INFORME SOBRE LAS LÍNEAS FUNDAMENTALES DE LOS PRESUPUESTOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS 2021

INFORME 29/20

AIReF
Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) nace con la misión de velar por el estricto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera recogidos en el artículo 135 de la Constitución Española.

Contacto AIReF:

C/José Abascal, 2, 2º planta. 28003 Madrid, Tel. +34 910 100 599

Email: Info@airef.es.

Web: www.airef.es

Esta documentación puede ser utilizada y reproducida en parte o en su integridad citando necesariamente que proviene de la AIReF

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN 17
2. OBJETO Y ALCANCE 22
3. EVALUACIÓN DEL ESCENARIO MACROECONÓMICO 25
   3.1. Desarrollos económicos recientes 25
   3.2. Valoración de los supuestos sobre la pandemia y otros supuestos técnicos en el escenario de los PGE 36
   3.3. Valoración del escenario inercial de los PGE (antes de incorporar el Plan Europeo). 38
   3.4. Impacto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. 41
   3.5. Valoración del escenario final 51
   3.6. Análisis de riesgos 60
4. ANÁLISIS ESCENARIO PRESUPUESTARIO 2020 - 2021 65
   4.1. Efectos del escenario macroeconómico 70
      4.1.1. Impacto de las medidas contra la crisis de la COVID - 19 73
      4.1.2. Nuevas medidas incluidas en el Plan Presupuestario y en los Presupuestos Generales del Estado 76
      4.1.3. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia 80
   4.2. Evolución de ingresos de las Administraciones Públicas 82
      4.2.1. IRPF 85
      4.2.2. Impuesto sobre sociedades 88
      4.2.3. IVA 90
      4.2.4. Impuestos Especiales 90
      4.2.5. Otros ingresos tributarios 91
      4.2.6. Cotizaciones sociales 92
      4.2.7. Resto de recursos 93

4.3. Evolución de los gastos de las Administraciones Públicas 93
4.3.1. Principales componentes de gasto del consumo público 96
4.3.2. Transferencias Sociales en Efectivo.....97
4.3.3. Otros gastos 100
4.4. Análisis por subsectores 101
4.4.1. Administración Central 102
4.4.2. Fondos de la Seguridad Social 116
4.4.3. Comunidades Autónomas.....121
4.4.4. Corporaciones Locales.....127
4.5. Pasivos contingentes y riesgos fiscales 131
4.5.1. Riesgos fiscales derivados de la pandemia 131
4.5.2. Riesgos de implementación de los fondos extraordinarios de la UE (FRR y REACT-EU) 133
4.5.3. Otros riesgos fiscales.....134
5. EVOLUCIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA PÚBLICA 137
5.1. Evolución reciente y proyecciones a corto plazo 137
5.2. Análisis de sostenibilidad 140
6. RECOMENDACIONES.....147
6.1. Recomendaciones nuevas:.....147
6.2. Recomendaciones reiteradas.....148
6.3. Recomendaciones vivas.....150
ANEXO I. MODELOS EMPLEADOS EN LOS ESCENARIOS MACROECONÓMICOS DE AIREF 153
ANEXO II. CUADRO MACROECONÓMICO. ESCENARIO CENTRAL 154

RESUMEN EJECUTIVO

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) tiene que emitir informe sobre los proyectos y líneas fundamentales de presupuestos de las Administraciones Públicas (AAPP) para 2021. Asimismo, también debe emitir un informe sobre el aval de las previsiones macroeconómicas que sustentan el proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2021 (PGE 2021). A estos efectos, la AIReF emitió el pasado 6 de octubre su aval a las previsiones macroeconómicas a petición del Gobierno, y el presente informe completa el análisis del PGE 2021.

Como consecuencia de la crisis de la COVID - 19, los objetivos de estabilidad presupuestaria se encuentran en suspenso tras la activación de la cláusula de escape prevista en el artículo 11.3 de la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y aprobada por el Congreso de los Diputados, previo informe de la AIReF de 13 de octubre sobre la concurrencia de las circunstancias excepcionales a las que hace referencia la LO 2/2012. No obstante, aunque los objetivos de estabilidad presupuestaria hayan quedado en suspenso, la supervisión fiscal de la AIReF continúa plenamente vigente, adquiriendo si cabe más relevancia como garante de la sostenibilidad de las finanzas públicas.

En este contexto, el Gobierno presentó el 15 de octubre el Plan Presupuestario para 2021 y, más tarde, el 28 de octubre, el proyecto de PGE, siendo ambos objeto de este informe. Mientras que el primero presenta la situación fiscal del conjunto de AAPP en contabilidad nacional, el segundo se limita a la Administración Central y los Fondos de Seguridad Social en términos presupuestarios, lo que dificulta el análisis de la coherencia entre ambos, como viene advirtiendo la AIReF en sucesivos informes. En todo caso, los PGE no sólo determinan el devenir fiscal de la AC y los FSS, sino que tienen un papel determinante sobre el resto de niveles de la administración tanto a través de su financiación como del establecimiento de legislación básica en materias fundamentales como remuneración de asalariados.

El escenario macroeconómico de los PGE para 2021

El escenario macroeconómico de los PGE 2021 incorpora una contracción del PIB del 11,2% en 2020, fruto de la crisis sanitaria y de las restricciones a la movilidad necesarias para mitigarla. Para 2021 el escenario del Gobierno contempla una recuperación notable de la actividad económica, con un incremento del PIB del 9,8%.

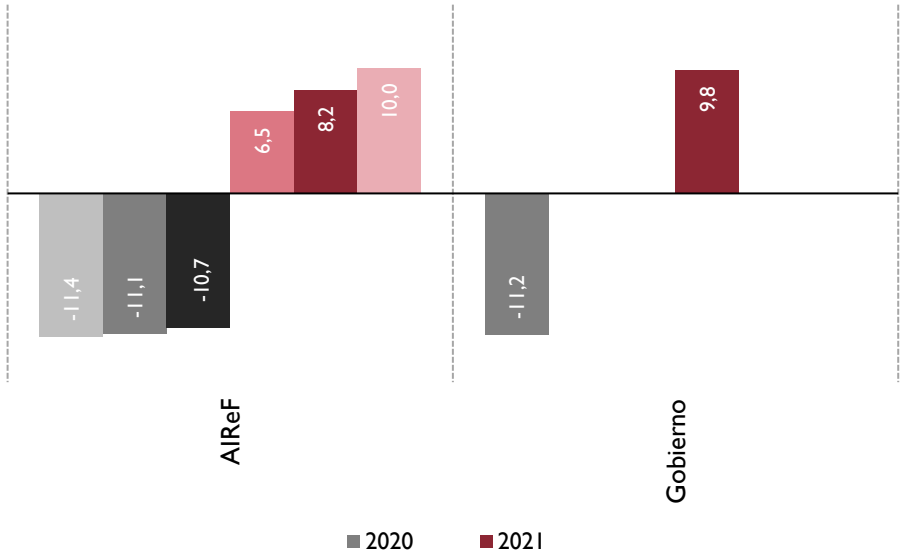
La AIReF hace notar el escenario cambiante en el que se enmarca la valoración de los PGE. En tan solo unas semanas las perspectivas de crecimiento a nivel global han virado hacia escenarios más pesimistas a medida que se constata la gravedad y extensión de la segunda oleada de la pandemia de coronavirus. En este contexto, para valorar el cuadro macroeconómico de los PGE 2021, la AIReF ha seguido elaborando escenarios contingentes a la evolución de la pandemia que se presentan en este informe. Estos escenarios se han revisado respecto a los empleados a comienzos de octubre en el aval del Plan Presupuestario para recoger la información más reciente sobre la evolución de la actividad económica y el agravamiento de la pandemia.

En un escenario central en el que se supone que persiste la pandemia pero no es necesario un confinamiento generalizado de la población, la AIReF estima que el PIB podría disminuir un 11,1% en 2020, tasa muy próxima a la del Gobierno, y que se recuperaría en 2021 hasta alcanzar un crecimiento del PIB del 8,2%, casi dos puntos inferior a la cifra prevista en los PGE. En cambio, en un escenario optimista, en el que se supone que los rebrotes actuales se controlan y la confianza y el gasto se recuperan de manera rápida, el crecimiento del PIB en 2021 podría aumentar hasta un 10% en 2021 tras descender un 10,7% en 2020. Por último, si se supone que la contención de la segunda oleada requiere medidas más severas de restricción de la movilidad y de la actividad económica o se asume una mayor persistencia de la pandemia a lo largo de 2021, la previsión de crecimiento del PIB de la AIReF para 2021 se reduce hasta un 6,5%. En estos tres escenarios se incorpora un impacto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) y de las de medidas contenidas en los PGE de 2,7 puntos porcentuales (pp) en 2021 estimado a partir del modelo econométrico de la AIReF.

Sobre la base de estos escenarios, la AIReF sigue considerando que el escenario macroeconómico de los PGE 2021 podría ser alcanzable si confluyen circunstancias favorables tanto en lo que respecta a la evolución de la pandemia, como a la ejecución e impacto de los fondos recibidos a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) y los demás fondos de *Next Generation EU(NGEU)*, que en el escenario del Gobierno constituyen la palanca sobre la que se sostiene la recuperación económica.

No obstante, la AIReF hace notar el riesgo de que se materialicen escenarios menos benignos asociados a menores tasas de crecimiento. De hecho, las previsiones de crecimiento del Gobierno para 2021 se encuentran en el rango superior de los escenarios elaborados por la AIReF, tal y como refleja el siguiente gráfico. Por ello, en el Aval del Borrador del Plan Presupuestario se recomendó que cuando se elaborasen los presupuestos las previsiones se hicieran con la cautela necesaria para contemplar la posibilidad de que se materialicen escenarios más adversos que el del Gobierno, algo que no se ha hecho. Los Presupuestos se asientan sobre una previsión de crecimiento económico notable, lo que tiene un impacto muy favorable en las proyecciones de ingresos presupuestarios.

CRECIMIENTO DEL PIB 2020 Y 2021



Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital y AIReF.

Principales riesgos a la baja en torno a las previsiones del Gobierno

Las diferencias entre los escenarios de la AIReF y el del Gobierno se deben no tanto al impacto estimado del PRTR como a la velocidad de la recuperación esperada, que se encuentra estrechamente ligada a las hipótesis sobre la evolución de la pandemia.

El agravamiento reciente de la pandemia aleja la posibilidad de que se materialice la hipótesis sobre la que se sustentan las previsiones macroeconómicas del Gobierno, que asumen que los rebrotes se mantienen controlados y concentrados, sin dar lugar a medidas de confinamiento estrictas. Además, las previsiones del Gobierno suponen que a lo largo de 2021 se producen avances significativos en la lucha contra la pandemia que permiten una progresiva recuperación de la normalidad. Este supuesto

resulta clave para sustentar el elevado crecimiento del gasto de las familias sobre el que apoya el Gobierno sus previsiones en el escenario inercial ya desde finales de 2020 (antes de incorporar los efectos del PRTR).

La AIReF considera que pese a los avances en el desarrollo de una vacuna y de tratamientos contra la COVID-19, aún es muy incierto el momento en el que podrían estar disponibles para su uso masivo entre la población y el grado de cobertura que podrían alcanzar, de forma que permitiesen resolver la crisis sanitaria de forma efectiva y eliminar así las medidas de contención de la pandemia que lastran el crecimiento económico.

Si persiste la evolución más adversa de la pandemia observada en las últimas semanas y se introducen medidas de limitación de la movilidad más estrictas que las existentes en la actualidad, tal y como está sucediendo en las economías de nuestro entorno, ello conllevaría una contención del gasto y una recuperación más tardía de los sectores que suponen mayor interacción social, lo que retrasaría la recuperación del empleo y del gasto y aumentaría la probabilidad de que se produzcan daños estructurales en el tejido empresarial.

Valoración sobre el impacto macroeconómico del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

El impacto macroeconómico asociado al PRTR que se incorpora en el escenario del Gobierno asciende a 2,6 pp de crecimiento del PIB en 2021, con un efecto multiplicador de aproximadamente 1,2%, lo que supondría cerrar la brecha en la actividad económica abierta por la crisis del coronavirus en 2022.

De acuerdo con la información disponible, este impulso procede de las transferencias recibidas a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), que en las simulaciones realizadas por el Gobierno se supone que ascienden a 25 mil millones (mm) de euros en 2021. No se incorpora ningún efecto macroeconómico procedente del Programa de Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (React-EU), que sí está incluido en el límite de gasto no financiero del PGE 2021 (por una cuantía de 2 mm de euros).

De acuerdo con el PGE 2021, los recursos recibidos a través del MRR irán orientados en su mayor parte a la inversión pública en infraestructuras y activos intangibles asociados a la innovación y la digitalización. Otro conjunto de fondos se destinará a aumentar la eficiencia energética y la transformación ecológica, el impulso al emprendimiento, la mejora de la educación y de la formación continua y el refuerzo de las políticas de inclusión, entre otros elementos.

La evidencia empírica sugiere que el gasto en inversión, en su sentido más amplio (capital humano, intelectual y físico), lleva asociado un impacto elevado sobre el PIB y el empleo, especialmente cuando se produce en períodos de recesión, los tipos de interés se encuentran cerca de su límite inferior (*zero lower bound*), de manera que no cabe esperar una respuesta de la política monetaria ante la expansión fiscal, y el gasto se lleva a cabo de manera coordinada en un conjunto de países como es el caso con el FRR.

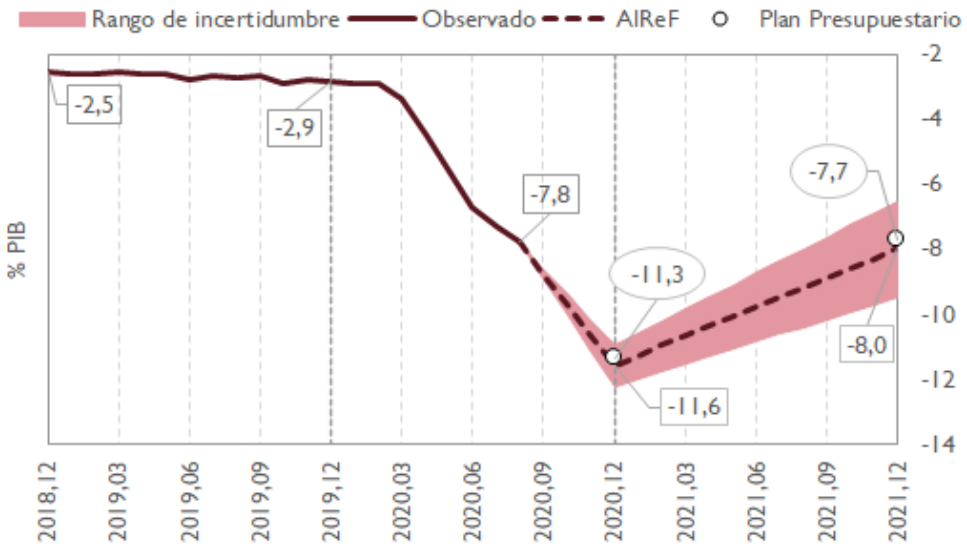
Por ello, la AIReF coincide con el Gobierno al considerar que los recursos recibidos pueden tener un impacto elevado sobre el crecimiento si los proyectos cumplen las exigencias necesarias para impulsar la modernización y digitalización de la economía española. De hecho, las estimaciones sobre el impacto macroeconómico realizadas por AIReF bajo el supuesto de plena ejecución de los proyectos son muy similares a las del Gobierno (2,7 pp vs 2,6 pp en el caso del Gobierno).

No obstante, los riesgos de que se produzcan retrasos en la absorción de estos recursos y en la ejecución de esos proyectos son elevados. A ello cabe añadir la posibilidad de que algunos recursos no tengan el impacto deseado si la selección de proyectos no es adecuada. En el lado contrario, ni las estimaciones del Gobierno ni las de la AIReF incorporan posibles efectos desbordamiento asociados a la implementación del NGEU en otros países.

Escenario presupuestario de las AA.PP.

La AIReF estima para su escenario central un déficit de las AA.PP. de 8% del PIB en 2021 tras alcanzar el 11,6% en 2020, superior en ambos casos a lo recogido en el Plan Presupuestario, 11,3% en 2020 y 7,7% en 2021. La recuperación económica, la retirada progresiva de las medidas implementadas para paliar los efectos de la crisis de la COVID–19 y las modificaciones tributarias incluidas en el proyecto de los PGE impulsarán esta reducción del déficit. En sentido contrario, las nuevas medidas de gasto contenidas en el proyecto de los PGE implican una menor reducción del déficit. Con un efecto neutral sobre el déficit, las estimaciones de la AIReF asumen la implementación del Plan de Recuperación y Resiliencia en 2021 de acuerdo con las previsiones del Gobierno en el proyecto de los PGE, lo que supone un incremento de ingresos y gastos de 2,8 puntos del PIB.

EVOLUCIÓN DEL SALDO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS



Tras una caída del 6,4% en 2020, la AIReF prevé que los ingresos crecerán en 2021 un 6,2%, situándose en el 39,7% del PIB, 42,5 % incluyendo los ingresos del Plan de Recuperación. Este nivel sería 6 décimas inferior a lo previsto en el Plan Presupuestario. En ambos casos, la previsión de ingresos está basada en escenarios macroeconómicos que contemplan una rápida y efectiva implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) y en la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) con las modificaciones impositivas propuestas (IVA, IRPF, Impuesto sobre Sociedades, Impuestos Especiales y sobre primas de seguro), así como de las nuevas figuras aprobadas (Impuestos sobre Transacciones Financieras e Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales), y las anunciadas del Impuesto sobre Residuos y del Plásticos de un solo uso. La AIReF estima un menor crecimiento de los impuestos, en torno a un punto del PIB, que se explica por un menor impacto de las medidas tributarias, un escenario macroeconómico menos favorable y por un mayor optimismo incorporado a los modelos de previsión del Gobierno. Las diferencias en el impacto de las medidas tributarias se concentran en los nuevos tributos, explicadas en parte por el previsible retraso en su aprobación. Por el contrario, la AIReF prevé una evolución más positiva de las cotizaciones sociales y otros ingresos corrientes.

Los gastos se situarán en 2021, sin incluir el PRTR, en el 47,6% según las estimaciones de la AIReF, frente al 48% del Plan Presupuestario, tras el máximo del 52,5% del PIB en 2020. La progresiva retirada de las medidas implementadas en 2020 se vería parcialmente compensada por las medidas contempladas en el proyecto de PGE y la consolidación de parte del gasto sanitario. En términos nominales, los empleos bajarían un 0,6% según las estimaciones de la AIReF, mientras que el Plan Presupuestario contempla una

subida del 0,4%, asumiendo una mayor consolidación del gasto asociado a la pandemia. No obstante, la implementación del PRTR impulsará el crecimiento del gasto, 5,4% según la AIReF, hasta situarse en el 50,5% del PIB.

Las estimaciones del escenario central de la AIReF continúan estando sometidas a un elevado grado de incertidumbre por la propia evolución de la crisis sanitaria de la COVID – 19 y sus efectos sobre la actividad económica, a lo que se suman los riesgos de implementación del PRTR. La materialización del escenario macroeconómico pesimista esbozado por la AIReF supondría una previsión de ingresos en torno a 18.400M€, menor que la del Gobierno, mientras que se mantendrían en torno a las previsiones del Plan Presupuestario en el caso del escenario optimista. Además, como se ha señalado anteriormente, los riesgos en la implementación del PRTR podrían suponer un menor crecimiento económico, que se traduciría en un mayor déficit para las AA.PP.

Por subsectores, la AC continuará asumiendo parte del déficit del resto de subsectores, Fondos de Seguridad Social y Comunidades Autónomas (CC.AA.) a través de transferencias directas. Por otra parte, la implementación del PRTR afectará a todos los subsectores, aunque es neutral también para cada una de las administraciones. Respecto a las tasas de referencia recogidas en el Plan Presupuestario, la AIReF estima desviaciones en el caso de la AC y los FSS, compensados en parte por un menor déficit de las CC.AA.

DÉFICIT AAPP POR SUBSECTORES EN % PIB

		2020		2021	
	2019	DBP	AIReF	DBP	AIReF
AAPP	**-2,9**	**-11,3**	**-11,6**	**-7,7**	**-8,0**
AC	-1,3	-6,6	-7,2	-5,2	-5,6
FSS	-1,3	-4,1	-3,8	-1,3	-1,5
CCAA	-0,6	-0,6	-0,6	-1,1	-0,8
CCLL	0,3	0,0	0,0	-0,1	-0,1

Administración Central

Una vez analizados los PGE, la AIReF estima para la AC un déficit del 5,6% del PIB en 2021, tras alcanzar el 7,2% en 2020, superior en ambos casos a lo previsto en el Plan Presupuestario. En ambos ejercicios, la AIReF presenta una previsión de ingresos más reducida que el Gobierno. Dado que los pagos de los sistemas de financiación autonómica y local están fijados en los PGE, las diferencias en las previsiones de recaudación de los impuestos repercuten únicamente en la AC. La AIReF estima unos ingresos no financieros inferiores en 1% del PIB a los recogidos en los PGE. Para 2021, la AC continúa asumiendo un importe similar al de 2020 de transferencias a las CC.AA. y FSS para compensar los efectos de la COVID - 19. Por último, cabe destacar que la AC

gestionará los fondos del Mecanismos de Recuperación y Resiliencia y una parte del REACT-EU, canalizando parte relevante de los mismos hacia otros subsectores vía transferencias.

En la medida que los PGE continúan sin incluir el detalle de los ajustes que permitirían conciliar el saldo presupuestario con la tasa de referencia del Plan Presupuestario en contabilidad nacional, la AIReF ha procedido a realizar sus propias estimaciones. Estos ajustes de contabilidad nacional resultan especialmente relevantes en 2021, puesto que incluyen la neutralidad del PRTR, incrementando su importe hasta el 2% del PIB frente al 1,4% que se deduce de los PGE, muy superior en ambos casos a la media histórica del -0,1% del PIB. Esto implicaría una desviación positiva sobre el déficit de referencia de 0,6 puntos que compensa parcialmente la fuerte diferencia en la estimación de los ingresos no financieros del Estado, 1% del PIB menos. En cuanto a la evolución de los gastos, la AIReF constata que el fuerte incremento se basa principalmente en la implementación del PRTR.

Fondos de la Seguridad Social

Tras alcanzar un máximo del 3,8% del PIB en 2020, el déficit de los Fondos de la Seguridad Social se reduce hasta el 1,5% del PIB según las estimaciones de la AIReF. El Plan Presupuestario prevé un mayor déficit en 2020 y menor en 2021. La reducción del déficit se explica por la progresiva retirada de las medidas como los ERTEs y el cese de actividad de autónomos, la recuperación del empleo y el mantenimiento de las transferencias de la AC. No obstante, hay que destacar que una parte de estas transferencias vendrían a financiar de manera estructural los gastos considerados impropios por el recientemente aprobado informe del Pacto de Toledo. Por otro lado, el gasto en pensiones crecería al 3,3% incluyendo la revalorización del 0,9%, mientras que el gasto en desempleo descendería notablemente incluso asumiendo la extensión de los ERTE durante la primera mitad del año.

Comunidades Autónomas

El déficit de las CC.AA. crecería en 2021 hasta el 0,8% desde el cierre en el 0,6% en 2020. Esta evolución es más positiva que la prevista por el Plan Presupuestario que sitúa el déficit autonómico en el 1,1%. La diferencia en las estimaciones se debe fundamentalmente a los supuestos sobre el grado de consolidación del gasto asociado a la pandemia, puesto que la AIReF considera que una parte del incremento de 2020 tendría carácter temporal. Además de implementar los proyectos del Mecanismos de Recuperación y Resiliencia financiados por transferencias condicionadas de la AC, las CC.AA. también deberán implementar los programas de REACT-EU por un importe de 8.000M€ en 2021, lo que permitirá incrementar notablemente su gasto en paralelo a sus ingresos. En la medida en que la mayor parte de las CC.AA. se

encuentran este año en un momento temprano de su proceso presupuestario y no se dispone de suficiente información, la AIReF emitirá posteriormente el informe individual sobre sus proyectos de presupuestos.

Corporaciones Locales

Las Corporaciones Locales incurrirán en déficit en 2021 de 0,1% del PIB, tras cerrar en equilibrio el 2020. Este subsector también jugará un papel en la implementación del PRTR, aunque cuantitativamente menor que el de otros subsectores. Al igual que en el caso de CC.AA. la AIReF realizará con posterioridad el informe sobre las Líneas Fundamentales de los presupuestos de las CC.LL. que analiza individualmente.

Retos que se aprecian desde el punto de vista de la sostenibilidad de las finanzas públicas

La paralización de la actividad económica y el incremento de las necesidades de financiación derivadas de la crisis de la COVID-19 van a provocar un fuerte aumento, en principio temporal, del déficit público que a su vez acarreará un incremento permanente en el nivel de deuda pública sobre el PIB, situándola en su valor máximo de los últimos cien años. La AIReF proyecta un aumento en la ratio de deuda sobre PIB en torno a 23 puntos en el año 2020, y una reducción de hasta 2,4 puntos en 2021 bajo el escenario de ejecución completa del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia presupuestado para ese año. Esto situaría la ratio de deuda sobre PIB en el 118,4 y el 116% del PIB en 2020 y 2021 respectivamente. Esta estimación está en línea con la proyección del Proyecto de PGE, que sitúa la ratio de deuda en el 118,7% del PIB en 2020 y en el 117,4% en 2021.

La contención de la crisis sanitaria y la normalización de la actividad económica serán elementos necesarios para la estabilización de la ratio de deuda sobre PIB en los próximos años. Un crecimiento por encima de la tendencia durante varios años, a medida que la economía mundial emerge de la recesión causada por la COVID-19, estabilizaría la ratio de deuda en el entorno del 120% del PIB en ausencia de medidas (ya sea las relacionadas con el PRTR u otro tipo de medidas contenidas en los presupuestos). La puesta en marcha del Plan Europeo *Next Generation EU* tendrá un efecto positivo en la actividad económica en el corto plazo, así como en la productividad y el crecimiento potencial en el largo plazo, lo que se traducirá en una mejor evolución de la posición fiscal, con reducción de la ratio de deuda sobre PIB de entre 4 y 10 puntos. Una vez superada la crisis, el diseño de un plan de consolidación adecuado será necesario para reducir la ratio de deuda hasta niveles más prudentes. Una reducción gradual y sostenida del déficit público hacia el objetivo de equilibrio estructural, tal como se señala nuestro marco

fiscal, situaría la ratio de deuda pública por debajo de los niveles previos a la pandemia a lo largo de la próxima década.

Los riesgos y retos para la sostenibilidad a medio y largo plazo de las cuentas públicas son elevados. En este sentido, uno de los principales riesgos de la situación actual es que la recesión mute en depresión de modo que en el futuro haya que hacer frente no sólo a una ratio de deuda pública más elevada, sino también a un mayor y más persistente déficit estructural y una materialización más elevada de los pasivos contingentes de los préstamos avalados por el Estado. Otro riesgo destacable en un contexto de elevado endeudamiento es la mayor dependencia de unas condiciones favorables de financiación como las actuales, ya que un repunte de los tipos de interés puede generar rápidamente una dinámica creciente de la ratio de deuda pública. A lo anterior hay que añadir el desafío conocido del envejecimiento de la población y el mayor gasto en pensiones, que de no ser financiado con ingresos adicionales se traducirá en un incremento muy significativo del endeudamiento desde unos niveles históricamente muy elevados.

Recomendaciones

Aunque el Gobierno ha activado la cláusula de escape prevista en el marco fiscal nacional, tal y como recomendó la AIReF, la sostenibilidad de las finanzas públicas sigue siendo fundamental para la recuperación económica por lo que la AIReF reitera la recomendación de establecer una estrategia fiscal nacional a medio plazo que sirva de orientación fiscal y garantice de manera realista y creíble la sostenibilidad financiera de las AA.PP. Esto requiere contar con todos los niveles de la administración, considerando sus realidades fiscales en materia de recursos y competencias, para asegurar una adecuada coordinación y corresponsabilidad, así como considerar los niveles de deuda pública y los riesgos fiscales, en especial, los asumidos por la gestión de la crisis de la COVID-19. Esta estratégica debe establecer un calendario tentativo para el cumplimiento de hitos y servir de marco para los planes de reequilibrio de las AA.PP. y promover su coordinación con el plan de recuperación y resiliencia.

Por otra parte, como en informes anteriores, la AIReF resalta la relevancia de incrementar la transparencia en el proceso presupuestario, por lo que mantiene las recomendaciones de incluir en los PGE información en términos de contabilidad nacional.

Además, la AIReF realiza una nueva recomendación dirigida a gestionar la incertidumbre existente. En la medida que no se pueden descartar escenarios muy distintos de los contemplados en el Plan Presupuestario, tanto optimistas como pesimistas es aconsejable que las administraciones tengan capacidad de reacción tanto para profundizar en medidas como para evitar la

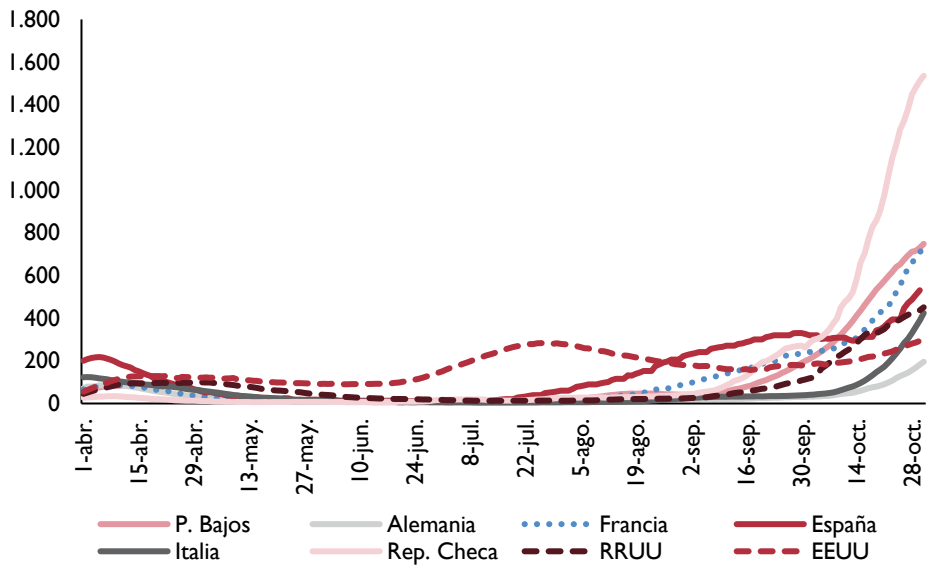
consolidación de gastos que nacen con vocación temporal para paliar los efectos de la crisis.

Por último, ante el reto de realizar un seguimiento efectivo de los efectos de la pandemia, la AIReF realiza otra recomendación dirigida a mejorar la información de alta frecuencia, puesto que es necesario avanzar en su elaboración y puesta a disposición de público y, en especial, de instituciones con competencias de seguimiento.

1. INTRODUCCIÓN

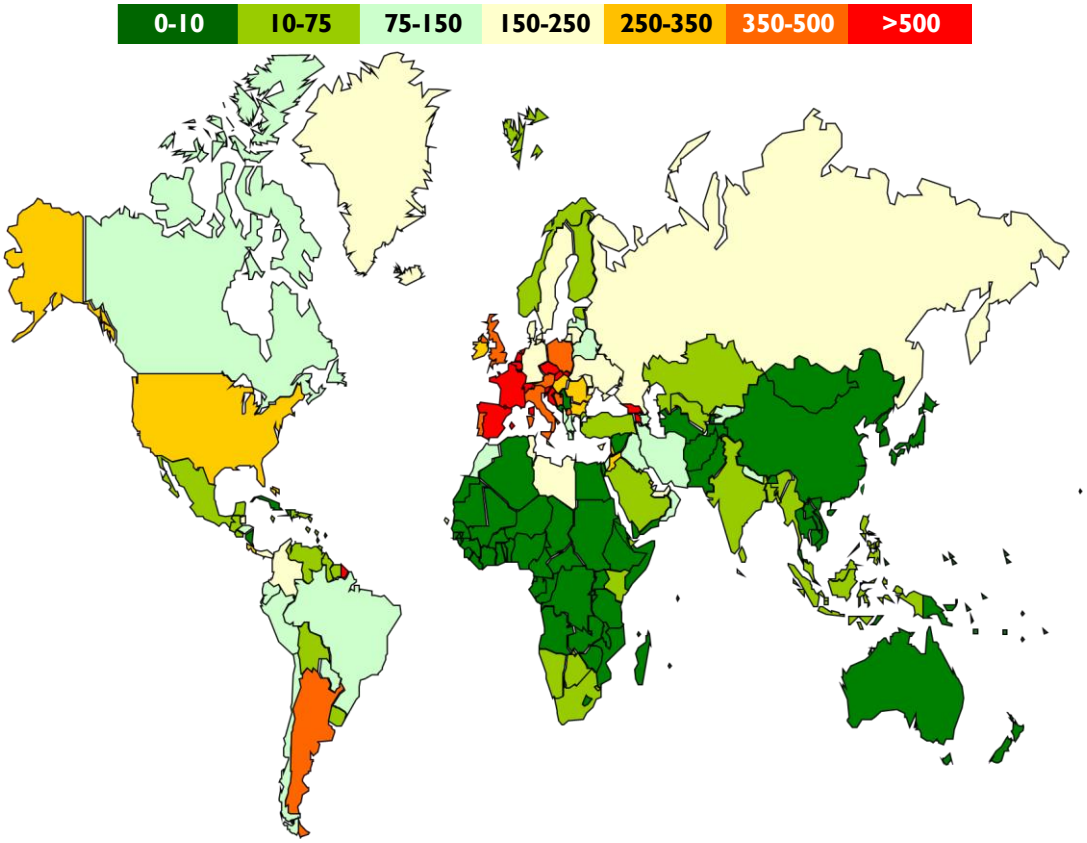
La crisis de la COVID-19 sigue planteando un desafío fundamental para la salud pública y las perspectivas de crecimiento. El agravamiento reciente de la pandemia y la elevada incertidumbre que persiste acerca de su desarrollo futuro mantiene sumida a la población en un entorno de incertidumbre extraordinaria que tiene un impacto muy severo sobre la actividad económica. En tan sólo unas semanas la percepción sobre la evolución de la mayoría de las economías ha virado hacia escenarios más pesimistas a medida que se constataba la gravedad de esta segunda ola que, aunque se inició con cierto retraso respecto a España, está cobrando una intensidad muy elevada en Estados Unidos y Europa.

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DE LA INCIDENCIA DE LA COVID-19. INCIDENCIA ACUMULADA A 14 DÍAS POR CADA 100.000 HABITANTES.



Fuente: European Centre for Disease Prevention and Control (31 de octubre de 2020).

GRÁFICO 2. INCIDENCIA MUNDIAL DE LA COVID-19. INCIDENCIA ACUMULADA A 14 DÍAS POR CADA 100.000 HABITANTES.



Fuente: European Centre for Disease Prevention and Control (31 de octubre de 2020).

En el caso de la economía española, la presentación de los PGE coincidió con la instauración de un nuevo estado de alarma que se extenderá hasta mayo de 2021. En el momento de elaborar este informe se desconoce si el aumento paulatino del contagio que se aprecia desde julio acabará requiriendo medidas de confinamiento y de limitación de la movilidad como las que acaban de implementar en el entorno geográfico más inmediato.

Los gobiernos continúan desplegando medidas para mitigar los efectos de la crisis. En el ámbito monetario, el Banco Central Europeo, tras constatar que la recuperación de la zona del euro está perdiendo fuerza con mayor rapidez de lo esperado, acaba de anunciar que en los próximos meses llevará a cabo una recalibración e intensificación de las medidas extraordinarias de provisión de liquidez, concesión de crédito y compra de activos que viene implementando como respuesta a la crisis. Los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y la Comisión Europea continúan señalando la necesidad de mantener una política fiscal expansiva por parte de los gobiernos. Asimismo, las instituciones europeas han avanzado en la implementación de los mecanismos creados para hacer frente a la crisis. En

particular, la Comisión Europea ha desembolsado un total de 6.000 millones de euros a España en el primer tramo de la ayuda financiera prestada a través del instrumento SURE (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*), que se orienta a mitigar el coste asociado al desempleo y los esquemas de suspensión parcial de empleo en los países de la UE.

Un elemento esencial de esta respuesta es el Fondo de Recuperación Europeo-Next Generation EU (NGEU), de gran influencia a la hora de determinar las perspectivas macroeconómicas y presupuestarias. Se han producido avances hacia la concreción del NGEU, bajo el que se destinarán 750 mm de euros a mitigar los efectos de la crisis causada por el coronavirus y a impulsar la transformación estructural de las economías europeas. No obstante, todavía se encuentra pendiente de aprobación por parte del Consejo Europeo y quedan aspectos esenciales pendientes de definir como la condicionalidad macroeconómica que lleva aparejada la percepción de recursos (que puede implicar, por ejemplo, que dejen de recibirse los fondos si no se cumplen las reglas fiscales) o el grado de exigencia de reformas estructurales asociadas al cumplimiento de las recomendaciones del Semestre Europeo.

En este contexto cambiante, la AIReF ha seguido elaborando escenarios de previsión contingentes a la evolución de la pandemia para valorar el grado de realismo del cuadro macroeconómico del Gobierno. Con ello se mantiene el enfoque que ya se utilizó para valorar el Programa de Estabilidad el pasado mes de mayo. En todos estos escenarios se incorpora la información más reciente disponible sobre la evolución de la pandemia y sobre la actividad económica, incluidas las cifras de la contabilidad trimestral (CNTR) publicadas por el Instituto Nacional de Estadística para el tercer trimestre del año[1].

Los escenarios de la AIReF incorporan el impacto asociado al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia que el Gobierno presentó el pasado 7 de octubre. Dado que los PGE incluyen los recursos y partidas de gasto asociados al PRTR, los escenarios de AIReF incorporan también el impacto asociado bajo la hipótesis de una implementación plena de las

[1] Estos datos no se encontraban disponibles cuando el Gobierno elaboró sus proyecciones macroeconómicas ni cuando la AIReF las avaló (ver https://www.airef.es/wp-content/uploads/2020/10/AVAL_MACRO/Informe-AIReF-Aval-Macro.pdf). No obstante, la sorpresa positiva que han supuesto las cifras de la contabilidad trimestral del tercer trimestre se compensa en buena medida con el efecto negativo asociado al agravamiento de la pandemia tanto en España como en el resto de los países. En consecuencia, los escenarios de este informe se revisan de manera marginal respecto a los que se utilizaron a comienzos de octubre para avalar el cuadro macroeconómico del Plan Presupuestario presentado por el Gobierno a la Comisión Europea.

medidas contenidas en los Presupuestos Generales del Estado y en el Plan Presupuestario. No obstante, cabe tener en cuenta que todavía no se dispone de información detallada de los proyectos concretos a los que se destinarán los recursos y que el conjunto del PRTR se encuentra pendiente de aprobación por parte de la Comisión Europea, por lo que los efectos macroeconómicos estimados se encuentran sujetos a mucha incertidumbre[2].

El pasado 15 de octubre, el Gobierno remitió a la UE el Plan Presupuestario y, más tarde, el 27 de octubre, aprobó el proyecto de PGE 2021. Actualmente, el proyecto de PGE se encuentra en el Congreso, donde se presentó el pasado 28 de octubre para su tramitación parlamentaria.

La AIReF emitió un informe sobre las previsiones macroeconómicas que sustentan el proyecto PGE 2021. La ley de creación de la AIReF establece que las previsiones macroeconómicas que se incorporen en los proyectos de presupuestos de todas las AA.PP. deberán contar con el informe de esta institución e indicar si han sido avaladas por la misma. A estos efectos, la AIReF ya emitió, el pasado 6 de octubre, su aval macroeconómico a petición del Gobierno, completando el presente informe el análisis de la AIReF.

Así mismo, la AIReF tiene el mandato legal de informar el proyecto de PGE y las líneas fundamentales de presupuestos de las CC.AA. y CC.LL. desde el punto de vista de su adecuación a las reglas fiscales. La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) y la Ley de Creación de la AIReF y su Reglamento de desarrollo recogen el mandato de que la AIReF informe el Proyecto de los PGE y las líneas fundamentales de los presupuestos desde la perspectiva de su adecuación a la regla de gasto y a los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública.

Para 2021, al igual que para 2020, excepcionalmente no hay reglas fiscales en vigor. Siguiendo la recomendación de la AIReF, el Consejo de Ministros de 6 de octubre de 2020 solicitó la activación de la cláusula de escape prevista en la LOEPSF que, previo informe de la AIReF, fue aprobada por el Congreso el pasado 20 de octubre. La activación de esta cláusula de escape como consecuencia de la situación de emergencia extraordinaria derivada de la pandemia, dejar sin efecto las reglas fiscales para 2020 y 2021, que habían

[2] De hecho, en el momento de realizar este informe existe una enorme variabilidad en cómo incorporan los efectos del PRTR las distintas instituciones y organismos que realizan previsiones. Por ejemplo, los escenarios publicados el 5 de noviembre por la Comisión Europea todavía no incorporan sus efectos, mientras que otros organismos incorporan supuestos muy diversos sobre la cuantía de los recursos recibidos y su impacto macroeconómico.

sido fijadas en febrero de este año y ratificadas por el Parlamento en el mes de marzo.

En su lugar, se fijó para 2021 un déficit de referencia para las administraciones públicas. El Consejo de Ministros de 6 de octubre fijó para 2021 un déficit de referencia para el conjunto de las AA.PP. y para cada uno de los subsectores. Esta referencia no supone una limitación al déficit, por lo que su incumplimiento no conlleva aparejada la aplicación de las medidas correctoras previstas en el LOEPSF. Respecto a la deuda y al gasto, que son las otras variables fiscales sobre las que actúan, respectivamente, el objetivo de deuda y la regla de gasto, no se han fijado referencias.

