stock total, excluyendo deuda asumida por el Gobierno	133.627	102.955	86.527	77.650	67.213	61.521	119.470
del cual: empresas públicas	74.048	53.538	40.848	34.838	29.488	25.471	27.523
sociedades financieras	129.585	99.723	83.158	73.827	65.563	60.524	27.201
garantías otorgadas en el contexto de la crisis financiera	55.090	46.385	42.656	39.369	36.435	35.409	0
Garantías estandarizadas							
Stock total	0	0	0	0	0	0	0
Administración Central							
Garantías one-off							
Stock total, excluyendo deuda asumida por el Gobierno	129.842	99.795	83.248	73.920	65.666	60.639	118.479
del cual: empresas públicas	73.557	53.065	40.393	34.416	29.099	25.115	27.201
sociedades financieras	129.585	99.723	83.158	73.827	65.563	60.524	27.201
garantías otorgadas en el contexto de la crisis financiera	55.090	46.385	42.656	39.369	36.435	35.409	0
Garantías estandarizadas							
Stock total	0	0	0	0	0	0	0
Comunidades Autónomas							
Garantías one-off							
Stock total, excluyendo deuda asumida por el Gobierno	3.024	2.500	2.411	1.933	1.060	448	391
del cual: empresas públicas							
sociedades financieras							
garantías otorgadas en el contexto de la crisis financiera							
Garantías estandarizadas							
Stock total	0	0	0	0	0	0	0
Entidades Locales							
Garantías one-off							
Stock total, excluyendo deuda asumida por el Gobierno	761	660	868	1.797	487	434	600
del cual: empresas públicas	491	473	455	422	389	356	322
sociedades financieras							
garantías otorgadas en el contexto de la crisis financiera							
Garantías estandarizadas							
Stock total	0	0	0	0	0	0	0
(*) Notas: 1. Sólo existen "one-off guarantees". 2. Según las conclusiones de la "Task Force on the implications of Council Directive 2011/85 on the collection and dissemination of fiscal data", en el "Total Stock of guarantees, excluding debt assumed by government", no se incluye la deuda avalada de unidades incluidas en el sector de las AAPP (S.13) (FROB, FTDSE...), ni la deuda avalada del EFSF. A partir de 2020, tampoco se incluye el aval a SAREB, ya que esta unidad ha sido reclasificada al sector S.13 en dicho año. 3. El importe de la garantía sólo incluye el principal avalado, no la carga financiera. Fuentes: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital y Ministerio de Hacienda.							

7. CALIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

El diseño de la política fiscal debe buscar la combinación de ingresos y gastos públicos que contribuya a la sostenibilidad de las finanzas públicas a la vez que se protege el crecimiento económico y la creación de empleo y se potencian las políticas sociales.

Por el lado del gasto esto supone incrementar los recursos destinados al Estado del Bienestar, en concreto, sanidad, educación, dependencia y pensiones, así como reforzar las partidas de gasto que permiten impulsar la productividad y el potencial de crecimiento de nuestra economía, como son la inversión en I+D+i, en infraestructuras o en capital humano. Pero también se debe promover la eficiencia y la calidad del gasto público, que permitirá una asignación más eficiente de recursos para destinarlos a aquellas actuaciones que se consideren prioritarias o estratégicas.

Es por ello, que **el componente 29 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, denominado “Mejora de la eficacia del gasto público”** persigue mejorar la evaluación en el ámbito de las Administraciones Públicas. Habitualmente, se distingue entre las evaluaciones “ex post”, que analizan intervenciones de política pública ya realizadas, realizados por organismos políticamente independientes, públicos y privados, con el objetivo de medir el impacto de una política en determinados indicadores; y las evaluaciones “ex ante”, mediante las que se incorpora al proceso de elaboración de las políticas públicas un ejercicio de análisis de impacto a partir de simulaciones o previsiones sobre sus efectos en determinadas variables de interés, de tal manera que antes de la puesta en marcha de la política se puedan calibrar -con la mayor precisión posible- los parámetros que definan la intervención pública para hacerla más eficiente.

A fin de lograr una mejora de la evaluación en su conjunto, en el componente 11 del PRTR se propondrá mejorar los mecanismos para realizar evaluaciones “ex ante”, mientras que **en el componente 29 las reformas se van a centrar en las evaluaciones “ex post” del gasto público.**

7.1. Composición, eficiencia y eficacia del gasto

Los ejercicios de revisión del gasto público constituyen una herramienta fundamental dirigida a mejorar la calidad y composición del gasto de las administraciones públicas, contribuyendo de esta forma a lograr políticas fiscales prudentes que permitan hacer compatibles las prioridades de la política del Gobierno en favor del crecimiento sostenible, la creación de empleo y la igualdad social y territorial, con el compromiso de estabilidad presupuestaria a medida que la recuperación económica se consolide.

Esta necesidad de mejora de la gestión de los recursos públicos se manifiesta en las Recomendaciones de la Unión Europea que requieren que cuando las condiciones económicas lo permitan, se apliquen políticas fiscales destinadas a lograr situaciones fiscales prudentes a medio plazo y se garantice la sostenibilidad de la deuda, al mismo tiempo que se fomenta la inversión. En esta línea, uno de los retos asumidos en el Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia es la mejora de la eficiencia del gasto público y su reorientación hacia fines más productivos.