CUADRO 1. DÉFICIT DE REFERENCIA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS PARA 2021 (%PIB)

(en %PIB)

	Tasa de referencia de déficit para 2021
Administración Central (AC)	5,2
Comunidades Autónomas (CC.AA.)	1,1
Corporaciones Locales (CC.LL.)	0,1
Fondos de la Seguridad Social (FSS)	1,3
Total Administraciones Públicas (AA.PP.)	**7,7**

La evaluación recogida en el presente informe se realiza desde una perspectiva macroeconómica y presupuestaria. Para ello el análisis se divide en seis bloques principales. Tras esta introducción, en el epígrafe 2 se indica el contenido y alcance del informe. En el epígrafe 3, en primer lugar, se hace un repaso de la situación económica provocada por la crisis del coronavirus. En segundo lugar, para mayor claridad en la exposición, la AIReF evalúa primero el realismo del escenario macroeconómico del Gobierno antes de incorporar el PRTR y, de manera separada, el impacto asociado a este Plan, Finalmente se comparan y evalúan los escenarios finales, incorporando el PRTR, que son los que han servido de base para elaborar las proyecciones presupuestarias. En el epígrafe 4, se analizan las previsiones presupuestarias, señalando el efecto del escenario macroeconómico y de las medidas, incluidas las de los PRTR. A continuación, se analiza en detalle la evolución de ingresos y gastos del total de las AA.PP. y de cada uno de los subsectores. El epígrafe 5 se dedica a analizar los pasivos contingentes y los riesgos fiscales y en el apartado 6 se valoran los retos para la sostenibilidad de las finanzas públicas que se derivan de los escenarios macroeconómicos y presupuestarios. Finalmente, en el 5 se presentan las recomendaciones que se desprenden del análisis realizado.

2. OBJETO Y ALCANCE

El objeto de este informe es la valoración de las líneas fundamentales de los presupuestos de las AA.PP. para 2021, y, en especial, del proyecto de PGE 2021, desde la perspectiva de su adecuación al déficit previsto o de referencia. La AIReF elabora el presente Informe principalmente con la información del Plan presupuestario para 2021 y el contenida en el proyecto de PGE, además de otra información disponible. El plan presupuestario aporta información fiscal sobre el conjunto de las AA.PP. en contabilidad nacional. El PGE 2021 se limita a la AC y los FSS en términos presupuestarios, si bien la información contenida tiene un papel determinante sobre el resto de niveles de administración tanto a través de su financiación como del establecimiento de legislación básica en materias fundamentales como remuneración de asalariados. Por lo tanto, con el objeto de disponer de una visión integral, la AIReF evalúa el conjunto de las AA.PP. así como cada uno de sus subsectores, en relación con el déficit de referencia.

En el ámbito territorial, sólo se ha recibido información actualizada sobre las líneas fundamentales de tres CC.AA. y de algunas CC.LL. En la mayoría de las comunidades la elaboración de las líneas y proyectos concretos para 2021 se ha puesto en marcha en las últimas semanas, debido al desconocimiento hasta fechas recientes de elementos fundamentales para el diseño de los presupuestos autonómicos. El retraso en la elaboración del proyecto de PGE ha propiciado la demora de su proceso presupuestario. A la fecha de elaboración del informe sólo se han aprobado los proyectos de presupuestos para 2021 de las CC.AA. de Castilla-La Mancha y Canarias, así como de la Comunitat Valenciana. En el caso de las CC.LL., la información recibida sobre las Líneas Fundamentales de sus presupuestos no puede ser utilizada dado

que fueron aprobadas antes de la suspensión de las reglas fiscales para 2021 y de la aprobación del proyecto de PGE y, por ello, no recogen el efecto financiero que en el año 2021 van a tener la utilización de remanentes de años anteriores, así como la aplicación de los FRR.

Posteriormente, la AIReF completará el análisis de los subsectores territoriales con la emisión de los informes individuales de CC.AA. y con un informe más extenso sobre las CC.LL. La valoración que para los subsectores de CC.AA. y CC.LL. se recogen en este informe se completará, en el ámbito autonómico, con la publicación de los informes individuales de las líneas presupuestarias para 2021 de las CC.AA. En el ámbito local, se publicará un informe más extenso que comprenderá el análisis individualizado de las 21 grandes CC.LL. y las 3 Diputaciones Forales del País Vasco, además de los entes locales con importantes riesgos en materia de sostenibilidad según la metodología de la AIReF de selección y calificación.

Al igual que ejercicios anteriores, la valoración del proyecto de PGE 2021 se ha visto condicionada por la falta de un presupuesto inicial en términos de contabilidad nacional y de los ajustes de contabilidad nacional. El proyecto de PGE 2021 no incluye información sobre la conciliación del saldo presupuestario con la referencia de déficit que se mide en términos de contabilidad nacional. Esta información se venía publicando desde 2003 entre la documentación presupuestaria, pero dejó de publicarse desde el PGE 2017. Asimismo, el Informe Económico Financiero de la Seguridad Social venía publicando información en rúbricas de contabilidad nacional hasta 2017. Esta falta de información, contraria a la normativa comunitaria y al principio de transparencia previsto en la LOEPSF (artículos 6 y 27), condiciona de forma significativa el análisis de la AIReF. Además de no publicarse los ajustes, tampoco se publica un presupuesto inicial expresado en contabilidad nacional, lo que dificulta enormemente la conciliación de ambas metodologías.

Por otra parte, se sigue echando en falta una mayor transparencia en las obligaciones y riesgos potenciales de la AC. Aunque no pueda calificarse como una limitación al alcance, los PGE no vienen recogiendo información sobre posibles responsabilidades que deba afrontar la AC derivadas de pasivos contingentes. Esta ausencia de información alcanza una mayor importancia en los PGE para 2021, puesto que la AIReF considera la existencia de mayores riesgos fiscales que otros años porque, a los que son ordinarios, se unen aquellos que se han generado como consecuencia de la pandemia. Entre estos, cabe destacar los relativos a las garantías concedidas a PYMES y autónomos para preservar la liquidez del tejido productivo y los riesgos

derivados de la materialización de otro escenario macroeconómico menos favorable.

3. EVALUACIÓN DEL ESCENARIO MACROECONÓMICO

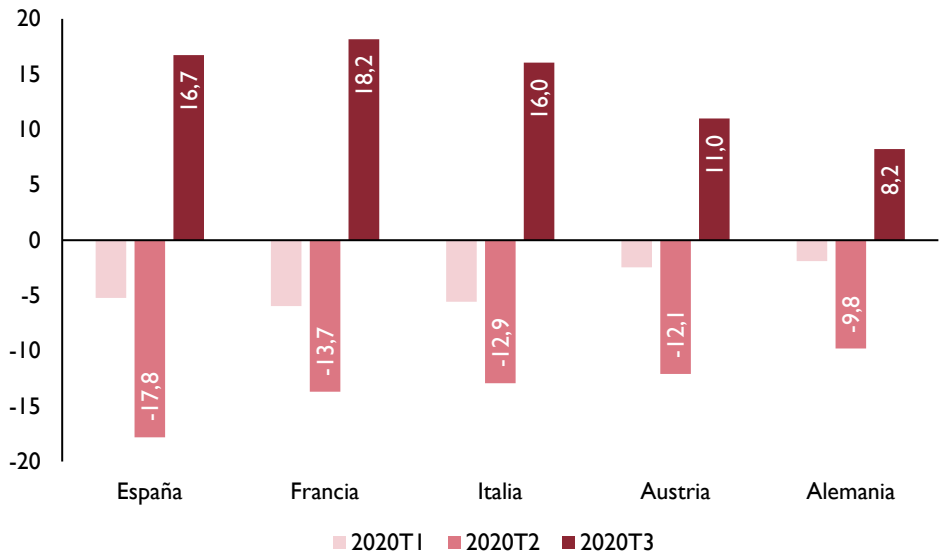
3.1. Desarrollos económicos recientes

La gravedad de la segunda ola de la pandemia está propiciando una rápida desaceleración de la actividad económica a nivel global y en España, tras la vigorosa reactivación observada en los meses de verano.

La economía española registró una contracción histórica del producto interior bruto en el segundo trimestre del año, superior a la de otros países de nuestro entorno. Las razones que explican este resultado tienen que ver por un lado con la intensidad que cobró la pandemia en España, que hizo necesarias medidas de confinamiento de la población más estrictas que las implementadas en otros países del entorno más inmediato. A ello cabe añadir la influencia de algunas características estructurales de la economía: la elevada especialización en las actividades que requieren mayor interacción social -la caída del valor añadido del sector de comercio, transporte y hostelería, que contribuye a explicar un 53% de la caída de la actividad económica observada en los tres primeros trimestres del año; la mayor presencia relativa de microempresas y PYMES, que presentan mayor vulnerabilidad ante las restricciones de liquidez que supuso la parálisis de la actividad económica; la dualidad que aún persiste en el mercado de trabajo español, que motivó que casi un millón de empleados temporales perdieran su puesto de trabajo en los primeros días de confinamiento -según la EPA del tercer trimestre la destrucción de empleo temporal explica un 85% de la diferencia en los niveles de empleo respecto al año anterior; y, por último, la menor implantación o viabilidad del teletrabajo.

La progresiva desescalada de las medidas de restricción de la movilidad permitió que durante los meses de verano la actividad cobrara un dinamismo mayor de lo esperado[3]. Los datos de la contabilidad trimestral correspondientes al tercer trimestre del año muestran que el producto interior bruto de la economía creció a un ritmo elevado en ese período -un 16,7%-, tras la caída del 17,8% del segundo trimestre del año. Este dinamismo se generalizó a todos los componentes de la demanda, con crecimientos muy abultados del consumo privado, la formación bruta de capital fijo y las exportaciones de bienes y servicios. Esta expansión se produjo a pesar de que las restricciones a la movilidad internacional hicieron que la afluencia de turistas durante los meses de verano fuera muy moderada. Otras economías de nuestro entorno registraron también un crecimiento intertrimestral notable.

GRÁFICO 3. CRECIMIENTO INTERTRIMESTRAL DEL PIB EN DIVERSOS PAÍSES DE LA ZONA DEL EURO (PORCENTAJE)



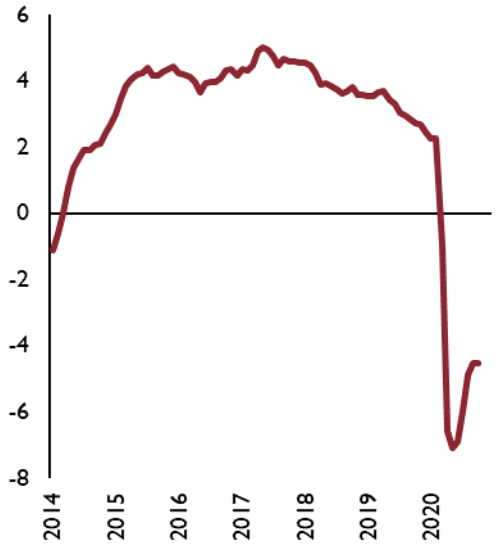
Fuente: Eurostat.

Las cifras de empleo correspondientes a los meses de verano también resultaron mejor de lo esperado por el consenso de analistas. La Encuesta de Población Activa mostró un incremento del empleo de 569.700 personas en el tercer trimestre de 2020, situando la caída de la ocupación respecto al año anterior en un 3,5%. Las horas efectivas trabajadas también se recuperaron, situando su caída interanual en un 7,2% en el tercer trimestre (-26,6% en el trimestre anterior). Además, el número de trabajadores acogidos a

[3] El consenso de previsores de España situaba el valor mediano de las previsiones para el tercer trimestre en el entorno del 12% a 13%, a finales de octubre, notablemente inferior al valor observado.

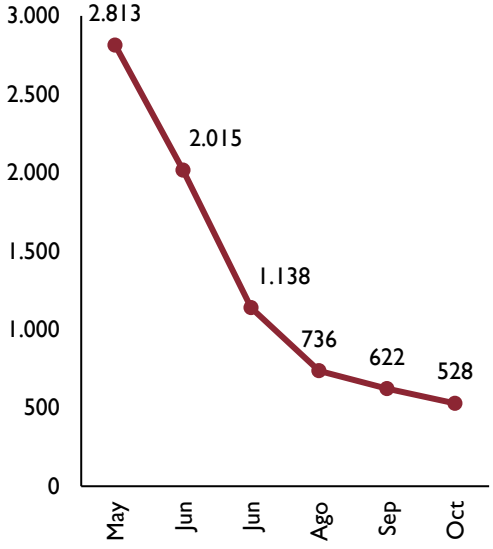
expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE) y prestaciones por cese de actividad -que en esta crisis han actuado como un potente amortiguador de la caída del empleo- disminuyó hasta 887.000 en el tercer trimestre, tras alcanzar 4,6 millones el trimestre anterior (véase el recuadro 3 para un mayor detalle sobre las cifras de empleo). Por su parte, las afiliaciones disponibles hasta octubre muestran que en los meses recientes se ha recuperado ya más del 50% del empleo perdido en marzo y abril, aunque con un a recuperación más tenue en el caso del empleo privado. En el caso de los trabajadores autónomos la afiliación supera ya el registro previo a la crisis. Finalmente, el número de trabajadores en ERTE por fuerza mayor ha disminuido hasta octubre, si bien cabe indicar que estas cifras no incluyen los ERTE por impedimento y limitación de la actividad aprobados por el RDL 30/2020 que en las CCAA que impusieron restricciones con mayor antelación, como Cataluña, parece haber aumentado.

GRÁFICO 4. EVOLUCIÓN DE LA AFILIACIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL. SECTOR PRIVADO (TASA DE VARIACIÓN INTERANUAL)



Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Excluyendo las ramas de Administración, Educación y Sanidad.

GRÁFICO 5. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE ERTES POR FUERZA MAYOR (MILES DE PERSONAS)



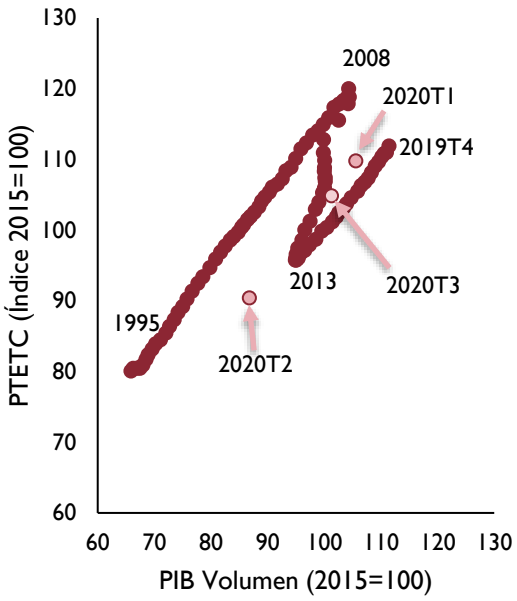
Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

RECUADRO 1. EL IMPACTO DE LA CRISIS DEL CORONAVIRUS SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO

La estructura ocupacional, sectorial y las elevadas cotas de temporalidad que caracterizan al mercado laboral español, así como la menor propensión al uso del teletrabajo frente a lo observado en otros países europeos, han puesto de relieve una elevada fragilidad, que se ha manifestado en un fuerte impacto de las medidas de distanciamiento social sobre el mercado de trabajo.

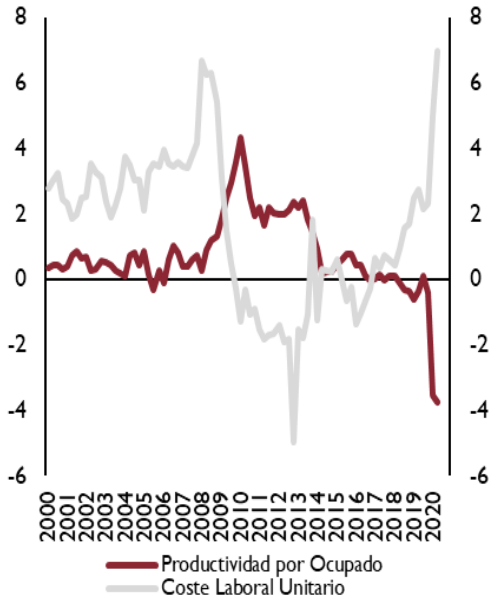
Sin embargo, hay que tener en cuenta que las medidas conducentes a mitigar la progresión de la COVID-19 han tenido efectos sobre las estadísticas oficiales del mercado laboral en general, y, en concreto, sobre las tasas de ocupación, desempleo y actividad. Como consecuencia se han visto alteradas las relaciones estructurales del mercado laboral, lo que, en ocasiones, ha dificultado la interpretación de la evolución de las series estadísticas.

EVOLUCIÓN DEL EMPLEO EQUIVALENTE A TIEMPO COMPLETO Y EL PIB



Fuente: INE.

PRODUCTIVIDAD POR OCUPADO A TIEMPO COMPLETO Y COSTES LABORALES UNITARIOS. TASA DE VARIACIÓN INTERANUAL

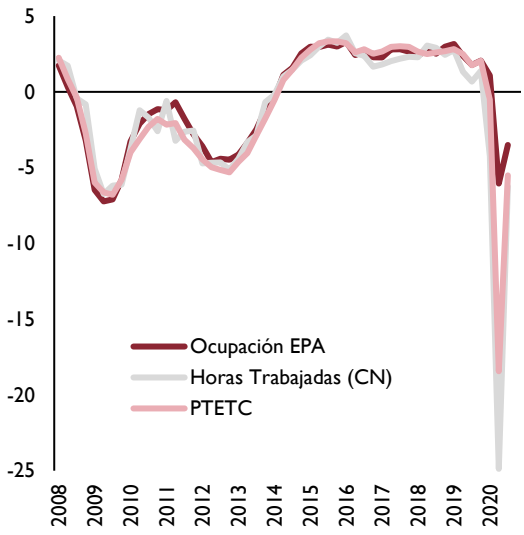


Fuente: INE.

Por un lado, los individuos afectados por suspensiones de empleo -como los expedientes de regulación temporal de empleo instrumentados durante la crisis de la COVID-19(en adelante, ERTE)- no tienen impacto

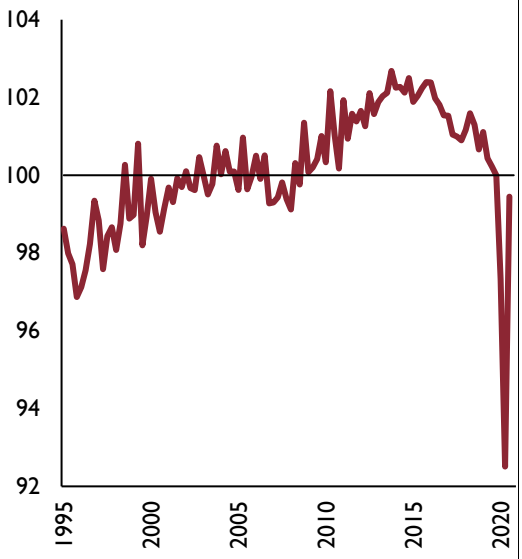
directo sobre el cómputo del desempleo[4] o sobre el nivel de ocupación de los registros de desempleo, de afiliación a la Seguridad Social o de las principales encuestas del mercado de trabajo, aunque esos trabajadores no hubiesen trabajado durante la semana de referencia. En cambio, la suspensión de los trabajadores afectados por ERTE, junto con otros tipos de ausencias del trabajo, sí han tenido reflejo en las horas efectivamente trabajadas y en la jornada media medida a través de las horas trabajadas por cada ocupado a tiempo completo. El gráfico siguiente muestra que como consecuencia la evolución del número de ocupados y el de horas trabajadas diverge en 2020.

EVOLUCIÓN DE LA OCUPACIÓN ATENDIENDO A DIVERSOS LOS CRITERIOS (TASAS DE VARIACIÓN INTERANUAL)



Fuente: INE.
*PTETC: *Puestos de Trabajo Equivalentes a Tiempo Completo, Ocupados Totales.*

ÍNDICE DE JORNADA MEDIA (JORNADA MEDIA A TIEMPO COMPLETO -HORAS/PUESTO TC-. ÍNDICE 2019T4=100)



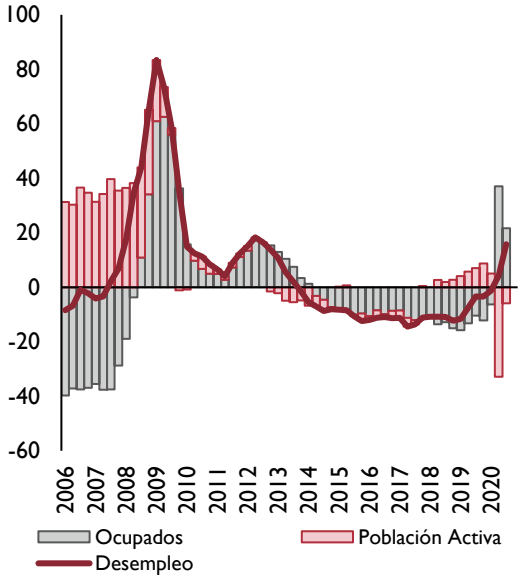
Fuente: INE

Asimismo, las medidas de distanciamiento social han tenido también incidencia en las tasas de desempleo y ocupación de encuestas como la EPA. Así, en los dos primeros trimestres de 2020 se observó un incremento de la población clasificada como inactiva ya que el confinamiento y el cierre forzoso de empresas impidió buscar empleo a numerosas personas, a pesar de estar disponibles para trabajar. Así, estos individuos no pudieron cumplir todas las condiciones necesarias para ser clasificados como parados, quedado clasificados como inactivos, con especial incidencia en los grupos de edad de hasta 44 años. Ello ha tenido un efecto mitigador de la tasa de paro, que se une al efecto estadístico ligado a los ERTE, que se espera se desvanezca

[4] Véase Orden de 11 de marzo de 1985 por la que se establecen criterios estadísticos para la medición del paro registrado.

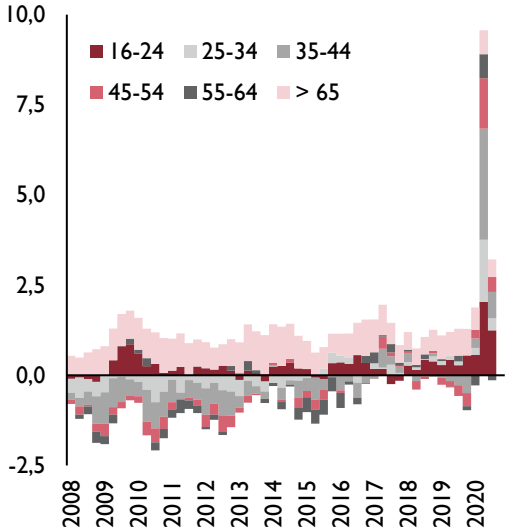
paulatinamente en los próximos trimestres, presionando al alza la tasa de paro en lo que resta de año y 2021.

DESCOMPOSICIÓN DE LA TASA DE VARIACIÓN INTERANUAL DE LA TASA DE PARO.



Fuente: INE

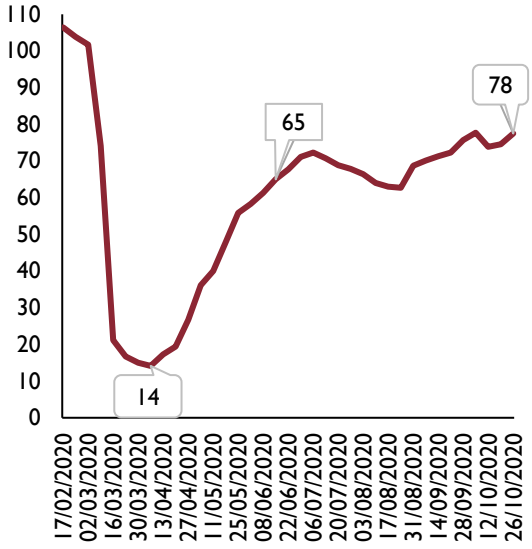
CONTRIBUCIÓN A LA VARIACIÓN DE LA POBLACIÓN INACTIVA. SEGÚN GRUPO DE EDAD.



Fuente: INE

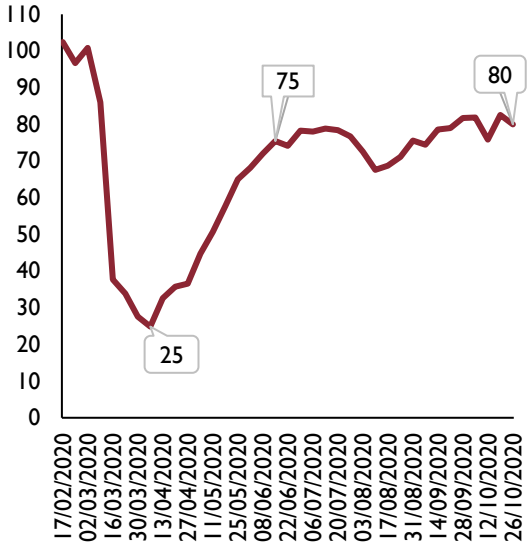
No obstante, la recuperación es todavía incompleta. En el tercer trimestre de 2020 el PIB de la economía española es todavía un 8,7% inferior al observado en el mismo período del año anterior, cuando en las economías de la zona del euro esta brecha se sitúa en torno al 4%. Los indicadores de muy alta frecuencia como el consumo de electricidad o los datos de movilidad también registran niveles inferiores a los observados en semanas tipo comparables.

GRÁFICO 6. ÍNDICE DE MOVILIDAD HACIA NODOS DE TRANSPORTE (FECHA DE REFERENCIA: 3 ENERO A 6 DE FEBRERO DE 2020).



Fuente: Google Mobility Reports.

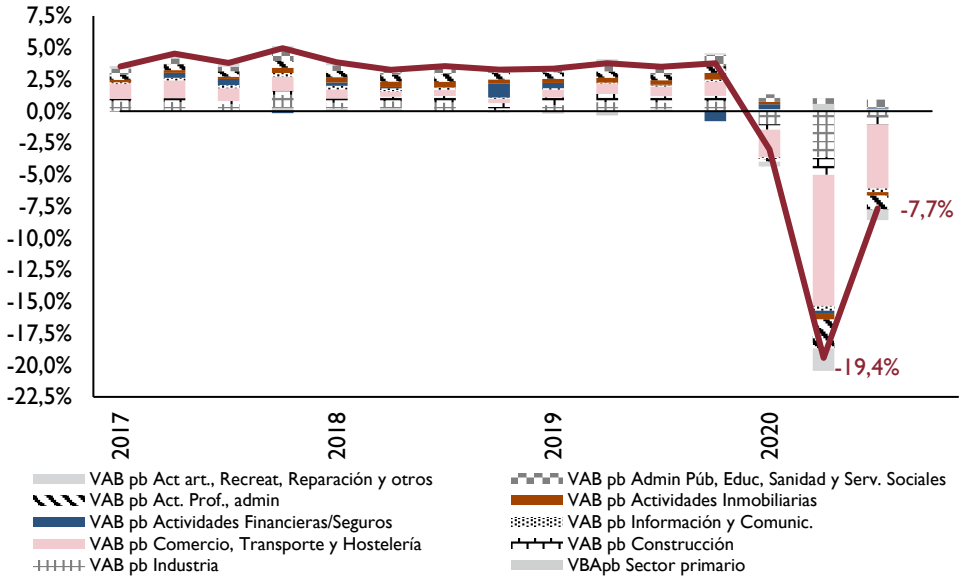
GRÁFICO 7. ÍNDICE DE MOVILIDAD HACIA CENTROS DE TRABAJO (FECHA DE REFERENCIA: 3 ENERO A 6 DE FEBRERO DE 2020) .



Fuente: Google Mobility Reports.

La recuperación también es muy desigual por sectores y comunidades autónomas. En las actividades que requieren mayor interacción social la recuperación ha sido modesta. Destaca en particular la caída de la actividad observada en el sector turístico durante los meses de verano, afectado por los continuos rebrotes y la imposición de restricciones a la movilidad internacional por parte de algunos países: en septiembre se registraron 8,1 millones de pernoctaciones, lo que supone una caída de casi un 80% respecto al año anterior (-78% interanual). Los niveles de ocupación hotelera en los meses de verano apenas alcanzaron un 40%. Ello se refleja en fuertes caídas de la actividad en algunas comunidades como Baleares y Canarias, las comunidades con mayor dependencia del turismo.

GRÁFICO 8. APORTACIONES A LA VARIACIÓN DEL VALOR AÑADIDO BRUTO. SEGÚN RAMA DE ACTIVIDAD.

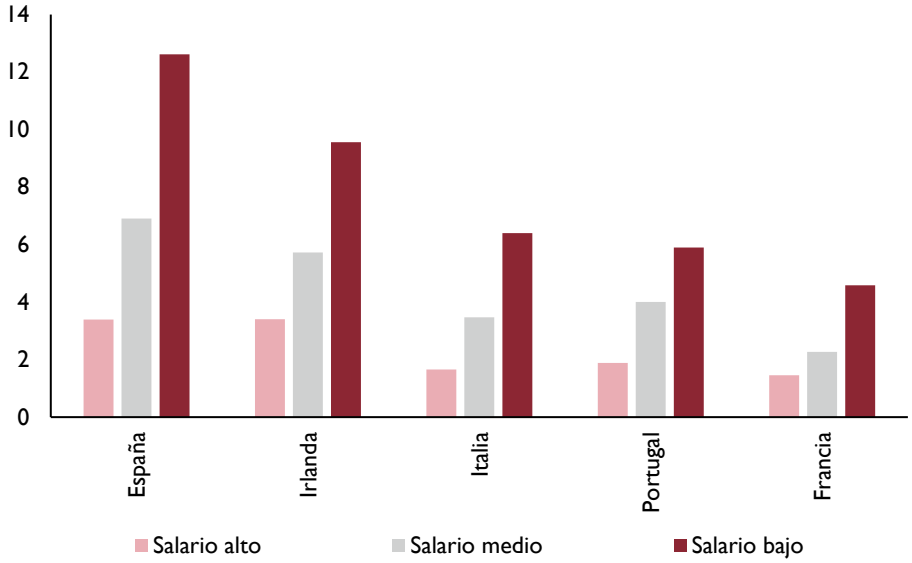


Fuente: INE.

Asimismo, la crisis está afectando especialmente a algunos segmentos de la población que ya mostraban mayor vulnerabilidad antes de la crisis. A nivel individual, el impacto de la crisis también está siendo heterogéneo ya que una elevada proporción de los empleos afectados por la crisis son desempeñados por jóvenes y mujeres, que trabajan en mayor medida en los sectores de servicios que conllevan interacción social y donde la posibilidad de teletrabajo es más reducida (Palomino et al, 2020[5]). Hay que tener en cuenta además que estos individuos ya mostraban mayor vulnerabilidad financiera antes de la crisis, tal y como se desprende de la encuesta *Household Finance and Consumption Survey* (HFCS) elaborada por el Banco Central Europeo (BCE), que indica que casi un 40% de los hogares españoles no tienen suficientes ahorros para sobrevivir dos meses cubriendo sus gastos básicos. Entre los factores que incrementan la vulnerabilidad financiera de los hogares según esta encuesta destaca ser mujer, tener un reducido nivel de educación y ser joven, así como formar parte del grupo de trabajadores con bajos ingresos.

[5] Wage inequality and poverty effects of lockdown and social distancing in Europe. https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2020.103564. Los autores analizan los efectos de las medidas de distanciamiento social, concluyendo que estas medidas podrían generar ex ante un incremento en la desigualdad y la pobreza intra e interregional. Para ello establecen una proxy de capacidad de teletrabajar en la que, para España, se detectan elevadas divergencias especialmente según el nivel educativo, pero también según tipología y duración del contrato laboral y sexo.

GRÁFICO 9. RIESGO DE PÉRDIDA DEL EMPLEO EN FUNCIÓN DEL NIVEL SALARIAL PARA EL SEGUNDO TRIMESTRE DE 2020. (PORCENTAJE)

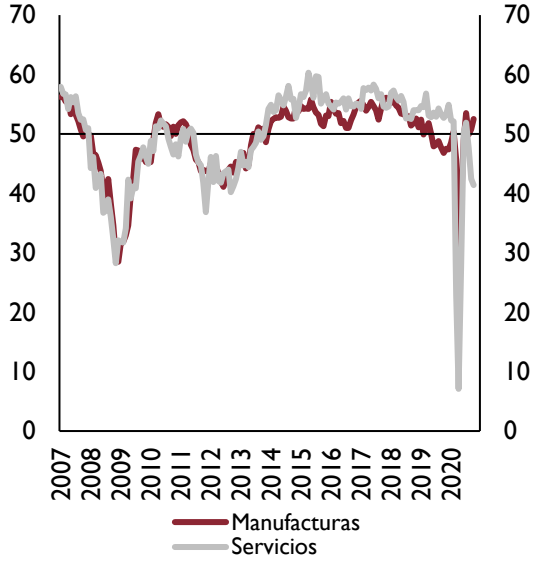


Fuente: Estadísticas experimentales de Eurostat.

Nota: el riesgo de pérdida del empleo se emplea como aproximación de la probabilidad de pérdida de empleo. Para más información se puede consultar https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=COVID-19_labour_effects_across_the_income_distribution.

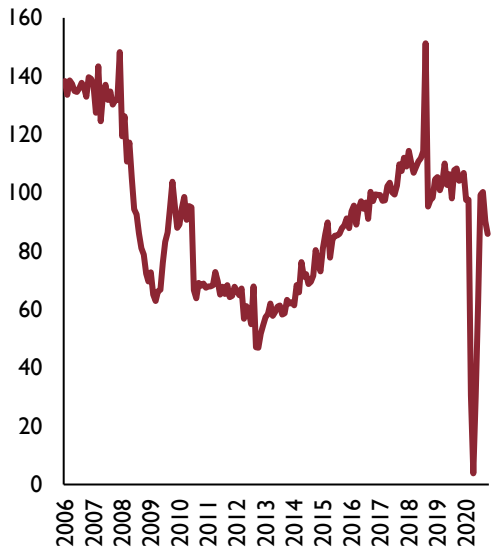
Asimismo, en los meses recientes se han ido acumulando señales de desaceleración de la actividad ante el agravamiento de la pandemia. El indicador PMI -basado en las encuestas realizadas a los gestores de compras de las empresas y que guarda una relación muy estrecha con la actividad económica- registró un deterioro a partir de septiembre, manteniéndose por debajo del valor de 50, lo que sugiere una caída de la producción. El deterioro se concentró en los servicios, que ya acumula tres meses consecutivos de descenso, tras el alentador dato de julio -en cambio, el PMI de manufacturas registró en octubre una mejoría-. En materia de consumo de bienes duraderos, las matriculaciones de automóviles sufrieron una nueva recaída en términos interanuales. Por su parte, la mejora de las afiliaciones en el sector privado se estancó y el descenso de los trabajadores afectados por ERTE se ha ralentizado e incluso, como se ha dicho, podría haber incrementos en algunas comunidades que han implementado restricciones a las actividades de hostelería y restauración.

GRÁFICO 10. ÍNDICE DE GESTORES DE COMPRAS DE MARKIT (>50 DENOTA EXPANSIÓN INTERMENSUAL // <50 CONTRACCIÓN INTERMENSUAL)



Fuente: Markit.

GRÁFICO 11. MATRICULACIOENS DE AUTOMÓVILES. (MILES DE UNIDADES)



Fuente: Red Eléctrica de España.

En el ámbito financiero la implementación de los programas de compras de activos del BCE ha permitido que las condiciones de financiación de la economía sigan siendo favorables. Las rentabilidades de los bonos soberanos europeos se situaron por debajo de los niveles previos a la crisis. En particular, la rentabilidad del bono español a 10 años se sitúa en el 0,13% a finales de octubre, tan solo 10 puntos básicos (pb) por encima del mínimo histórico registrado en agosto de 2019. Las primas de riesgo se mantienen estables en niveles próximos a los del mes de febrero. En concreto, las primas de riesgo española e italiana continúan desde mediados del mes de julio prácticamente en el nivel precrisis, en 76 y 136 pb respectivamente (por debajo de la media del último año).

GRÁFICO 12. BALANCE BANCOS CENTRALES, BILLONES

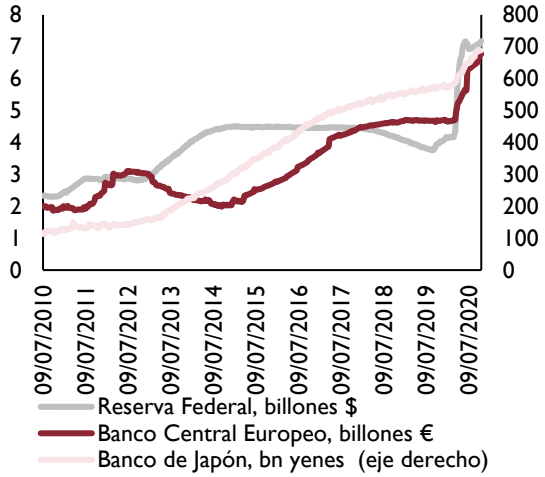
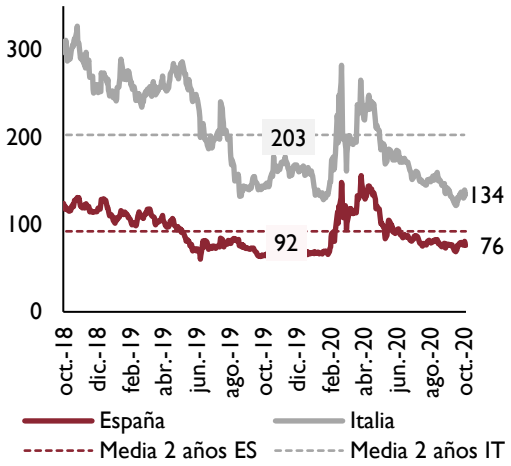
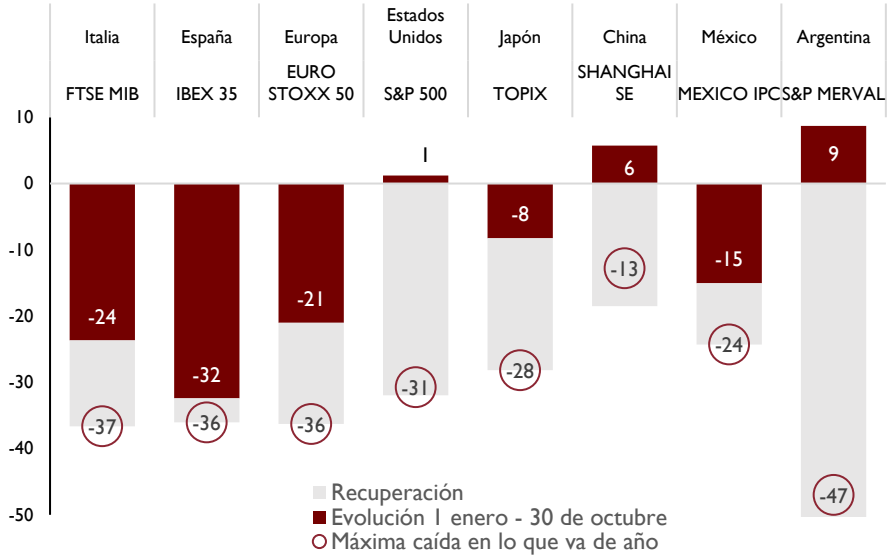


GRÁFICO 13. PRIMAS DE RIESGO (PBS)



El empeoramiento reciente de la pandemia ha provocado un fuerte retroceso de las bolsas en las últimas sesiones del mes de octubre y un repunte de los índices de volatilidad. El IBEX-35 se encuentra entre los índices que han registrado peor comportamiento durante la crisis, cotizando muy cerca de los mínimos de marzo. El petróleo cierra el mes de octubre perforando la barrera de los 40 dólares por barril tras varios meses de estabilidad cotizando dentro del rango de los 40-45 dólares. A esto se une la corrección de las expectativas de inflación en las últimas semanas, causada en parte por la notable apreciación del euro frente a la moneda norteamericana.

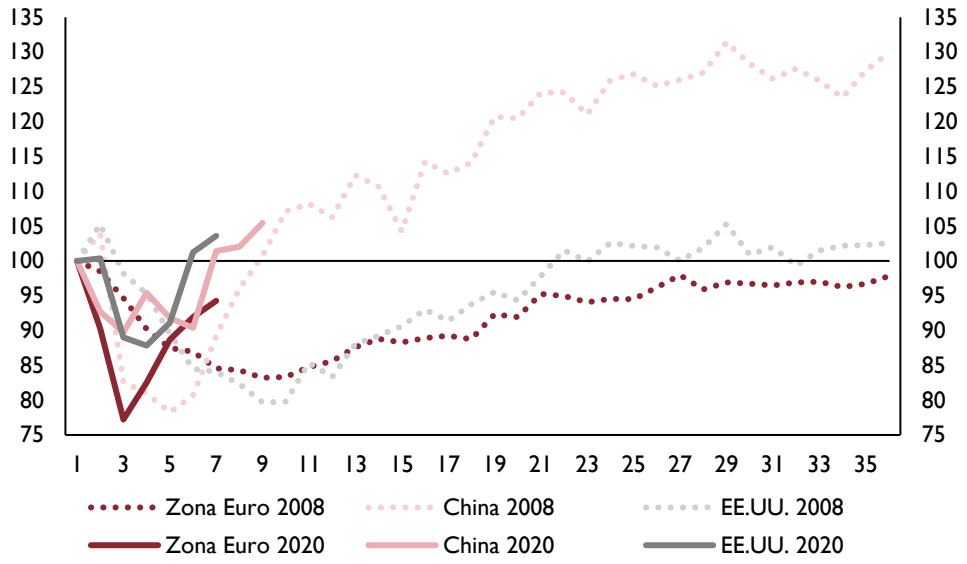
GRÁFICO 14. MERCADOS BURSÁTILES, RENTABILIDAD ACUMULADA EN 2020. (%)



Otro elemento destacable es la fortaleza reciente del comercio mundial, después de una contracción al inicio de la crisis de la COVID-19. La

contracción del comercio mundial de bienes hasta julio -mes en el que se observaron los datos referentes a mayo- parecía reflejar un patrón similar al acaecido en los inicios de la crisis financiera. Sin embargo, los datos más recientes ponen de manifiesto una rápida recuperación de las importaciones de bienes, aunque desigual por zonas geográficas. En el caso de la zona del euro, la recuperación parece estar siendo más lenta de lo observado en el caso de China y los EE.UU.

GRÁFICO 15. IMPORTACIONES DE BIENES. (ÍNDICES DE VOLUMEN BASE 100 EN FUNCIÓN DEL MES PREVIO A LA REDUCCIÓN DE LAS IMPORTACIONES). EJE DE ABSCISAS REFLEJA LOS MESES DESDE EL MES PREVIO AL QUE SE PRODUCE LA CONTRACCIÓN



Fuente: CPB Netherlands, Elaboración AIReF

Nota: 2008 Base 100 situado en septiembre de 2008. Para 2020 Base 100 situado en febrero de 2020, salvo en China donde la base se ha tomado en diciembre de 2019.