Los Estados miembros deben garantizar que sus Planes de Recuperación y Resiliencia incluyan reformas e inversiones que sostengan la recuperación y **refuercen la resiliencia económica y social.** En consonancia con el Reglamento acordado con el Parlamento Europeo y el Consejo, los Estados miembros deben abordar eficazmente todos los retos, o un subconjunto significativo de ellos, identificados en las recomendaciones específicas para cada país, incluidos los que contribuyen a la sostenibilidad de las finanzas públicas a medio plazo.

La aplicación de las recomendaciones específicas por país también apoyaría la recuperación y mejoraría la capacidad de recuperación. **Por el lado del gasto, esto podría incluir medidas para reforzar la gestión de las finanzas públicas y realizar revisiones del gasto**, que conduzcan a una reorientación significativa del gasto hacia usos más productivos (Comunicación de la Comisión Europea de 3 de marzo de 2021).

España, en línea con otros Estados miembros de la Unión Europea, empezó a abordar un proceso gradual de revisión del gasto público del conjunto de las administraciones públicas en un primer período 2018-2021. Las dos primeras fases de este proceso de revisión han incluido once ejercicios de spending reviews, ya finalizados, encomendados a la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), cuyas recomendaciones han servido de base para elaboración de múltiples actuaciones del Plan español de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

En los próximos meses de este año el Gobierno pondrá en marcha, mediante el correspondiente Acuerdo de Consejo de Ministros, la tercera fase del proceso de revisión, incorporando dos nuevas áreas de análisis. En primer lugar, en el contexto actual de dificultad económica derivado de la pandemia del COVID-19 resultan más importantes que nunca los instrumentos financieros a disposición del sector público para apoyar los sectores productivos. Por ello la evaluación de estos instrumentos contribuirá a reforzar su papel de apoyo a ciertos sectores clave de la economía española.

Con esta tercera fase del Spending Review, se cierra así este primer ciclo de revisión del gasto público en España. Pero el Gobierno no se detiene aquí, por lo que en próximos meses va a seguir presentando iniciativas dirigidas a articular un proceso sistemático y permanente de evaluación del gasto público que, además, contribuirá a extender progresivamente la cultura de la evaluación continua y sistemática a todos los centros gestores.

El ambicioso proceso de ordenación de las cuentas públicas que se ha llevado a cabo durante los últimos años, se ha visto interrumpido por la emergencia sanitaria. La irrupción de la COVID-19 ha sido devastadora y ha obligado a reordenar las prioridades en el corto plazo: política fiscal expansiva e inteligente de reforzamiento del sistema sanitario y de apoyo a empresas, trabajadores y hogares para evitar una caída mayor del PIB.

Sin embargo, pese al difícil contexto en el que todavía nos encontramos, el compromiso con la calidad de las cuentas públicas sigue intacto, y España quiere aprovechar los fondos de reconstrucción y transformación para darle un nuevo impulso a los procesos de evaluación del gasto, fortaleciendo aquellos elementos que permitan garantizar su carácter estructural, alcanzando un mayor seguimiento e implementación de los resultados obtenidos en estos procesos de revisión del gasto público.

Con estas reformas, que recoge el componente 29 de mejora de la eficacia del

gasto público, se busca dar continuidad y permanencia a los ejercicios de revisión del gasto público, así como extender la cultura de la evaluación continua y sistemática en los propios centros gestores.

Se pretende, como objetivo último de esta reforma, asegurar la estabilidad presupuestaria y reafirmar la sostenibilidad de la deuda pública a medio plazo.

En efecto, una vez consolidada la recuperación económica tras la pandemia del coronavirus, un objetivo clave de la política fiscal será alcanzar una combinación de ingresos y gastos públicos que, favoreciendo el crecimiento económico y la creación de empleo, permitan reafirmar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Y a tal fin, es imprescindible continuar mejorando la calidad del gasto público.

El proceso pretende también mejorar las estructuras y calidad de la información de los programas, generar sinergias en la gestión y desempeño de programas. Es importante señalar que el objetivo en sí mismo de este ejercicio no es el de obtener ahorros presupuestarios per se, sino de gastar mejor y de incrementar la calidad del gasto público en su conjunto.

Asimismo, **el diseño y gestión del Plan de Recuperación y Resiliencia se configura como un “sistema basado en resultados”** de acuerdo con la normativa reguladora del MRR. España aprenderá de la experiencia que ofrezca el diseño y gestión del Plan para, en el futuro, analizar a qué otras partes del presupuesto podría extenderse este sistema.

En este ejercicio el alineamiento de los PGE con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, supone una herramienta fundamental para garantizar el desarrollo sostenible mediante la asignación de recursos a las políticas públicas. Permiten alinear las disponibilidades presupuestarias al logro de los ODS, fomentar la complementariedad y coherencia de los programas presupuestarios, impulsar el efecto multiplicador de las políticas públicas para alcanzar un crecimiento equilibrado, sólido, inclusivo y sostenible en favor de las personas, el planeta y la prosperidad.

La alineación presupuestaria a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) supone un cambio de paradigma y refleja el compromiso político y económico de la práctica presupuestaria con las políticas de desarrollo sostenible, enfoque que adquiere mayor relevancia, tras la grave emergencia sanitaria ocasionada por la COVID-19.

Este nuevo escenario ha supuesto que la política económica actual tenga como prioridad salir de la crisis, ganar en resiliencia, y sentar las bases de la recuperación y la transformación. El Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia, traza la hoja de ruta que permita alcanzar una recuperación, reconstrucción y transformación económica sólida, inclusiva y resiliente. Dicho plan se inspira a su vez, en la Agenda 2030, y en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, lo que permitirá reforzar aún más las políticas diseñadas para consolidar un modelo de crecimiento económico equilibrado, inclusivo y sostenible, **poniendo especial énfasis en la transición ecológica.**

Una vez consolidado el alineamiento anterior relativo a los ODS, habrá una tercera reforma cuyo objetivo es avanzar en el medio plazo en la definición de un marco presupuestario adecuado, así como en el desarrollo de la metodología que permita progresar también en el desarrollo de *Green budgeting* en el ámbito de los PGE, aprovechando los progresos y aprendizajes sobre el marco de referencia de Green

Budgeting que se lleven a cabo de manera coordinada en el seno de la Comisión Europea (ECFIN), así como los trabajos llevados a cabo en el ejercicio de alineamiento de los PGE con los ODS.

Con el **“Proceso de revisión y evaluación del gasto público”**, se pretende mejorar e incrementar la calidad del gasto público. Entre los objetivos a alcanzar se identifican los siguientes: Incorporar los resultados de los procesos de revisión y evaluación del gasto público al proceso de toma de decisiones ligado al ciclo presupuestario; desarrollar una metodología relativa a la selección de las áreas a analizar y el seguimiento de las recomendaciones; fortalecer las bases que garanticen la estabilidad presupuestaria y reafirmen la sostenibilidad de la deuda, cuando la situación la situación de crisis económica y sanitaria se normalice; dar continuidad y permanencia a los ejercicios de revisión del gasto público; y extender la cultura de evaluación independiente

Para ello, se definirá una unidad específica y especializada para el seguimiento, implementación de las recomendaciones y su incorporación en el proceso de toma de decisiones del ciclo presupuestario. Está previsto, asimismo, encargar a la AIREF revisiones sistemáticas e independientes del gasto público, y en coherencia con las prioridades estratégicas de las reformas estructurales que se van a acometer. Esto implicará también la sistematización de la Implementación y seguimiento de las recomendaciones de los Spending Reviews sobre los órganos competencia estatal . Y todo ello, potenciando el fortalecimiento del marco de gobernanza y de la metodología para el proceso de revisión y evaluación del gasto público.

Con el Alineamiento de los Presupuestos Generales del Estado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se persiguen los siguientes objetivos: mejorar el ejercicio de alineamiento de los PGE con los ODS, ya iniciado para los PGE 2021, (ampliando ámbito subjetivo y objetivo de aplicación), revisar y consolidar la metodología actual incorporando las recomendaciones que resulten de la asistencia técnica del SRSP (Structural Reform Support Program) financiado por la Comisión Europea, y que está llevando a cabo el Fondo Monetario Internacional (Acuerdo firmado diciembre de 2020); mejorar las herramientas informáticas necesarias para el ejercicio de alineamiento de los PGE con los ODS (FRIEDA), desarrollar una metodología estandarizada que pueda servir de ejemplo o modelo a seguir **por las CCAA en el ejercicio de alineamiento de sus Presupuestos con los ODS**

Para alcanzar los objetivos anteriores, se van a implementar las siguientes medidas: mejorar el ejercicio de alineamiento de los PGE con los ODS (ampliando ámbito subjetivo y objetivo de aplicación), revisar y consolidar la metodología actual incorporando las recomendaciones que resulten de la asistencia técnica del SRSP (Structural Reform Support Program) que está llevando a cabo el Fondo Monetario Internacional (Acuerdo firmado diciembre de 2020).

Por último, se recoge el alineamiento de los Presupuestos Generales del Estado con la Transición Ecológica (Green budgeting).

Se persiguen los siguientes objetivos: Definir un marco presupuestario de referencia para el alineamiento de los PGE con la transición ecológica; desarrollo en el medio plazo de una metodología para realizar el ejercicio de alineamiento de los PGE con la Transición Ecológica; elaboración (PGE 2024) de un informe de alineamiento de los PGE con la transición ecológica; y desarrollo de una metodología estandarizada que

pueda servir de ejemplo o modelo a seguir por las CCAA en el ejercicio de alineamiento de sus Presupuestos con los ODS.

Para su implementación están previstos los siguientes elementos: establecimiento de un marco de referencia en materia de presupuesto verde; la incorporar los aprendizajes obtenidos durante a la asistencia técnica del SRSP referida al alineamiento de los PGE con los ODS; desarrollo paulatino de una metodología propia que permita el alineamiento de los PGE con la transición ecológica en el año 2024; y definición de un grupo de trabajo, con la participación activa de todos los departamentos ministeriales para el ejercicio de alineamiento de los PGE con la transición ecológica, entre otros.

7.2. Estructura y eficiencia del sistema de ingresos

La teoría económica justifica la intervención pública en un sistema de mercado al no ser éste, por sí solo, capaz de llegar a su óptimo comportamiento. Para llevar a cabo esta intervención el sector público incurre en gastos, que a su vez han de financiarse fundamentalmente vía tributos.