3.2. Valoración de los supuestos sobre la pandemia y otros supuestos técnicos en el escenario de los PGE

El principal supuesto que condiciona el escenario macroeconómico del Gobierno es la evolución de la pandemia. Tal y como se exponía en el borrador del Plan Presupuestario, las previsiones de los PGE se sustentan en la hipótesis de que en lo que resta de año no es necesario un confinamiento generalizado de la población y a lo largo de 2021 se producen avances en la vacuna o en los tratamientos del coronavirus que permiten recuperar gradualmente la normalidad. A juicio de la AIREF el agravamiento de la pandemia reduce la probabilidad de este escenario. La AIReF considera que el resto de supuestos técnicos del escenario del Gobierno son razonables

Para valorar la sensibilidad del escenario macroeconómico de los PGE a las hipótesis sobre la gravedad de la pandemia, la AIReF ha elaborado distintos escenarios contingentes a la evolución de la crisis de la COVID-19. En particular se elaboran tres escenarios.

En el escenario central se considera que, a muy corto plazo, la gravedad de los procesos de contagio y las necesarias medidas de contención de la pandemia generan una incertidumbre notable que lastra el crecimiento económico. Aunque se supone que no será necesario un confinamiento generalizado de la población, no se debe olvidar que las medidas de contención de la pandemia en España se centran en la reducción de movilidad en las grandes ciudades, donde se produce una parte significativa del PIB, y en sectores donde la proximidad social es necesaria, que tienen gran peso en la estructura productiva española. Por otro lado, la persistencia de continuos rebrotes supone una incertidumbre continuada sobre la posible imposición de medidas de reducción de la movilidad, lo que influye negativamente en las expectativas, lastrando el consumo y la inversión privados. Además, el agravamiento de la pandemia a nivel global y las medidas que están introduciendo otros países frenan la recuperación del comercio mundial y la afluencia de turistas.

Mas a medio plazo, este escenario central supone una paulatina normalización de la actividad. En particular, se supone que el desarrollo de vacunas o tratamientos para la enfermedad permite reducir el contagio, facilitando una recuperación de la confianza y de las actividades que conllevan mayor interacción social en la segunda mitad de 2021. A pesar de la persistencia de la pandemia, se supone que el tejido productivo no registra daños estructurales en ese tiempo.

Por su parte, en el escenario pesimista se supone que la extensión de la pandemia hace necesarias medidas estrictas de restricción de la movilidad de la población española en los meses finales de 2020 y que se producen daños estructurales en el tejido productivo que lastran la posterior recuperación. En línea con lo observado en numerosas economías europeas, las restricciones a la movilidad que se incorporan en este escenario no son tan severas como las implementadas en los meses de marzo y abril, que durante un tiempo llegaron a suponer la prohibición de las actividades no esenciales, de manera que el impacto sobre la actividad económica no es tan severo. A lo largo de 2021 el contagio se mantendría más controlado, lo que posibilitaría una reanimación gradual de la actividad. Con todo, la mayor persistencia de la pandemia y el deterioro de la confianza harían inevitable la aparición de daños estructurales en forma de quiebras empresariales y destrucción de empleo que frenan la intensidad de la recuperación.

Por último, el escenario optimista supone que la pandemia se consigue controlar a lo largo de 2021, bien por la aparición de un tratamiento efectivo, de una vacuna o por mejoras en la gestión de su transmisión. En este escenario se considera que la gravedad de los rebrotes actuales de la COVID-19 remite en los meses finales de 2020 y se pueden eliminar progresivamente las medidas de reducción de la movilidad en y entre las ciudades, así como las restricciones de aforo en establecimientos públicos y privados. Además, como en el escenario central, a lo largo de 2021 se producen avances en la obtención de una vacuna o tratamiento lo suficientemente efectivos como para permitir la normalización de la interacción social y de la actividad económica sin que produzcan daños estructurales.

Este último escenario es el que se aproxima a la narrativa que subyace al escenario de previsiones macroeconómicas que sustenta el proyecto de Presupuestos de 2021. El agravamiento reciente de la pandemia reduce la probabilidad de este escenario.

Mas allá de los supuestos sobre la pandemia, la AIReF considera que el resto de supuestos técnicos del escenario del Gobierno son razonables. Los escenarios macroeconómicos de AIReF se sustentan en unos supuestos técnicos que se recogen en anexo 1. La AIReF considera que las hipótesis son razonables al incorporar las previsiones más recientes sobre el crecimiento mundial y el comercio realizadas por el BCE y otros organismos internacionales. También se incorporan las tendencias más recientes del tipo de cambio del euro y de los precios del petróleo. No obstante, el agravamiento reciente de la pandemia entre los países de nuestro entorno plantea riesgos a la baja sobre la hipótesis de recuperación de los mercados de exportación sobre la que se sustenta el escenario del Gobierno.

3.3. Valoración del escenario inercial de los PGE (antes de incorporar el Plan Europeo).

El escenario inercial del Gobierno (calculado antes de incorporar el impacto del PRTR y de otras medidas de política económica) podría ser alcanzable si se lograse controlar la pandemia de manera más efectiva de lo que se observa en la actualidad. El escenario de los PGE 2021 se sitúa próximo al escenario optimista de AIReF.

El Gobierno espera que el crecimiento del PIB, en términos de volumen, se contraiga un -11,2% en 2020, seguido de una expansión del 7,2% en 2021, antes de incorporar los efectos macroeconómicos asociados al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR). Mientras que para 2020 la contracción prevista por el Gobierno coincide con el escenario central de

AIReF, la tasa de 2021 está en el entorno de la correspondiente con el escenario optimista de la AIReF. El agravamiento reciente de la pandemia y su persistencia hace que no se puedan descartar escenarios menos favorables que el considerado en los PGE. En particular, el deterioro de la confianza de las familias y empresas y la incertidumbre sobre la duración de la pandemia llevarían a incrementar la cautela en las decisiones de consumo e inversión, lo que dificultaría la una recuperación tan intensa como la que se incorpora en el escenario macroeconómico que acompaña a los PGE 2021 (véase gráfico siguiente). El escenario central de AIReF proyecta un crecimiento inercial del PIB de un 5,5% para 2021, casi dos puntos inferior al del Gobierno, mientras que en el escenario adverso el crecimiento previsto sería del 3,8%, casi 4 puntos inferior al del Gobierno.

CUADRO 2. CUADRO MACROECONÓMICO INERCIAL. COMPARATIVA.

Tasas de Variación Interanual		*2020*				*2021*			
	2019	*Optimista*	*Central*	*Pesimista*	*Gobierno*	*Optimista*	*Central*	*Pesimista*	*Gobierno*
Gasto en consumo final nacional privado	0,9	-13,0	-13,5	-13,8	-12,6	8,3	7,0	5,3	8,3
Gasto en consumo final de las AA.PP.	2,3	6,0	6,0	6,0	6,3	-0,8	-0,8	-0,8	0,5
FBCF Bienes de equipo y activos cultivados	4,3	-15,4	-16,5	-17,6	-21,2	10,9	5,4	3,7	8,7
FBCF Construcción y Propiedad Intelectual	1,9	-13,5	-14,0	-14,5	-16,9	7,8	4,0	3,3	6,6
Demanda Nacional*	*1,4*	*-9,1*	*-9,6*	-9,9	-10,0	*6,1*	*4,5*	3,4	6,2
Exportación de bienes y servicios	2,3	-19,8	-20,0	-20,1	-22,7	11,7	9,5	5,8	11,7
Importación de bienes y servicios	0,7	-16,6	-16,9	-17,2	-20,0	8,5	7,0	4,9	8,6
Saldo exterior*	*0,6*	*-1,6*	*-1,6*	-1,5	-1,5	*1,1*	*0,9*	0,4	1,1
Producto Interior Bruto	**2,0**	**-10,8**	**-11,2**	**-11,4**	**-11,2**	**7,3**	**5,5**	**3,8**	**7,2**
PIB Nominal	**3,4**	**-10,1**	**-10,5**	**-10,8**	**-11,2**	**8,5**	**6,5**	**4,6**	**8,1**
Deflactor del Producto Interior Bruto	**1,4**	**0,8**	**0,8**	**0,8**	**0,0**	**1,1**	**1,0**	**0,8**	**0,9**
Empleo Equivalente a Tiempo Completo	2,3	-8,4	-8,7	-9,0	-8,4	6,2	3,9	1,9	5,6

* Contribución al crecimiento del PIB

Fuentes: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, INE y estimaciones AIReF.

La recuperación del consumo privado en 2021 resulta asimismo factible, aunque en el rango optimista de la AIReF. Cabe destacar que la evolución del consumo privado en los escenarios del Gobierno presenta un vigor notable ya desde los meses finales de 2020, lo que condiciona el crecimiento esperado para 2021. La AIReF considera que el agravamiento de la segunda ola llevará a una actitud de mayor cautela por parte de las familias, de modo que la recuperación de este agregado será menor que la contemplada en el escenario inercial del proyecto de PGE (8,3%, frente al 7% en el escenario central de AIReF). Esta cautela se percibe ya en la contracción que siguen registrando las compras de bienes duraderos y el incremento de las tasas de ahorro hasta niveles históricamente altos que reflejan en parte un motivo precautorio.

Respecto a la inversión, en 2021 tanto la inversión en equipo como la inversión en construcción y propiedad intelectual se situarían próximas, pero algo por debajo de lo esperado en el escenario optimista de la AIReF. Cabe señalar que las cifras del Gobierno para 2020 no incorporan los datos correspondientes al tercer trimestre, que arrojaron un elevado crecimiento. Para 2021, la trayectoria proyectada por el Gobierno para la inversión en bienes de equipo, los activos cultivados, la construcción y la propiedad intelectual resulta muy similar a la esperada en el escenario optimista de AIReF. En un contexto de incertidumbre acerca de la evolución de la transmisión de la COVID-19 y de otros elementos como la materialización del Brexit la evolución de ambos agregados resulta muy incierta, siendo posibles escenarios menos favorables a los proyectados por el Gobierno. La reciente contracción del crédito a hogares para la adquisición de vivienda y a las empresas apunta a un crecimiento moderado de este agregado.

El Gobierno prevé que la aportación de la demanda exterior al crecimiento sea negativa en 2020 y se torne positiva en 2021, en línea con las previsiones de la AIReF, aunque con un mayor dinamismo. La evolución prevista para las exportaciones y las importaciones también es similar a las contenidas en el escenario optimista de la AIReF. En el escenario del Gobierno, las exportaciones muestran un patrón de recuperación en línea con la recuperación reciente de la demanda internacional. No obstante, el deterioro de la pandemia en los principales socios comerciales de la economía española puede llevar a escenarios menos benignos, especialmente en el caso de los servicios turísticos, donde el endurecimiento de las restricciones a la movilidad puede tener una incidencia crucial. En el caso de las importaciones, el mayor dinamismo proyectado en el escenario inercial que subyace al proyecto de PGE es consistente con el mayor crecimiento esperado de la demanda doméstica.

En el caso del empleo total equivalente a tiempo completo nuevamente el comportamiento previsto en el PGE 2021 se sitúa en el extremo optimista de la evolución prevista por la AIReF. En concreto, en consonancia con lo que sucede en el caso de la producción, el crecimiento del empleo equivalente a tiempo completo previsto por el Gobierno se sitúa próximo al escenario optimista de la AIReF.

Por lo que respecta a la inflación, el escenario macroeconómico inercial del Gobierno contempla un crecimiento del deflactor del PIB nulo en 2020, seguido de un aumento próximo al 0,9% para el año 2021. El deflactor del consumo privado y el del PIB comparten la misma trayectoria, apreciándose un estancamiento en 2020 y un avance moderado en 2021. Si bien la senda trazada es similar a la de los escenarios establecidos por la AIReF, llama la

atención lo reducido del deflactor del PIB en 2020 en los PGE, hecho que marca la evolución diferenciada del PIB nominal bajo ambos escenarios.

3.4. Impacto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Según las estimaciones del Gobierno los fondos canalizados a través del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia tendrán un impacto en el crecimiento del PIB de 2,6 pp en 2021. Esta estimación se encuentra en línea con la de AIReF, si bien el riesgo de que se produzcan retrasos en la ejecución de los proyectos es elevado. Las simulaciones realizadas por AIReF confirman que el PRTR representa una oportunidad histórica, con la posibilidad de desplegar en el medio plazo efectos especialmente relevantes sobre el crecimiento si el incremento de la inversión viene acompañado de reformas destinadas a aumentar la productividad de la economía y la cualificación del capital humano.

El Consejo Europeo de julio de 2020 alcanzó un acuerdo histórico para la creación de un Fondo de Recuperación denominado *Next Generation EU (NGEU)*. La finalidad de este fondo es la de mitigar los efectos de la crisis del coronavirus en las economías más afectadas e impulsar la transformación estructural de aquellas con mayor necesidad de reformas.

El acuerdo constituye un hito en la historia de la UE. Esto es así no sólo por la cuantía del NGEU (superior al 5% del PIB de la UE), sino porque por primera vez la UE ofrece una respuesta común, contundente y con carácter redistributivo, para hacer frente a una crisis severa, de naturaleza exógena y que está teniendo efectos asimétricos por países. También por primera vez se realizarán emisiones de deuda comunitaria para financiar esta capacidad común.

NGEU cuenta con 750 mil millones (mm) de euros, de los que más de dos tercios se canalizan en forma de transferencias. Estas transferencias se asignan con un fuerte carácter redistributivo hacia los estados con mayores niveles de desempleo y/o los más afectados por la pandemia (véase gráfico adjunto). El componente más importante es el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) (672,5 mm de euros a precios de 2018, de los que 312,5 mm constituyen transferencias y el resto préstamos) cuyo objetivo principal es financiar proyectos de digitalización y transformación medioambiental y reformas estructurales que aumenten la resiliencia de las economías.

	(millones de euros de 2018)
Facilidad de Recuperación y Resistencia, de los cuales	672.500
Préstamos	*360.000*
Transferencias	*312.500*
ReactEU (similar a los tradicionales fondos estructurales, pero sin co-financiación nacional y con reparto directo a la Administración Central)	47.500
Horizon Europe (programa de investigación)	5.000
InvestEU (desarrollo empresarial)	5.600
Desarrollo rural	7.500
Fondo de Transición Justa	10.000
RescEU (protección civil y ayuda humanitaria)	1.900
Total	750.000

Fuente: Conclusiones del Consejo Europeo de julio de 2020.

GRÁFICO 16. TRANSFERENCIAS PREVISTAS EN 2021-2023 BAJO LA FACILIDAD DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA

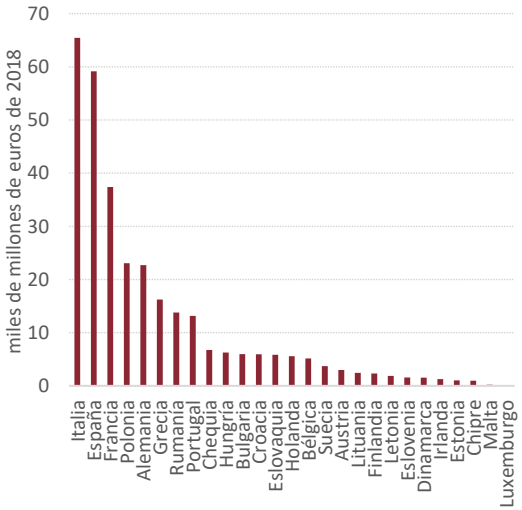
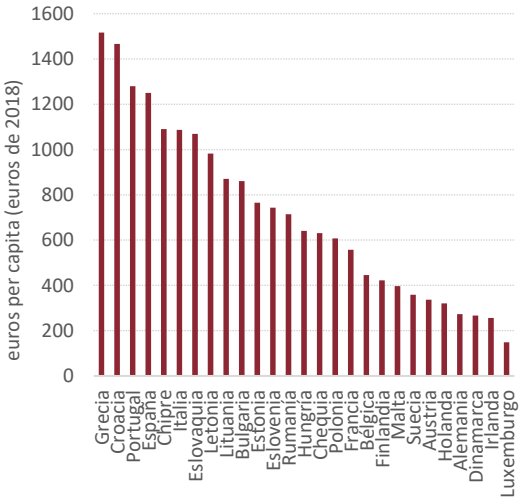


GRÁFICO 17. TRANSFERENCIAS PER CAPITA PREVISTAS EN 2021-23 BAJO LA FACILIDAD DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA



Fuente: Concusiones del Consejo Europeo de julio de 2020 y AIReF

Cada Estado miembro deberá consensuar con la Comisión Europea su Plan de Recuperación y Resiliencia. En él cada país debe especificar las reformas e inversiones en las que piensa apoyarse para impulsar la recuperación y generar buenas bases para el crecimiento a largo plazo. La movilización de recursos se hará sobre la base de un calendario donde se establezcan los principales hitos y objetivos de las medidas recogidas en el plan. A medida que se vayan cumpliendo, la Comisión irá desembolsando los recursos. Aunque los gobiernos deban concentrar sus esfuerzos de inversión en los tres primeros años (2021-2023), el desembolso efectivo de los fondos se puede dilatar hasta 2026, por lo que cada gobierno puede, si lo desea, endeudarse en los mercados para adelantar la ejecución de los gastos asociados al Plan.

El Gobierno estima que las transferencias recibidas por la economía española pueden alcanzar los 72.000 millones de euros entre 2021 y 2023 (un 7% del PIB). No se descarta solicitar los préstamos en función de las necesidades y condiciones de financiación.

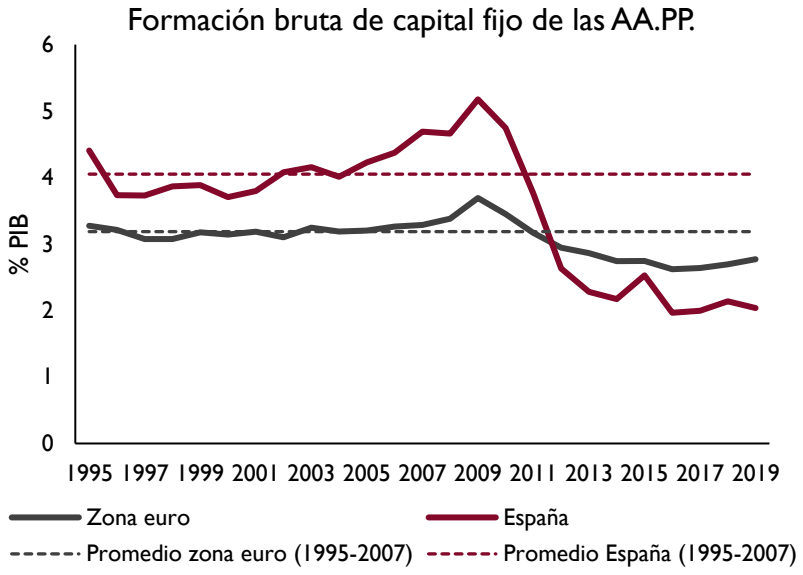
El día 7 de octubre el Gobierno anunció las líneas estratégicas del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia que presentará a las instituciones europeas. Para 2021, el PRTR asume la movilización de 25 mm del FRR y de 2,4 mm del instrumento REACT-EU, que se incorporan al techo de gasto de los PGE en ese año -otra cuantía importante se destina a financiar actuaciones de las CCAA. Un porcentaje elevado de estos recursos se destinará a industria y energía (21,1%), seguidos de I+D+i y digitalización (17,8%) e infraestructuras y ecosistemas resilientes (17,6%). Otro conjunto de fondos se destinará al impulso al emprendimiento, la mejora de la educación y de la formación continua y el refuerzo de las políticas de inclusión, entre otros elementos.

En cuanto al impacto macroeconómico, el Gobierno espera que el Plan tenga un impacto positivo de 2,6 pp en el crecimiento anual del PIB, durante el período 2021-2023. Según se recoge en la Presentación del PGE 2021 la evaluación de este impacto se ha realizado mediante modelos de equilibrio general con un enfoque *bottom-up*, atendiendo a los planes específicos que integran el Plan. El multiplicador promedio se sitúa en el 1,2, aunque es heterogéneo por proyectos, destacando especialmente el asociado al aumento del gasto en innovación y digitalización (próximo al 2%). En las simulaciones del Gobierno, los distintos proyectos se transmiten a la economía por diversos canales como la mejora de la productividad total de los factores, el impulso a la inversión privada y a la capacidad exportadora, el aumento de la cualificación y de las capacidades digitales y las mejoras de eficiencia en el mercado de trabajo. En consecuencia, de acuerdo con las estimaciones del Gobierno el crecimiento potencial de la economía a largo plazo (2030) podría situarse entre 4 y 5 décimas por encima del proyectado en ausencia de este Plan.

RECUADRO 2. EL DOBLE DIVIDENDO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

Para lograr un crecimiento económico equilibrado es fundamental mantener unos niveles adecuados de inversión. En primer lugar, porque como componente de la demanda agregada, un aumento del gasto de capital contribuye a impulsar el crecimiento económico en el corto plazo - lo que puede tener un efecto estabilizador dependiendo de la posición cíclica. Al mismo tiempo, y a diferencia de otros elementos de la demanda agregada, un aumento de la inversión efectiva puede incrementar la capacidad productiva de la economía y las perspectivas de crecimiento a largo plazo. A menudo la literatura se refiere a esta circunstancia como "el doble dividendo" de la inversión, ya que puede desplegar efectos potencialmente beneficiosos tanto a corto como a largo plazo.

A pesar de ello, los episodios de consolidación fiscal suelen venir acompañados de importantes recortes en la inversión pública. Los ajustes presupuestarios que siguieron a la crisis financiera no fueron una excepción en este sentido y así, en el caso de España, la inversión pública llegó a registrar una caída acumulada de casi 3 puntos de PIB respecto al nivel anterior a la crisis. De hecho, a finales de 2019 la inversión pública en España sigue siendo 2 puntos de PIB inferior a la media del periodo anterior a la Gran Recesión. Esta tendencia, aunque más acusada en el caso de España, es también apreciable en el conjunto de la zona euro y en otras economías avanzadas de nuestro entorno como Japón o EE.UU.



La justificación de la participación del sector público en las actividades de inversión a menudo se asocia con su carácter complementario a los inputs

privados: proporcionando las necesarias infraestructuras e insumos críticos, el sector público apuntala y cataliza la inversión privada futura y contribuye de este modo al impulso del crecimiento potencial de largo plazo.[6]

Además, en el corto plazo, la vasta literatura de multiplicadores fiscales encuentra que los multiplicadores para la inversión pública son más altos que para otro tipo de gasto de las administraciones.[7] En el caso de España, la literatura empírica encuentra que el multiplicador acumulado de la inversión pública toma valores de 1,1 y 1,9 tras cuatro y ocho trimestres respectivamente.[8] Este impacto expansivo es singularmente importante en períodos de crisis económica, en que el aumento de la inversión por parte del sector público puede compensar en parte la caída de la demanda privada. Y, además, el efecto expansivo de la inversión pública es aún mayor cuando no cabe esperar un aumento de tipos de interés por parte de las autoridades monetarias. Ambas circunstancias concurren en el momento actual.

Por tanto, desde la perspectiva de la política fiscal, las estrategias públicas de inversión tienen que ser diseñadas teniendo en cuenta ambos horizontes temporales al mismo tiempo - el corto y el largo plazo.

Cuando el objetivo principal de las estrategias de inversión pública es fomentar la recuperación económica, es preciso diseñarlas de manera que se maximice su impacto expansivo a corto plazo sin comprometer su efecto positivo a largo plazo.

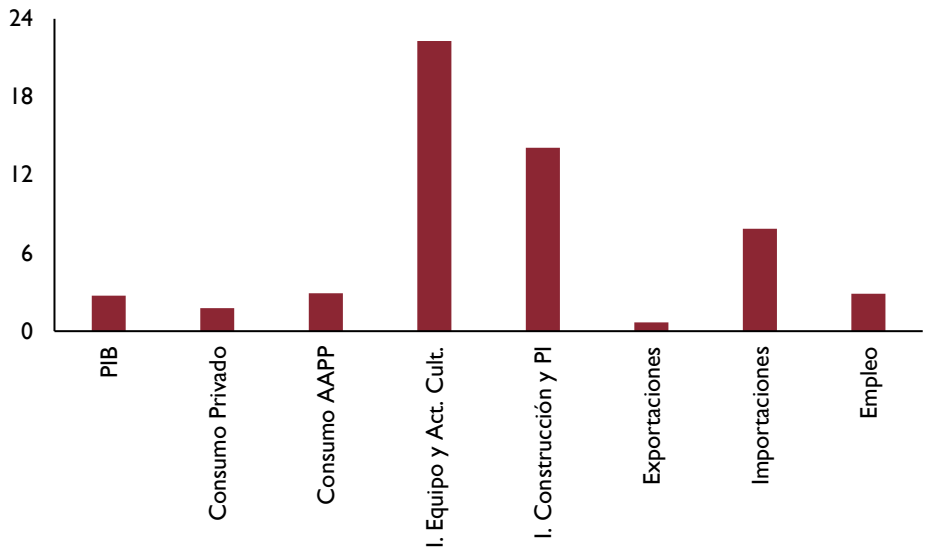
No resulta sorprendente que los planes de inversión aprobados en períodos pasados de crisis económica revelaran una tensión inherente entre estas dos dimensiones temporales: las estrategias de inversión anticíclicas han de ser aplicadas con rapidez, lo que a menudo implica que la decisión sobre la asignación de los fondos entre unos proyectos y otros se vea muy influida por la velocidad de compromiso y ejecución del gasto. De este modo, la evidencia pasada muestra que se tiende a rechazar ciertos proyectos de infraestructuras porque la longitud de los procedimientos de autorización que llevan asociados los invalida como instrumentos eficaces de estímulo a corto plazo, independientemente de su potencial para aumentar el rendimiento a largo plazo de la economía.

[6] Bom y Ligthart, 2013.
[7] Véase por ejemplo Coenen et al, 2012; Leeper et al, 2011, y Roeger and in't Veld, 2010.
[8] De Castro y Hernández de Cos (2006)

Aliviar esta posible tensión requiere elegir una combinación correcta de proyectos de inversión, lo que a menudo va vinculado con una gobernanza fiscal adecuada: buenos procesos de gestión presupuestaria y de gobernanza fiscal suelen dar lugar a estrategias de inversión mejor diseñadas.[9]

La AIReF ha realizado diversas simulaciones para valorar el impacto macroeconómico estimado por el Gobierno tanto a corto como a medio plazo. Para valorar el impacto a corto plazo se emplea el modelo trimestral de la AIReF (ver anexo i) estimado a partir de modelos de mecanismo de corrección de error. A falta de detalle sobre los planes sectoriales y proyectos, así como de las reformas contenidas en el Plan del Gobierno, las simulaciones se han realizado suponiendo que los recursos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia -en el entorno de 25 mm de euros- se destinan principalmente a incrementar la inversión pública (un 78,3% de los fondos, atendiendo a la información disponible y la suministrada por el Gobierno, que incrementaría el gasto en infraestructuras, activos intangibles y construcción) y, en menor medida, el consumo público (por la parte correspondiente a gasto en educación, mejora de la sanidad, un 21,7%).

GRÁFICO 18. SIMULACIÓN DEL IMPACTO DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA. EN %



Fuente. elaboración AIReF.

El impacto del Plan estimado por la AIReF se sitúa en 2,7 pp del PIB, valor muy similar al incluido por el Gobierno en los PGE. De acuerdo con las

[9] OCDE, 2011.

simulaciones realizadas el mayor impacto sería aquel observado sobre la inversión, que arrastraría a los diversos componentes de la demanda, principalmente a las importaciones. Ello contribuiría a que por segundo año consecutivo la aportación del saldo exterior se mantuviese en terreno negativo. El incremento del empleo asociado al impulso inversor tiene también un efecto positivo sobre el consumo privado.

Sobre la base de estas simulaciones, la AIReF coincide con el Gobierno al considerar que los recursos recibidos pueden tener un impacto elevado sobre el crecimiento si los proyectos cumplen las exigencias necesarias para impulsar la modernización y digitalización de la economía española. En efecto, de introducirse reformas que repercutan en una mejora de la productividad, la competitividad o la formación, los efectos podrían ampliarse y prolongarse en el tiempo (ver recuadro 2).

No obstante, los riesgos de que se produzcan retrasos en la ejecución de esos proyectos son elevados. Extrapolar la experiencia en la absorción de fondos estructurales no resulta adecuado dado que el Plan Europeo no requiere co-financiación de los proyectos y se produce en un momento único, en el que la voluntad política para llevar esos proyectos a la práctica puede ser notable. No obstante, la magnitud de los recursos asignados puede llevar a retrasos en la implementación de proyectos. A ello cabe añadir la posibilidad de que algunos recursos no tengan el impacto deseado si la selección de proyectos específicos no es óptima de manera que se reduciría el efecto multiplicador asociado al gasto. Por otra parte, las simulaciones del Gobierno incorporan algunos canales de oferta (que se ven reflejados en el impulso de las exportaciones que se produce como consecuencia del Plan) que cabe esperar que tarden más tiempo en desplegarse. En el lado contrario, las estimaciones del Gobierno no incorporan posibles efectos desbordamiento asociados a la implementación del Plan en otros países.

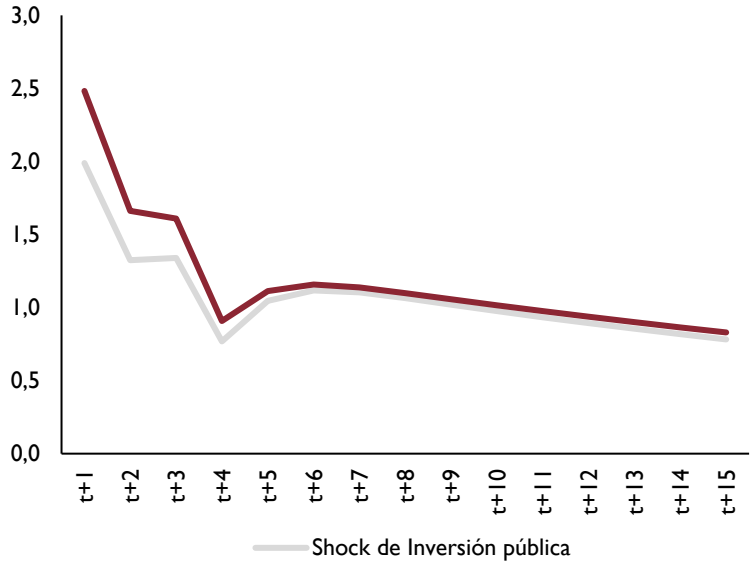
RECUADRO 3. EL IMPACTO DEL PLAN DE RECUPERACION, TRANSFORMACION Y RESILIENCIA EN UN MODELO DE EQUILIBRIO GENERAL (QUEST III)

A fin de contrastar los resultados obtenidos mediante el modelo trimestral de la AIReF, para simular el impacto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) se ha utilizado también el modelo QUEST estimado por la Comisión Europea.[10] Este es un modelo de equilibrio general dinámico estocástico (DSGE, por Dynamic Stochastic General Equilibrium) desarrollado por la Dirección General de Economía y Finanzas de la Comisión Europea que permite tener en cuenta los diversos canales por los que discurre el impacto de los recursos recibidos y de las reformas asociadas, además de los efectos desbordamiento asociados a la implementación del Plan en el resto de los países de la Unión Europea. La AIReF ha considerado la distribución por países de las transferencias que se presenta en el gráfico siguiente. Se ha considerado que ningún país recurre a los préstamos y no se incluyen otras partidas de menor volumen del acuerdo del Consejo Europeo de julio. A efectos de la simulación se introduce un shock de inversión pública equivalente al esbozado por el Gobierno en el Plan Presupuestario (25.000 millones de euros en 2021, 20.000 millones de euros en 2022 y 15.000 millones de euros en 2023, correspondientes al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)).

El impacto del aumento de la inversión pública sobre el PIB mediante esta herramienta se estima entre 2 pp, valor que ascendería a 2,5 cuando se consideran efectos desbordamiento asociados a la implementación del plan en otros países. Es importante destacar que la elasticidad de la inversión pública que considera el modelo es de 0,12. Teniendo en cuenta que la inversión pública de este plan se orienta hacia proyectos relacionados con la movilidad, la digitalización, el gasto en I+D, entre otros, que cabría esperar que tengan una elasticidad en el PIB más elevado que el del conjunto del stock de capital público actual, habría que considerar este impacto como un límite inferior. Por otra parte, las simulaciones realizadas con el modelo QUEST sugieren cierta persistencia de los efectos del PRTR en el crecimiento del producto.

[10] Roeger W., J. Varga and J. in 't Veld (2008), "Structural reforms in the EU: a simulation-based analysis using the QUEST model with endogenous growth", European Economy Economic Paper 351.

IMPACTO ESTIMADO DEL SHOCK DE INVERSIÓN PÚBLICA. EN PP.



Fuente: AIReF.

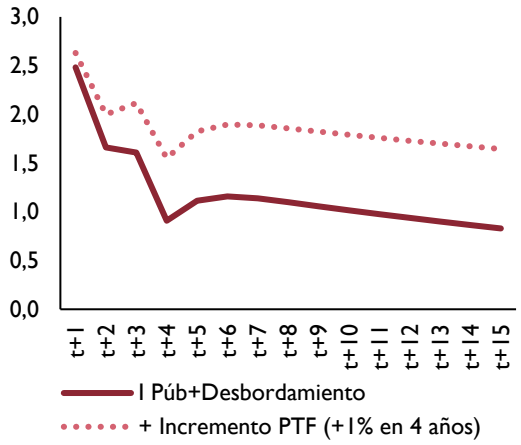
El modelo QUEST permite simular el impacto del Plan suponiendo que la inversión viene acompañada de reformas estructurales tendentes a aumentar la eficiencia económica y la cualificación del capital humano. La escasa información disponible hasta ahora acerca de las medidas en que se materializará el Plan de Recuperación, Transformación y Resistencia ha llevado a limitar la simulación en QUEST a un shock de incremento en la inversión pública a lo largo de los próximos tres años. Sin embargo, con objeto de destacar la oportunidad histórica ante la que nos encontramos se han realizado varios ejercicios encaminados a mostrar el impacto que este incremento en la inversión pública tendría si se realiza de modo que conduzca a una mayor productividad de la economía, una mejora en la competitividad o un incremento en la cualificación de su capital humano.

- En el primer ejercicio se combinan los shocks en la inversión pública en España y en la zona euro, detallados con anterioridad, a lo largo de tres años con una mejora de un 1% en la productividad de los factores (PTF) que se produciría de forma progresiva a lo largo de cuatro años. Como puede observarse, el incremento de la PTF aumentaría el impacto sobre el PIB consiguiendo que, incluso tras 10 años, el nivel del PIB se situara un 1,8% por encima de su nivel de estado estacionario.

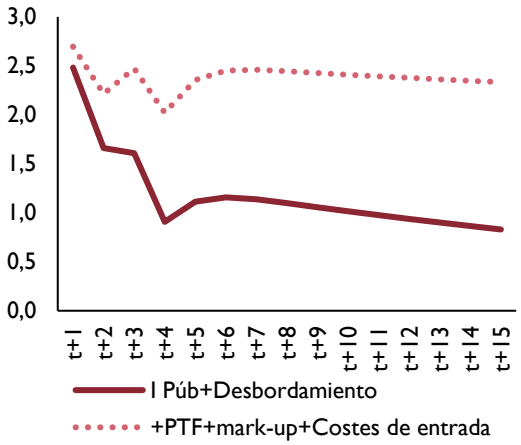
- Si además del incremento en la PTF las medidas aprobadas condujesen a una mejora en la competitividad y una disminución en las barreras administrativas, simuladas en QUEST a través de una disminución en los mark-ups del 1% y una reducción de los costes de entrada en el mercado de bienes finales del 10%, ambos progresivamente a lo largo de cuatro años, el nivel del PIB transcurridos 10 años llegaría a situarse más de un 2,4% por encima de su nivel de estado estacionario.

SIMULACIÓN DEL SHOCK INVERSIÓN PÚBLICA ACOMPAÑADO DE REFORMAS

MEJORA DE UN 1% EN LA PRODUCTIVIDAD DE LOS FACTORES (PTF)



DISMINUCIÓN EN LOS MARK-UPS DEL 1% Y UNA REDUCCIÓN DE LOS COSTES DE ENTRADA EN EL MERCADO DE BIENES FINALES DEL 10%,

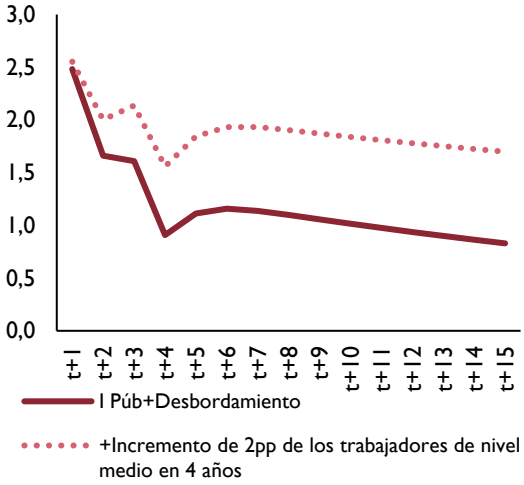


Fuente: AIReF

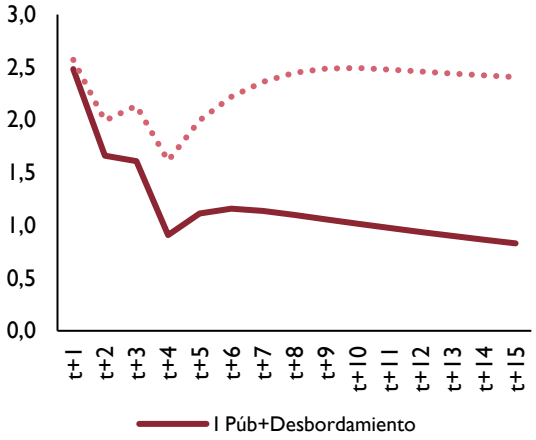
Finalmente, si los fondos lograsen aumentar la cualificación de los trabajadores, de forma que se consiguiese, en términos del modelo QUEST, que 2 pp de la proporción de los trabajadores considerados de nivel de cualificación bajo pasasen a ser trabajadores con nivel medio en el plazo de cuatro años, el impacto en 10 años sería del 1,8%. Este impacto alcanzaría el 2,5% en el caso de que el incremento en el porcentaje de trabajadores de nivel medio alcanzase los 4 pp a lo largo de ocho años.

SIMULACIÓN DEL SHOCK INVERSIÓN PÚBLICA ACOMPAÑADO DE REFORMAS

INCREMENTO PROPORCIÓN TRABAJADORES NIVEL MEDIO EN 2PP EN EL PLAZO DE CUATRO AÑOS



INCREMENTO PROPORCIÓN TRABAJADORES NIVEL MEDIO EN 4PP EN EL PLAZO DE OCHO AÑOS



Fuente: AIReF

Todas estas simulaciones confirman que el Plan representa una oportunidad histórica que no se debe desaprovechar. Los efectos sobre el crecimiento a medio plazo pueden ser especialmente relevantes si el incremento de la inversión viene acompañado de reformas destinadas a aumentar la productividad de la economía y la cualificación del capital humano.

3.5. Valoración del escenario final

En comparación con el escenario central de AIReF, las previsiones del Gobierno contemplan una recuperación notablemente más intensa de la actividad económica en 2021. Las diferencias no se deben tanto al impacto estimado de los fondos canalizados a través del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia – si bien existen riesgos de absorción e implementación – sino a la recuperación inercial que subyace a ambos cuadros macroeconómicos. Ésta a su vez está fuertemente ligada a los supuestos sobre la evolución de la pandemia que el Gobierno contempla con mayor optimismo que la AIReF.

CUADRO 3. CUADRO MACROECONÓMICO FINAL. COMPARATIVA.

Tasas de Variación Interanual		*2020*				*2021*			
	2019	*Optimista*	*Central*	*Pesimista*	*Gobierno*	*Optimista*	*Central*	*Pesimista*	*Gobierno*
Gasto en consumo final nacional privado	0,9	-12,9	-13,5	-13,8	-12,6	10,1	8,8	7,1	10,7
Gasto en consumo final de las AA.PP.	2,3	6,2	6,2	6,2	6,3	2,1	2,1	2,1	2,6
FBCF Bienes de equipo y activos cultivados	4,3	-15,4	-16,5	-17,6	-21,2	33,2	27,7	26,0	20,7
FBCF Construcción y Propiedad Intelectual	1,9	-13,5	-14,0	-14,5	-16,9	21,9	18,1	17,4	12,4
Demanda Nacional*	*1,4*	*-9,0*	*-9,5*	-9,8	-10,0	*10,9*	*9,4*	8,2	9,5
Exportación de bienes y servicios	2,3	-19,8	-20,0	-20,1	-22,7	12,3	10,2	6,5	18,0
Importación de bienes y servicios	0,7	-16,4	-16,8	-17,1	-20,0	16,4	14,8	12,8	17,1
Saldo exterior*	*0,6*	*-1,7*	*-1,6*	-1,6	-1,5	*-0,9*	*-1,1*	-1,7	0,5
Producto Interior Bruto	**2,0**	**-10,7**	**-11,1**	**-11,4**	**-11,2**	**10,0**	**8,2**	**6,5**	**9,8**
PIB Nominal	**3,4**	**-10,0**	**-10,5**	**-10,7**	**-11,2**	**11,6**	**9,6**	**7,7**	**10,8**
Deflactor del Producto Interior Bruto	**1,4**	**0,8**	**0,8**	**0,8**	**0,0**	**1,5**	**1,3**	**1,1**	**0,9**
Empleo Equivalente a Tiempo Completo	2,3	-8,3	-8,6	-8,9	-8,4	9,1	6,8	4,8	7,2

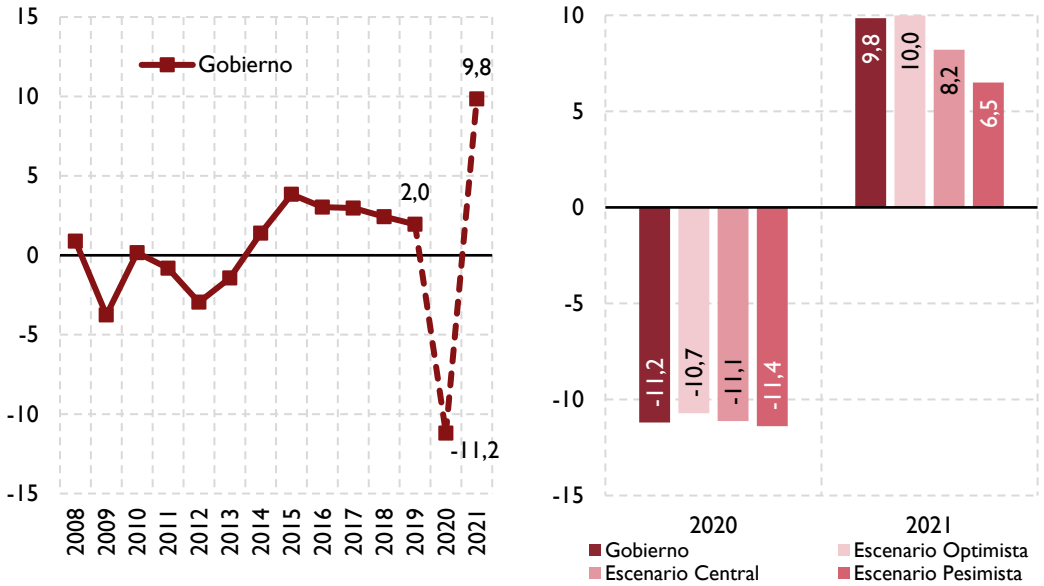
* Contribución al crecimiento del PIB

Fuentes: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, INE y estimaciones AIReF.