El sistema tributario por tanto desarrolla un papel crucial a la hora de diseñar el alcance del Estado de Bienestar, ya que sin unos ingresos suficientes no es posible mantener un Estado Social robusto que garantice la igualdad de oportunidades y la cohesión social. Pero, además, la fiscalidad también es una poderosa palanca de estímulo para los agentes económicos, para favorecer cambios que orienten hacia un crecimiento económico más justo, inclusivo y sostenible, que combata la desigualdad en todos los ámbitos, contribuya a preservar el medio ambiente y ayude a enfrentarnos a los grandes retos de un mundo globalizado, contribuyendo a satisfacer las aspiraciones de la ciudadanía.

Un correcto diseño del sistema impositivo es fundamental, ya que los impuestos tienen efectos en la asignación de los recursos, pudiendo distorsionar los precios relativos y la distribución de los recursos, mediante el residuo fiscal. Todo sistema tributario ideal debe cumplir 3 principios impositivos: equidad, tanto desde un punto de vista horizontal como vertical; sencillez, es decir, los impuestos deben comportar unos costes de recaudación mínimos (costes de información de los agentes, de supervisión y control de la autoridad tributaria), y eficiencia, lo que implica el sistema impositivo no debe alterar la toma de decisiones de los individuos, es decir, el exceso de gravamen debe ser mínimo. A lo que había que añadir un cuarto principio de suficiencia, de forma que los recursos puedan atender a las necesidades del mantenimiento del estado de bienestar.

Sin embargo, la persecución de estos principios puede ser contradictoria: cuanto más sencillo sea el sistema, menor progresividad (equidad) podrá contener el mismo. Del mismo modo, la eficiencia impositiva puede plantear inconsistencias con el objetivo de equidad. El reconocimiento de estas relaciones de trade-off obliga a optar por un “equilibrio” entre los objetivos. Así, una estructura impositiva óptima será aquella que promueva la combinación eficiencia/equidad que mejor refleje las preferencias de la sociedad.

Nuestro sistema fiscal, no obstante, adolece de una serie de fallos que dificultan el cumplimiento de estos principios de ahí que se haya establecido como uno de 30 componentes que conforman el Plan de recuperación y resiliencia la adaptación del sistema impositivo a la realidad del siglo XXI. Se va a proceder a acometer una reforma

del sistema tributaria, con el cometido de contribuir a la recuperación económica de España, fomentando el crecimiento económico, la creación de empleo y la mejora de la competitividad.

Los objetivos que persigue la reforma del sistema tributario español son hacerlo más equitativo, progresivo y justo, al mismo tiempo que se profundice en el diseño de una fiscalidad verde, se incorpore la perspectiva de género y se potencien políticas públicas de interés general, como la protección de la salud.

La persecución de los principios anteriores deberá realizarse prestando la debida atención a la necesidad de garantizar el adecuado equilibrio entre la consolidación a medio plazo de las finanzas públicas y la contribución de la fiscalidad al crecimiento económico.

Ello pasa necesariamente por acercar los niveles de tributación de España a la media de los países de nuestro entorno, garantizando así la sostenibilidad a medio plazo del Estado del Bienestar.

Se requiere mejorar la recaudación y la eficiencia del sistema fiscal a través del ensanchamiento de las bases tributarias reducidas por las numerosas exenciones y deducciones, evaluando si los beneficios fiscales existentes logran los objetivos para los que fueron creados, o si deben revisarse. Asimismo, deben analizarse en profundidad las figuras tributarias actuales para adaptarlas al contexto económico, y avanzar en la incorporación de nuevos tributos de acuerdo con las tendencias más recientes.

España presenta un diferencial negativo de ingresos en relación con la Unión Europea. La situación actual genera una oportunidad para llevar a cabo una reforma de nuestro sistema tributario que permita hacerlo más equitativo, progresivo y justo y lograr una verdadera contribución de la economía digital, que fomente la protección del medio ambiente y los hábitos saludables, así como la sostenibilidad fiscal.

La adaptación del sistema impositivo a la realidad del siglo XXI requiere, en primer término, **mitigar el impacto económico y social de la pandemia COVID-19**, pero en segunda instancia, resulta imprescindible la realización de un diagnóstico del sistema tributario español.

Asimismo, se desarrollará una fiscalidad verde que contribuya a hacer un mundo más sostenible, protegiendo al medioambiente como herramienta de lucha contra el cambio climático y así, además, poder atender los compromisos internacionalmente asumidos.

También se realizarán ajustes en los impuestos ya existentes para reforzar su eficacia, se eliminarán algunas disfunciones y se adaptarán los incentivos al impulso de la actividad económica y el empleo. Como resultado, se prevé incrementar la suficiencia recaudatoria de nuestro sistema tributario de acuerdo con el compromiso de sostenibilidad del gasto público.

Nuestro sistema tributario, y en sentido amplio los ingresos públicos, tiene margen de crecimiento en el medio plazo. Este Gobierno está decidido a impulsar este incremento, acercándonos a la media de los países europeos, especialmente en las figuras medioambientales y digitales y utilizar estos crecimientos para ajustar el déficit estructural. Este proceso es crucial, ya que áreas como la sostenibilidad del sistema de pensiones dependen de este incremento de ingresos. Por tanto, la reforma

persigue el crecimiento de los recursos públicos para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el medio plazo, reduciendo el déficit estructural.

Esta adaptación del sistema impositivo a la realidad del siglo XXI conlleva un conjunto de medidas que se resumen a continuación:

- **Medidas para combatir la pandemia COVID-19:** Se ha adoptado una amplia batería de medidas para paliar los efectos de la pandemia COVID-19, que incluyen desde aplazamientos, rebajas impositivas, suspensión de plazos, rebaja de tipos... que ya han sido abordados en la estrategia fiscal.
- **Medidas para la modernización del sistema fiscal para hacerlo más progresivo y sostenible,** que incluye un análisis de beneficios fiscales y la creación de un comité de personas expertas para la reforma fiscal.

Es necesario analizar los beneficios fiscales del sistema tributario español prestando atención a aquellos que distorsionan la progresividad y la redistribución del mismo. La reducción y eliminación de beneficios fiscales y regímenes especiales de nuestro sistema tributario implicará no solo un incremento de la recaudación, sino que simplificará el sistema tributario lo que, a su vez, tiene efectos favorables sobre la seguridad jurídica, y sobre los litigios y conflictividad existentes. De este modo, se plantea la realización de una revisión exhaustiva de los beneficios fiscales existentes con el fin de verificar si cumplen los objetivos para los que fueron aprobados y si el coste que suponen, en términos de merma recaudatoria, resulta justificado. A los efectos de evaluar otros beneficios fiscales se prevé la constitución de un grupo de trabajo entre IEF, Agencia Tributaria y DGT, siguiendo la metodología de la AIReF.

La reforma tributaria busca realizar un análisis en profundidad del sistema tributario en su conjunto, que permita su modernización y adaptación al contexto actual. Con la finalidad de asesorar al Ministerio de Hacienda en la adopción de las decisiones adecuadas en la reforma del sistema tributario, se ha constituido una comisión de personas expertas formada por académicos y economistas de reconocido prestigio.

El objetivo asignado al comité es doble. En primer lugar, obtener un análisis del sistema tributario óptimo en sentido amplio desde el punto de vista de la eficiencia económica, contribuyendo a la internalización de los efectos ambientales de las actividades económicas, y desde el punto de la equidad interpersonal, territorial y de género. Así, habrán de valorarse aspectos como la suficiencia, equidad y eficiencia del sistema, las tendencias internacionales, en particular en materia de fiscalidad medioambiental y tributación de la economía digital, y sus consecuencias en el modelo territorial y en el proceso de integración europeo. En segundo lugar, se tratará de obtener un análisis técnico sobre qué reformas convendría realizar, atendiendo al escenario actual y futuro a medio y largo plazo.

Las reformas que proponga el comité deberán calibrar adecuadamente el momento económico actual y el esperado a medio y largo plazo, de modo que sin perder de vista los principios fundamentales que deben inspirar la reforma, como la consolidación fiscal, la seguridad jurídica, la simplificación del sistema, la modernización del mismo, la potenciación de la fiscalidad en áreas infragravadas (medioambiental o ámbito financiero, entre otros), logre acertar en los tiempos apropiados para la entrada en vigor de cada modificación, de modo que no frene la recuperación económica, pero

permita aproximar progresivamente los ingresos tributarios hacia la media de los Estados miembros, para proteger el Estado de bienestar, así como hacer frente al déficit estructural de nuestro país.

Las conclusiones alcanzadas se publicarán y serán tenidas en cuenta por el Gobierno, que remitirá a las Cortes las propuestas legislativas coherentes con la opinión del comité que resulten oportunas, tal y como se especifica en el calendario de implementación de la reforma.

Otro de los elementos clave a la hora de evaluar la calidad del sistema tributario es el tratamiento del Fraude Fiscal, de ahí que el componente 27 del Plan de Recuperación Resiliencia se titule “Medidas y actuaciones de prevención y lucha contra el fraude fiscal”. En el componente 27 se recogen un conjunto de medidas orientadas a prevenir y, en su caso, luchar contra el fraude fiscal y reforzar la capacidad de recaudación del sistema impositivo logrando modernizarlo, haciéndolo más eficiente y permitiendo amortiguar el impacto de la crisis provocada por la COVID-19.

La implantación de las reformas previstas en el mismo permitirá evitar nuevas formas de fraude fiscal, incrementar la eficacia del control tributario, incentivar el cumplimiento voluntario por el contribuyente de sus obligaciones tributarias, avanzar en el cumplimiento cooperativo, e incorporar reformas que se ajusten a las acciones adoptadas en ámbito internacional. Por tanto, se asegurará la justicia tributaria, incrementando la eficacia recaudatoria del sistema tributario, reduciendo el fraude fiscal, la economía sumergida y la litigiosidad en materia tributaria. Estas medidas se estructuran en dos bloques.

El primero, que contiene medidas expresamente dirigidas a la lucha contra el fraude, se concreta en la aprobación de la Ley de lucha contra el fraude, actualmente en tramitación en el Parlamento español, cuya aprobación y aplicación producirá importantes efectos en la prevención y represión del fraude. Persigue los siguientes objetivos: ampliar el concepto de paraíso fiscal en función del criterio de transparencia, de nula tributación y de regímenes fiscales preferenciales perjudiciales, limitar los pagos en efectivo, facilitando la trazabilidad de las operaciones de pago y dificultando los comportamientos defraudatorios, ampliar el ámbito subjetivo y objetivo del régimen de la lista de deudores a la Hacienda Pública, prohibir las amnistías fiscales y el denominado software de doble uso e incorporar el valor de referencia como nueva base imponible de los impuestos patrimoniales.