Incorporando la información contenida en los PGE y los efectos esperados del Plan Europeo, el Gobierno estima que el crecimiento del PIB, en términos de volumen, alcanzará el 9,8% en 2021, tras la contracción del -11,2% en 2020[11]. Estas tasas resultan similares a las previstas en el escenario optimista de la AIReF, tras la incorporación del impacto (2,7pp) del PRTR y las medidas contempladas en los PGE. Sin embargo, en el escenario central de AIReF el crecimiento para 2021 sería casi dos puntos inferior al del Gobierno, llegando a casi 4 puntos menos en el caso de que se materializase el escenario más adverso previsto por AIReF. Existen además importantes diferencias por componentes.

[11] El cuadro macroeconómico bajo el escenario central, una vez incorporadas las medidas, puede consultarse en el anexo II.

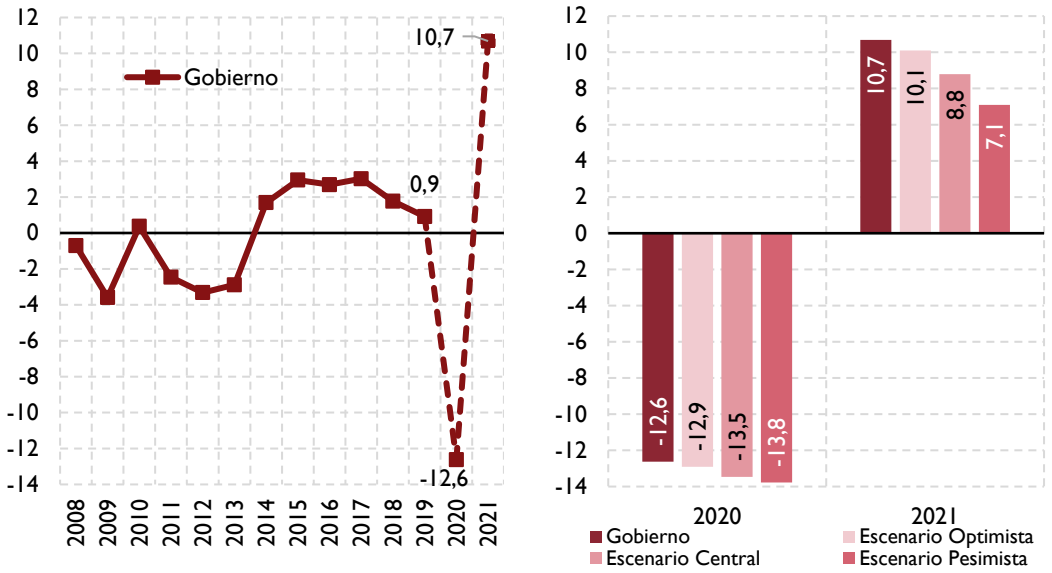
GRÁFICO 19. CRECIMIENTO DEL PIB EN TÉRMINOS DE VOLUMEN (%)



Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (línea discontinua) y estimaciones AIReF.

El crecimiento del consumo privado estimado por el Gobierno para 2021 se sitúa por encima del previsto por AIReF en su escenario más optimista. La recuperación del consumo privado en el escenario de los PGE es optimista, en comparación con los escenarios de AIReF. Este resultado no tiene su origen en las estimaciones de crecimiento del empleo, sino que más bien parecen reflejar una mayor propensión al gasto por parte de los consumidores en las estimaciones del Gobierno. En este sentido, la AIReF considera que la incertidumbre existente, así como el impacto que ha tenido la crisis del coronavirus en algunos segmentos de la población que presentan mayor vulnerabilidad financiera podría propiciar una mayor cautela aun cuando la evolución de la pandemia permitiera una progresiva normalización.

GRÁFICO 20. CRECIMIENTO DEL CONSUMO PRIVADO EN TÉRMINOS DE VOLUMEN (%)



Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (línea discontinua) y estimaciones AIReF.

En lo que respecta a la inversión, en 2021 tanto el gasto en equipo como en construcción y propiedad intelectual se situarían considerablemente por debajo de lo esperado incluso en el escenario pesimista de AIReF. Es importante destacar que esta gran discrepancia aparece fundamentalmente al incorporar el impacto del PRTR y las medidas contenidas en los PGE, ya que en los escenarios inerciales la previsión para ambos agregados se situaba entre los escenarios optimista y central de AIReF. Los impactos estimados por AIReF en la inversión se explican por la incorporación de un 78,3% de los cerca de 25.000 millones del PRTR que el Gobierno prevé ejecutar en 2021 y que en se distribuyen entre ambos tipos de inversión.

GRÁFICO 21. CRECIMIENTO DE LA FBCF EN CONSTRUCCIÓN Y PROPIEDAD INTELECTUAL EN TÉRMINOS DE VOLUMEN (%)

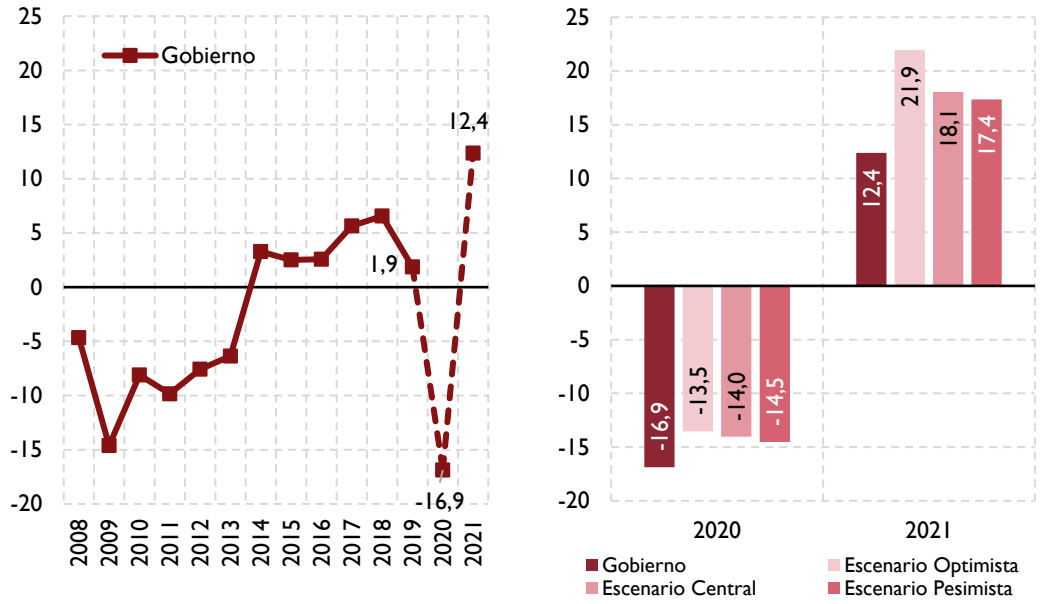
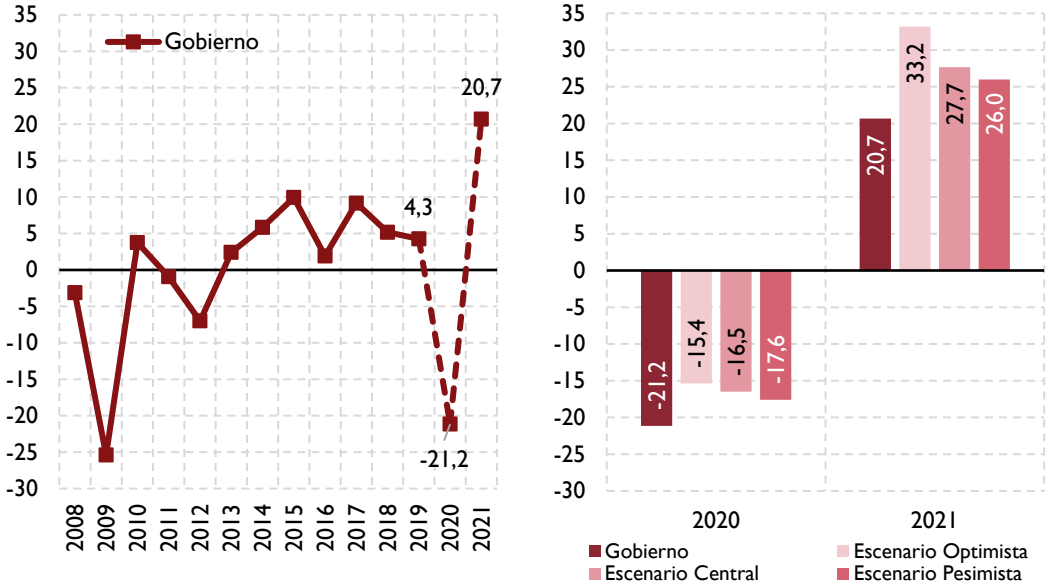


GRÁFICO 22. CRECIMIENTO DE LA FBCF EN EQUIPO Y ACTIVOS CULTIVADOS EN TÉRMINOS DE VOLUMEN (%)

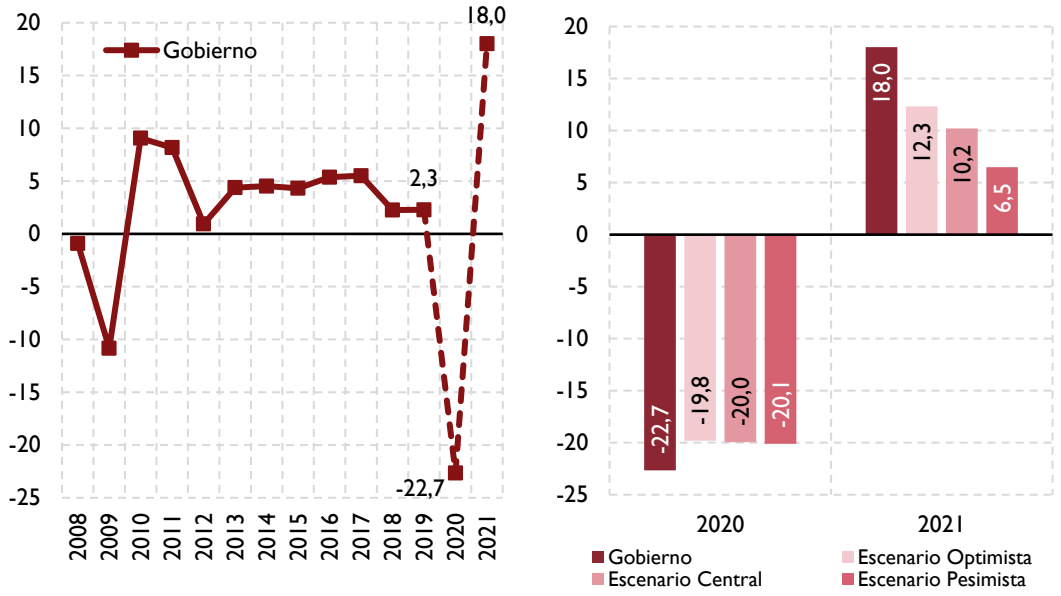


Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (línea discontinua) y estimaciones AIReF.

La aportación de la demanda exterior al crecimiento es positiva en el escenario del Gobierno y negativa en los de AIReF. En el caso de los escenarios de AIReF, la aportación de la demanda externa era positiva en los escenarios inerciales, pero se torna negativa en los finales ya que la incorporación del PRTR tiene un fuerte impacto en las importaciones, en

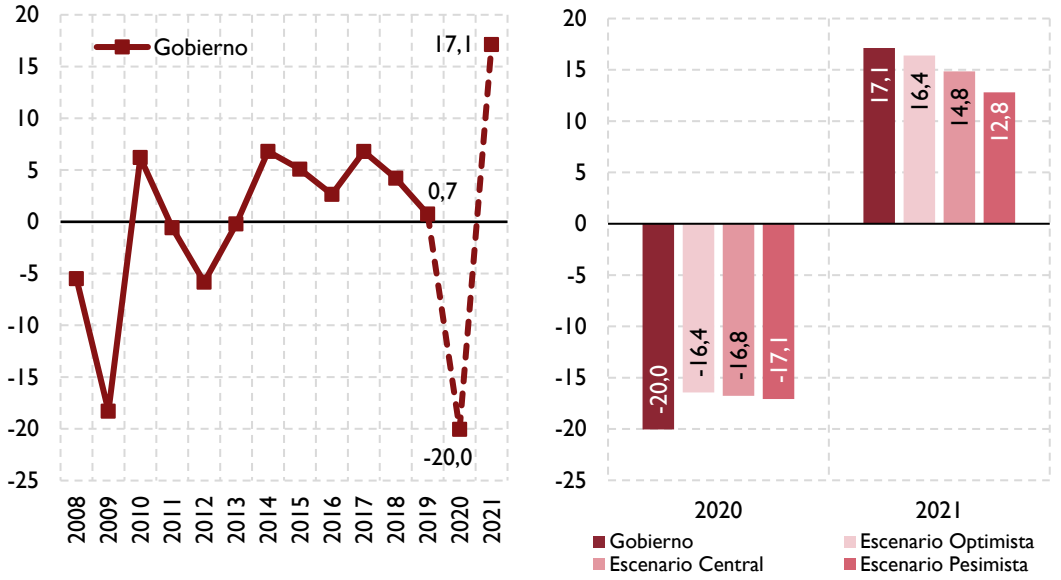
respuesta al incremento de la demanda doméstica, en tanto que las exportaciones apenas se ven afectadas por el PRTR a corto plazo. En cambio, en los escenarios del Gobierno sorprende el impacto tan elevado que el PRTR tiene sobre las exportaciones ya en 2021.

GRÁFICO 23. CRECIMIENTO DE LA EXPORTACIONES EN TÉRMINOS DE VOLUMEN (%)



Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (línea discontinua) y estimaciones AIReF.

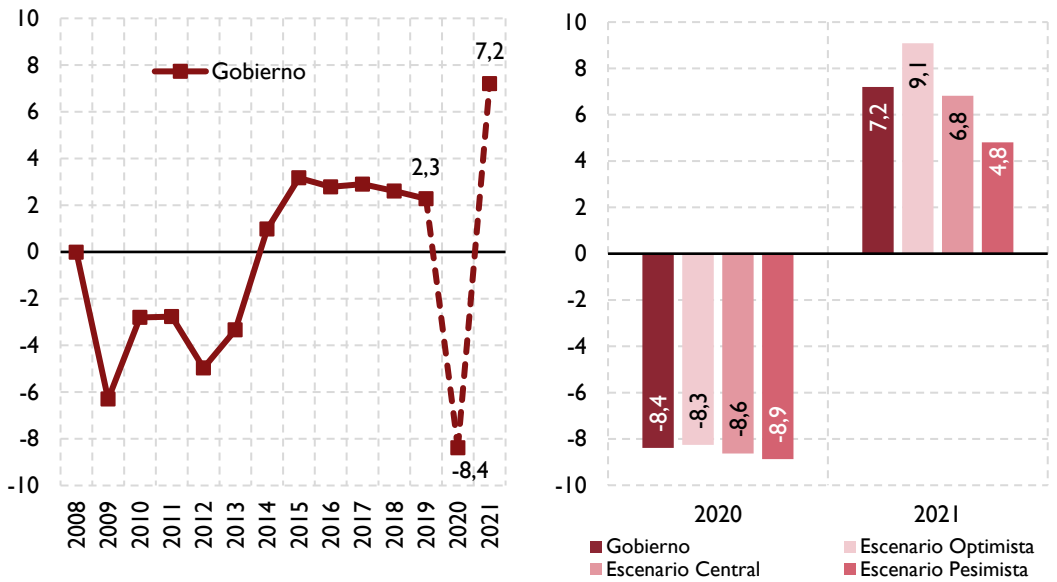
GRÁFICO 24. CRECIMIENTO DE LA IMPORTACIONES EN TÉRMINOS DE VOLUMEN (%)



Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (línea discontinua) y estimaciones AIReF.

En el caso del empleo total equivalente a tiempo completo, al estimar el Gobierno un impacto inferior de las medidas en 2021 (1,6pp), situaría su previsión próxima al escenario central de AIReF. En concreto, AIReF estima en su escenario central con medidas un crecimiento del empleo equivalente a tiempo completo del 6,8%, 2,9pp superior al previsto en el escenario inercial, dando lugar a un incremento en la productividad aparente del factor trabajo del 1,4%, una décima inferior al previsto en el escenario inercial tanto de AIReF como del Gobierno y más de un punto inferior al estimado por el Gobierno en su escenario final, que alcanza el 2,5% en 2021.

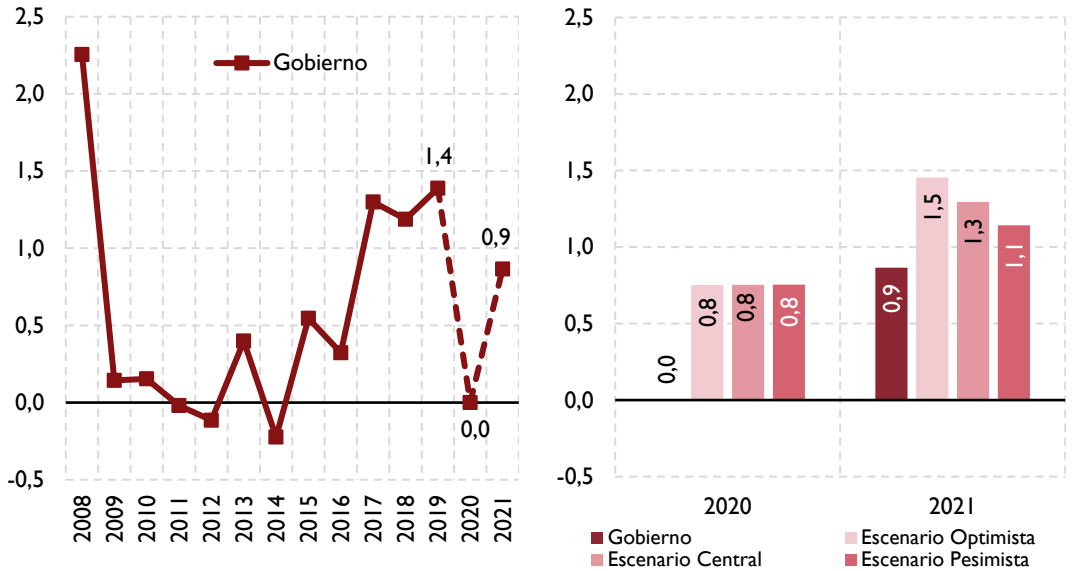
GRÁFICO 25. CRECIMIENTO DEL EMPLEO (%)



Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (línea discontinua) y estimaciones AIReF

En cuanto a los precios, el Gobierno contempla un crecimiento del deflactor del PIB del 0,9% en 2021, tanto en su escenario inercial como en el final, situándose por debajo del escenario pesimista de AIReF. La incorporación de las medidas de los PGE y el Fondo Europeo en los escenarios de AIReF elevan la previsión del crecimiento del deflactor del PIB en 2021 en 0,3pp, hasta situarlo en el 1,3% en su escenario central. El Gobierno no considera ningún impacto sobre el deflactor, de forma que, si bajo el escenario inercial su previsión se situaba entre los escenarios central y pesimista de AIReF, ahora queda fuera de ellos.

GRÁFICO 26. CRECIMIENTO DEL DEFLACTOR DEL PIB (%)



Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (línea discontinua) y estimaciones AIReF

RECUADRO 4. ANALISIS DE LOS ERRORES Y SESGOS EN LAS PREVISIONES MACROECONÓMICAS DEL GOBIERNO

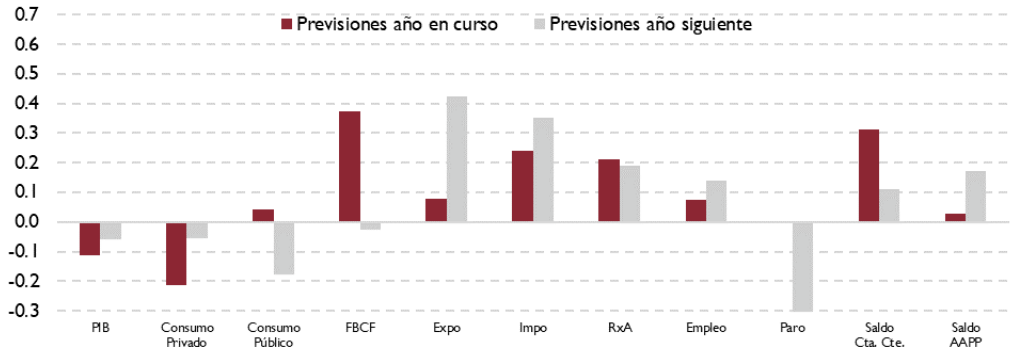
La LO6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, exige (art. 14.4) que se incluya una evaluación de si existe un "sesgo importante" en las previsiones macroeconómicas, de acuerdo con el artículo 4.6 de la Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados Miembros. Si el informe concluye que existe el mencionado sesgo, el Estado tomará las medidas necesarias para corregirlo y las hará públicas.

Se define un sesgo importante si el error de previsión, calculado como, la diferencia entre la previsión y el valor realizado es grande (fuera del rango intercuartílico del error del panel de analistas profesionales FUNCAS) e injustificado (su sentido no mejora la previsión, sino que la empeora) durante cuatro años consecutivos.

Analizadas las previsiones que el Gobierno ha realizado en los distintos proyectos de PGE, no se encuentran sesgos importantes en las previsiones realizadas por el Gobierno en los últimos cuatro años, aunque se producen errores grandes en la previsión del PIB y las importaciones para el año corriente en los años 2016, 2018, 2019, así como, en la predicción para el año siguiente de las exportaciones y la tasa de paro en los años 2016, 2017, 2018. Por otro lado, no hay errores injustificados en las previsiones para el año en curso, ni para el año siguiente de los últimos cuatro años.

El sentido del sesgo del Gobierno ha sido desigual en los últimos cuatro años, comparado con el del consenso de analistas profesionales. En particular, el Gobierno es más pesimista en sus previsiones para el PIB, el consumo privado y la tasa de paro y más optimista en las previsiones de formación bruta de capital fijo, exportaciones, importaciones, remuneración de asalariados y empleo, saldo por cuenta corriente y saldo de las AA.PP.. En el caso del consumo público el Gobierno es más optimista para el año en curso y más pesimista para el año siguiente.

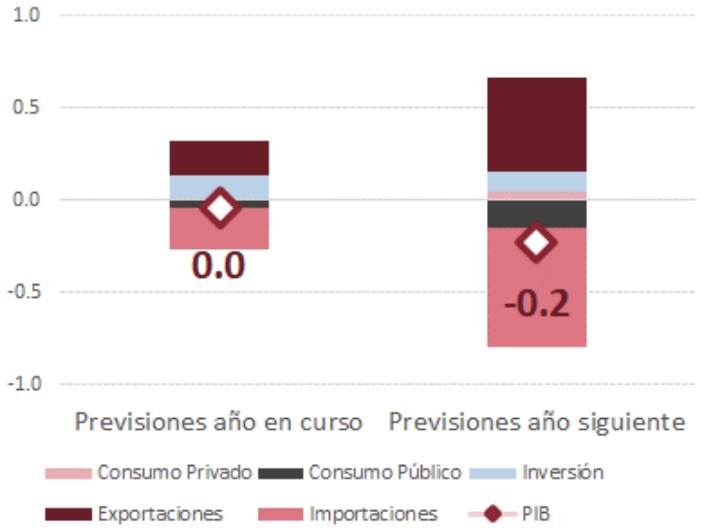
GRÁFICO 27. ERRORES DE PREVISIÓN DEL GOBIERNO RELATIVOS FRENTE AL CONSENSO (PROMEDIO ÚLTIMOS CUATRO AÑOS)



Fuente: Elaboración de AIReF Nota: Las variables están expresadas en tasas de crecimiento porcentual, excepto paro, saldo de cuenta corriente y AAPP que son ratios expresados en porcentaje.

La aparente ausencia de sesgo en las previsiones de PIB enmascara el sesgo identificado en sus componentes debido al efecto composición. El sesgo optimista identificado en las exportaciones ha sido compensado con el sesgo optimista de las importaciones.

GRÁFICO 28. DESCOMPOSICIÓN DE LOS ERRORES DE PREVISIÓN DEL PIB (PROMEDIO ÚLTIMOS CUATRO AÑOS)



Fuente: Elaboración de AIReF

3.6. Análisis de riesgos

Las previsiones macroeconómicas incorporadas en los presupuestos se enfrentan a riesgos claramente sesgados a la baja que incluyen un escenario sanitario más adverso, retrasos en la ejecución del Plan para la Recuperación, Transformación y Resiliencia, la posibilidad de daños estructurales en el tejido empresarial y el mercado de trabajo, dificultades financieras en el sistema bancario o un Brexit sin acuerdo.

El principal riesgo se encuentra asociado al agravamiento reciente de la pandemia. Los escenarios del gobierno se basan en la hipótesis de que los rebrotes que surjan podrán ser contenidos con restricciones parciales a la movilidad y que a lo largo de 2021 se producen avances en la disponibilidad de la vacuna o de un tratamiento efectivo que permite recuperar la normalidad. La AIReF considera que estos supuestos pueden resultar benignos. A corto plazo, el agravamiento reciente de la pandemia, que está llevando a numerosos países a imponer un confinamiento más estricto y generalizado de la población, lleva a pensar que el impulso económico procedente del exterior será menor. Especialmente destaca el impacto que pueden tener estas restricciones en el sector turístico en los próximos meses - algunas islas tienen su temporada alta en Navidad. Mas a medio plazo, la AIReF destaca la incertidumbre existente en torno al momento en que se dispondrá de un tratamiento efectivo que permita recuperar la normalidad.

Los altos niveles de ahorro que se desprenden de las cuentas financieras de las familias evidencian la fragilidad de la recuperación en un escenario de persistencia de la pandemia. Así, en el segundo trimestre de 2020 las familias incrementaron su tasa de ahorro en más de 12 pp hasta situarla en 22,5% de la renta disponible en términos desestacionalizados, el máximo histórico de esta serie. Aunque buena parte es ahorro forzoso asociado al período de confinamiento, el deterioro de la confianza y de las perspectivas de empleo sugieren que también puede existir ahorro de naturaleza precautoria, que podría estar lastrando la recuperación del gasto de las familias[12].

El segundo elemento de riesgo se encuentra asociada a la implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Como se ha mencionado, los riesgos de que se produzcan retrasos en la absorción de estos recursos y en la ejecución de esos proyectos son elevados. A ello cabe añadir la posibilidad de que algunos recursos no tengan el impacto deseado si la selección de proyectos no es adecuada. En el lado contrario, las

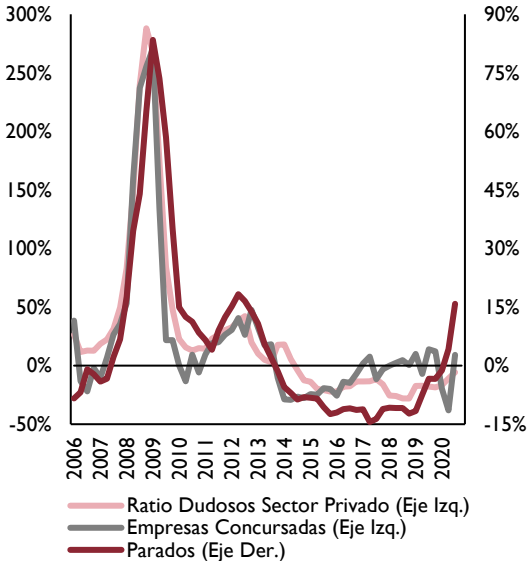
[12] Ver Banco Central Europeo 2020 "*COVID-19 and the increase in household savings: precautionary or forced?*" https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/focus/2020/html/ecb.ebbox202006_05~d36f12a192.en.html.

simulaciones realizadas por la AIReF sugieren que si el incremento del gasto en inversión viniera acompañado de reformas estructurales tendentes a aumentar la eficiencia de la economía, el impacto del Plan podría ser mayor -aunque probablemente no en 2021- y más duradero.

La persistencia de la pandemia aumenta el riesgo de que se produzcan daños estructurales en el tejido empresarial y el mercado de trabajo. Pese a las medidas destinadas a preservar la liquidez y la solvencia empresarial, la duración de la enfermedad aumenta la probabilidad de que se produzcan daños permanentes en las empresas, especialmente en aquellos sectores donde las restricciones a la movilidad tienen mayor incidencia que además en el caso de España tienen especial relevancia. Los estudios realizados por el Banco de España sugieren que, aunque las empresas españolas han afrontado la crisis con una posición financiera más sólida, las cifras de la Central de Balances muestran una fuerte caída de los beneficios y de la rentabilidad empresarial. De hecho, esta entidad ha realizado simulaciones en las que sugiere que en un escenario adverso de persistencia de la enfermedad el porcentaje de empresas con necesidades de liquidez aumentaría hasta situarse en el 70 % en el último trimestre del año y tan solo un 50% de esas necesidades de liquidez podría ser cubierto con activos líquidos y líneas de crédito.

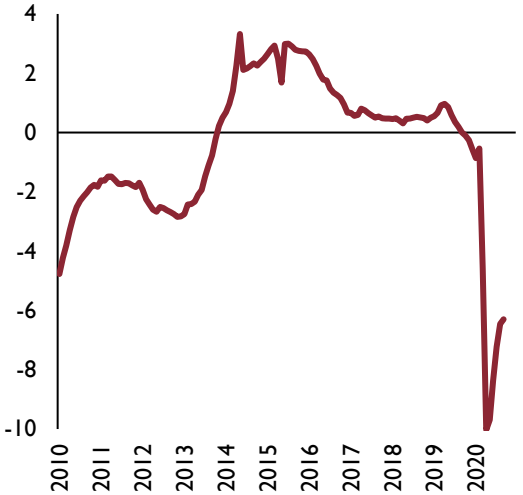
Las medidas para preservar la liquidez y solvencia empresarial son clave para frenar el deterioro de los indicadores de riesgo crediticio. La relación entre la tasa de préstamos dudosos y empresas concursadas que se presenta en el gráfico se encuentra en la actualidad afectada por los efectos estadísticos anteriormente mencionados, pero también por las medidas de protección de los deudores -hipotecarios y no hipotecarios- y las líneas de avales públicos. Como se aprecia en el gráfico, el incremento de las moratorias, tal y como sucede en el caso de los ERTE, se encuentra principalmente concentrado en torno a las actividades del comercio al por menor y mayor, la hostelería, las actividades profesionales y técnicas y los servicios de mercado ligados a los servicios recreativos. La persistencia de la pandemia hace que el mantenimiento de estas medidas sea necesario para asegurar su liquidez (y solvencia) en los próximos meses. Por otro lado, el número de empresas que cotizan a la seguridad social se ha recuperado, pero aún mantiene niveles muy inferiores a la crisis.

GRÁFICO 29. PARADOS, DUDOSOS DEL SECTOR PRIVADO Y EMPRESAS CONCURSADAS (TASAS DE VARIACIÓN INTERANUAL)



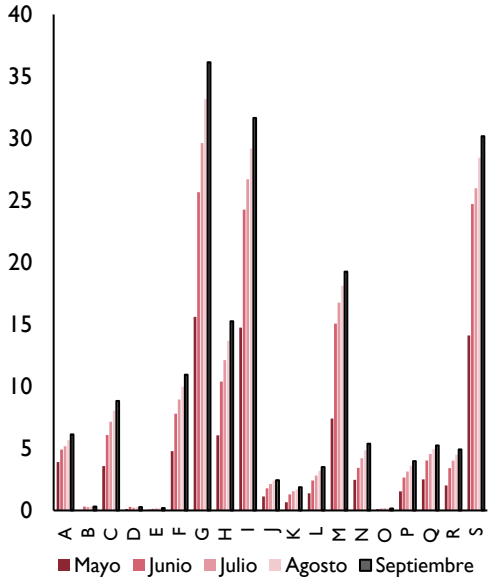
Fuente: INE y Banco de España.

GRÁFICO 30. CÓDIGOS DE CUENTA DE COTIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL (TASA DE VARIACIÓN INTERANUAL)



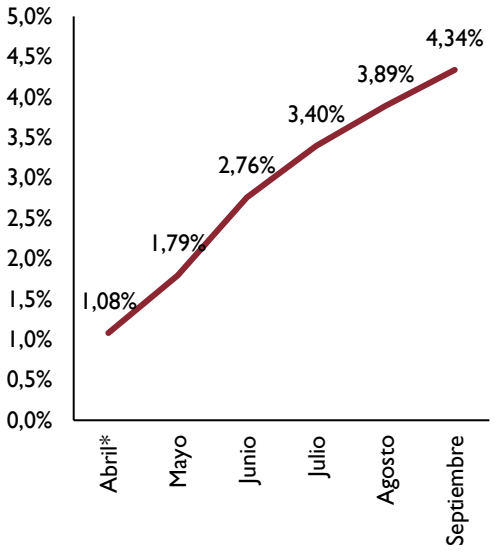
Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

GRÁFICO 31. MORATORIAS SECTORIALES. TOTAL DEL SISTEMA. DESGLOSE DE DEUDORES AUTÓNOMOS SEGÚN CÓDIGO CNAE. NÚMERO DE AUTÓNOMOS SUJETOS A MORATORIA (MILES DE MORATORIAS, ACUMULADO).



Fuente: Banco de España.

GRÁFICO 32. SALDO VIVO PENDIENTE DE AMORTIZACIÓN SOBRE SALDO DE PRÉSTAMOS (PORCENTAJE SOBRE TOTAL DE PRÉSTAMOS DEL SISTEMA)



Fuente: Banco de España.

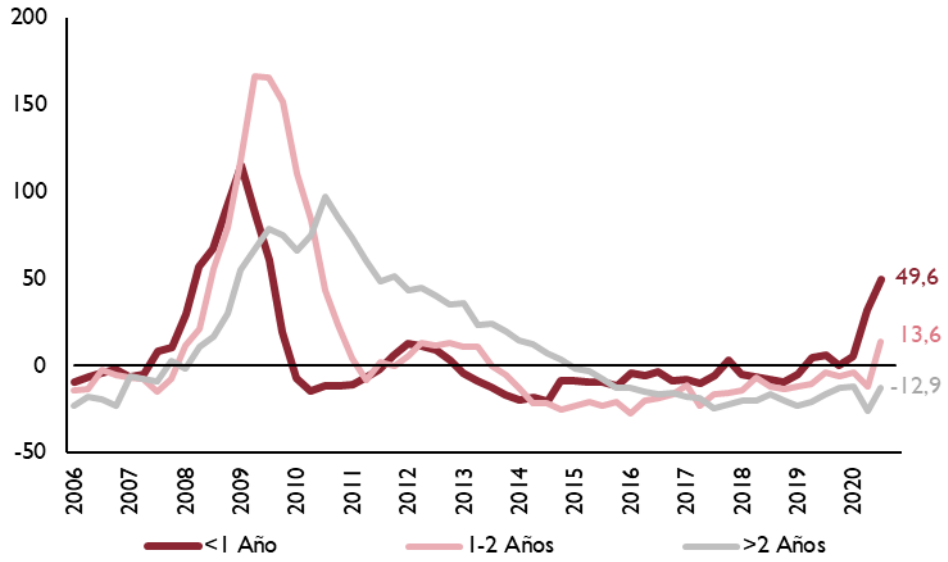
*Valor Aproximado

Aumenta el riesgo de que la persistencia de la pandemia pueda desencadenar dificultades financieras a nivel global y en el sistema bancario. En su reciente informe de estabilidad financiera, el Banco de España ha alertado del riesgo de la intensidad de la segunda ola de contagios y la extensión de la crisis acabe teniendo un impacto negativo sobre la solvencia del sistema bancario, con la consiguiente reducción del crédito que podría provocar una crisis financiera que retrasaría la recuperación. De hecho, los resultados de la Encuesta de Préstamos Bancarios evidencian que, durante el tercer trimestre del año, tanto en España como en la zona del euro se observó una contracción generalizada de la oferta crediticia, que estaría vinculada al aumento de los riesgos percibidos. En el ámbito internacional, son muchas las instituciones que alertan sobre la posibilidad de que la duración de la crisis acabe generando dificultades financieras en algunos países, especialmente en economías vulnerables como las latinoamericanas que tienen importantes vínculos financieros con España.

En el mercado de trabajo, todavía es pronto para percibir daños permanentes, pero se trata de un riesgo notable para el año que viene. No obstante, atendiendo al desempleo según el tiempo de búsqueda de

empleo, se percibe que, aunque el incremento se concentra especialmente entre aquellos parados que llevan menos de un año, también aumenta de manera notable el porcentaje de personas que lleva buscando empleo más de un año. Y ello pese a que los ERTE están constituyendo durante la actual crisis un importante amortiguador del desempleo. Otro elemento a tener en cuenta es que la crisis ha afectado en mayor medida a hogares y personas con mayor fragilidad financiera y menores salarios, cuyos trabajos se desarrollan en los sectores de servicios más afectados por el distanciamiento social.

GRÁFICO 33. TASA DE VARIACIÓN DE LOS PARADOS SEGÚN TIEMPO DE BÚSQUEDA DE EMPLEO.



Fuente: INE.

A todo ello se suma la posibilidad de que un Brexit sin acuerdo tenga un impacto negativo sobre la economía española y el conjunto de la UEM. Aunque la exposición comercial y financiera de España al Reino Unido es inferior a la del promedio de la zona del euro, hay que tener en cuenta que esta economía representa un 20% de las entradas de turistas extranjeros. El Banco de España estima que el impacto acumulado de un Brexit sin acuerdo podría ascender a -0,7 pp de crecimiento del PIB al cabo de cinco años[13].

[13] Juan Luis Vega (ed). 2019. Brexit: balance de situación y perspectivas. https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosOcasionales/19/Fich/do1905.pdf

4. ANÁLISIS ESCENARIO PRESUPUESTARIO 2020 - 2021

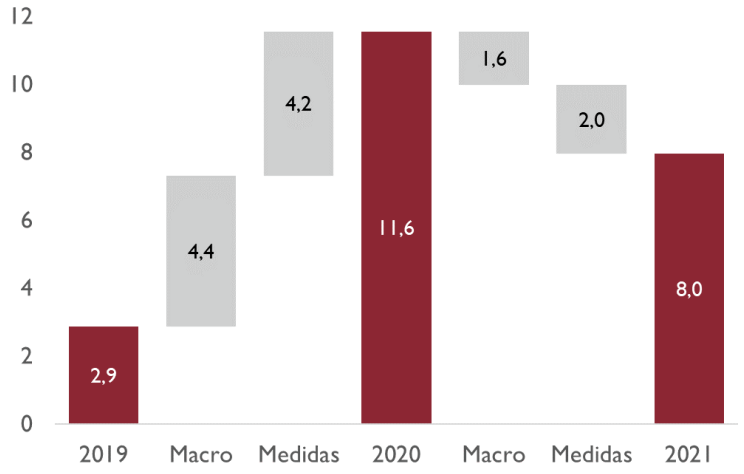
La AIReF estima para su escenario central un déficit de las AA.PP. de 8% del PIB en 2021 tras alcanzar el 11,6% en 2020, superior en ambos casos a lo recogido en el Plan Presupuestario. El Gobierno prevé cerrar 2020 con un déficit del 11,3%, que se reduciría 3,6 puntos en 2021 hasta el 7,7% del PIB. Por su parte, la AIReF considera que el déficit será superior en 2020, aunque prevé una reducción similar en 2021, quedando ambos ejercicios dentro de las bandas de confianza de la AIReF. La recuperación económica, la retirada progresiva de las medidas implementadas para paliar los efectos de la crisis de la COVID – 19 y las modificaciones tributarias incluidas en el Plan Presupuestario impulsarán esta notable reducción del déficit. En sentido contrario, las nuevas medidas de gasto contenidas en el proyecto de los PGE implican una menor reducción del déficit. Por último, tanto en el Plan Presupuestario como en las estimaciones de la AIReF se asume que el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) tendrá un efecto neutro sobre el déficit de 2021. Si bien pueden existir en la práctica desfases temporales entre ingresos y gastos, a medio plazo el impacto será neutral y asumir esta hipótesis para 2021 permite analizar mejor la evolución del déficit.

CUADRO 4. DÉFICIT DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (%PIB)

	2019	2020		2021	
		DBP	AIReF	DBP	AIReF
AAPP	**-2,9**	**-11,3**	**-11,6**	**-7,7**	**-8,0**
AC	-1,3	-6,6	-7,2	-5,2	-5,6
FSS	-1,3	-4,1	-3,8	-1,3	-1,5
CCAA	-0,6	-0,6	-0,6	-1,1	-0,8
CCLL	0,3	0,0	0,0	-0,1	-0,1

La mejora del entorno macroeconómico en 2021 explica 1,6 puntos de PIB de reducción del déficit, mientras que la progresiva retirada de las medidas supondrá una reducción de 2 puntos. En 2020 el peso del déficit sobre el PIB aumenta en 8,7 puntos pasando del 2,9% del 2019 al 11,6% según la previsión de AIReF, 4,4 puntos de esta variación se justifican por la caída de la actividad económica que arrastra a las cuentas públicas, y 4,2 puntos lo causan las medidas puestas en marcha para paliar los efectos de la crisis en hogares. En 2021 se espera una recuperación de la actividad económica conforme los efectos de la pandemia se diluyen provocando una mejora de las cuentas públicas que ayudará a reducir el déficit en 1,6 puntos. Esto incluye el incremento de los ingresos por la recuperación económica, la evolución inercial de los gastos y el efecto denominador por el crecimiento nominal del PIB. A ello hay que añadir una reducción de 2 puntos más debido a la progresiva retirada de las medidas aprobadas en 2020 para paliar los efectos de la pandemia. Ambos efectos situarán el déficit de 2021 en un 8% del PIB.