El segundo bloque pivota sobre la asistencia al contribuyente, área en la que la Agencia Tributaria va a acometer un importante refuerzo en aras de prevenir el fraude fiscal. Para ello se van a llevar a cabo distintas iniciativas, entre las que destacan la implantación de un nuevo modelo de asistencia integral en la Agencia Tributaria a través de las ADI como plataformas dirigidas a prestar servicios de información y asistencia por medios electrónicos mediante la utilización de canales de comunicación no presenciales.

8. MARCO INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA FISCAL

8.1. Cláusula de salvaguardia

A consecuencia del impacto económico derivado de la pandemia de la COVID-19, los citados acuerdos de 11 de febrero por la que se aprobaban los objetivos de estabilidad Presupuestarias y deuda pública para el año 2020 y para el periodo 2021 y 2023, como ya se indicaba en el Plan Presupuestario, han dejado de tener encaje con la situación económica actual. La pandemia ocasionada por la COVID-19 ha supuesto un cambio en la economía mundial que se enfrenta a una crisis sin precedentes.

En España el impacto ha sido especialmente intenso por lo que ha sido necesario adoptar una serie de medidas urgentes, inmediatas y eficaces, de carácter sanitario para proteger la salud y la seguridad de los ciudadanos en primer lugar y, seguidamente, medidas de carácter extraordinario para mitigar los efectos que esta tremenda crisis tiene sobre la economía y los ciudadanos.

Dicha pandemia ha generado una situación de emergencia extraordinaria ajena al control de las Administraciones Públicas y que está perjudicando considerablemente su situación financiera y su sostenibilidad económica.

Así, desde el mes de marzo se han aprobado numerosos Reales Decretos Leyes con medidas sanitarias, económicas y sociales adoptadas con el fin de amortiguar el impacto económico y social que esta pandemia ha provocado. La gran mayoría de estas medidas se recogieron en el Programa de Estabilidad remitido el pasado mes de abril, habiéndose aprobado con posterioridad nuevas medidas en atención a la evolución de la pandemia en los meses siguientes.

La adopción de estas medidas se ha visto amparada y reforzada en el seno de la Unión Europea, que consciente de la difícil situación a nivel mundial con la pandemia de la COVID-19 ha puesto de manifiesto la necesidad de avanzar en una mayor coordinación de los Estados miembros tanto en materia económica, como institucional, social y medioambiental.

En la respuesta a la presente crisis el papel de las finanzas públicas de los Estados Miembros es determinante y requiere una habilitación específica por parte del marco normativo europeo que se adapte a las nuevas necesidades.

En este sentido en los últimos meses se han aprobado una serie de iniciativas en el ámbito europeo orientadas a reforzar la respuesta a la crisis y desarrollar un marco de reconstrucción, transformación y resiliencia para seguir avanzando en una Europa más fuerte en el mundo.

En la articulación de esta respuesta, el pasado 20 de marzo de 2020 la Comisión Europea adoptó una Comunicación relativa a la activación de **la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento**.

En su Comunicación la Comisión compartía la opinión del Consejo de que, teniendo en cuenta la grave recesión económica que se preveía como consecuencia de la pandemia y dado que, la crisis actual es un acontecimiento que escapa al control de los gobiernos y que tiene un impacto importante en las finanzas públicas, se aplica la disposición sobre acontecimientos inusuales del Pacto que permitía para el año 2020 la activación de la cláusula, facilitando la coordinación de las políticas presupuestarias.

El 23 de marzo de 2020, los ministros de Hacienda de los Estados miembros manifestaron su acuerdo con la evaluación de la Comisión. De este modo la activación de la cláusula general de salvaguardia permite una desviación temporal respecto de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo, siempre que dicha desviación no ponga en peligro la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo. La cláusula general de salvaguardia no suspende los procedimientos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, pero permite a los Estados miembros posponer el cumplimiento de los requisitos presupuestarios que se aplicarían en condiciones normales y a la Comisión y al Consejo tomar las medidas necesarias de coordinación de políticas en el marco del Pacto.

En la misma línea **las Recomendaciones del Consejo relativas al Programa Nacional de Reformas de 2020 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2020 para España**, se recomienda que, durante 2020 y 2021, y en consonancia con la cláusula general de salvaguardia, se combata eficazmente la pandemia, se sostenga la economía y se respalde la posterior recuperación de forma eficaz, permitiendo a España apartarse temporalmente de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo.

Finalmente, en septiembre de 2020, la Comisión Europea ha manifestado que la política fiscal de los Estados Miembros debe continuar apoyando la recuperación a lo largo de 2021. A la luz de esta necesidad y de la elevada incertidumbre en torno a la evolución de la pandemia y sus consecuencias socio-económicas, **la cláusula general de salvaguardia**, que fue activada en marzo por la Comisión y el Consejo y que no suspende las reglas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, **se mantendrá activa en 2021** como se indicó en la Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible 2021. Cuando las condiciones económicas lo permitan, será el momento de poner en marcha políticas fiscales encaminadas a alcanzar posiciones fiscales prudentes en el medio plazo.

8.2. Suspensión de las reglas fiscales

La lucha contra los efectos sanitarios, sociales y económicos de la COVID-19 se mantiene en 2021, y sigue deteriorado las cuentas públicas de todos los países. Las reglas fiscales, pensadas para tiempos de normalidad, presentan una cierta rigidez que dificulta la gestión de un evento exógeno, repentino y no previsible como es una pandemia mundial.