GRÁFICO 34. EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT POR COMPONENTES AIREF (%PIB)



En 2020, las estimaciones de la AIReF sitúan los ingresos en el 41% del PIB, por debajo de lo previsto en el Plan Presupuestario, mientras que los gastos ascenderán al 52,5% del PIB, cinco décimas por debajo del Plan Presupuestario. En términos nominales, los ingresos descenderían un 6,4%

respecto a 2019, por debajo del PIB nominal, lo que explica el incremento de su peso sobre el PIB. Por el contrario, los gastos subirán un 11,8%, lo que, unido a la caída del PIB nominal, elevarán su peso en el PIB en 10,5 puntos. La caída de los ingresos se produce como consecuencia esencialmente del retroceso de la actividad económica por la crisis de la COVID-19, mientras que el crecimiento de los gastos se debe principalmente a las medidas puestas en marcha para paliar los efectos de la crisis, tanto sanitaria como económica y social.

CUADRO 5. RECURSOS Y EMPLEOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS SIN PRTR (%PIB)

%PIB		2020		2021	
	2019	DBP	AIReF	DBP	AIReF
RECURSOS	39,2	41,7	41,0	40,3	39,7
EMPLEOS	42,0	53,0	52,5	48,0	47,6
CAP.NEC.FINANC.	**-2,9**	**-11,3**	**-11,6**	**-7,7**	**-8,0**

CUADRO 6. RECURSOS Y EMPLEOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CON PRTR (%PIB)

		2020		2021	
%PIB		DBP	AIReF	DBP	AIReF
RECURSOS	39,2	41,7	41,0	43,2	42,5
EMPLEOS	42,0	53,0	52,5	50,8	50,5
CAP.NEC.FINANC.	**-2,9**	**-11,3**	**-11,6**	**-7,7**	**-8,0**

La AIReF prevé que los ingresos, sin incluir el PRTR, se situarán en 2021 en el 39,7% del PIB, por debajo de lo previsto en Plan Presupuestario. La recuperación de los ingresos fruto del crecimiento económico se ve reforzada por la introducción de nuevas figuras impositivas y la modificación de determinados impuestos en el proyecto de los PGE. En términos nominales, la AIReF espera un crecimiento de los ingresos del 6,2% frente al mayor previsto en el Plan Presupuestario del 7,3%. No obstante, la diferencia existente también en las estimaciones del PIB nominal conduce a que en peso del PIB la diferencia sea de 0,6 puntos del PIB. En ambos casos, la previsión de ingresos está basada en escenarios macroeconómicos que contemplan una rápida y efectiva implementación del PRTR y en la aprobación de los PGE con las modificaciones impositivas propuestas, así como de las nuevas figuras anunciadas. De acuerdo con ese ritmo de ejecución prevista del Gobierno del PRTR (MRR y FRR), los ingresos se incrementarían en 2,8 puntos del PIB adicionales hasta alcanzar el 42,5% en el caso del escenario central de la AIReF y el 43,2% en el caso del Plan Presupuestario.

Según las estimaciones de la AIReF, los gastos en 2021 se situarán, sin incluir el PRTR, en el 47,6% frente al 48% del Plan Presupuestario. La progresiva retirada de las medidas implementadas en 2020 se vería parcialmente

compensada por las medidas contempladas en el proyecto de PGE y la consolidación de parte del gasto sanitario. En términos nominales, los empleos bajarán un 0,6%, mientras que crecen un 0,4% en el Plan Presupuestario. La ejecución del PRTR en los términos previstos por el Gobierno elevarían la previsión de gastos en 2,8 puntos del PIB hasta alcanzar el 50,5% en el caso del escenario central de la AIReF y el 50,8% en el caso del Plan Presupuestario.

Las previsiones fiscales continúan sometidas a un elevado grado de incertidumbre por la evolución de la pandemia. La crisis sanitaria está lejos todavía de considerarse resuelta y persiste el desconocimiento sobre su duración y efectos sobre la sociedad y la economía. El Plan Presupuestario asume una resolución de la crisis sanitaria de manera completa y en un plazo relativamente corto, que, a la vista de la evolución más reciente de la pandemia, puede considerarse entre los supuestos más optimistas posibles. Aunque la AIReF asume hipótesis algo más prudentes sobre la incidencia de la pandemia en la economía, su escenario central también estaría sometido a importantes riesgos a la baja. Escenarios más pesimistas respecto a la pandemia como los planteados por la Organización Mundial de la Salud, que retrasa hasta 2022 el control de la pandemia, no son en absoluto descartables y conducirían a escenarios macroeconómicos más adversos y a la necesidad de mantener durante mayor tiempo las medidas iniciadas en 2020 con el consecuente deterioro de las finanzas públicas. Por el contrario, la materialización de escenarios más optimistas, como el planteado por el Gobierno, permitiría una recuperación económica más rápida y podrían permitir una retirada más acelerada de las medidas, que debería aprovecharse para una mayor reducción del déficit público.

La implementación del PRTR también añade incertidumbre tanto al escenario macroeconómico como al fiscal. Tanto la AIReF como el Plan Presupuestario asumen la ejecución del PRTR en los términos previstos por el Gobierno para 2021 tanto en plazos como en efectos beneficiosos sobre nuestra economía. Esto supone un importante desafío para el conjunto de todas las administraciones implicadas, tanto nacionales como comunitarias, por lo que no sería improbable que se produjera una implementación más lenta, que también implicaría un menor crecimiento económico en 2021. No obstante, supone un riesgo mayor para el crecimiento a medio plazo que la implementación del PRTR sea menos eficiente de lo esperado, lo que reduciría los multiplicadores fiscales a corto y medio plazo y su efecto sobre el crecimiento potencial de la economía, desaprovechándose así oportunidades para la modernización de nuestra economía. Por último, el riesgo, bastante probable por otra parte, de un desfase temporal entre ejecución de los gastos y materialización de los ingresos podría elevar el déficit en 2021, pero supondría una reducción adicional para 2022, que no

debe desviar la atención de la evolución subyacente del déficit excluido este efecto.

GRÁFICO 35. EVOLUCIÓN DEL SALDO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

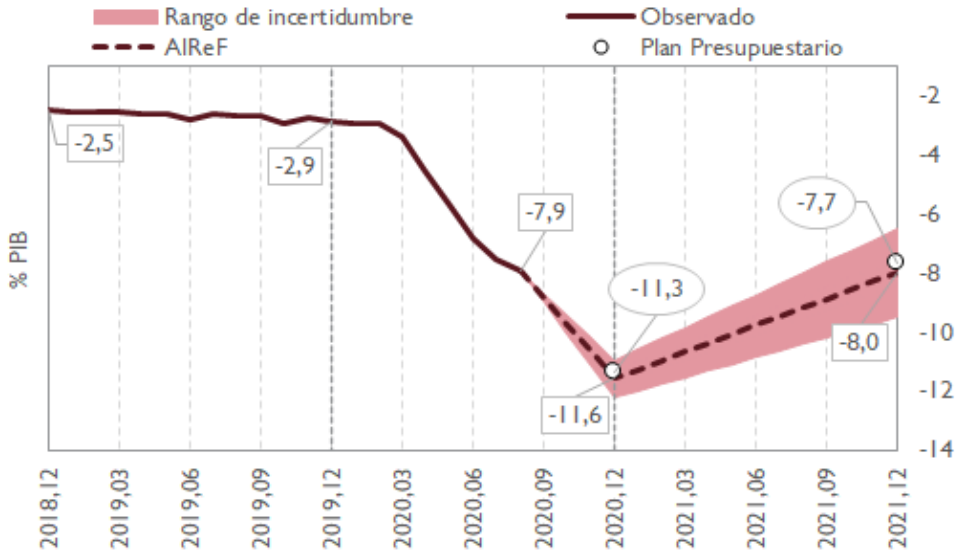


GRÁFICO 36. EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS DE LAS AA.PP.

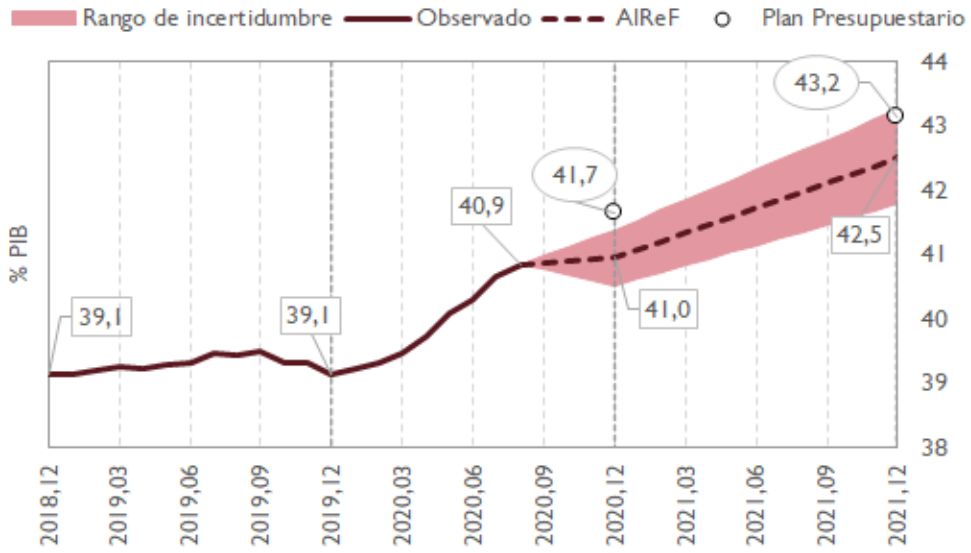
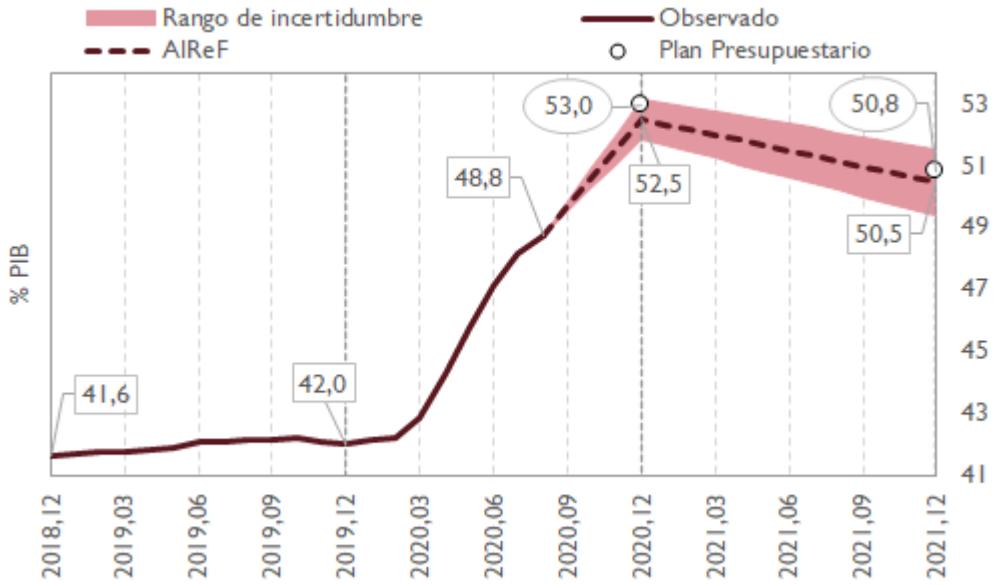


GRÁFICO 37. EVOLUCIÓN DE LOS EMPLEOS DE LAS AA.PP.



4.1. Efectos del escenario macroeconómico

El crecimiento del PIB en 2021 supone una reducción del déficit de 1 punto del PIB solo por el efecto denominador, debido a la reducción del peso de los gastos en el PIB de 4,7 puntos compensado por el de los ingresos de 3,8 puntos. La reducción del déficit en 2021 se ha descompuesto en tres factores: el efecto denominador que se produce por la recuperación del PIB; el efecto de las medidas adoptadas por los gobiernos; y el efecto macroeconómico e inercial. Como se ha señalado anteriormente, en el escenario central la recuperación supondría un crecimiento del PIB del 9.6% en términos nominales. Dada la magnitud de la subida, la evolución de la ratio de los datos fiscales sobre PIB, que habitualmente se emplea para expresar y controlar las reglas fiscales, quedaría algo distorsionada. En sentido contrario a lo ocurrido en 2020, la subida del PIB compensa el incremento de los ingresos en términos nominales, mientras que acentúa el descenso de los gastos en términos nominales. Como resultado, este efecto denominador también ayuda a la reducción del déficit, de igual forma que acentuó su incremento en 2020.

CUADRO 7. DESCOMPOSICIÓN DEL CAMBIO EN EL DÉFICIT (%PIB)

			2020				2021		
	2019	2020	Descomposición efectos en % PIB			2021	Descomposición efectos en % PIB		
			Efecto denominador	Efecto medidas	Efecto macro /inercial		Efecto denominador	Efecto medidas	Efecto macro /inercial
RECURSOS	39,2	41,0	4,3	-0,2	-2,3	42,5	-3,8	3,3	2,1
EMPLEOS	42,0	52,5	5,1	4,1	1,3	50,5	-4,7	1,2	1,5
CAP. O NEC. FINANC	**-2,9**	**-11,6**	**-0,8**	**-4,2**	**-3,7**	**-8,0**	**1,0**	**2,0**	**0,6**

La AIReF estima que la recuperación económica supondrá una corrección del déficit de 0,6 puntos del PIB en su escenario central en 2021. Por una parte, el crecimiento de los ingresos, excluyendo las medidas impositivas y los ingresos del PRTR, supondría una reducción del déficit de 2,1 puntos del PIB en el escenario central impulsados principalmente por la recuperación del consumo privado y de la remuneración de asalariados, que crecerían un 10,1% y un 7,3% en términos nominales en 2021. No obstante, el crecimiento inercial de los gastos, que también excluye el impacto de las medidas, compensa esa reducción en 1,5 puntos del PIB. Este crecimiento inercial de los gastos recoge la evolución del gasto excluyendo las medidas plasmadas en el Plan Presupuestario y en el proyecto de PGE y que se analizan en los siguientes apartados.

De materializarse el escenario optimista planteado por la AIReF, los ingresos para 2021 serían en torno a 9.300M€ superiores a su escenario central y alineados con los del proyecto de PGE. En el escenario optimista, el crecimiento nominal del PIB sería 2 puntos superior, alcanzando el 11,6%, lo que se materializaría en mayores ingresos. Principalmente, el crecimiento del empleo y de la remuneración de asalariados, un 9% y un 9,4% respectivamente, impulsarían la recuperación de las cotizaciones sociales y el crecimiento de la recaudación del IRPF. En menor medida, un consumo privado más dinámico con un crecimiento nominal del 11,7% también se trasladaría a una mayor recuperación de los impuestos indirectos. Por su parte, los gastos no tendrían prácticamente variación, permitiendo una mayor reducción del déficit.

GRÁFICO 38. DIFERENCIA ENTRE RECURSOS AIREF Y GOBIERNO. (M€).

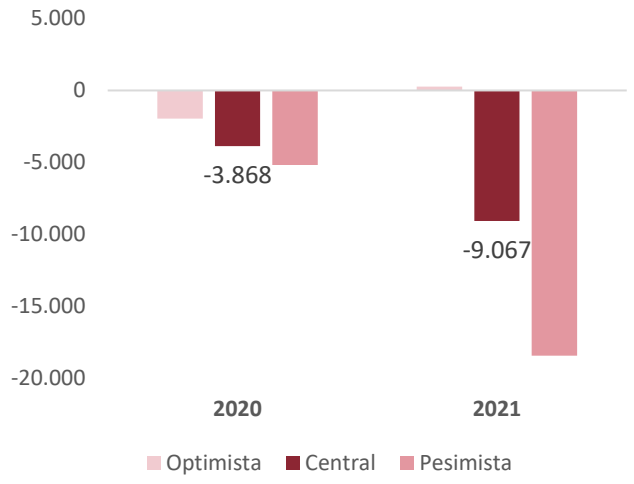


GRÁFICO 39. DIFERENCIA ENTRE EMPLEOS AIREF Y GOBIERNO (M€).

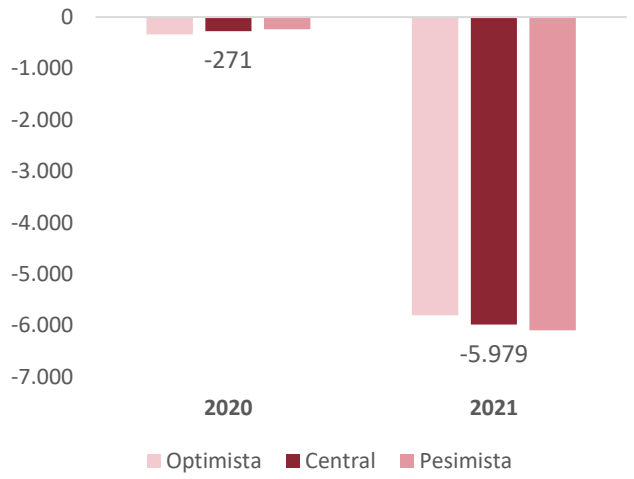
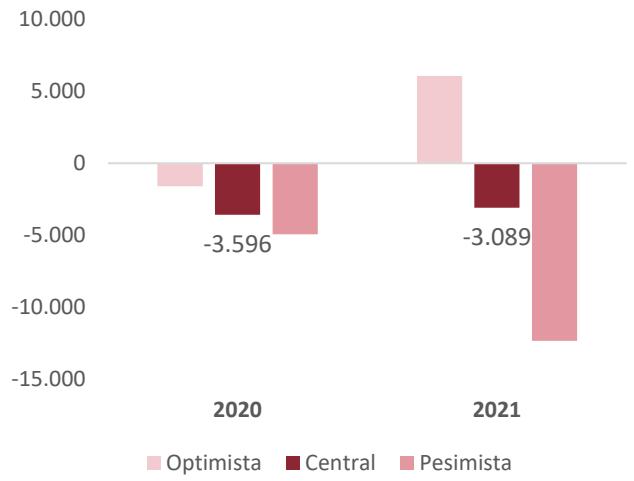


GRÁFICO 40. DIFERENCIA ENTRE SALDO AIREF Y GOBIERNO (M€).



Por el contrario, el escenario pesimista de la AIReF implica unos menores ingresos para el año 2021, en torno a 9.400M€ menos que su escenario central y 18.400M€ inferiores a los del proyecto de PGE. El escenario pesimista de la AIReF asume un crecimiento del PIB en 2021 del 7,7% tras una mayor caída en 2020, reduciéndose los ingresos de las AA.PP. En este caso, la remuneración de asalariados crecería solo un 5,3%, limitando la recuperación de las cotizaciones sociales y del IRPF. Por otra parte, el consumo privado crecería en torno al 8,1%, limitando la recuperación de los ingresos por IVA y otros impuestos indirectos. En consecuencia, asumiendo una evolución similar de los gastos, el déficit se reduciría en menor medida.

Tomando como base el cuadro macroeconómico del Gobierno en los modelos de predicción de la AIReF, los ingresos quedarían una décima por encima de los previstos en escenario central de AIReF. Esto implica que las diferencias entre las estimaciones de la AIReF y del Gobierno no se explican

por el cuadro macroeconómico que los sustenta, sino que también son el producto de las diferentes metodologías de predicción empleadas entre la AIReF y el Gobierno. Por otra parte, esto lleva también a considerar que, según las estimaciones de la AIReF, los ingresos no alcanzarían lo previsto en el Plan Presupuestario, aunque se materializase el cuadro macroeconómico del Gobierno.

4.1.1. Impacto de las medidas contra la crisis de la COVID - 19

Las medidas contra la COVID-19 supondrán todavía 1,7% del PIB en 2021 tras el 4,2% del PIB en 2020. El Gobierno central y los gobiernos de las administraciones territoriales adoptaron en 2020 una amplia variedad de medidas para paliar los efectos de la crisis. La mayor parte de las medidas adoptadas, en torno al 95%, tienen un carácter temporal y revierten de manera automática. Todas las medidas clasificadas como temporales provocarían una reducción del déficit cuando finalice su vigencia, que está asociada a la duración de la pandemia. Por lo tanto, durante 2021 todavía tendrán un impacto significativo sobre el déficit, aunque más reducido que en 2020.

La crisis sanitaria de la COVID-19 todavía requerirá mantener una parte importante del incremento del gasto sanitario en 2021, estimado en 0,4 puntos del PIB. El incremento del gasto sanitario en 2020, 0,8 puntos del PIB, está siendo registrado principalmente por las CC.AA., 0,7 puntos, si bien ha sido financiado desde la AC a través del Fondo COVID-19. Se prevé que una parte del mayor gasto incurrido en 2020 de personal, consumos intermedios, transferencias sociales en especie e inversión en equipos se mantendrá en las CC.AA. en 2021en función de la evolución de la pandemia. Todavía resulta difícil prever qué parte de este incremento de gasto tendrá naturaleza estructural como refuerzo del sistema sanitario. Por otro lado, el PRTR también asumirá parte del gasto sanitario asociado a la pandemia, como la adquisición de la futura vacuna.

Las medidas de sustitución de rentas continuarán siendo muy relevantes en 2021, si bien reducirán su impacto en el déficit hasta 0,9 puntos. El gobierno trata de paliar la pérdida de renta de las familias mediante la potenciación de herramientas ya existentes como los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTE) y la Incapacidad Laboral Transitoria o la creación de nuevas como la prestación extraordinaria para autónomos.

CUADRO 8. IMPACTO MEDIDAS

Impacto de las medidas (signo + =mayor déficit)		Gobierno 2020		Gobierno 2021		ESTIMACIÓN AIReF 2020		ESTIMACIÓN AIReF 2021		Diferencias Gobierno-AIReF 2020	Diferencias Gobierno-AIReF 2021
		Millones	% PIB	Millones	% PIB	Millones	% PIB	Millones	% PIB	Millones	Millones
Administración Central		**2.346**	**0,2**	**437**	**0,0**	**2.307**	**0,2**	**421**	**0,0**	**39**	**16**
Medidas de gastos		**2.083**	**0,2**	**437**	**0,0**	**2.083**	**0,2**	**437**	**0,0**	**0**	**0**
Gasto sanitario		1.317	0,1	77,0	0,0	1.317	0,1	77,0	0,0	0	0,0
Medidas de gasto social		147	0,0	0,0	0,0	147	0,0	0,0	0,0	0	0,0
Otras medidas de gasto		619	0,1	360,0	0,0	619	0,1	360,0	0,0	0	0,0
Medidas fiscales		**263**	**0,0**	**0**	**0,0**	**224**	**0,0**	**-16**	**0,0**	**39**	**16**
IVA Rebaja tipos material sanitario COVID-19 y libro electrónico		263	0,0	0	0,0	72	0,0	52	0,0	39	16
IS. Pagos fraccionados PYMES						72	0,0	-72	0,0		
Renuncia al Régimen de Estimación Objetiva del IRPF y Régimen Simplificado y Especial Agrario del IVA						6	0,0	4	0,0		
Reducción proporcional en Estimación Objetiva por los días en estado de alarma						74	0,0	0	0,0		
FSS		**35.973**	**3,3**	**4.721**	**0,4**	**30.536**	**2,7**	**10.881**	**0,9**	**5.437**	**-6.160**
ERTEs	Prestación contributiva por desempleo	17.840	1,6	718	0,1	14.738	1,3	4.171	0,3	3.102	-3.453
	Exoneración cotización	6.349	0,6	435	0,0	6.018	0,5	2.271	0,2	331	-1.836
Autónomos	Prestación por cese de actividad	5.339	0,5	400	0,0	4.726	0,4	157	0,0	613	243
	Exoneración cotización	2.708	0,2	168	0,0	2.388	0,2	63	0,0	320	105
Incapacidad laboral temporal (ILT)		1.355	0,1		0,0	2.108	0,2	1.263	0,1	-753	-1.263
Resto de medidas		882	0,1		0,0	66	0,0	0	0,0	816	0
Ingreso Mínimo Vital		1.500	0,1	3.000	0,2	492	0,0	2.956	0,2	1.008	44
CCAA		**2.300**	**0,2**		**0,0**	**11.502**	**1,0**	**8.566**	**0,7**	**-9.202**	**-8.566**
Medidas ingreso CCAA *(sin transferencias de AGE)*		490	0,0		0,0	537	0,0	367	0,0	-47	-367
Medidas gasto no sanitario CCAA *(sin transferencias a CCLL)*		1.810	0,2		0,0	3.615	0,3	3.756	0,3	-1.805	-3.756
Medidas gasto sanitario CCAA			0,0		0,0	7.349	0,7	4.443	0,4	-7.349	-4.443
CCLL		**388**	**0,0**	**490**	**0,0**	**2.959**	**0,3**	**1.326**	**0,1**	**-2.571**	**-836**
Medidas ingreso CCLL *(sin transferencias de AGE y CCAA)*		0	0,0	102	0,0	1.255	0,1	474	0,0	-1.255	-372
Medidas gasto CCLL		388	0,0	388	0,0	1.705	0,2	852	0,1	-1.317	-464
TOTAL MEDIDAS		**41.007**	**3,7**	**5.648**	**0,5**	**47.304**	**4,2**	**21.195**	**1,7**	**-6.297**	**-15.547**

La AIReF estima un coste asociado a los ERTE por fuerza mayor de 20.757 M€ en 2020 y 6.442 M€ en 2021, asumiendo su extensión al menos hasta el verano. Esta estimación incluye la exoneración de cotizaciones sociales y sería comparable a los 24.189 M€ y los 1.153 M€ contemplados en el Plan Presupuestario para los años 2020 y 2021, respectivamente. La estimación del gobierno para 2020 es unos 3.500 M€ superior a la de AIReF, que, dada la evolución del número de ERTEs hasta finales de octubre, es difícilmente explicable sin incluir supuestos de nuevos cierres de la economía. Para 2021, la mayor estimación de la AIReF se debe a asumir que los ERTE se prolongarán hasta junio, en vez de hasta enero, que es lo aprobado en el RDL 30/2020. La evolución del número de afectados hasta finales de septiembre se basa en los datos publicados por la Seguridad Social, que muestra que de los 3,4M de

afectados en abril, a finales de septiembre sólo 720 mil personas seguían en esa situación. Dada la incertidumbre del momento actual con posibles nuevos cierres, la AIReF considera que no va a haber ninguna mejora hasta marzo de 2021, en línea con las hipótesis macroeconómicas sobre la destrucción de empleo recogidas en este informe.

La prestación por cese de actividad de los trabajadores autónomos y la exoneración del pago de cotizaciones se valora en 7.114 M€ para 2020 y en 220 M€ para 2021, frente a los 8.047 M€ de 2020 y los 568 M€ de 2021 contemplados por el Plan Presupuestario. Las diferencias en la estimación se deben a los supuestos que se han hecho sobre la evolución del gasto en los tres últimos meses del año. Mientras que la AIReF considera que el gasto se verá incrementado moderadamente por las medidas incluidas en el artículo 13 del RDL 20/2020, el gobierno considera que el gasto aumentará en casi 350 M€ mensuales. El número de personas beneficiarias de la prestación desde julio se ha obtenido de los datos publicados por la Seguridad Social. La AIReF considera que ese número no va a cambiar hasta enero.

La asimilación de la baja por enfermedad o aislamiento debido al COVID-19 como Incapacidad Laboral Transitoria se valora en un coste de 2.108 M€ en 2020 y en 1.263 M€ en 2021, frente a los 1.355 M€ estimados en el Plan Presupuestario en 2020. La AIReF ha basado su estimación en los datos publicados por la Seguridad Social hasta septiembre. De septiembre a marzo considera que el coste va a aumentar un 15% mensual. A partir de entonces, va a haber una mejora del 35% mensual hasta junio. El coste que se incluye en el Plan Presupuestario es casi idéntico al publicado por la Seguridad Social hasta septiembre y no recoge ninguno para 2021, lo que resulta poco coherente con la evolución más probable de la pandemia.

Las estimaciones de la AIReF sobre el coste del Ingreso Mínimo Vital, aprobado en junio, están en línea con las del Gobierno. Esta medida tiene carácter permanente, implicando un aumento el déficit estructural. El Gobierno ha valorado el coste de esta prestación en 2.890 M€[14] para un año completo (1.500M€ y 850.000 beneficiarios en 2020). Para la estimación del coste de esta medida, la AIReF ha utilizado datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) de 2018. A partir del resultado, ha aplicado datos proporcionados por la Seguridad Social sobre el porcentaje de personas que quedan excluidas por razón de patrimonio, y en base a unos modelos de corrección de error y de regresión en tasas estima que el número de beneficiarios y el coste están en línea con los estimados por la Seguridad Social. Adicionalmente, la AIReF asume las estimaciones de la Seguridad

[14] Página 22 de la MAIN del RDL 20/2020, sin prorratear por los meses que la medida está vigente en 2020

Social sobre el coste del incentivo al empleo (100 M€ por un trimestre de 2020, 400 M€ en 2021). La reducción del coste por asimilación de la prestación por hijo a cargo se obtiene de la estimación de la Seguridad Social para 2020 y de la reducción del coste de las prestaciones familiares publicada en los PGE2021 para el 2021 (108 M€ en 2020, 436 M€ en 2021). La AIReF considera, a partir de datos de la Seguridad Social, que las solicitudes aprobadas del IMV en 2020 han sido menos de las esperadas y, por lo tanto, el coste para el primer año será sólo de 492 M€. Para el año 2021, la AIReF considera un coste similar al del Gobierno (3.000 M€), al que se le añade el coste de aumentar la prestación un 1,8% incluida en los PGE2021. Adicionalmente, la implantación del IMV supondrá ahorros para las CCAA derivados del solapamiento con las prestaciones autonómicas.

4.1.2. Nuevas medidas incluidas en el Plan Presupuestario y en los Presupuestos Generales del Estado

Las principales medidas de ingresos afectan a la AC y suponen la creación de nuevas figuras impositivas y la modificación de la normativa del IRPF, del IVA, del Impuesto de Sociedades, sobre Hidrocarburos y sobre Primas de Seguro. Entre las nuevas figuras destacan los impuestos recientemente aprobados en el Parlamento sobre Determinados Servicios Digitales y el Impuesto sobre Transacciones Financieras, aunque también se incluyen otras cuya tramitación no se ha iniciado, como es el caso de los Impuestos sobre Plásticas de un solo uso y sobre Residuos. La mayor parte de estas medidas afectan a la Administración Central. En el siguiente cuadro se resumen las principales medidas y el rango valorado por la AIReF para la incorporación a sus previsiones.

CUADRO 9. IMPACTO MEDIDAS DE INGRESOS: ESTIMACIÓN DEL GOBIERNO Y DE LA AIREF

Impacto de las medidas de INGRESOS 2021	Gobierno		AIReF		Diferencias	
	Millones €	%PIB	Millones €	%PIB	Millones €	%PIB
Impuesto sobre las Transacciones Financieras (nueva figura impositiva)	**850**	**0,1**	**593**	**0,0**	**-257**	**0,0**
Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales (nueva figura impositiva)	**968**	**0,1**	**542**	**0,0**	**-426**	**0,0**
Fiscalidad medioambiental:	**1.802**	**0,1**	**1.124**	**0,1**	**-678**	**-0,1**
Reducción de la bonificación del diésel	450	0,0	571	0,0	121	0,0
Impuesto sobre Plásticos (nueva figura impositiva)	491	0,0	123	0,0	-368	0,0
Impuesto sobre Residuos (nueva figura impositiva	861	0,1	431	0,0	-431	0,0
Medidas de imposición directa	**617**	**0,1**	**592**	**0,0**	**-25**	**0,0**
IRPF: Incremento bases rentas más altas	144	0,0	119	0,0	-25	0,0
Impuesto sobre sociedades: Limitación exención dividendos y plusvalías	473	0,0	473	0,0	0	0,0
Medidas de imposición indirecta	**795**	**0,1**	**660**	**0,1**	**-135**	**0,0**
Cambio tipo del IVA bebidas azucaradas y edulcoradas	340	0,0	208	0,0	-132	0,0
Primas de seguro subida tipo	455	0,0	452	0,0	-3	0,0
Lucha contra el fraude fiscal	**828**	**0,1**	**491**	**0,0**	**-337**	**0,0**
Otras medidas	**225**	**0,0**	**0**	**0,0**	**-225**	**0,0**
Total medidas de Ingresos	**6.085**	**0,5**	**4.002**	**0,3**	**-2.083**	**-0,2**

Las estimaciones sobre el Impuesto sobre Transacciones Financieras presentan una elevada incertidumbre. Las estimaciones de la AIReF se sitúan en un rango entre 430M€ y los 864M€, frente a los 850M€ valorados por el Gobierno. Como promedio de ambas aproximaciones se obtiene una valoración de 647M€, de los que, dado el carácter mensual de esta declaración, se devengarían 593M€ en 2021, mientras que el resto se trasladaría a 2022. Para obtener estas cifras, se ha recurrido tanto a la explotación de datos sobre transacciones financieras de las empresas afectadas por la medida, empresas españolas con una capitalización superior a los 1.000M€, como a la experiencia de otros países de nuestro entorno con figuras similares, principalmente Italia y Francia. La primera aproximación permite obtener la parte alta del rango. La segunda aproximación, que conduce a una estimación inferior, toma como referencia Francia cuya configuración del impuesto es similar a la aprobada en España. Este país obtuvo una recaudación en 2017 de 1.451M€, corregida por el menor tipo impositivo de España, 0,2% frente al 0,3%, y el menor número de empresas afectadas, 64 frente a 144.

La AIReF también estima una menor recaudación por el Impuesto sobre determinados servicios digitales, en parte porque la recaudación de un trimestre se trasladaría a 2022. El Gobierno cuantifica un impacto de 968M€ para 2021, mientras que la AIReF valora unos ingresos de 542M€. Como punto de partida, la AIReF ha utilizado la información de la Comisión sobre la creación de este impuesto a nivel europeo, si bien se han efectuado las

adaptaciones necesarias para ajustar las diferencias existentes entre los hechos imponibles del impuesto europeo y el español. Para asignar parte de esta estimación a España, se han utilizado datos de Eurostat sobre la participación en redes sociales, la búsqueda de información para la compra de bienes y servicios y la búsqueda de información para viajes y alojamientos. Adicionalmente hay que considerar que el umbral mínimo de capitalización de las empresas afectadas en el caso español es menor al establecido en la propuesta comunitaria (3M€ frente a 5M€), lo que supondría una mayor recaudación. Finalmente se tiene también en cuenta el incremento del mercado digital obteniéndose con todo ellos un rango de ingresos comprendido entre 546 y 900M€, cuyo valor promedio 723M€, constituye la estimación de la AIReF. Por tratarse de un impuesto de carácter trimestral, se considera que 542 M€, la parte correspondiente a 3 trimestres, se ingresarían en 2021 y el resto en 2022.

En términos de fiscalidad medioambiental, la AIReF considera un mayor impacto que el Gobierno por la reducción de la bonificación fiscal del diésel y menores impactos para los nuevos impuestos sobre plásticos y residuos. Según el Plan Presupuestario, el cambio en el impuesto de hidrocarburos supondrá un incremento en los ingresos de 2021 de 450M€ en 2021, mientras que la AIReF lo valora en 571 M€. Esta estimación parte de los datos de consumo de gasóleo de la Agencia Tributaria y su evolución estimada para 2021, detrayendo la parte que corresponde a profesionales del sector transporte. Sobre estos datos, minorados por un factor que recoge la caída de consumo ante la subida de tipos, se aplica el incremento estipulado. En el caso de los impuestos sobre Plásticos y sobre Residuos, el Gobierno prevé unos ingresos para 2021 de 491M€ y 861M€ respectivamente, mientras que la AIReF estima 123M€ y 431M€ porque todavía no se ha iniciado su tramitación parlamentaria y no parece probable que pudieran entrar en vigor en la primera mitad del año.

El impacto de las medidas de imposición directa valorado por la AIReF para 2021 se alinea con la del Gobierno. El Plan Presupuestario recoge para 2021 un impacto de 144M€ por el incremento de las bases del IRPF para rentas altas, por su parte la AIReF obtiene un impacto de 119M€. Este resultado se calcula a partir de la muestra de IRPF 2018 de la Agencia Tributaria, sobre la que se aplica la evolución estimada de las bases para 2021. El resto de modificaciones en el IRPF repercutirían en la recaudación de 2022. Respecto a la limitación de la exención de dividendos y plusvalías del Impuesto de Sociedades, la cuantificación de la AIReF para 2021 coincide con los 473M€ establecidos en el Plan Presupuestario, trasladándose la mayor parte de su impacto a 2022.

La estimación de la AIReF del impacto de la eliminación del tipo reducido del IVA para bebidas azucaradas y edulcoradas es inferior a la del Gobierno. La AIReF considera que el impacto será de 227M€, de los que 208 serán recaudados en 2021 y el resto en 2022. Por su parte, el Plan Presupuestario valora un impacto de 400M€, de los que 340 se ingresarían en 2021. La estimación de la AIReF se realiza en base a la subida de tipos del 10% al 21% aplicada al consumo de los hogares de este tipo de bebidas que se obtiene de la Encuesta de Presupuestos Familiares 2019.

La valoración de la AIReF del incremento de ingresos por la subida sobre Primas de Seguro también se alinea con el recogido en el Plan Presupuestario. La AIReF estima un impacto total de 452M€ frente a los 455M€ especificados en el Plan Presupuestario. La estimación se realiza a partir de los datos de Primas de Seguros contenidos en el Informe Anual de Recaudación de la Agencia Tributaria, sobre los que se estima la evolución para 2021 y se les aplica el incremento de tipos establecido.

La AIReF ha incorporado un impacto menor en la recaudación de las medidas contra el fraude fiscal. En este sentido estima un impacto total de 491M€, más limitado que los 828M€ valorados por el Gobierno. El desglose de estas medidas incluye la limitación en el uso de efectivo entre empresarios y profesionales, el refuerzo de la lista de morosos, y la adopción de medidas normativas, organizativas y operativas en línea con las mejores prácticas internacionales. Para la valoración de la limitación en el uso de efectivo se utiliza información sobre las operaciones afectadas procedente de la información recogida a través del Suministro Inmediato de Información en el IVA, la carga fiscal española según el Banco Mundial, el porcentaje de fraude recuperado por actuaciones de control y el porcentaje de mejora en la eficiencia de actuaciones de control proporcionados por la Agencia Tributaria. Para estimar el impacto del refuerzo de la lista de morosos se utiliza información sobre el número de morosos afectados, porcentaje de deudores que realizan ingresos tras la publicación e ingresos medios de los deudores, proporcionada por la Secretaría de Estado de Hacienda. Finalmente, para la estimación de medidas de adaptación de la normativa a las mejores prácticas internacionales, la AIReF valora únicamente medidas contra la producción, comercialización y utilización de software de doble uso. Por carecer de información suficiente para realizar estimaciones con un mínimo rigor no valora la creación de una unidad de coordinación de actuaciones de control de patrimonios relevantes, ni cuantifica medidas dirigidas a los contribuyentes que inician actividades económicas, optimización de las herramientas de "big data" y análisis de la información de la Agencia Tributaria.

El proyecto de PGE también recoge medidas de gasto que incrementan el déficit por un importe estimado de 0,5 puntos de PIB. Aunque gran parte del incremento de gasto de los PGE está asociado a la implementación del PRTR y a las transferencias a los FSS y CC.AA., también recogen medidas que suponen un incremento estructural del gasto en diversas políticas. Una parte relevante de estas políticas también se articula a través de transferencias desde la AC a los FSS y las CC.AA. como es el caso del incremento del gasto en dependencia. Otras medidas, como el incremento de las becas, son ejecutadas directamente por la AC.

4.1.3. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

España dispondrá de 71.000M€ a lo largo de los próximos 3 años gracias a los nuevos fondos acordados por la UE, de los que 59.168M€ corresponden al Mecanismo de Reconstrucción y Resiliencia, y 12.436M€ provendrán del programa REACT-EU. La crisis sanitaria y económica derivada de la COVID-19 provocó el acuerdo en julio entre los países miembros de la UE de la puesta a disposición de un total de 750.000M€, de los que 390.000M€ serán transferencias y el resto, préstamos, con el objetivo de paliar los efectos de la crisis. El llamado "Paquete *Next Generation EU*" está integrado principalmente por dos instrumentos, el Mecanismo de Reconstrucción y Resiliencia (MRR), de un total de 672.500M€ y el programa REACT-EU, con un importe de 312.000M€. Ambos instrumentos están llamados a ayudar a afrontar la crisis socioeconómica e impulsar la transformación digital y ecológica.

Para canalizar esos nuevos fondos, España deberá elaborar el llamado Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), cuyos fondos para 2021 se reflejan en los PGE 2021 recientemente presentados. El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia se trata de una agenda de reformas plurianual, para el que los PGE asignan en 2021 un total de 26.634M€, de los que 24.198M€ provendrán del MRR y el resto, un total de 2.436M€ serán parte del REACT-EU. De este último instrumento, adicionalmente ejecutaran las CC.AA. 10.000M€, 8.000M€ en 2021 y el resto en 2022. No obstante, está pendiente su distribución entre las CC.AA., que deberán plasmarlos a su vez en los programas operativos regionales (FEDER y FSE) previa negociación con la Comisión Europea. La regulación comunitaria de estos instrumentos está todavía pendiente de aprobación. En paralelo, el PRTR será objeto de negociación entre el Gobierno y la Comisión Europea, estando prevista su presentación definitiva antes del 30 de abril de 2021. La AIReF ha realizado sus estimaciones a partir de la información recogida en el proyecto de PGE, aunque la composición del PRTR puede variar sustancialmente antes de su definitiva aprobación.

La AC percibirá la totalidad del MRR y parte del programa REACT-UE, distribuyendo estos fondos parcialmente entre el resto de subsectores. Parte de los fondos europeos que recibe el Estado, se transforman en transferencias a las administraciones territoriales y a los FSS, quienes se encargarán de llevar a cabo gran parte del gasto final. En concreto, del total de 26.634M€ de fondos gestionados por el Estado, 10.793M€ serán canalizadas a las CCAA, 1.483M€ serán transferencia a CCLL, y 1.143M€ a los FSS.

CUADRO 10. DISTRIBUCIÓN DEL FONDO DE RECONSTRUCCIÓN Y RESILIENCIA Y REACT-EU 2021 (% PIB)

Distribución del Fondo de Recuperación y Resiliencia y REACT-EU (% PIB)	Total AAPP	AC	FSS	CCAA	CCLL
RECURSOS NO FINANCIEROS	**2,8**	**2,2**	**0,1**	**1,5**	**0,1**
RECURSOS CORRIENTES	**0,7**	**0,5**	**0,1**	**0,5**	**0,0**
Transferencias corrientes entre administraciones públicas			0,1	0,3	0,0
Cooperación internacional corriente	0,7	0,5		0,2	
RECURSOS DE CAPITAL	**2,2**	**1,7**	**0,0**	**1,1**	**0,1**
Transferencias de capital entre administraciones públicas			0,0	0,6	0,1
Ayudas a la inversión	2,2	1,7		0,5	0,0
EMPLEOS NO FINANCIEROS	**2,8**	**2,2**	**0,1**	**1,5**	**0,1**
EMPLEOS CORRIENTES	**0,6**	**0,4**	**0,1**	**0,5**	**0,0**
Remuneración de asalariados	0,0	0,0			0,0
Consumos intermedios	0,3	0,1		0,2	0,0
Prestaciones sociales distintas de las transferencias sociales en especie	0,1		0,0	0,1	
Transferencias sociales en especie: producción adquirida en el mercado	0,1			0,1	
Transferencias corrientes entre administraciones públicas		0,3	0,1		
Otras transferencias corrientes	0,1			0,1	
EMPLEOS DE CAPITAL	**2,2**	**1,8**	**0,0**	**1,1**	**0,1**
Formación bruta de capital fijo	1,4	0,5		0,8	0,1
Transferencias de capital entre administraciones públicas		0,7	0,0		
Ayudas a la inversión	0,9	0,6		0,3	

La AC, del total de fondos recibidos, ejecutará directamente cerca de 14.000M€, que incrementarían principalmente la formación bruta de capital y las ayudas a la inversión. Según las estimaciones de la AIReF con los datos de los PGE, la formación bruta de capital de la AC se incrementaría en casi 6.000M€ y las ayudas a la inversión en 6.800M€. El resto del gasto se destinará a consumos intermedios casi en su totalidad, unos 1.170M€, cuyo destino será fundamentalmente gasto sanitario. Dentro de las medidas de la AC que se financian con estos fondos europeos cobran especial importancia las inversiones en industria y energía, con un total de 5.623M€ (más del 20% del total de fondos), canalizados a través del IDAE, las inversiones en infraestructuras y ecosistemas resilientes, y la investigación, desarrollo, innovación y digitalización (ambas políticas recibirán cerca de 5.000M€ cada una).

Las CC.AA. y CC.LL. reciben un total de 20.276M€ en transferencias condicionadas. Estas transferencias se emplearán en proyectos para reforzar

políticas, sobre todo en educación, sanidad y gastos sociales, y que incrementarán de forma notable la formación bruta de capital y las ayudas a la inversión y en menor medida los consumos intermedios y las transferencias sociales en especie. Para proyectos de política medioambiental, las CC.AA. recibirán más de 3.700M€. Dentro de las políticas educativas destaca, por su importe, los fondos que recibe la iniciativa Educa Digital, con cerca de 1.000M€ en 2021, cuyo objetivo es reducir la brecha digital en el sector educativo. Por su parte, el Plan de Choque de la Formación Profesional será acometido también por las CCAA, y tendrá un impacto en los gastos de 370M€ el año que viene. Para las nuevas medidas en el área de vivienda, también competencia de las CCAA, se destinan algo más de 1.650M€. En cuanto a los gastos sanitarios, las CCAA destinarán fondos provenientes del MRR y o del REACT UE, tanto de la parte gestionada por la AC, como de la que les llegará directamente de la UE.

Por su parte, los FSS recibirán un importe de 1.143M€, que a su vez distribuirá en gran parte a las CC.AA. Los FSS recibirán unos fondos que en su mayoría destinarán a medidas de fomento del empleo, ejecutadas a través de los servicios públicos de empleo autonómicos.

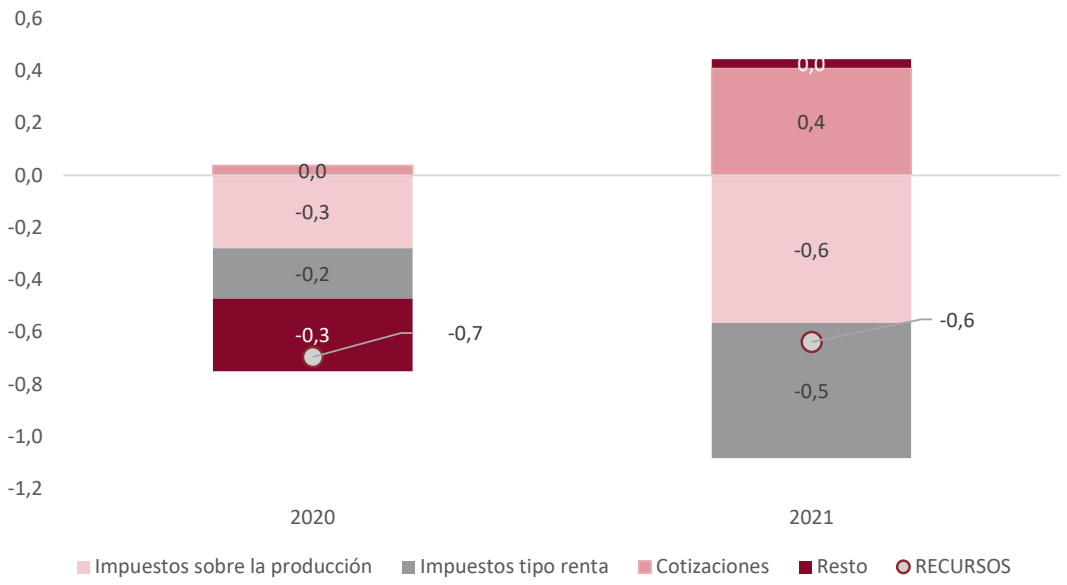
4.2. Evolución de ingresos de las Administraciones Públicas

La AIReF estima que el peso PIB de los recursos será menor en siete décimas en 2020 y en seis décimas en 2021 respecto a los presentados en el Plan Presupuestario. En 2021 se presentan desviaciones tanto positivas como negativas que hacen que la diferencia negativa de impuestos quede amortiguada por las desviaciones positivas en cotizaciones. Al final del periodo, la AIReF espera un peso en PIB de los recursos tributarios de aproximadamente un punto menos respecto a lo publicado en el Plan Presupuestario. Por otro lado, el Plan Presupuestario espera un crecimiento en peso del PIB de las cotizaciones sociales más moderado que el esperado por AIReF en cinco décimas. La incertidumbre que caracteriza la situación actual se prolongará en 2021 y dificulta el ejercicio de previsión. Los ingresos serán los más afectados por la nueva realidad económica tras la pandemia al debilitarse las principales bases sobre las que se sustentan: empleo, salarios, consumo, inversión y beneficio empresarial, lo que provocará una fuerte pérdida de recaudación tributaria, de ingresos por cotizaciones y de otros recursos.

CUADRO 11. RECURSOS EN % PIB PLAN PRESUPUESTARIO (+ FONDOS UE) VS AIREF

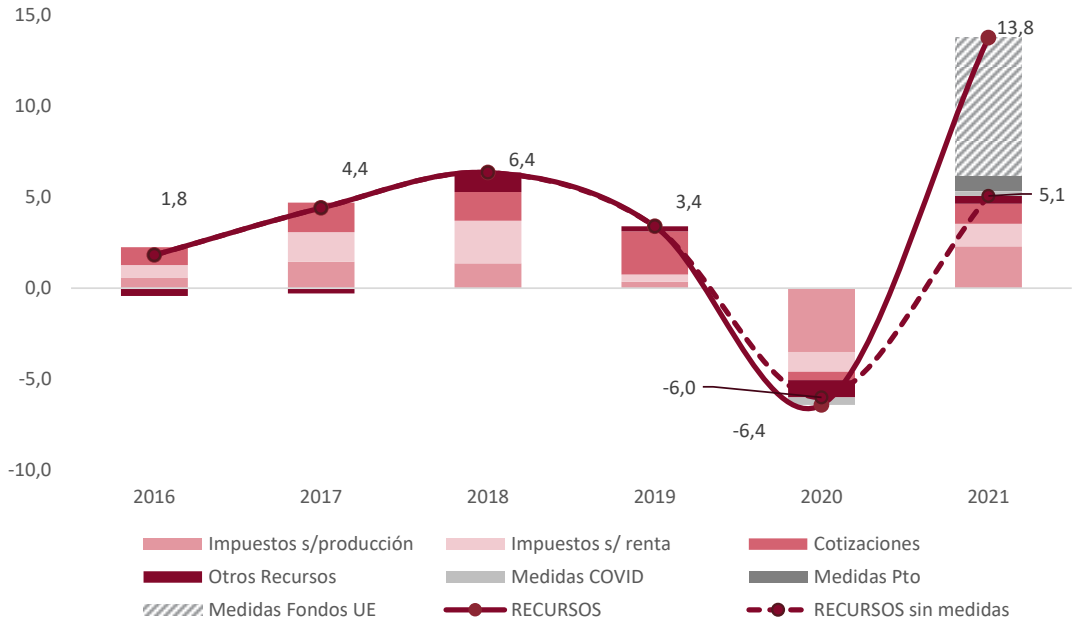
	2020			2021		
	DBP	AIReF	*Diferencia*	DBP	AIReF	*Diferencia*
RECURSOS	**41,7**	**41,0**	**-0,7**	**43,2**	**42,5**	**-0,6**
IMPUESTOS	23,3	22,8	-0,5	23,6	22,5	-1,1
Sobre la producción	11,5	11,2	-0,3	12,0	11,4	-0,6
De tipo renta	11,3	11,1	-0,2	11,2	10,7	-0,5
Capital	0,5	0,4	-0,1	0,5	0,4	0,0
COTIZACIONES	14,2	14,2	0,0	13,0	13,4	0,4
Rentas de la propiedad	0,7	0,6	-0,1	0,6	0,6	0,0
Otros Recursos	3,5	3,4	-0,1	6,0	6,1	0,1

GRÁFICO 41. DIFERENCIA EN RECURSOS ENTRE LOS ESCENARIOS AIREF Y PLAN PRESUPUESTARIO (% PIB)



El escenario central de la AIReF estima en un 6,4% el descenso de los ingresos en 2020 y una recuperación del 13,8% en 2021, menos optimista en ambos casos que el Plan Presupuestario. Mientras que en 2020 no se produjeron modificaciones normativas de impacto, en 2021 del crecimiento del 13,8% esperado, algo más de la mitad se debe a cambios normativos o por el efecto de los fondos del PRTR, mientras que 5,5 puntos son explicados por la evolución positiva de la actividad económica. El escenario fiscal presentado en el Plan Presupuestario espera una caída más suave de los ingresos en 2020, de un 5,6% frente al 6,4% en % de variación, y una recuperación más rápida en 2021, de un punto de variación, respecto a la presentada por AIReF en su escenario central lo que supone una diferencia de unos 9.000 M€. Parte de las diferencias se explican por los diferentes escenarios macroeconómicos que lo sustentan, otra causa de la diferencia la provocarían las diferentes estimaciones respecto al impacto que podrán tener las medidas normativas aprobadas y que se esperan tenga su repercusión económica en 2021, y el resto de la diferencia sería explicado por una modelización de las previsiones de ingresos más optimista por parte del Gobierno.

GRÁFICO 42. CONTRIBUCIONES AL CAMBIO EN LOS RECURSOS (%)AIREF



CUADRO 12. TASA DE VARIACIÓN (%) DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS Y DE LAS COTIZACIONES SOCIALES EN TÉRMINOS DE CONTABILIDAD NACIONAL

	2020		2021	
Tasa var.%	DBP	AIReF	DBP	AIReF
Impuestos sobre los productos	-12,8	-14,0	17,7	12,7
Otros impuestos sobre la producción	0,5	-2,1	1,5	2,6
Impuesto renta hogares	-1,1	-0,2	9,6	5,0
Impuesto sobre sociedades	-13,5	-21,4	13,9	10,7
Cotizaciones sociales	-2,5	-1,4	1,4	3,2

Respecto a los ingresos de origen tributario, la AIReF estima una caída del 8,9% en 2020 con una recuperación de un 7,9% en 2021 frente al 7,6% de caída y 13,0% de recuperación considerados en el proyecto de PGE. Este tipo de ingresos supone aproximadamente el 60% del total de recursos por lo que su evolución marcará la de total de ingresos. La pérdida de recaudación se reparte de manera desigual entre las diferentes figuras impositivas. El comportamiento macroeconómico de los diferentes agentes tras la crisis afecta en gran medida a la evolución de los ingresos fiscales. De este modo se ha observado, por un lado, un mantenimiento de rentas del trabajo a través de las medidas adoptadas por el Gobierno, lo que ha repercutido favorablemente en la recaudación de los impuestos directos pagados por hogares. Por otro lado, la ausencia de movilidad del periodo de confinamiento, así como la fuerte incertidumbre todavía existente provoca un comportamiento de mayor cautela en el consumo e inversión y por tanto en un mayor deterioro de las bases que gravan el IVA y los Impuestos especiales.

La AIREF presenta un escenario fiscal en el que la recaudación tributaria de 2021 supone un punto menos de PIB respecto al escenario presentado en el proyecto de PGE. Cerca de una décima de la diferencia se explica por un mayor optimismo en la macro del Gobierno y dos décimas por una diferente estimación de las medidas normativas que tendrán efecto en 2021 y para las que AIReF estima un menor impacto recaudatorio, el resto se debe a las diferentes metodologías de estimación empleadas por la AIReF y el Gobierno. Por figuras tributarias las mayores desviaciones se producen en el IVA, en el resto de impuestos donde se contemplan las nuevas figuras tributarias y en el impuesto sobre sociedades. A continuación, se analizará de manera pormenorizada la evolución prevista de las principales figuras tributarias de régimen común, antes de su cesión a Comunidades Autónomas y Corporaciones locales en términos de recaudación y su posterior paso a contabilidad nacional[15]. Las previsiones de 2020 se han realizado incorporando la recaudación conocida hasta el mes de septiembre.

CUADRO 13. RECURSOS TRIBUTARIOS EN CAJA EN 2021 ENTRE AIREF Y PROYECTO DE PGE21 (% PIB)

	PPGE 21	AIReF	Diferencia
Recursos Tributarios	**18,1**	**17,1**	**-1,0**
IRPF	7,7	7,6	-0,1
SOCIEDADES	1,8	1,6	-0,2
IVA	5,9	5,6	-0,3
IIEE	1,8	1,7	-0,1
Resto	1,0	0,7	-0,3

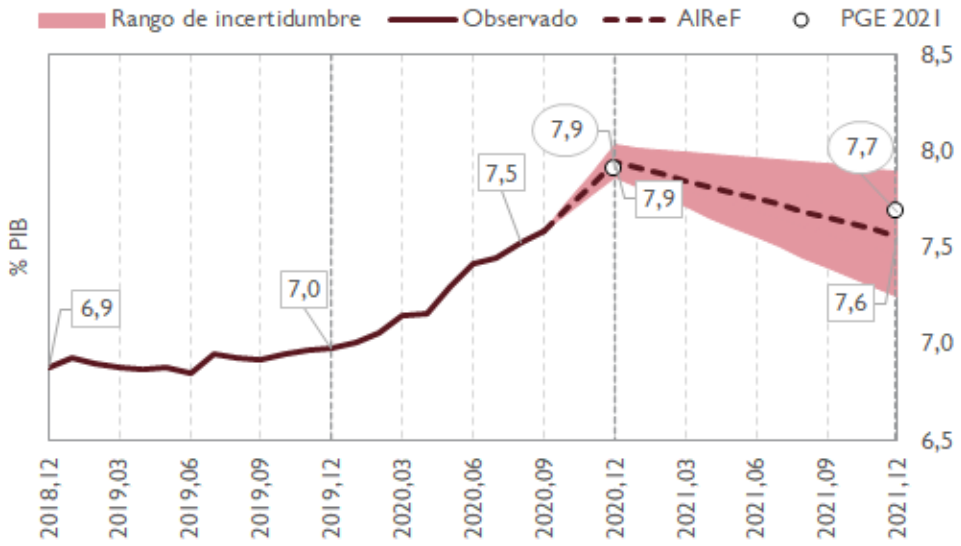
4.2.1. IRPF

La AIReF prevé un crecimiento de la recaudación del IRPF del 2% y del 4,3% en 2020 y 2021 respectivamente frente al 0,6% y 7,8% del proyecto de PGE, siendo la figura tributaria que mejor resiste los efectos negativos de la crisis. La tasa positiva en 2020 se explica en parte por el pago de la sentencia relativa a la devolución de las prestaciones por maternidad y paternidad que provocó una menor recaudación en 2019, de forma que sin este efecto la recaudación del IRPF se habría mantenido en niveles similares a los de 2019.

[15] Para la previsión de las principales figuras tributarias se han modelizado cada uno de los componentes de sus bases alineándolas con aquellas variables macroeconómicas más significativas, posteriormente, se ha aplicado a la estimación de las bases los tipos impositivos incorporando su correspondiente progresividad, si fuera el caso, y a continuación se ha adaptado el importe devengado a la mecánica recaudatoria propia en cada impuesto, ya sea a través del cálculo de devoluciones o el de la liquidación del impuesto. Por último, la previsión en caja se traslada a términos de contabilidad nacional siguiendo los criterios del Sistema Europeo de Cuentas SEC 2010 y las notas metodológicas publicadas por la IGAE.

Dado lo avanzado del año y que no se prevén cambios sustanciales en el último trimestre del año la previsión de AIReF para 2020 está en línea con la contenida en el proyecto de PGE 2021. Respecto a 2021 se aprecia una desviación entre las previsiones de AIReF y el Gobierno que llega a una décima del peso del PIB. Tal y como se ha explicado en informes anteriores la AIReF espera en 2020 un mantenimiento de los salarios totales con una aportación negativa de los privados frente a una positiva de los públicos. En este sentido, y dada la progresividad del impuesto, una mayor incidencia de la crisis en actividades que concentren menores remuneraciones de los asalariados provoca un impacto recaudatorio de menor magnitud.

GRÁFICO 43. EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS POR IRPF (%PIB)

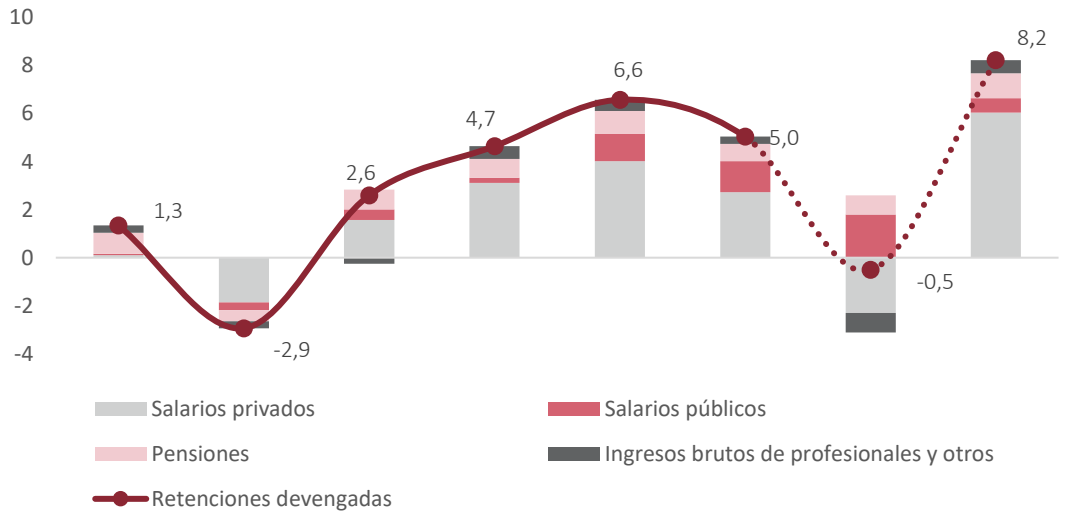


La AIReF espera para el IRPF un comportamiento más suave durante el periodo analizado en contraste con la evolución de otros impuestos. Para 2021, la AIReF estima un crecimiento de alrededor del 4,3%. Su evolución dependerá de dos elementos contrapuestos, por un lado, la parte más importante, la de las retenciones, que dependerán en gran medida de la evolución de la masa salarial conformada por el empleo y los salarios, y por otro, de la evolución de la cuota diferencial.

Las retenciones, cuyo principal componente son los salarios, tendrán a su vez dinámicas diferenciadas en el sector público y en el privado. Así para 2020, se espera una evolución creciente si el pagador es la administración pública y caídas importantes si éste es de naturaleza privada. Respecto a las retenciones derivadas de empleados públicos, con una revalorización de sus salarios conocida, han crecido en 2020 incluso por encima de lo que se preveía antes de la pandemia debido al incremento del personal sanitario y educativo. Asimismo, las pensiones también recogen una revalorización del 0,9% tanto en 2020 como en 2021. En contraposición, para las retenciones

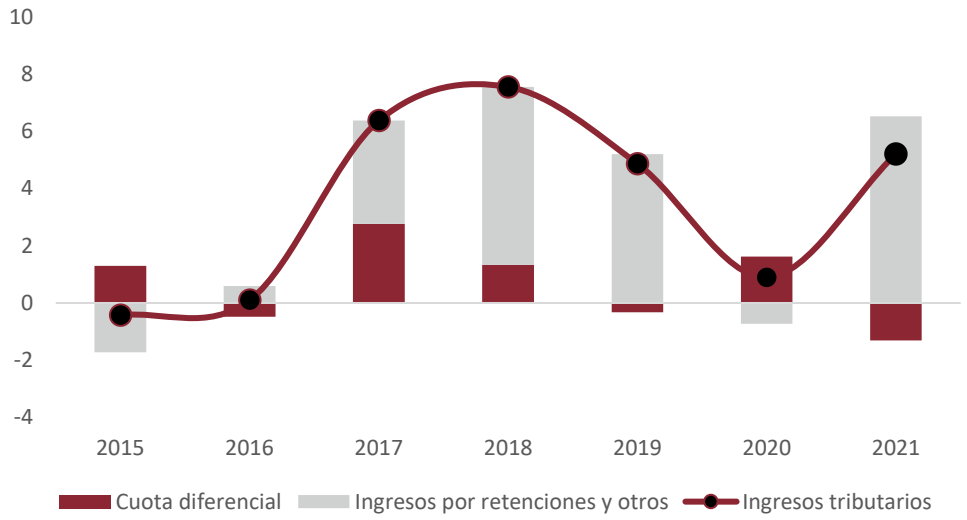
procedentes de salarios privados se observa una fuerte contracción alineada con la caída prevista del empleo y salarios privados en 2020 y una recuperación en línea con el crecimiento de su base, la remuneración de asalariados. En consecuencia, aunque la paralización de la economía ha supuesto un fuerte ajuste tanto en empleo como en salarios de naturaleza privada su caída en 2020 se ve compensada en parte por la buena marcha del componente cuyo pagador es la AA.PP. que supone un 30% del total de este tipo de rentas y que para el 2020 se ha visto incluso reforzado por el efecto de la pandemia. Para el año 2021 se espera una mejora de las bases que sustentan estas retenciones previéndose un crecimiento del 8,2% frente al año anterior, si bien, en contraposición con el año anterior, el componente de salarios privados será el principal impulsor del crecimiento. La contribución al crecimiento de las rentas públicas reduce su crecimiento respecto al de 2020 al no crecer tanto como en el año precedente.

GRÁFICO 44. VARIACIÓN (%) DE LAS RETENCIONES DEVENGADAS IRPF.



El componente de la cuota diferencial del impuesto provocará que se suavicen los porcentajes tanto de caída de 2020 como de subida de 2021. La cuota del impuesto se refiere a la campaña del año anterior, plasmándose en 2020 la buena campaña de renta de 2019, y esperándose una menos positiva para 2021 al esperarse una caída de aquellas de las rentas no sujetas a retención ligadas al capital mobiliario y ganancias patrimoniales, diluyéndose en el caso del IRPF el efecto de la caída de la actividad entre los dos años.

GRÁFICO 45. APORTACION AL CRECIMIENTO POR COMPONENTES EN EL IRPF (% VAR.)



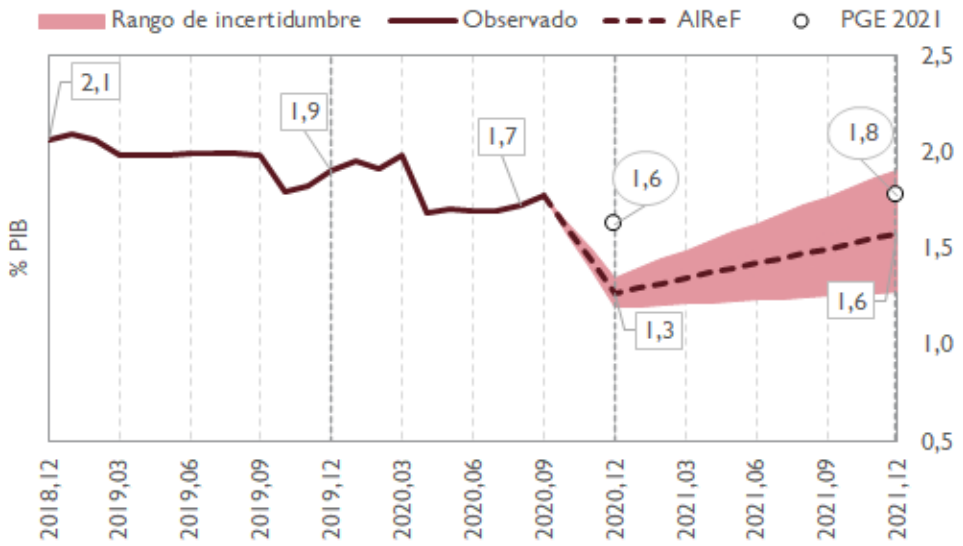
El IRPF crecerá en términos de contabilidad nacional un 0,9% y un 5,2% en 2020 y 2021. Se espera un ajuste de caja a contabilidad nacional inferior en 2020 respecto al de 2019 debido en gran parte a la ausencia del ajuste por la devolución de las prestaciones de maternidad y a un menor ajuste por el desfase temporal entre la caja y el devengo de los primeros meses. Lo contrario ocurriría con este ajuste de desfase temporal en el 2021 al esperar que aumente respecto al de 2020. El juego de ajustes en contabilidad nacional se traducirá en una tasa de variación menor respecto a la recaudación en 2020 y mayor en 2021.

4.2.2. Impuesto sobre sociedades

La AIReF estima una caída del impuesto sobre sociedades en 2020 de un 40,3% y una recuperación en 2021 del 36,2%. En la evolución del impuesto en 2020, además del comportamiento de la base, afectan diversas circunstancias con efectos contrapuestos que quedan neutralizados. Por un lado, se registra un incremento de recaudación debido a la devolución por actas recurridas de ejercicios anteriores por un importe de unos 1.000 M€. Además, en 2019 se produjeron reducciones en la recaudación debido al pago de una sentencia por importe de unos 900 M€ y DTAs por importe de unos 600 M€ que no se reproducen en 2020. En sentido opuesto, se registran mayores devoluciones debidas al pago fraccionado extraordinario recaudado en 2018, liquidado en 2019, y en gran parte pagado en 2020. Aunque con un efecto muy limitado, las medidas COVID que provocan un descenso de la recaudación en 2020. Dejando a un lado estos efectos, la evolución del impuesto se ha ligado a la variable macroeconómica que mejor refleja el comportamiento de esta figura tributaria: el excedente bruto

de explotación. Sin embargo, debido a la mecánica propia del impuesto y a la definición de su hecho imponible, su base tributaria presenta elasticidades diferenciadas en el caso de una evolución positiva o negativa de la actividad económica, estimándose una elasticidad muy superior para las recesiones.

GRÁFICO 46. EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS POR IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES (%PIB)



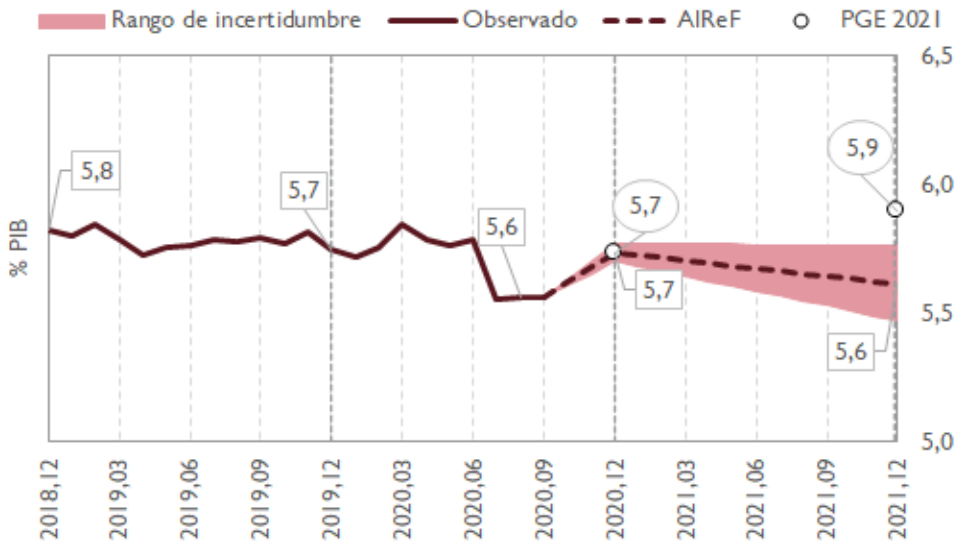
La AIReF prevé una menor recaudación por impuesto sobre sociedades que el proyecto de PGE, que incorporan una caída del 24,2% en 2020 y una mejora del 20,7% en 2021. En el cierre de 2021 la AIReF prevé unas dos décimas menos en peso PIB que la prevista por el Gobierno en los PGE. La AIReF estima una caída más profunda pero también una recuperación más rápida que la presentada en el proyecto de PGE, por lo que la menor recaudación por IS en 2020 respecto a la presentada en el proyecto de PGE no se amplifica en 2021.

Al igual que en el IRPF, la liquidación del impuesto provocará un efecto de suavizado en su evolución entre 2020 y 2021. La mecánica recaudatoria del impuesto sigue un esquema parecido a la del IRPF, es decir, a través de retenciones pagadas a lo largo del año, en concreto para este impuesto retenciones de capital y tres pagos fraccionados, y una liquidación respecto a lo pagado el año anterior. Se deberá tener en cuenta el efecto ya comentado de las mayores devoluciones en caja, que suponen una menor recaudación, pero no menores ingresos en términos de contabilidad nacional, ya que éstas ya fueron registradas en 2019, además del efecto de las DTA. Ambas circunstancias afectarán a un mayor ajuste en 2020 y menor en 2021, lo que transformará la caída del 40,3% en caja para 2020 a una más contenida en términos de contabilidad nacional de un 22,0% y lo contrario pasará en 2021 suavizando el crecimiento del ingreso tributario hasta un 13,7%.

4.2.3. IVA

La AIReF estima para 2021 un crecimiento del IVA más moderado al previsto en el proyecto de PGE, del 7,2% frente al 13,9%, tras una caída del 10,6% en 2020 en línea con la caída del 11,4% de los PGE. Esta diferencia se traslada en 2021 a tres décimas en peso PIB. La alineación de la previsión del 2020 entre la AIReF y el Gobierno se debe en parte a que se conocen los nueve primeros meses del año tanto en caja como en contabilidad nacional y no se prevé un supuesto diferencial en el cuarto trimestre respecto a la evolución de la caja. En lo que va de año el IVA ha registrado una caída de un 13,2% respecto al año anterior, esperándose una caída para el último trimestre de 2,4%. La recaudación del impuesto recoge con cierto desfase temporal la evolución del devengo recogiendo hasta mayo ingresos de meses no afectados por la pandemia, lo que significa que la evolución en caja de las previsiones presentará un comportamiento más suave en la caída y en la recuperación respecto al de devengo o en términos de contabilidad nacional. Así en contabilidad nacional se espera una caída del 13,3% y una recuperación en 2021 del 11,8% en línea con la evolución del consumo privado y la inversión en viviendas.

GRÁFICO 47. EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS POR IVA (%PIB)

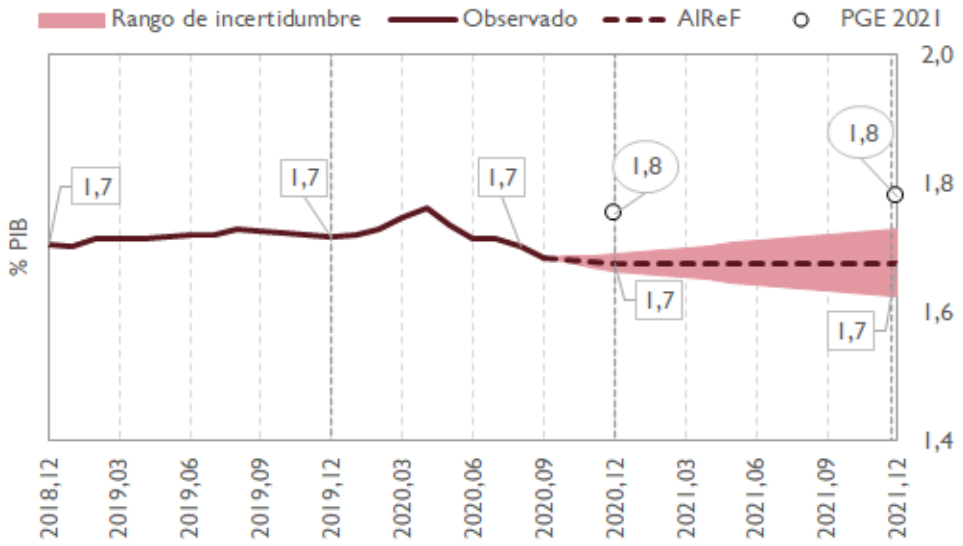


4.2.4. Impuestos Especiales

La AIReF prevé un descenso de los impuestos especiales del 12,6% en 2020 y una mejora del 9,5% en 2021 frente a la caída de un 9,3% y una recuperación del 12,4% del proyecto de PGE 2021. Su evolución dependerá del consumo de cada bien objeto de gravamen. El impuesto para el que se prevé una mayor caída en 2020 es el que grava los hidrocarburos para los que la

ausencia de movilidad restringe fuertemente la capacidad recaudatoria del impuesto. El impuesto sobre labores de tabaco y el de cerveza son en los que se prevé un mejor comportamiento respecto al resto. En relación con la evolución de estos impuestos cabe destacar, al igual que en el IVA, el efecto que tendrá la recaudación de los primeros meses en caja de 2020 para los que el hecho imponible se devenga en 2019 y que se espera superiores a los correspondientes recaudados en 2021 y devengados en 2020. Este hecho podría suponer un efecto de contención de parte de la caída de 2020 y la subida de 2021. Dicho efecto, al contrario que en el IVA, se reproduce en términos de contabilidad nacional al no proceder por estos impuestos diferencias entre ambos conceptos contables.

GRÁFICO 48. EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS POR IMPUESTOS ESPECIALES (%PIB)



4.2.5. Otros ingresos tributarios

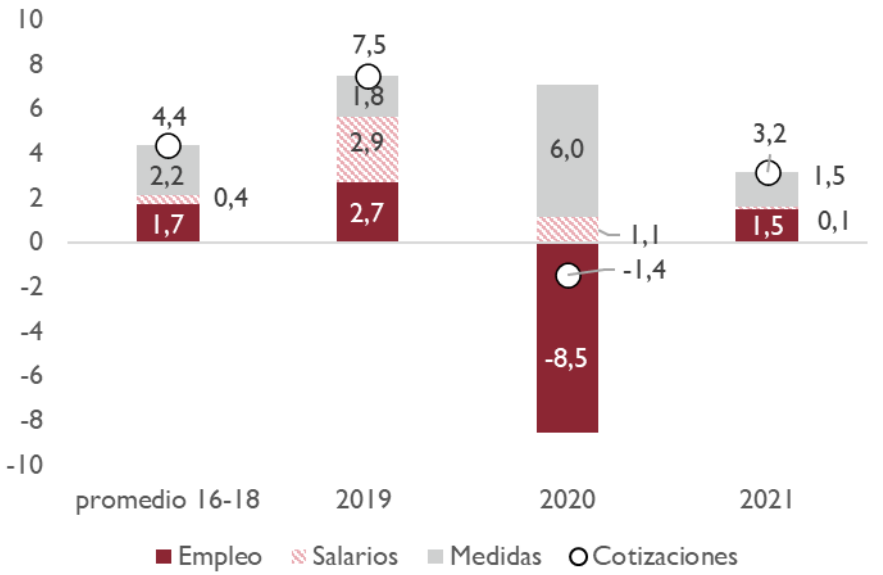
Según las previsiones de AIReF los otros ingresos tributarios descienden un 6,9% en 2020 y se espera un incremento del 25% en 2021, el fuerte ascenso se debe a la introducción de nuevas medidas impositivas. Respecto a la evolución del resto de los ingresos tributarios, en 2020 se ve favorecida por la recuperación del impuesto sobre la producción de electricidad que presentó una suspensión de dos trimestres en el año 2019 por lo que en el conjunto de estos impuestos la caída es inferior a la del PIB, esperándose un descenso del 6,9% a pesar de que para el impuesto sobre la renta de no residentes, uno de los más relevantes de esta rúbrica, se prevé una caída del 28%. En 2021, se espera un incremento del 25% debido a la imposición de nuevas figuras tributarias para las que se espera un menor impacto recaudatorio del esperado por el Gobierno tal como se ha explicado en el apartado de medidas.

4.2.6. Cotizaciones sociales

La AIReF estima que las cotizaciones sociales alcancen en 2020 un 14,2% del PIB en 2020 y un 13,4% en 2021, mientras que el Plan Presupuestario contempla un 14,2% para 2020 y un 13% para 2020. Respecto a la estimación de julio, la AIReF ha realizado una estimación al alza de las exoneraciones de cotizaciones e incorporado un cuadro macroeconómico más positivo. Respecto a 2021, la diferencia entre la estimación de la AIReF y del Plan Presupuestario está tanto en el punto de partida como en la valoración de las medidas (0,2 pp), ya que la AIReF considera que los ERTE se prolongarán hasta junio mientras que el Plan Presupuestario considera que se terminan en enero. La AIReF considera una caída en 2020 del 1,4%, más positiva que el 2,5% de caída estimado en el Plan Presupuestario. Para 2021, la AIReF considera una tasa de crecimiento del 3,2%, superándose en 2021 el nivel de 2019.

Los determinantes de las bases de cotización, salarios y empleo, junto con el efecto de las medidas explican la evolución tanto para 2020 como para 2021. La influencia del empleo es clave para la caída, quedando esta suavizada por las medidas y, en menor medida, por la subida de salarios. Tanto para 2020 como para 2021, se incluyen como medidas tanto las ya aprobadas antes de la crisis como aquellas enfocadas a paliar sus efectos. Entre las primeras, que afectan principalmente al año 2020 se incluye el aumento de las cotizaciones de cuidadores no profesionales (incluye también el incremento que se indica para 2021 en los PGE2021), de beneficiarios del subsidio para mayores de 52 años (que afectará también al año 2021), la reducción de bonificaciones de la tarifa plana y la subida del SMI aprobada para 2020. Entre las medidas aprobadas para hacer frente a la crisis, que afectan a ambos años, las medidas de exención del pago de las cotizaciones a las empresas que se acojan a los ERTE (en distintos porcentajes según el periodo, la situación del trabajador y el tamaño de la empresa) y a los autónomos afectados por la caída de la actividad se contabilizan como un aumento del gasto en subvenciones que se dirige a aumentar las cotizaciones por las cantidades exentas.

GRÁFICO 49. DESCOMPOSICIÓN DEL CRECIMIENTO DE LAS COTIZACIONES SOCIALES



4.2.7. Resto de recursos

Para el resto de los recursos la AIReF prevé un peso de 4% frente al 4,2% del Plan Presupuestario en 2020 y un elevado crecimiento en 2021 debido a los ingresos procedentes del FRR, aumentando el peso de estos recursos sobre el PIB hasta alcanzar el 6,6% tanto en las previsiones de AIReF como en las del Gobierno. Entre estos recursos se incluyen en 2021 los Fondos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y REACT-EU cuantificados en términos de contabilidad nacional por 34.634M€, si bien dicho importe se corresponde con un ingreso en caja de 6.788 M€ según el PPGE.

4.3. Evolución de los gastos de las Administraciones Públicas

Las estimaciones de gasto de la AIReF se sitúan en el 52,5% del PIB en 2020 y en el 50,5% en 2021, inferior en ambos casos a la senda del Plan Presupuestario. La senda del Plan Presupuestario prevé un ajuste del gasto que pasa del 53% del PIB en 2020 al 50,8% en 2021 incluyendo el PRTR. Esta reducción se debe principalmente al crecimiento esperado del PIB en 2021 (efecto denominador), ya que en millones de euros se prevé un aumento respecto de 2020. Este aumento viene impulsado fundamentalmente por la implementación de los proyectos y reformas del PRTR que afectará principalmente a las partidas de ayudas a la inversión y otras transferencias de capital, a la formación bruta de capital y, en menor medida, a los consumos intermedios. La AIReF ha asumido como hipótesis de trabajo que el PRTR se ejecuta de acuerdo con lo recogido en el proyecto de los PGE,

que difiere en el reparto por rúbricas del Plan Presupuestario. En términos nominales, la estimación de gasto de la AIReF y del Plan Presupuestario están alineadas, obedeciendo la diferencia a la menor caída esperada del PIB en términos nominales por la AIReF. Por el contrario, en 2021 se debe a la diferente evolución esperada en términos nominales.