El Gobierno de España, en línea con nuestros socios comunitarios, ha optado por implementar una política fiscal expansiva, aprobando una amplia batería de medidas para apoyar a familias, trabajadores y autónomos. Este plan de choque puesto en marcha por el Gobierno en forma de escudo social ha evitado el escenario disruptivo de una caída del 25% del PIB, según estimaciones del Gobierno.

En ausencia de estos paquetes de medidas, el coste fiscal a largo plazo sería mucho mayor, ya que el impacto negativo del virus sobre la economía sería más profundo y duradero, lo que generaría menos ingresos fiscales y más gasto en desempleo durante más tiempo.

Estos paquetes de medidas han sido avalados por la Unión Europea, que en marzo del año pasado activó la cláusula de salvaguarda. Esta cláusula permite a los Estados Miembros posponer el cumplimiento estricto de las reglas fiscales. A finales de

septiembre la Comisión Europea anunció que mantendría activa dicha cláusula también para 2021, y advirtió que “la política fiscal de los Estados Miembros debe continuar apoyando la recuperación a lo largo de 2021”.

Un año después de la irrupción de la pandemia, la evolución económica sigue fuertemente condicionada por la COVID-19. Las nuevas olas de otoño e invierno, así como la aparición de variantes más contagiosas, han agravado la situación epidemiológica y han obligado a los Estados miembros a reintroducir o reforzar las medidas de contención que afectan de manera crucial a la actividad económica.

Dado este contexto, el pasado mes de marzo la Comisión Europea emitió una comunicación en la que apostaba por no reactivar las reglas fiscales hasta que el conjunto de la Unión Europea recupere el nivel del PIB real pre-pandemia. **Sobre la base de las previsiones de invierno de 2021 de la Comisión, se prevé que el PIB de la Unión Europea alcance su nivel de 2019 hacia mediados de 2022.** Por lo tanto, las indicaciones preliminares actuales sugerirían seguir aplicando la cláusula general de escape en 2022 y desactivarla a partir de 2023.

En dicha comunicación, la Comisión Europea dejó claro que “debe evitarse una retirada prematura del apoyo fiscal” y que “los riesgos de una retirada prematura son mayores que los asociados al mantenimiento de las medidas de apoyo durante demasiado tiempo”.

Otras instituciones económicas internacionales también apuestan por mantener una política fiscal orientada a consolidar la recuperación económica. Así, por ejemplo, el FMI ha señalado en su Fiscal Monitor de abril que “hasta que se controle la pandemia en todo el mundo, la política fiscal debe seguir siendo flexible y apoyar a los sistemas sanitarios, los hogares, las empresas viables y la recuperación económica”.

En este contexto, y siguiendo las orientaciones marcadas por la Unión Europea y el resto de organizaciones internacionales, España ha diseñado una política presupuestaria orientada a reconstruir el país y a apuntalar la recuperación económica.

La estrategia fiscal planteada para el período 2021-2024 que se recoge en esta actualización del Programa de Estabilidad constituye una herramienta que, junto con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, **permitirá a España salir lo antes posible de la crisis generada por la emergencia sanitaria y hacerlo con pilares más robustos, competitivos y con mayor cohesión social.**

ANEXO

Cuadro A.1. Metodología, modelos económicos y supuestos subyacentes a las previsiones macroeconómicas y presupuestarias contenidas en el Programa de Estabilidad

Técnica de estimación	Fase del proceso en la que se utiliza	Rasgos relevantes de la técnica/modelo utilizado
Modelos de ecuaciones de previsión a corto plazo	Elaboración del Escenario macroeconómico a política constante	Modelos multifactoriales y funciones de transferencia
Modelos de ecuaciones de previsión a largo plazo	Elaboración del Escenario macroeconómico a política constante	Relaciones de cointegración en modelos de corrección de error
Modelo EREMS	Análisis de impacto macroeconómico y fiscal de nuevas medidas	Modelo macroeconómico de equilibrio general dinámico
Mínimos cuadrados ordinarios y generalizados	Elaboración del Escenario Macroeconómico a política constante	Utilización datos de frecuencia diaria, mensual y trimestral. Técnicas de desagregación temporal. Análisis espectral
Previsiones fiscales de ingresos	Base de las previsiones fiscales del Plan Presupuestario del y del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado y la cuantificación del efecto fiscal de las medidas	Modelos de microsimulaciones basados en previsiones macroeconómicas y análisis de series estadísticas temporales
Previsiones fiscales de gastos	Base del Plan Presupuestario del y del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado	Las previsiones de gasto se basan en el cumplimiento de reglas fiscales, en las propuestas sectoriales de presupuestos, el análisis de series estadísticas temporales y en las medidas adoptadas por el Gobierno en materia, entre otros, de política de personal y de pensiones
Fuentes: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital y Ministerio de Hacienda.		

Cuadro A.2. Importes a excluir del indicador de gasto

	2020 (A)	2020 (A)	2021 (P)	2022 (P)	2023 (P)	2024 (P)
	Nivel (millones €)	% del PIB				
Gasto en Programas de la UE financiados completamente con fondos de la UE*	5484	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Formación bruta de capital fijo financiada con fondos europeos*	3109	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3
Gasto cíclico en prestaciones por desempleo	2530	0,2	0,2	0,2	0,1	0,0
Efectos de medidas discrecionales de ingresos	-346	0,0	0,2	0,2	0,0	0,0
Gasto de intereses	25192	2,2	2,0	1,9	1,8	1,8
(A) Avance; (P) Previsión. * No incluye MRR, REACT ni MFP 21-27						
Fuente: Ministerio de Hacienda.						