CUADRO 14. DIFERENCIA DE EMPLEOS ENTRE AIREF Y PLAN PRESUPUESTARIO (%PIB)

	Con FRR y REACT-EU					
	2020			2021		
	DBP	AIReF	*Diferencia*	DBP	AIReF	*Diferencia*
EMPLEOS	**53,0**	**52,5**	**-0,5**	**50,8**	**50,5**	**-0,4**
Remuneración asalariados	12,9	12,7	-0,1	12,0	12,0	0,0
Consumos Intermedios	6,4	6,4	-0,1	6,4	6,1	-0,3
Transferencias sociales	24,2	23,6	-0,6	21,7	21,1	-0,5
Intereses	2,3	2,3	0,0	2,2	2,1	-0,1
Subvenciones	2,0	2,0	0,0	1,4	1,5	0,1
Formación bruta de capital	2,5	2,7	0,1	3,6	3,8	0,2
Transferencias de capital	0,7	0,8	0,1	1,6	1,6	0,1
Otros	1,9	2,0	0,1	2,0	2,2	0,1

GRÁFICO 50. DIFERENCIA EN EMPLEOS ENTRE LOS ESCENARIOS DE AIREF Y EL PLAN PRESUPUESTARIO

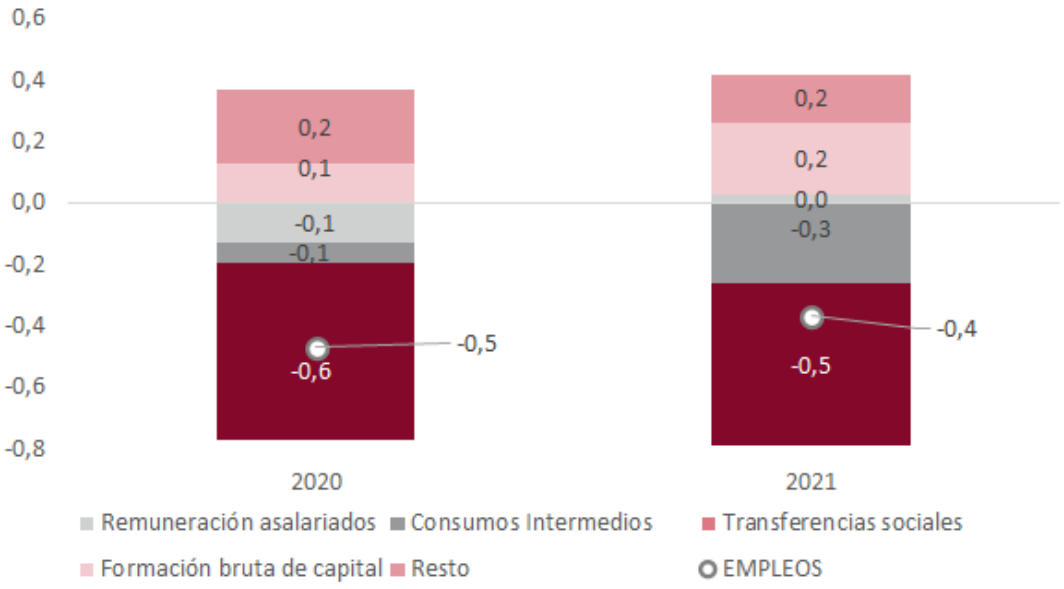
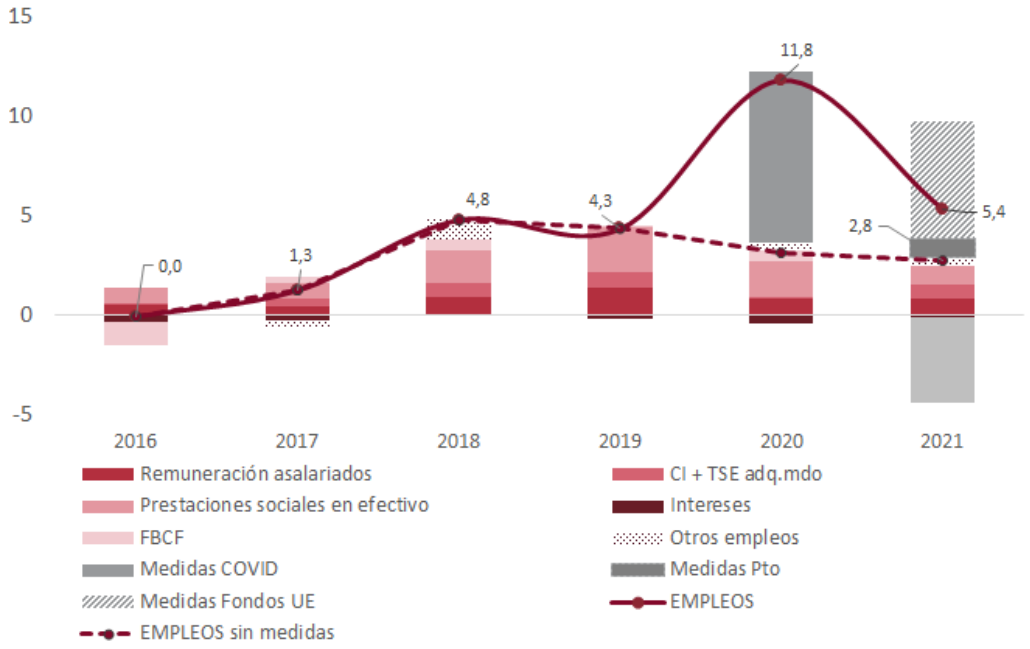
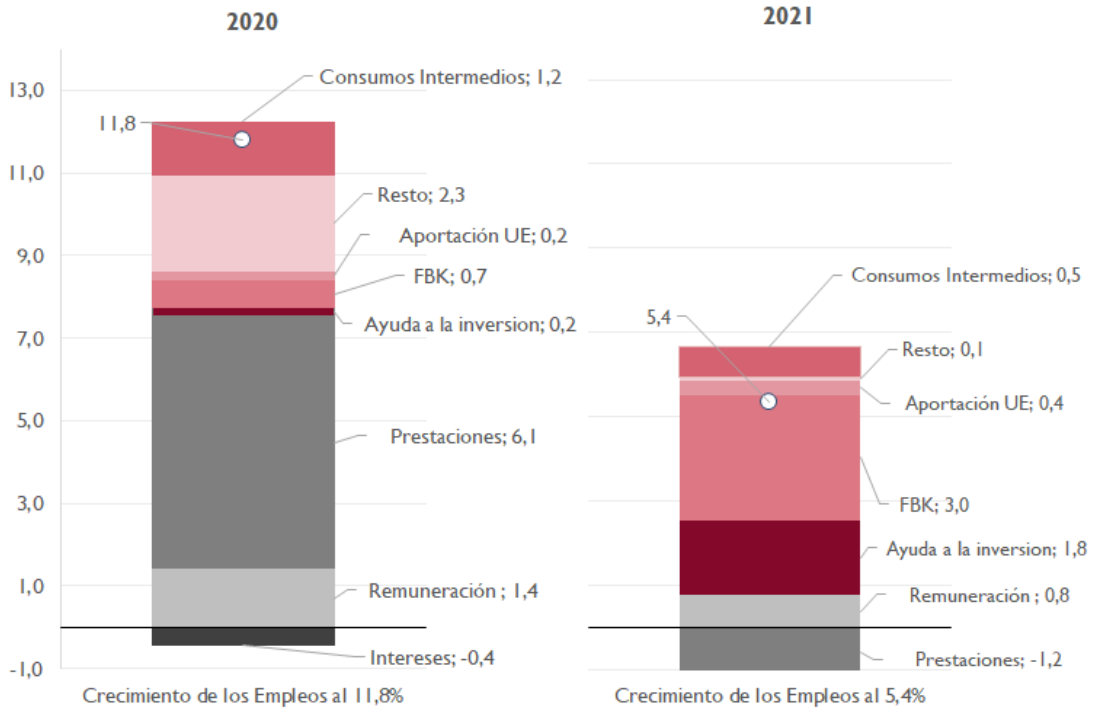


GRÁFICO 51. CONTRIBUCIONES AL CAMBIO EN LOS EMPLEOS (%)AIREF



Tras el fuerte incremento esperado del gasto en 2020, la AIReF estima una ligera reducción de los empleos, 0,6%, en 2021 excluyendo el PRTR. Frente al 11,8% de crecimiento esperado en 2020, la AIReF estima un crecimiento del 5,4% para 2021 con el PRTR y del -0,6% sin el PRTR. Principalmente se explica por el descenso del gasto vinculado a la pandemia en prestaciones sociales en efectivo, como el desempleo asociado a los ERTE y demás subsidios extraordinarios derivados del estado de alarma, junto con el gasto en incapacidad laboral temporal. Así mismo, se espera un descenso de la partida de otros gastos, donde se incluye la reducción en 2021 del gasto en subvenciones por el coste de la medida de 2020 de las exoneraciones de las cotizaciones sociales. En 2021, el crecimiento se modera y se concentra principalmente en las partidas de gasto de capital (la formación bruta de capital, así como las ayudas a la inversión y otras transferencias de capital) impulsado por el gasto en proyectos de inversión y reformas asociado al PRTR.

GRÁFICO 52. CONTRIBUCIÓN AL CRECIMIENTO DE LOS EMPLEOS 2020-2021. TOTAL AA.PP. EN % PIB.



4.3.1. Principales componentes de gasto del consumo público

En cuanto a la remuneración de asalariados, las previsiones de AIReF se encuentran en línea con las del Plan presupuestario, tanto para 2020 como para 2021. Para 2020, la AIReF prevé un peso inferior, 12,7% del PIB, al previsto en el Plan Presupuestario por el mayor PIB nominal estimado. Para 2021, las estimaciones de la AIReF supondrían una reducción de 7 décimas de PIB respecto 2020, hasta situarse en el 12,0% del PIB, estando el crecimiento nominal en torno al 3%. Este menor incremento esperado para 2021 se explica, por un lado, al dejar de tener vigencia el Acuerdo del Gobierno con los Sindicatos para la mejora del empleo público (2018-2020), lo que conlleva una subida salarial conforme al IPC previsto (0,9%) frente al 2% acordado para 2020. Por otra parte, no se espera un nuevo aumento de contrataciones, aunque se prevé el mantenimiento en el primer semestre del 2021 de las contrataciones realizadas en 2020 en sanidad y educación para seguir haciendo frente a la pandemia y su reducción gradual posterior, lo que tiene especial incidencia en el ámbito de las CC.AA.

La AIReF prevé un menor gasto en consumos intermedios que el recogido en el Plan Presupuestario para 2021, pero está en línea con el previsto para 2020. Para 2020, la AIReF prevé que los consumos intermedios se sitúen en el 6,4% del PIB, al igual que el Plan Presupuestario. Para 2021, la AIReF prevé que el

gasto descienda hasta el 6,1% el PIB, tres décimas de PIB inferior al estimado por el Gobierno. Las previsiones de la AIReF reflejan gasto asociado a compras de material sanitario para seguir luchando contra la COVID-19, aunque en menor medida que en 2020, a lo que cabe añadir el gasto para la dispensación masiva de la vacuna. Así mismo, destacar que una parte de este gasto sanitario va a ser financiado con cargo al REACT-EU y FRR. Por otra parte, como consecuencia de la suspensión de las reglas fiscales en 2021, las CC.LL. pueden aplicar sus ahorros de ejercicios anteriores al refuerzo en la prestación de servicios, principalmente servicios sociales incluida dependencia para aliviar situaciones de especial necesidad derivado de la COVID-19. Esto es especialmente significativo en el epígrafe de consumos intermedios.

La AIReF espera que las transferencias sociales en especie se sitúen en el 3,0% del PIB para 2021, ligeramente por encima del 2,9% previsto por el Gobierno. La previsión de AIReF es que la prestación crezca en 2021 ligeramente por debajo del PIB, reduciendo una décima su peso frente a la caída de tres décimas prevista en el Plan Presupuestario. Los incrementos en esta partida se prevén principalmente en el ámbito territorial. En las CC.AA., vendrá impulsado principalmente por el gasto extraordinario en educación, el mantenimiento del gasto sanitario en farmacia y conciertos durante el primer semestre del año y por la incidencia de los fondos REACT-EU y FRR.

4.3.2. Transferencias Sociales en Efectivo

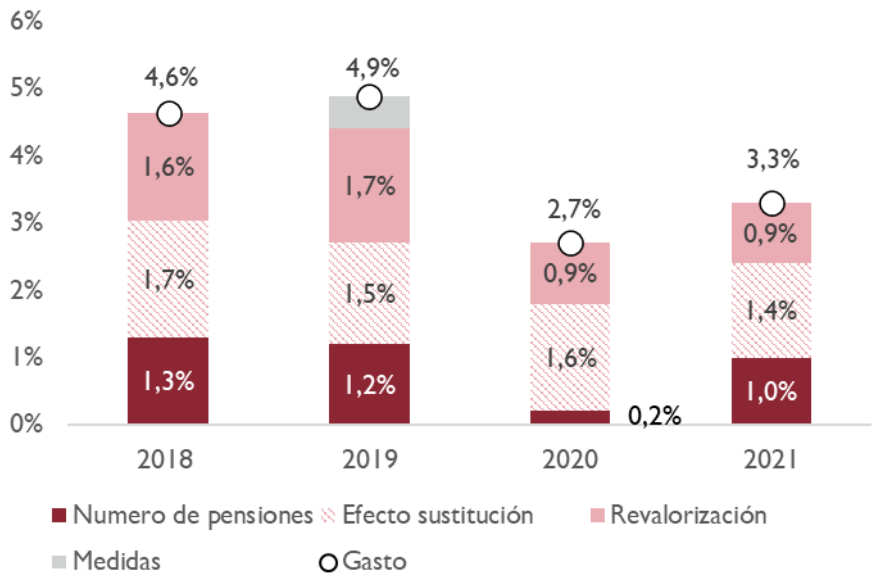
La AIReF prevé que las transferencias sociales en efectivo aumenten hasta alcanzar el 20,5 % del PIB en 2020, reduciéndose al 18,2% en 2021 frente al 21% y el 18,5% que prevé el Plan Presupuestario. Esta rúbrica acumula tres efectos: por un lado, el impacto de las medidas adoptadas en 2020 por la COVID-19 que afectarán tanto al 2020 como al 2021, por otro, el de otras medidas de gasto aprobadas en 2019 pero que prolongan sus efectos a 2020 e incluso al 2021, y, por último, las medidas incluidas en los PGE 2021. Respecto a las primeras, destacan las prestaciones de desempleo vinculadas a los ERTE y demás subsidios extraordinarios derivados del estado de alarma, junto con el gasto en incapacidad laboral temporal, que son de todas las medidas de la crisis de la COVID-19 las que suponen el mayor gasto. En relación con las medidas de 2019, se espera el efecto del aumento del gasto en pensiones, la ampliación del permiso de paternidad, la mejora de la dependencia y el subsidio de desempleo para mayores de 52 años. A esto hay que añadir el efecto de un menor PIB. Sobre las medidas incluidas en los PGE 2021, se incluye el aumento del 5% del IPREM y la subida de un 1,8% del IMV y de las pensiones no contributivas. En 2021, el peso de esta rúbrica descendería

hasta el 18,2%. Para 2020, la diferencia con el Plan Presupuestario se debe casi en su totalidad al mayor coste estimado para las medidas por la COVID-19 por parte del Gobierno Respecto a 2021, el peso de la rúbrica es tres décimas superior a la de la AIReF, y sin embargo, la AIReF estima un mayor coste de las medidas de la COVID-19 y del crecimiento de las pensiones que el Gobierno, un gasto en desempleo similar (PGE) o superior (Plan Presupuestario) al del Gobierno en desempleo y un gasto del IMV similar.

Las transferencias sociales en efectivo aumentan 4,7 puntos de PIB en 2020 desde un 15,8, reduciéndose 2,4 puntos en 2021. De las diferencias existentes con el Plan Presupuestario para 2020, 4 décimas se deben al mayor coste que se estima para las medidas de los ERTE, autónomos, ITL e IMV en el Plan Presupuestario (26.000 M€ frente a 21.800 M€ de la estimación de la AIReF). Para el año 2021, la estimación del peso sobre PIB de la rúbrica es inferior para la AIReF, a pesar de que la estimación de las medidas de la AIReF es mayor (8.500 M€ frente a 4.100 M€ del Plan Presupuestario). Esto implica que el Gobierno ha considerado un exceso de unos 5.000 M€ respecto a la estimación de la AIReF en alguna de los componentes. Sólo se menciona de forma específica el peso del desempleo, que es del 1,5% del PIB para el Plan Presupuestario frente al 2% que estima la AIReF. Sin embargo, en los PGE2021, se indica que el gasto en desempleo previsto para 2021 será de 25.000 M€ (2,1% de su PIB), cifra que está alineada con el gasto estimado por la AIReF.

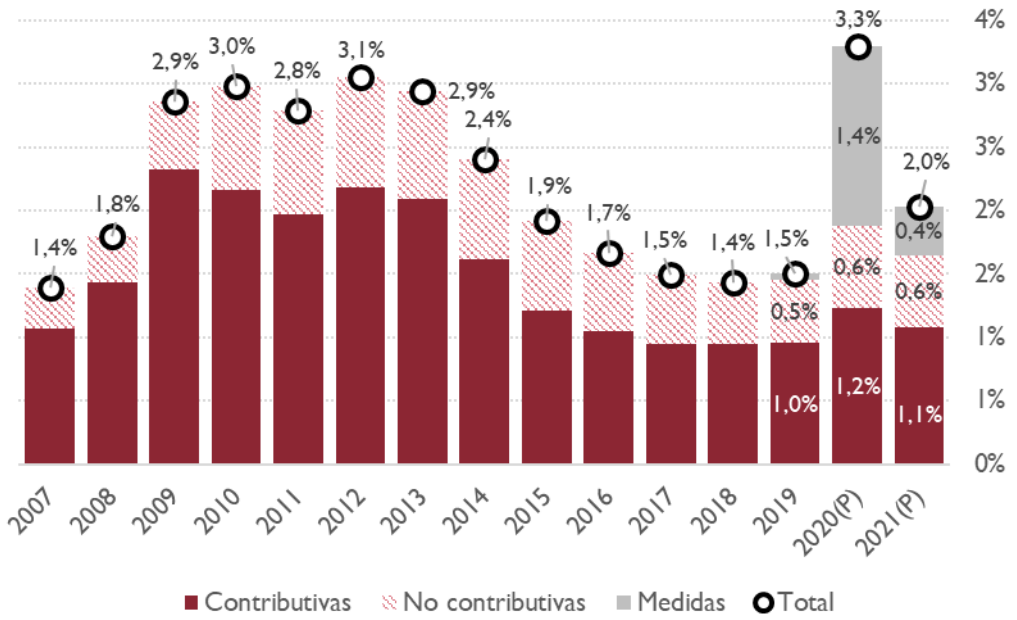
La AIReF estima un aumento del gasto en pensiones del 2,7% para 2020, en línea con el indicado en los PGE2021, y del 3,3% en 2021, tres décimas más que el estimado por el gobierno. Este menor crecimiento para 2020 se debe a que la crisis de la COVID-19 ha afectado al crecimiento del número de pensiones, reduciéndolo del 1% que se había estimado inicialmente al 0,2%. Se considera que en 2021 se recuperará el crecimiento del 1% del número de pensiones. Para ambos años, se considera una revalorización del 0,9%, incluyéndose como medida el coste de revalorizar las pensiones no contributivas al 1,8% en 2021 recogida en los PGE2021. Respecto al efecto sustitución, los datos de 2020 indican una reducción debido principalmente a las medidas de 2019. Por lo tanto, aunque mantenemos un efecto sustitución del 1,6% para 2020, lo reducimos al 1,4 para 2021.

GRÁFICO 53. CRECIMIENTO DEL GASTO EN PENSIONES. PROYECCIONES AIREF



Las prestaciones por desempleo aumentan desde el 1,5% del PIB hasta alcanzar un peso del 3,3% del PIB en 2020 y del 2,0% en 2021, 5 décimas por encima del 1,5% publicado en el Plan Presupuestario, pero alineado al coste bruto de 25.000 M€ (2,1% de su PIB) publicado en los PGE2021. Esta rúbrica incluye el coste de los ERTE, del pago del desempleo a trabajadores temporales que no tenían derecho al mismo y el coste de las prestaciones de los empleados del hogar. El aumento obedece fundamentalmente a las medidas adoptadas por el Gobierno central para hacer frente a la crisis de la COVID-19, cuya cuantía podría suponer unos 15.000 M€ en 2020 y de unos 4.000 M€ en 2021. Adicionalmente, incluye también medidas de tipo no extraordinario aprobadas antes de la crisis, como el subsidio a mayores de 52 años y el aumento del SMI. Finalmente, se ha incluido el coste de las medidas incluidas en los PGE2021, en concreto, el impacto de subir un 5% el IPREM sobre el coste del subsidio por desempleo.

GRÁFICO 54. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN DESEMPLEO % SOBRE PIB. PROYECCIONES AIREF



El resto de las partidas de la rúbrica también se ven afectadas por las medidas extraordinarias, aumentado su peso sobre el PIB respecto a 2019 en 0,9 puntos hasta un 2,1% en 2020, reduciéndose al 1,8% en 2021. El gasto por Incapacidad Laboral Temporal incluye el coste de las bajas por contagio y cuarentena del virus COVID-19, y se supone que se mantendrá hasta junio de 2021. Por su parte, el resto de las prestaciones incluyen el coste de la prestación por cese de actividad de los autónomos, que se considera que estarán vigentes hasta enero de 2021. También se incluye el IMV y su revalorización prevista en los PGE2021 de un 1,8% para 2021.

4.3.3. Otros gastos

Subvenciones

Las subvenciones experimentan un incremento de 1 punto hasta el 2 % del PIB en 2020, reduciéndose en 0,5 décimas en 2021, debido principalmente a las medidas de exoneración de cotizaciones. En 2020, las medidas de exoneración de cotizaciones aumentan el peso de las subvenciones en 0,8 puntos de PIB. La reducción de 2021 también se debe a las exoneraciones de cotizaciones, que bajan su peso hasta 2 décimas de PIB. Adicionalmente, la concesión de ayudas como consecuencia de las medidas adoptadas por el COVID-19 han supuesto un aumento de las subvenciones en los subsectores de la AC y de las CC.AA.

Intereses

La AIReF prevé para 2021 una reducción del gasto en intereses ligeramente superior a la contemplada en el Plan Presupuestario. Mientras para 2020, las estimaciones de la AIReF y del Plan Presupuestario se encuentran alineadas cerca del 2,3% del PIB, para 2021 la AIReF prevé un menor gasto, situando esta rúbrica en el 2,1% del PIB frente al 2,2% del Gobierno. A pesar del aumento de deuda ligado al deterioro del déficit por la crisis económica de la COVID-19, se prevé un descenso en el gasto de intereses como consecuencia del ahorro por el mantenimiento de tipos de interés muy bajos, en un contexto en el que se han alejado los riesgos de cambios en la política monetaria que pudieran elevar los tipos.

Formación bruta de capital

El incremento de la formación bruta de capital previsto por la AIReF para 2020 y 2021 es superior al del Plan Presupuestario. Para ambos ejercicios la AIReF espera un gasto en esta rúbrica, al menos, en torno a dos décimas de PIB por encima del Plan Presupuestario. En 2021, la AIReF prevé que esta rúbrica se sitúe en el 3,8% del PIB desde el 2,7% del PIB previsto para 2020. El incremento se debe fundamentalmente a los gastos en proyectos y reformas de inversión que se prevé financiar con cargo a los fondos de la UE, tanto REACT como MRR, en el ámbito de la AC y de las CC.AA. y CC.LL., que podrían suponer para el total de las AA.PP. más de 16.000 millones de euros en 2021, importe que afecta mayoritariamente al subsector central y autonómico.

Resto de gastos

Respecto al resto de partidas de gasto, las estimaciones de la AIReF están en línea con las del Plan Presupuestario, salvo en otros gastos corrientes, para los que la AIReF espera en 2021 un mayor gasto de dos décimas de PIB. La evolución esperada para el resto de gastos es, en general, muy similar a la contemplada por el Gobierno. Cabe destacar el incremento esperado en las rúbricas de ayudas a la inversión y otros gastos de capital por el efecto de la puesta en marcha de los proyectos contemplados en PRTR. Sin embargo, se aprecia cierta diferencia en relación con el resto de gastos corrientes, donde la AIReF espera un crecimiento mayor de la rúbrica de otras transferencias corrientes, fundamentalmente por la medida de aumento de becas contemplada en el PGE 2021 para ese ejercicio y la aplicación de fondos europeos en el ámbito autonómico.

4.4. Análisis por subsectores

La AIReF prevé un mayor déficit que el Plan Presupuestario para la AC y los FSS y menor para las CC.AA. en 2021. Por subsectores, la AC continuará

asumiendo parte del déficit del resto de subsectores, FSS y CC.AA. a través de transferencias directas. Por otra parte, la implementación del PRTR afectará a todos los subsectores, aunque es neutral también para cada una de las administraciones. Para 2020, la AIReF estima un mayor déficit de la AC respecto a la tasa de referencia del Plan Presupuestario, compensado parcialmente por los FSS, mientras que no hay diferencias significativas en las Administraciones Territoriales. En cambio, para 2021, tanto la AC como los FSS tendrían un mayor déficit que el estimado, mientras que las CC.AA. tendrían un déficit inferior a la referencia del Plan Presupuestario, situándose las CC.LL. en el entorno de la tasa de referencia del citado Plan.

4.4.1. Administración Central

La AIReF estima que el déficit de la AC podría alcanzar en 2020 el 7,2% reduciéndose hasta el 5,6% en 2021. El fuerte deterioro del déficit en 2020 se produce, por un lado, debido al descenso de los ingresos derivado de la caída de la actividad, que se estima en un 11,5%, unido al mantenimiento de las entregas a cuenta del sistema de financiación autonómico y local en niveles de 2019. Por otro lado, se produce un incremento del gasto justificado en gran parte por el aumento de las transferencias que el Estado realiza a los FSS y a las CC.AA. En 2021 se espera una mejoría del saldo en 1,6 puntos del PIB explicado por la recuperación de la actividad y las nuevas medidas normativas. Esto, sumado al impacto del PRTR, llevará a un crecimiento de los ingresos de un 24,6%, que, sin el efecto del PRTR, habría sido un 10,7%, y sin el efecto de las medidas normativas y el PRTR un 8,8%. Por el lado del gasto, en 2021, se espera un incremento del 13%, siendo el 8,7% del gasto total financiado con el PRTR. Además, en 2021 continúa la financiación extraordinaria a otros subsectores, al consolidarse e incluso aumentar en 2021 la transferencia a los subsectores de FSS y CC.AA., gasto que supone cerca del 12% del total de la AC. No obstante, una parte de las transferencias a los FSS pasa a ser permanente al financiar gastos considerados como impropios según las conclusiones y recomendaciones del Pacto de Toledo.

La AIReF prevé que los recursos de la AC alcancen el 19,5% del PIB en 2021 por el impulso del PRTR, tras finalizar 2020 en el 17,2% del PIB. La escasa caída en peso PIB en 2020 se produce al mantenerse alineada la caída de los ingresos a la del PIB. En 2021 también se produce este mismo efecto, la evolución de los recursos sigue el comportamiento alcista del PIB aunque de manera más contenida lo que explicaría un descenso de dos décimas del peso en el PIB de los recursos sin incluir el PRTR. Los fondos del PRTR justifican un crecimiento de los recursos de 2,2 puntos y, en menor medida, los cambios impositivos contenidos en los presupuestos y las nuevas figuras tributarias, que aportarían tres décimas.

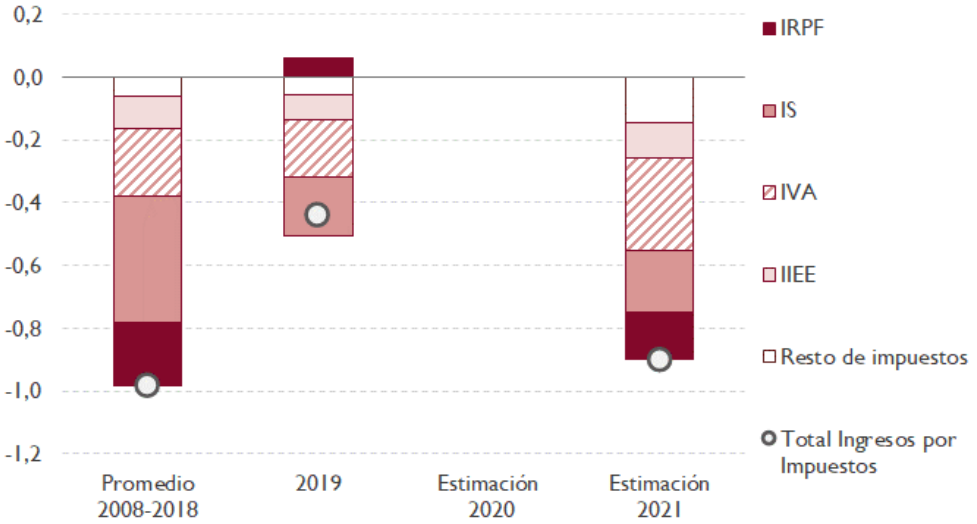
La mayor caída de los ingresos tributarios respecto al PIB en 2020 y mayor contención cuando el PIB crece en 2021 se justifica en parte por el sistema de financiación autonómica y local. La AC absorbe la caída de ingresos en su totalidad en 2020 al no actualizar las entregas a cuenta con las previsiones reales de ingresos y en 2021 asumiría la menor recaudación prevista por la AIReF respecto a la contenida en el Plan Presupuestario, que ha sido la empleada para calcular las entregas a cuenta. Además, también hay ciertas medidas incluidas en el Plan Presupuestario que finalmente no constan en el proyecto de los PGE21.

Respecto a los ingresos no tributarios, la AIReF prevé un crecimiento de dos décimas en su peso sobre el PIB en 2020 y de 1,9 puntos en 2021 hasta alcanzar un peso de 5,7%. El crecimiento de dos décimas en 2020 se debe en gran parte a la reversión al Estado de una autopista, que también se registra como inversión, y consecuentemente explicaría una pérdida de dos décimas en el peso de estos recursos en el 2021. En 2021, en términos de contabilidad nacional, los ingresos vinculados al PRTR suponen un 2,2% del PIB, si bien de esos 2,2 puntos 1 punto serán para financiar gasto propio de la AC y el resto para financiar actuaciones de otros subsectores.

Desviaciones en la estimación presupuestaria

Los ingresos impositivos registrarán un importe cercano a los 10.000M€ por debajo de lo presupuestado, unas nueve décimas de PIB. Esta desviación prevista para 2021 es superior a la observada en 2019 (último ejercicio cerrado), pero está en línea con el promedio del período 2008-2018 que se situó por encima de los 15.000M€. El gráfico 55 muestra la desviación o error de presupuestación, que se calcula comparando las previsiones de ingresos incluidas en los presupuestos, con la recaudación efectivamente realizada una vez descontado el impacto positivo o negativo que sobre la recaudación hayan tenido las medidas normativas aprobadas con posterioridad a la aprobación de los PGE de cada ejercicio.

GRÁFICO 55. DESVIACIÓN INGRESADO RESPECTO AL PRESUPUESTO APROBADO (*)



(*) Desviación = Ingresado sin impacto de medidas aprobadas con posterioridad a los PGE - Presupuestado
Positiva: Ingresado > Presupuestado
Negativa: Ingresado < Presupuestado

La desviación se producirá prácticamente en todos los impuestos siendo fundamentalmente en IVA e Impuesto sobre Sociedades donde se registren las mayores diferencias. En el IVA se espera una recaudación de aproximadamente 3.600 M€ inferior a la presupuestada. La posible causa de esta desviación sería unas bases inferiores a las previstas por el Gobierno como consecuencia de una menor demanda interna. En el Impuesto sobre Sociedades la desviación sería consecuencia de una recuperación menor en el beneficio esperado de las sociedades.

Límite de gasto no financiero

El límite de gasto no financiero (LGnF) para 2021 se fijó por el Gobierno en 196.097M€, pero se incorporó al proyecto de PGE 2021 por el importe inferior de 194.457M€. El Consejo de Ministros mediante acuerdo de 6 de octubre, fijó el LGnF para 2021 por importe de 196.097M€ de euros. Sin embargo, una vez definidas las medidas tributarias finalmente adoptadas y el impacto final de los Fondos del Plan para la Recuperación de Europa ("Next Generation EU"), este importe asciende a 194.457M€, cifra inferior al límite de gasto fijado por el Gobierno. Esta cifra no incluye los programas especiales de modernización de la defensa.

El LGnF finalmente incorporado al proyecto de PGE 2021 supone un aumento del 21,8% respecto al límite de gasto, calculado con créditos definitivos, para 2020. El LGnF incorporado al proyecto de PGE 2021 asciende a un importe de 194.457M€, un 21,8% superior al límite de gasto de 2020 calculado con los créditos definitivos y un 52,4% por encima del aprobado, calculado con los créditos iniciales. La situación de excepcionalidad derivada de la pandemia conlleva un aumento del techo de gasto para 2021 muy superior al

incremento medio anual de ejercicios anteriores. La mayor parte de este incremento excepcional se debe a un aumento del gasto en partidas sin equivalencia en ejercicios anteriores. Por un lado, las transferencias de gasto extraordinarias para absorber parte del déficit de otros subsectores y, por otro, el gasto en proyectos de inversión y reformas que está previsto financiar con los Fondos del Plan para la Recuperación de Europa ("Next Generation EU").

El LGnF debería ser compatible con el déficit del 5,2% del PIB, fijado como referencia para la AC para 2021. Excepcionalmente no hay objetivos de estabilidad ni tampoco se ha aprobado una regla de gasto para 2021. Únicamente se han fijado unos importes de déficit de referencia para las AA.PP., siendo para la AC del 5,2% del PIB. En este sentido, el LGnF para 2021 calculado por el MINHAC debería permitir, con los ingresos previstos para ese año, que los PGE 2021 aprobados resultaran consistentes con alcanzar un déficit del 5,2% del PIB en términos de contabilidad nacional.

Desde 2016, en el proyecto de PGE 2017, el Gobierno no publica el detalle de los ajustes de contabilidad nacional necesarios para reproducir el cálculo del LGnF. Para calcular el LGnF es necesario realizar la estimación de los ingresos no financieros y los ajustes de contabilidad nacional, los cuales permiten mostrar la equivalencia entre el saldo presupuestario y el saldo expresado en contabilidad nacional. La estimación de estos ajustes debe publicarse en los PGE (artículos 6 y 27 de la LOEPSF). A pesar de esta obligación legal y de las recomendaciones reiteradas de la AIReF en el mismo sentido, el MINHAC no viene publicando el detalle de estos ajustes desde los PGE de 2017. Cuanto mejor sea la estimación de estas dos variables, mayor será la posibilidad de que el LGnF calculado permita cumplir el déficit perseguido. Por el contrario, una estimación demasiado optimista o muy desviada de la real, alejaría esta posibilidad.

De acuerdo con las previsiones de ingresos no financieros de la AIReF, el gasto permitido por el LGnF conllevaría un exceso de déficit de 1,2% del PIB sobre el déficit de referencia del 5,2% del PIB. El MINHAC estima unos ingresos no financieros de 12,7 % del PIB para 2021, mientras que la previsión de la AIReF es menor, del 11,5% del PIB. Ambas cifras incluyen los ingresos que se esperan recaudar de los fondos extraordinarios procedentes de la UE para 2021 por importe de 6.887M (0,6% del PIB). Al margen de estos fondos, la previsión de ingresos no financieros de la AIReF es menos optimista que la del MINHAC. Desde el punto de vista del cálculo del LGnF, si este se calculara con las previsiones de ingresos de AIReF y manteniendo constantes el resto de variables, sería un 1,2%del PIB menor al fijado por el MINHAC (ver cuadro).

La AIReF ha estimado los ajustes de contabilidad nacional en el 2,0% del PIB, lo que supondría una desviación positiva de 0,6% del PIB sobre el déficit de referencia de la AC. Ante la falta de transparencia de estos ajustes, la AIReF ha realizado una estimación propia de los ajustes con la información disponible. Por otra parte, el total de los ajustes de los MINHAC puede calcularse como la diferencia entre el LGnF incorporado al PGE 2021 y el resto de los elementos que intervienen en su cálculo, ya que todos se conocen menos los ajustes. Estos ajustes calculados por diferencia ascienden a 1,4% del PIB, importe muy superior a los últimos importes de los ajustes publicados (-0,1% PIB de media en el periodo 2013-2016). Este mayor importe se explica por el gran ajuste previsto en 2021 para conciliar los ingresos presupuestarios que se estima recaudar por los fondos del Plan para la Recuperación (6.887M€) y los que corresponderían en contabilidad nacional de acuerdo con los gastos a realizar financiados con esos fondos (26.500M). Según estimaciones de la AIReF de los ajustes de contabilidad nacional y manteniendo constantes el resto de variables, el LGnF podría ser mayor en 0,6 puntos del PIB al contemplado en el PGE 2021 para alcanzar el déficit del 5,2%. Por último, en el supuesto de que todas las variables fueran las estimadas por la AIReF, el LGnF resultaría inferior en 0,2% del PIB al incorporado al PGE 2021(ver cuadro).

CUADRO 15. CUADRO. LÍMITE DE GASTO NO FINANCIERO CALCULADO POR EL MINHAC Y EJERCICIO DE APROXIMACIÓN AL CÁLCULO DEL LÍMITE DE GASTO NO FINANCIERO (%DEL PIB)

(en % PIB)

	Previsión MINHAC	Previsión MINHAC, salvo previsión ingresos de AIReF	Previsión MINHAC, salvo previsión de ajustes CN de AIReF	Previsión AIReF
1. Déficit 2021	5,2	5,2	5,2	5,6
2. Prevision de ingresos	12,7	11,5	12,7	11,5
3. Ajustes CN	1,4	1,4	2,0	2,0
4. Gasto SFAATT	3,2	3,2	3,2	3,2
5. Programas especiales defensa	0,2	0,2	0,2	0,2
6. LGnF (6)=(1)+(2)+(3)-(4)-(5)	15,9	14,7	16,5	15,7

Nota: todos los porcentajes están calculados sobre el PIB previsto por la AIReF para 2021

RECUADRO 5. LÍMITE DE GASTO NO FINANCIERO O TECHO DE GASTO

¿Qué es?

Constituye el gasto no financiero máximo que se puede incluir en los PGE para que, teniendo en cuenta los ingresos no financieros previstos, se cumpla el objetivo de déficit y la regla de gasto fijados para el ejercicio.

¿Para qué sirve?

Es un instrumento de gestión presupuestaria que persigue que los PGE que se aprueben sean coherentes con los objetivos fijados. Al establecer un máximo respecto al gasto no financiero que se puede considerar al elaborar el PGE, constituye una herramienta muy útil para frenar las presiones de aumento el gasto que puedan derivar tanto de la negociación interna (solicitudes de gasto que realicen los Ministerios) como externa (de los partidos políticos en el proceso de aprobación parlamentaria de los PGE).

¿Quién lo aprueba?

Lo aprueba el Gobierno mediante acuerdo de Consejo de Ministros, sin que sea necesaria su posterior aprobación por el Parlamento. Para 2021, se fijó por acuerdo de Consejo de Ministros del 6 de octubre de 2020.

¿En qué se diferencia de la regla de gasto?

Aunque ambos constituyen limitaciones al gasto, se trata de instrumentos diferentes cada uno con su propia finalidad:

Finalidad: El techo de gasto se utiliza para establecer un gasto máximo en términos presupuestarios que permita aprobar un presupuesto coherente con cumplir un determinado déficit expresado en términos de contabilidad nacional. Mientras que la regla de gasto limita el aumento anual máximo de gasto en términos de contabilidad nacional respecto del ejercicio anterior, con el propósito de servir de instrumento de control y de disciplina fiscal.

Cálculo: El techo de gasto abarca el gasto no financiero presupuestario menos el gasto por el sistema de financiación autonómico y local. A diferencia del anterior, la regla de gasto también excluye los intereses, el gasto financiado por la UE otras administraciones públicas y, además, tiene en cuenta los ajustes para convertir el gasto presupuestario en términos de la contabilidad nacional.

¿Cómo se calcula?

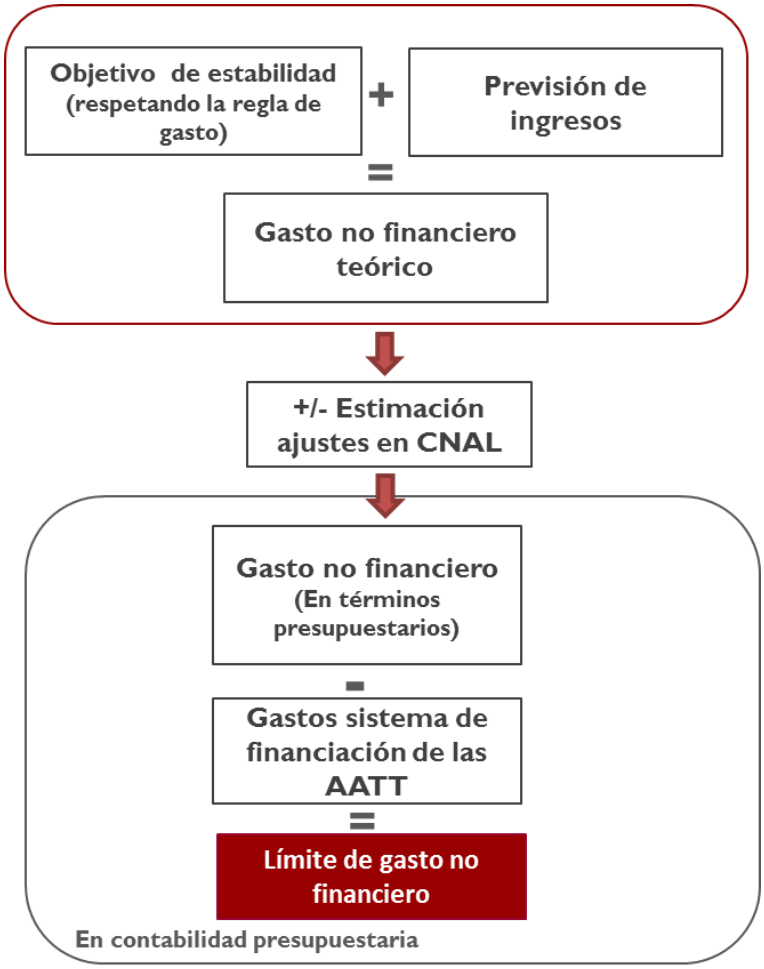
Su cálculo se puede resumir en tres pasos (ver gráfico):

Primero, se obtiene un gasto no financiero teórico que resulta de sumar el déficit permitido por el objetivo más los ingresos previstos. Mientras que el objetivo de déficit o, en este caso, la tasa de referencia de déficit se expresa en términos de contabilidad nacional, la previsión de ingresos es en términos presupuestarios.

Segundo, el gasto teórico obtenido se convierte en gasto presupuestario mediante la aplicación de los ajustes esperados en el ejercicio por el diferente criterio utilizado para contabilizar determinadas operaciones en el presupuesto y en contabilidad nacional.

Tercero, el gasto en términos presupuestarios se minora por el gasto del Estado correspondiente a los sistemas de financiación autonómico y local.

CÁLCULO DEL TECHO DE GASTO O LÍMITE DE GASTO NO FINANCIERO.



RECUADRO 6. AJUSTES DE CONTABILIDAD NACIONAL

¿Qué son?