Cuadro A.3. Cambio en la estructura de gasto por funciones
% del PIB

Funciones	Código COFOG	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
1 Servicios públicos generales	1	5,6	5,6	5,5	5,9	5,4	4,9	4,8	4,6
2 Defensa	2	0,9	0,9	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8
3 Orden público y seguridad	3	1,8	1,8	1,8	2,1	2,0	1,9	1,9	1,8
4 Asuntos económicos	4	3,9	4,1	4,0	6,5	6,3	5,1	4,6	4,3
5 Protección del medio ambiente	5	0,9	0,9	0,9	1,0	0,9	0,8	0,8	0,8
6 Vivienda y servicios comunitarios	6	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4
7 Salud	7	6,0	6,0	6,1	7,6	7,1	6,5	6,4	6,2
8 Actividades recreativas, cultura y religión	8	1,1	1,1	1,1	1,2	1,1	1,0	1,0	1,0
9 Educación	9	4,0	4,0	4,0	4,6	4,4	4,1	4,0	4,1
10 Protección social	10	16,7	16,9	17,4	22,0	20,2	18,7	18,5	18,4
11 Gasto total	TE	41,2	41,7	42,1	52,3	48,9	44,5	43,2	42,5

Aspectos metodológicos del Escenario Macroeconómico

Se incorpora este recuadro en la actualización del Programa de Estabilidad con el fin de informar sobre los aspectos metodológicos que se han empleado para elaborar el escenario macroeconómico, en línea con las recomendaciones realizadas por la AIReF. A continuación, se detalla la metodología utilizada, así como los supuestos básicos e hipótesis externas en los que se basa el escenario macroeconómico.

Metodología

Las previsiones realizadas sobre la evolución de las distintas variables macroeconómicas del escenario presentado, se han realizado mediante modelos de ecuaciones de predicción a corto y largo plazo que incorporan relaciones de cointegración en los modelos de corrección del error. Se admite, por tanto, una relación de equilibrio a largo plazo entre variables económicas y la existencia de desequilibrios en el corto plazo, que son corregidos gradualmente a través de ajuste parciales por el término de error.

Estas ecuaciones individuales se integran en un modelo de ecuaciones simultáneas con el fin de garantizar la consistencia de las previsiones de los principales agregados macroeconómicos.

El conjunto de variables explicativas incorpora indicadores de las distintas hipótesis del escenario presentado, así como indicadores sobre la evolución del crédito y un amplio conjunto de variables auxiliares como índices de confianza e indicadores de mercado laboral y precios, entre otros. La extrapolación del comportamiento de estas variables en el medio plazo, exige la disposición de modelos de predicción uniecuacionales para cada componente. Los modelos se actualizan periódicamente con los datos de CNTR y de las variables auxiliares.

Para la estimación de los efectos de las diferentes medidas que afectan a gastos e ingresos públicos y reformas de carácter estructural, así como para llevar a cabo los ejercicios de sensibilidad incluidos en el Programa de Estabilidad, la principal herramienta utilizada es el modelo REMS. El modelo REMS es un modelo de equilibrio general para la economía española, con un sistema de ecuaciones fundamentadas microeconómicamente, que incluye diversas rigideces nominales y reales y permite analizar su evolución dinámica en presencia o ausencia de un cambio estructural. Describe una economía pequeña y abierta, donde interactúan hogares, empresas (algunas de las cuales operan en competencia imperfecta), autoridades económicas y sector exterior. En el mercado de factores productivos, el capital físico y la energía se intercambian en un contexto perfectamente competitivo.

Supuestos básicos e hipótesis externas

- ***Tipo de cambio dólar/euro***

Para el periodo 2021 – 2023 se han utilizado los supuestos sobre la evolución del tipo de cambio dólar/euro que prevé el BCE, publicados el pasado mes de marzo. Cabe destacar que para 2024 se ha mantenido mismo tipo de cambio que en 2023.

- ***Precio del petróleo Brent***

Los supuestos sobre el precio del petróleo Brent para el periodo 2021 – 2024, se ha tomado el establecido, el pasado 30 marzo de 2021, en el mercado de futuros en el cierre de cada uno de los años del horizonte de previsión.

- ***Tipos de interés a corto y largo plazo***

Para el periodo 2021 – 2023 se han utilizado los supuestos sobre la evolución del tipos del Euribor a tres meses y del bono a diez años que prevé el BCE, publicados el pasado mes de marzo. Cabe destacar que para 2024 se ha mantenido los mismos tipos de interés que en 2023.

- ***PIB mundial excluida la zona euro***

Para el periodo 2021 – 2023 se han utilizado las previsiones de crecimiento del PIB mundial excluida la UE elaboradas por el BCE, que fueron publicadas el pasado mes de marzo.

- ***PIB de la zona euro***

Para el periodo 2021 – 2023 se han utilizado las previsiones de crecimiento del PIB de la zona euro elaboradas por el BCE, que fueron publicadas el pasado mes de marzo.

- ***Mercados de Exportación de España***

Los mercados de exportación se calculan como media ponderada de las importaciones de bienes y servicios en volumen de los distintos países a los que van destinadas nuestras exportaciones, tomando como ponderaciones los pesos de las exportaciones españolas destinadas a dichos países, a partir de los datos publicados por el FMI sobre la evolución de los mercados de exportación para el periodo.2021 – 2024.