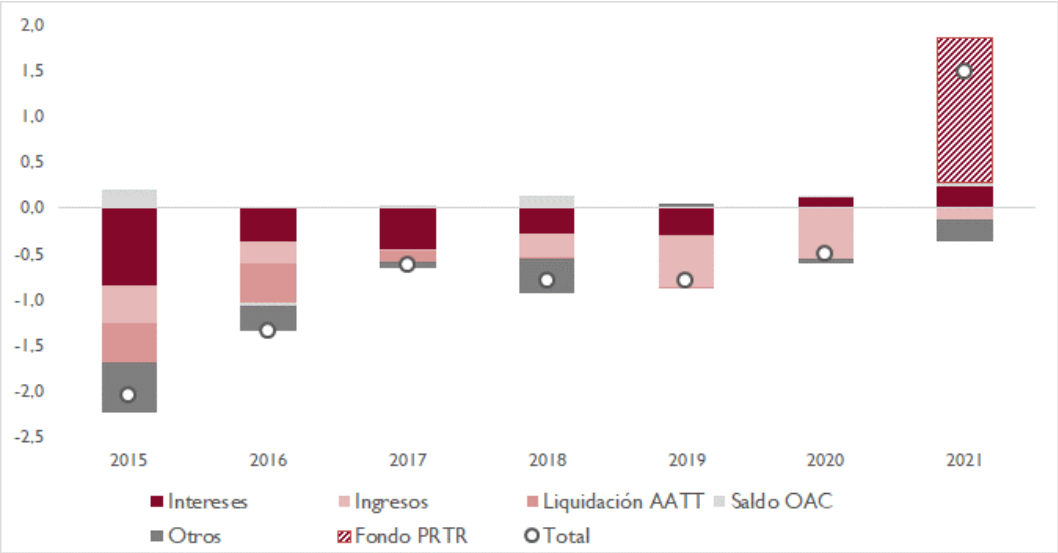
Representan las diferencias de valoración de los ingresos y gastos no financieros entre la contabilidad presupuestaria y la contabilidad nacional, de manera que su cálculo permite convertir el saldo presupuestario del Estado en la capacidad/necesidad de financiación de la AC en términos de contabilidad nacional.

Los criterios de contabilidad nacional difieren de la metodología presupuestaria en diversos aspectos. La principal diferencia se encuentra en el criterio para el registro de los gastos e ingresos, de manera que mientras que en contabilidad nacional se atiende a un criterio general de devengo, en el presupuesto rige el criterio de caja. Además, hay operaciones financieras del presupuesto que son consideradas como no financieras por la contabilidad nacional y viceversa, por lo que en el presupuesto dichas operaciones no tienen incidencia en el déficit público, pero sí lo tienen a efectos de contabilidad nacional o viceversa.

En los cuatro últimos ejercicios, los principales ajustes de contabilidad nacional se produjeron en relación con los intereses, los ingresos, las liquidaciones negativas de las administraciones territoriales derivadas del sistema de financiación[16] y los saldos de los organismos de la administración central.

[16] Este ajuste ha tenido gran importancia cuantitativa en años anteriores debido a las liquidaciones negativas correspondientes a 2008 y 2009, con origen en la Gran Recesión. Previsiblemente vuelva a tener importancia en 2022 por la esperada liquidación negativa correspondiente a 2020, esta vez con origen en la pandemia si se fracciona su cobro por el Estado.

PRINCIPALES AJUSTES DE CONTABILIDAD NACIONAL. PERIODO 2015-2021. (%PIB)



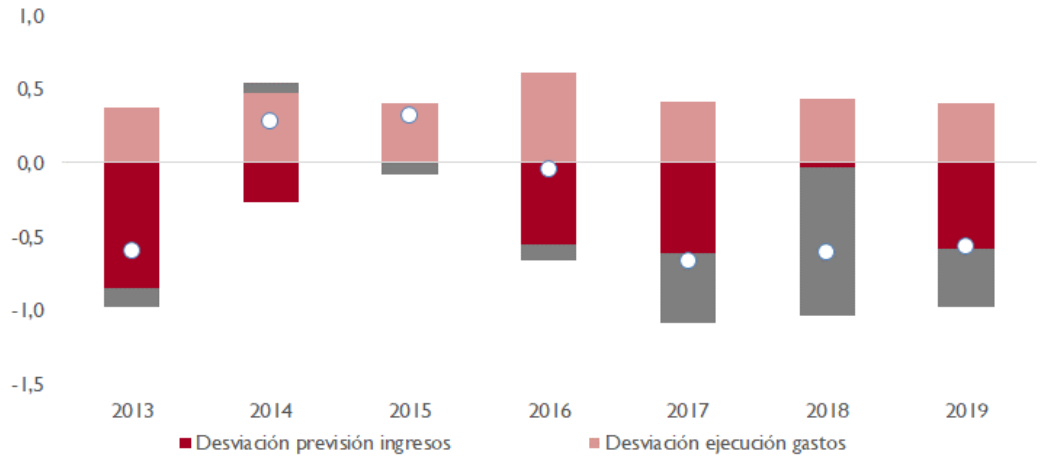
Fuente: Notificación PDE septiembre 2020

¿Por qué son importantes?

Los ajustes de contabilidad son importantes en la medida en que constituyen un factor de posible desviación respecto del objetivo de déficit. La ejecución de los PGE puede dar lugar a una desviación en los ingresos y/o en los gastos no financieros respecto a los inicialmente presupuestados, que derive en una desviación respecto al déficit perseguido. Pero esta desviación también puede venir por unos ajustes de contabilidad nacional distintos de los inicialmente previstos.

Desde los PGE de 2017 no publican los ajustes de contabilidad que permiten reconciliar el saldo presupuestario con el déficit en términos de contabilidad nacional. A partir de ese momento, los ajustes de contabilidad nacional pasaron de tener una incidencia poco significativa en la desviación del objetivo de déficit a tener un impacto relevante.

DESCOMPOSICIÓN DE LA DESVIACIÓN AL OBJETIVO DE DÉFICIT. PERIODO 2013-2019. (%PIB)



Para prevenir que se produzcan desviaciones en la consecución de los objetivos de déficit por la vía de los ajustes de contabilidad nacional, resulta esencial su publicación en los PGE, de manera que se dote de transparencia a estos ajustes y se permita realizar el adecuado seguimiento de su ejecución.

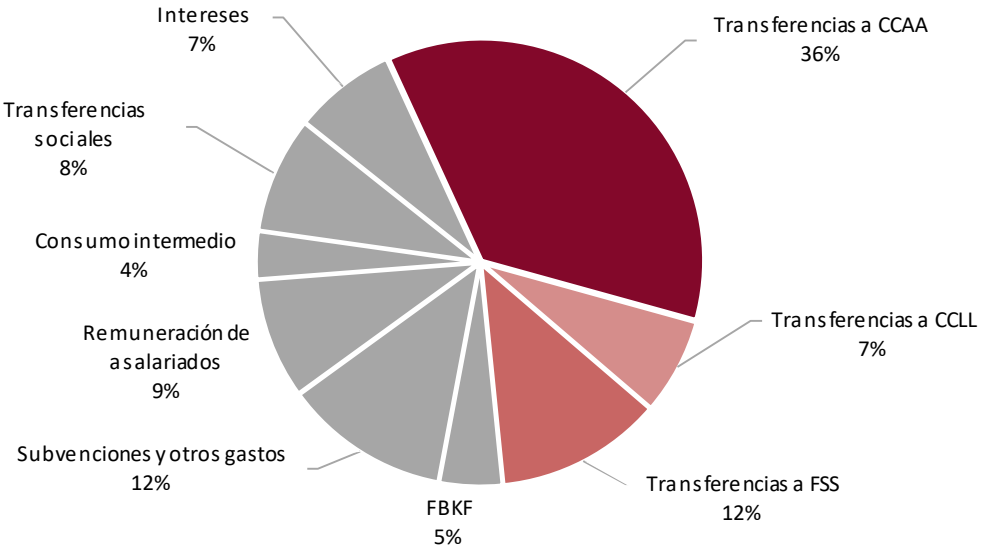
Gastos de la Administración Central

La AIReF prevé en 2021 un aumento del peso de los gastos sobre el PIB de siete décimas, hasta situarse en el 25,1%. Esto supone un crecimiento del 13% respecto de 2021, siendo el factor principal del aumento la implementación del PRTR, 26.500M€ (2,2% del PIB). Si no se tiene en cuenta este gasto, el crecimiento sería bastante más moderado, en torno al 3,2%, y estaría motivado fundamentalmente por la incorporación de nuevas medidas en el PGE 2021, manteniéndose en un importe similar al de 2020 las transferencias a las CC.AA. y FSS para compensar los efectos de la COVID – 19.

Las transferencias a otras AA.PP. representan el 55% del gasto de la AC para 2021, al asumir el Estado parte del déficit de otros subsectores y la gestión de los fondos extraordinarios de la UE. El papel del Estado en la gestión de la pandemia ha llevado a que más de la mitad del gasto de la AC en 2021 sea para financiar gasto de otros subsectores, siendo el subsector de las CC.AA. el que recibe más transferencias. En primer lugar, para 2021 están previstas transferencias extraordinarias a las CC.AA. y a los FSS por importe similar a las que se recibieron en 2020 para hacer frente a la pandemia. En segundo lugar, buena parte de las medidas de gasto previstas en el PGE 2021 suponen transferencias a las CC.AA. o a los FSS al referirse a materias que son de su competencia. Así, destacan las transferencias previstas para las CC.AA. para el impulso de la formación profesional o el plan de igualdad (desarrollo del

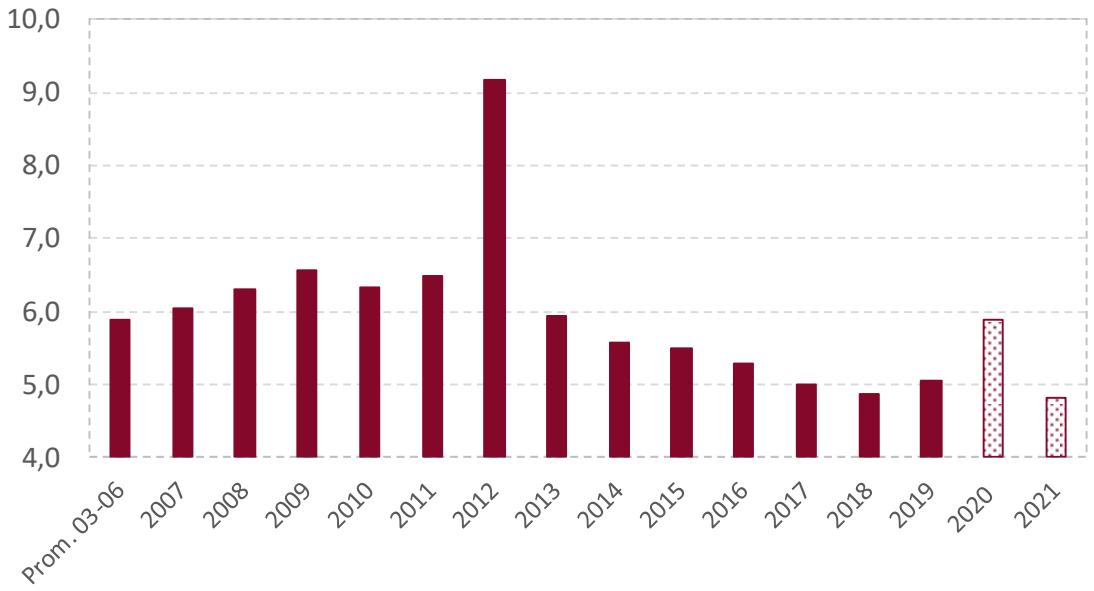
Plan corresponsables) y la transferencia para los FSS para financiar el refuerzo de la dependencia. Por último, cabe destacar que la AC gestionará centralizadamente los FRR y una parte del REACT-EU, canalizando parte relevante de los mismos hacia otros subsectores vía transferencias.

GRÁFICO 56. DISTRIBUCIÓN DE LOS EMPLEOS NO FINANCIEROS DE LA AC 2021



Dado que más el 55% del gasto de la AC en 2021 se destina a realizar transferencias a otras AA.PP., el margen de gasto discrecional es reducido. En los últimos años, se han registrado importantes reducciones del gasto discrecional. En 2019 este gasto se situó en el 5% del PIB. En 2020, se espera un aumento muy notable del gasto por las medidas adoptadas por el Gobierno central para luchar contra la pandemia, lo que explicaría la previsión de que el gasto discrecional llegara a alcanzar casi el 6% del PIB. Sin embargo, en 2021, una vez descontado el gasto asociado a los FRR y REACT-EU, se estima que el gasto discrecional vuelva a niveles inferiores al 5% del PIB registrado en 2019, en parte por el aumento de las transferencias entre AA.PP. esperado para ese año.

GRÁFICO 57. EVOLUCIÓN DEL GASTO AC SIN TRANSFERENCIAS AA.PP., INTERESES, CLASES PASIVAS Y APORTACIÓN DE LA UE (%PIB)



Nota: No incluye: (2019) RPAS; (2020) Reversión de las AP-4 y AP-7 y (2021) los FRR y REACT-UE.

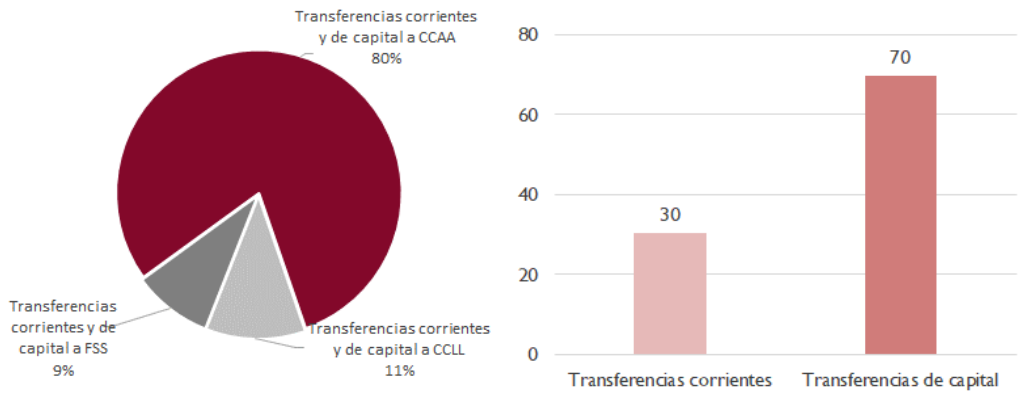
La remuneración de asalariados, de acuerdo con las estimaciones la AIReF, presentará un crecimiento del 4,3% del PIB en línea con los incrementos del capítulo I de gastos de personal de los PGE. Este crecimiento se debe, por un lado, a la subida salarial conforme al IPC previsto (0,9%) frente al 2% del 2020, a una plantilla que se incrementa moderadamente y, por último, a un deslizamiento salarial por factores al margen de los dos anteriores. Adicionalmente, deja de tener impacto la equiparación salarial de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, que se completó en 2020. Por último, no se contemplan apenas incrementos en esta partida asociadas al PRTR, al estar previsto aprovechar básicamente las estructuras administrativas existentes para llevar a cabo la gestión de estos fondos extraordinarios de la UE.

La AIReF estima que los consumos intermedios se mantendrán en el 0,9% del PIB, mientras que las transferencias sociales en especie suben al 0,2%. del PIB. Se prevé que siga realizándose gasto para la compra de material sanitario como consecuencia de la continuación de la pandemia en el próximo año, además del gasto asociado a la dispensación masiva de la vacuna**.** Estos estarían financiados con los fondos del REACT-EU por 1.170M€. Por el contrario, se espera un crecimiento del gasto en la partida de transferencias en especie por la recuperación en las subvenciones al transporte.

Las transferencias entre AA.PP. crecerán un 10%, manteniéndose en el 13,8% del PIB para 2021. El crecimiento se explica en gran parte por el adelanto al resto de los subsectores del 48% de los ingresos correspondientes a fondos

extraordinarios de la UE para 2021. Aunque al Estado le corresponde centralizar y gestionar los fondos procedentes del FRR y una parte de los procedentes del REACT-EU, va a transferir al resto de subsectores casi la mitad de estos fondos. El 70% de las transferencias van a ser de capital y el 30% restante de naturaleza corriente. El subsector de las CC.AA. va a ser el principal destinatario de las transferencias, con el 80% del total traspasado, pero si se añaden los fondos de la AC que le llegarán indirectamente, a través de los FSS, el porcentaje final se elevaría hasta el 85%. En el plano financiero, el Estado va a conceder un préstamo por los 8.000M€ correspondientes por el REACT-EU como anticipo a los fondos que recibirán directamente las CC.AA. de la UE con cargo a este programa.

GRÁFICO 58. DISTRIBUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS DE LA AC DE FRR Y REACT-EU POR DESTINATARIOS Y NATURALEZA



En cuanto a los gastos de capital, destaca el fuerte incremento esperado tanto en la Formación bruta de capital como en las ayudas a la inversión y otras transferencias de capital resultado del PRTR. El gasto de capital va a recibir un importante impulso por los proyectos de inversión y las reformas del plan nacional de recuperación y resiliencia, estimándose un aumento del 138% en 2021. En cuanto a la formación bruta de capital, se espera un incremento de 3 décimas de PIB, hasta alcanzar el 1,1% del PIB en 2021. Este aumento de no verse parcialmente compensado por la no recurrencia del gasto por 1.745M€ que tuvo lugar en 2020 por la reversión de las autovías AP-7 y AP-4, hubiera sido todavía mayor.

Dentro de la AC, se estima un déficit para el Estado del 5,6% del PIB, que se vería ligeramente compensado por el superávit del 0,1% previsto en los organismos de la AC. Se prevé que el impacto de la pandemia recaiga principalmente en los ingresos y los gastos del Estado, y no tanto en los Organismos de la AC. Para el Estado, que recibe aproximadamente el 80% de los recursos del subsector, se espera que, en términos de contabilidad nacional, los ingresos caigan un 12% en 2020 y se recuperen un 10% en 2021,

porcentaje que ascendería al 25% con el efecto de los ingresos del FRR y REACT-EU. Mientras que, para los recursos de los Organismos, menos afectados por la crisis, se prevé que una reducción del 2,5% en 2020 y un crecimiento del 5,6% en 2021. En cuanto a los gastos, para el Estado se espera un aumento del 13% en 2021 frente al 17,6% previsto para 2020, sobre todo, impulsado por el gasto asociado a el FRR y REACT-EU. Por su parte, el aumento estimado del gasto para los Organismos de la AC es del 2,7% respecto a 2020.

GRÁFICO 59. EVOLUCIÓN DEL SALDO DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL

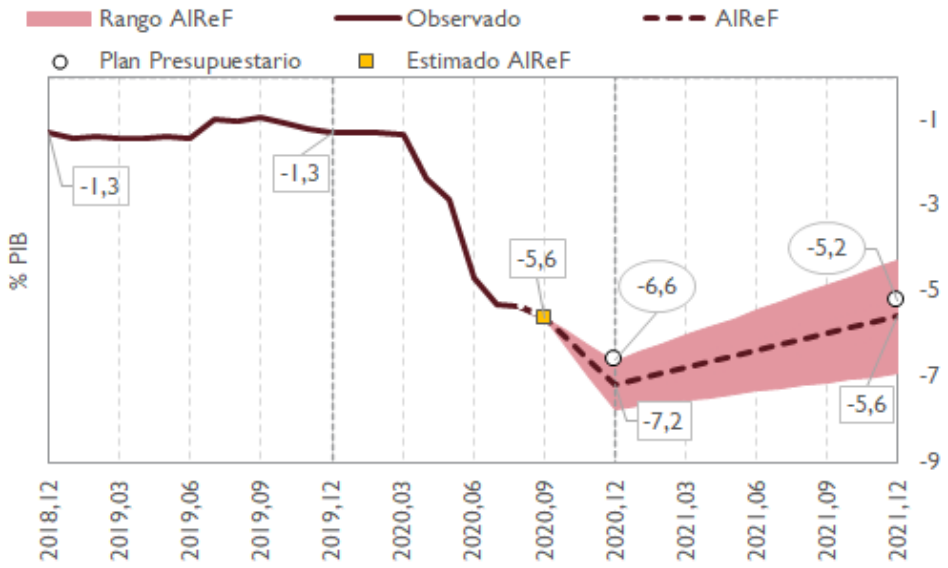


GRÁFICO 60. EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL

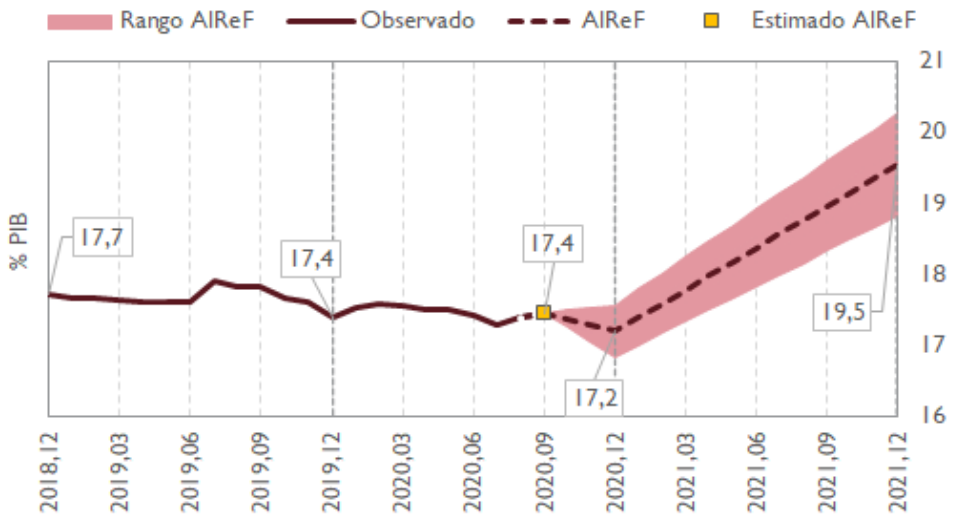
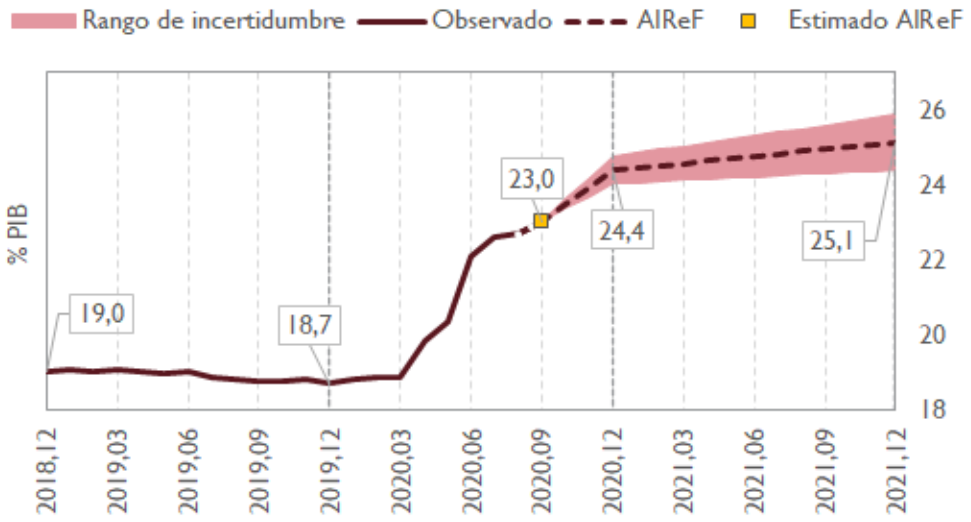


GRÁFICO 61. EVOLUCIÓN DE LOS EMPLEOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL



4.4.2. Fondos de la Seguridad Social

La AIReF considera que los Fondos de Seguridad Social (FSS) aumentan en 2020 su déficit hasta un 3,8% del PIB, reduciéndose hasta un 1,5% en 2021, frente al déficit del 4,1% en 2020 y de un 1,3% en 2021 en el Plan Presupuestario. La crisis del COVID-19 ha afectado por partida doble a los FSS. Por un lado, las medidas tomadas para paliar la crisis y por el otro el empeoramiento de la situación macroeconómica, y más en concreto, del empleo, causa un aumento de los gastos por prestaciones en efectivo y de las subvenciones por las exoneraciones de cotizaciones, situación que ha quedado parcialmente paliada por las transferencias recibidas del Estado. En 2021, la situación mejora, volviéndose a niveles de déficit similares a los que nos habíamos estabilizado en los últimos años.

Los recursos aumentan su peso sobre el PIB desde un 13,4% a un 16,1% en 2020, reduciéndose su peso en 2021 hasta un 15,6%, debido tanto a las transferencias corrientes, como al efecto denominador. De los 2,7 puntos de aumento en 2020, 1,2 se deben a las cotizaciones, principalmente por el efecto denominador, y un 1,5 se debe a las transferencias corrientes del Estado. En 2021, el peso de las cotizaciones se reduce en 0,8 puntos, principalmente por la recuperación del PIB. Esa disminución del peso de los recursos se ve paliada por las transferencias corrientes, que se espera que aumenten en 3 décimas.

Los empleos aumentan su peso sobre PIB 5,2 puntos de PIB en 2020, hasta un 19,9%, reduciéndose su peso en 2021 hasta el 17,1%. Este aumento se debe tanto al efecto macro, como al efecto denominador, y, principalmente, a las medidas adoptadas por la COVID-19, que explican casi 3 puntos de

diferencia. En 2021, el peso disminuye, tanto por el efecto macro como por el denominador, como por el menor coste de las medidas.

GRÁFICO 62. EVOLUCIÓN DEL SALDO DE LOS FONDOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

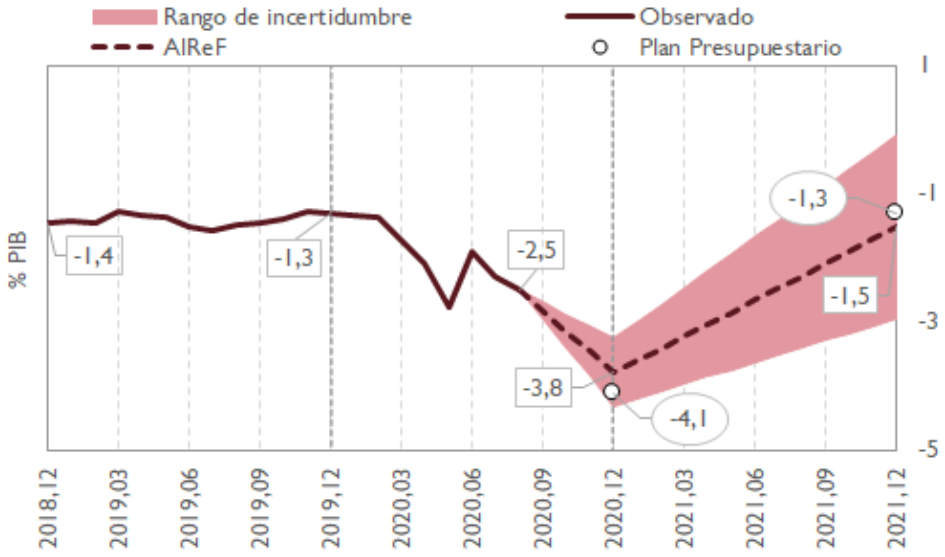


GRÁFICO 63. EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS FONDOS DE LA SEGUIRDAD SOCIAL

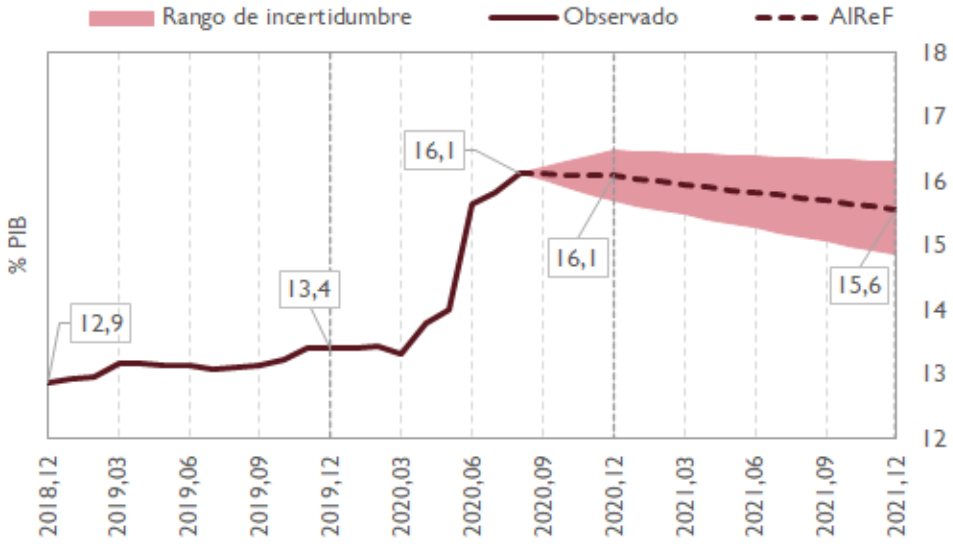


GRÁFICO 64. EVOLUCIÓN DE LOS EMPLEOS DE LOS FONDOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

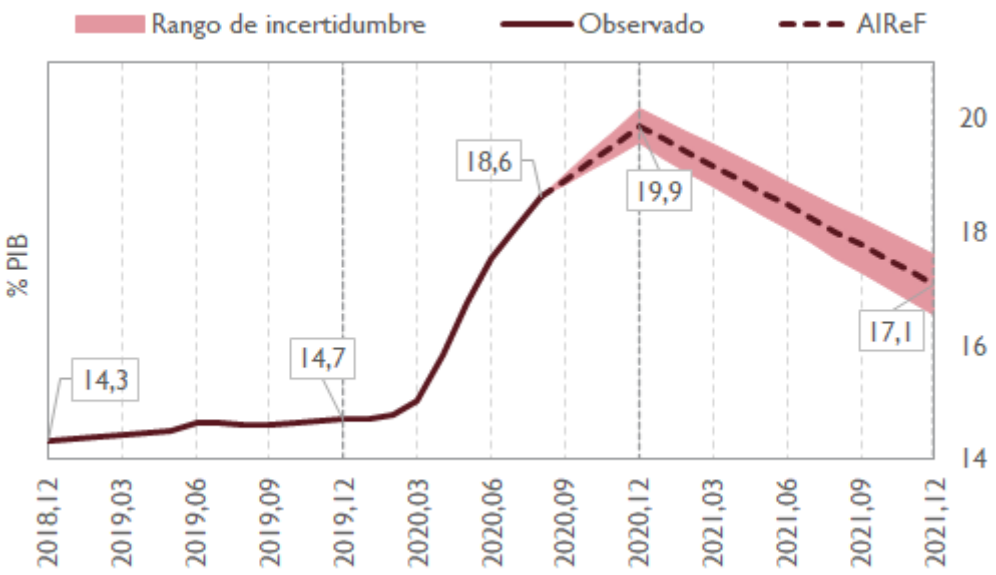
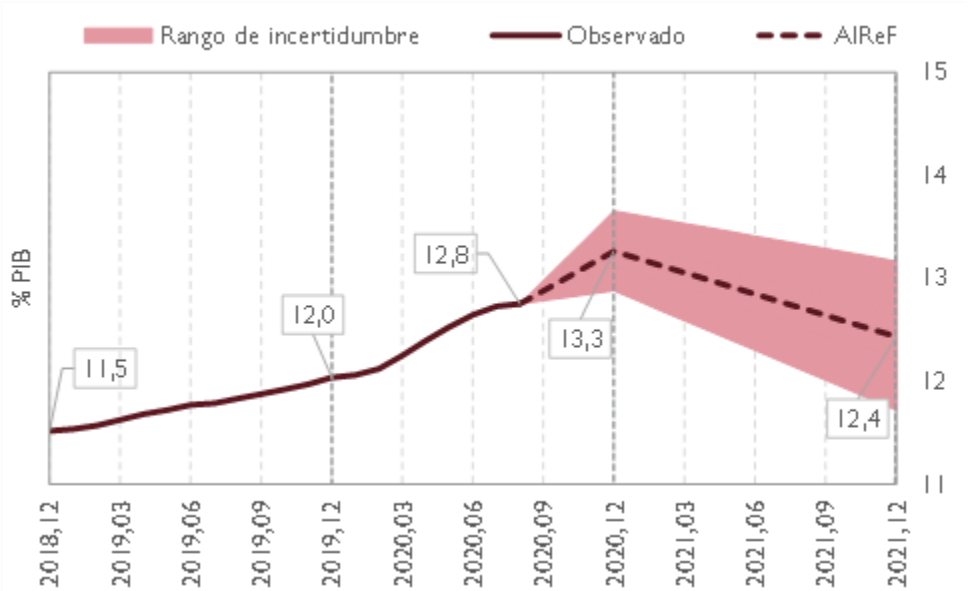


GRÁFICO 65. EVOLUCIÓN DE LAS COTIZACIONES DE LOS FONDOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

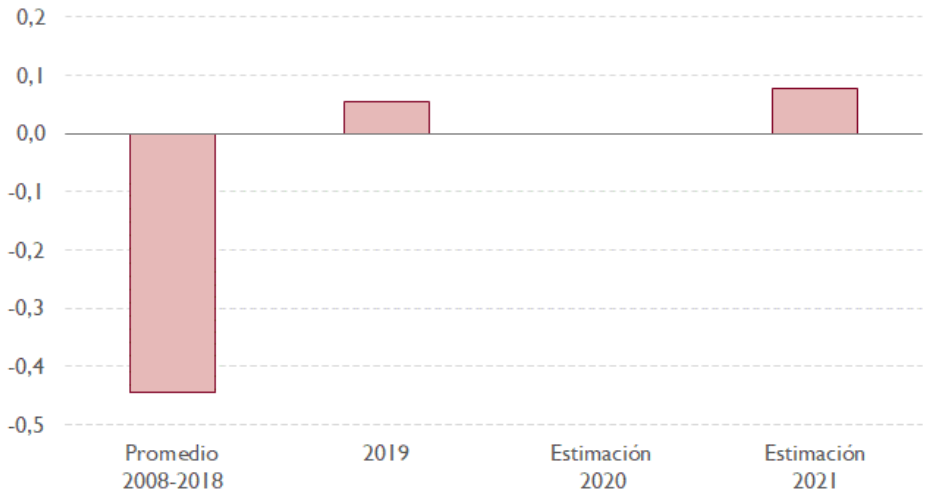


Desviaciones en las Cotizaciones Sociales respecto a las presupuestadas

Se estima que las cotizaciones sociales del SSS registren en 2021 un importe superior al previsto en el proyecto PGE de unos 1.000M€. Esta desviación positiva prevista para 2021 es ligeramente superior a la observada en 2019 (último ejercicio cerrado), y ambas suponen un comportamiento contrario a lo ocurrido en años anteriores en los que el error de presupuestación venía siendo negativo. El gráfico 66 muestra la desviación o error de presupuestación, que se calcula comparando las previsiones de ingresos incluidas en los presupuestos, con la recaudación efectivamente realizada una vez descontado el impacto positivo o negativo que sobre la

recaudación hayan tenido las medidas normativas aprobadas con posterioridad a la aprobación de los PGE de cada ejercicio.

GRÁFICO 66. DESVIACIÓN: INGRESADO RESPECTO AL PRESUPUESTO APROBADO (*)



(*) Desviación = Ingresado sin impacto de medidas aprobadas con posterioridad a los PGE - Presupuestado
Positiva: Ingresado > Presupuestado
Negativa: Ingresado < Presupuestado

Durante el estado de alarma causado por la crisis del COVID-19, el Gobierno ha aprobado medidas para paliar los efectos de la crisis por un importe de 2,8 puntos del PIB. Estas medidas cuyo impacto se ha detallado anteriormente tendrán un efecto muy relevante en 2020, pero, en gran medida, revierten de manera automática cuando finalice el estado de alarma. La AIReF considera que la crisis de la COVID-19 se prolongará hasta mediados de 2021, estimándose el coste de las medidas para el año en un 0,9% del PIB.

Estas medidas no afectan de forma igual a los distintos agentes de los Fondos de la Seguridad Social. Realizando un análisis simplificado, a partir de la situación pre-COVID de cada agente, se desagregan los impactos en un efecto denominador, un efecto de las medidas y un efecto macro. Respecto al efecto macro, dentro de los FSS, la reducción de los ingresos cíclicos es casi en su totalidad del SSS, mientras que el aumento de los gastos cíclicos pertenece casi en su totalidad al SEPE. Del aumento de déficit de los FSS previsto para 2020 (2,5 puntos de PIB), sólo un tercio se debe al SSS, debido al aumento de las transferencias corrientes, que según los PGE2021 son íntegras para el SSS. De la mejora de 2,3 puntos prevista para 2021, el SEPE es responsable de algo más de la mitad, debido tanto a las transferencias previstas como a la reducción del coste de las medidas de gasto.

CUADRO 16. SALDO POR AGENTES DE LOS FONDOS DE SEGURIDAD SOCIAL (%PIB)

		2020				
		Efecto COVID				
	2019	Efecto denominador (a)	Efecto medidas (b)	Efecto macro (c)	Impacto total COVID (2)=(a)+(b)+(c)	Previsión actual (3)=(1)-(2)
FSS	**-1,3**	**-0,3**	**-1,3**	**-0,9**	**-2,5**	**-3,8**
SSS	-1,4	-0,3	0,0	-0,5	-0,7	-2,2
SEPE	0,1	0,0	-1,3	-0,4	-1,7	-1,6

		2021				
		Descomposición				
	2020	Efecto denominador (a)	Efecto medidas (COVID y no COVID) (b)	Efecto macro (c)	Impacto total (2)=(a)+(b)+(c)	Previsión actual (3)=(1)-(2)
FSS	**-3,8**	**0,2**	**0,9**	**1,2**	**2,3**	**-1,5**
SSS	-2,2	0,2	0,8	0,0	1,0	-1,2
SEPE	-1,6	0,0	0,1	1,2	1,3	-0,3

Las transferencias de la AC a los FSS aumentan un 93% en 2020. En 2020, está previsto que la AC transfiera a los FSS unos 30.000M€, debido fundamentalmente a la transferencia extraordinaria de 14.000 para hacer frente a la COVID-19. Esto supone prácticamente duplicar la transferencia realizada en 2019 por 15.600M€. Adicionalmente, en 2020 se espera que España reciba del mecanismo Fondo europeo de ayudas al desempleo (SURE) un préstamo para financiar el gasto de desempleo principalmente asociado a los ERTE por importe de 21.325M€. De esta manera, se podrá financiar con deuda el déficit de los FSS en 2020, por la parte que no resulte financiado con el préstamo de 30.330M€ concedido por el Estado para 2020 (frente a los 13.830M€ de 2019) y la aplicación, en su caso, de los 2.150M€ que quedan en el Fondo de Reserva de la SS. Según las previsiones de déficit de AIReF para los FSS, esto podría elevar la deuda PDE (Protocolo de Déficit Excesivo) de los FSS en unos 10.000M€.

Para 2021, se prevé un menor incremento de las transferencias de la AC a los FSS, del 23%, que se reduciría al 20% descontando las financiadas con el FRR. Está previsto que este aumento, que equivale a unos 6.000M€, se concentre en las transferencias al SEPE mientras que las transferencias al Sistema de la Seguridad Social (SSS) se mantengan prácticamente constantes. Por una parte, la transferencia extraordinaria de 14.000M€ en 2020 pasa a ser de 18.400M€ en 2021. De este importe, 14.000M€ son los que equivalen a la transferencia del ejercicio anterior y el resto es para el SEPE. A diferencia del 2020, esta transferencia va a dejar de ser extraordinaria para convertirse en estructural, con el fin de financiar los considerados gastos impropios, en

cumplimiento de las conclusiones y recomendaciones del Pacto de Toledo. Por tanto, mientras que se mantiene prácticamente constante el gasto por transferencias al SSS, el crecimiento se produce respecto al SEPE, aumentando unos 6.000M€, de los cuales, 1.100M€ se van a financiar con cargo al PRTR.

4.4.3. Comunidades Autónomas

4.4.3.1 Previsiones de la AIReF para 2021

La AIReF prevé que el subsector CC.AA. alcanzará en 2021 un déficit del 0,8% del PIB, inferior al 1,1% de referencia. Dado que la mayoría de las CC.AA. aún no han elaborado y remitido sus líneas presupuestarias para 2021, las previsiones de la AIReF sobre la situación del subsector para este ejercicio se elaboran con la información disponible en el proyecto de PGE 2021, bajo las estimaciones del escenario central que supone el final de la crisis sanitaria a mediados de 2021, y considerando, entre otros supuestos, un impacto neutro de los fondos de la UE. Bajo dichas premisas, se estima que el subsector CC.AA. podría alcanzar en 2021 un déficit en torno al 0,8% del PIB, inferior a la referencia fijada para 2021 del -1,1%, aunque superior al del ejercicio 2020, para el que se espera un saldo similar al previsto para el subsector en el Plan Presupuestario (-0,6%).

Los recursos autonómicos crecerían por encima del 10%, ganando una décima de peso en PIB, condicionados fundamentalmente por los fondos de la UE y otras transferencias afectadas. Los recursos del sistema de financiación de las CC.AA. de régimen común caerían un 1,6% sobre 2020 y el fondo extraordinario a percibir del Estado para atender gastos COVID se reduce un 15% (pasa de 16.000 millones de euros en 2020 a 13.486 millones en 2021). Estos fondos no afectados, que representan más del 60% de los ingresos netos totales de 2021, se reducen en conjunto un 3%. En sentido contrario, en el resto de los ingresos propios de las CC.AA. distintos de transferencias del Estado y de la UE, que suponen el 15% de los recursos totales, se prevé un crecimiento del 9% por la mejora de la actividad económica y el menor impacto de la pandemia. Igualmente, los ingresos afectados derivados del resto de transferencias del Estado y fondos de la UE que, en conjunto, suponen aproximadamente el 25% de los ingresos autonómicos en 2021, experimentarían un aumento superior al 50%.

Paralelamente, los empleos no financieros de las CC.AA. aumentarían más de un 11%, incrementando dos décimas su peso en el PIB. El incremento de los gastos asociados a los nuevos fondos de la UE a percibir por las CC.AA. determina que se registre un importante crecimiento tanto de los gastos

corrientes como de capital. Así, se estima que los empleos corrientes, que suponen el 86% de los gastos totales, podían crecer cerca de un 5%, con especial incidencia en el ámbito educativo. Por su parte, los gastos de capital podrían aumentar más de un 70%. Sin incorporar el efecto de los fondos de la UE, tanto los empleos corrientes como las inversiones y transferencias de capital mantendrían un nivel ligeramente superior al de 2020.

4.4.3.2 Información y supuestos considerados

No se dispone actualmente de información concreta de las CC.AA. sobre las líneas presupuestarias para 2021. En la mayoría de las comunidades la elaboración de las líneas y proyectos se encontraba hasta ahora en una fase preliminar, debido al desconocimiento hasta fechas recientes -que, en algún aspecto, aún persiste- de elementos fundamentales para el diseño de los presupuestos autonómicos como la financiación a percibir del Estado, que va a suponer más del 60% de sus recursos; la situación sobre las reglas u objetivos fiscales o la financiación por fondos de la UE.

A fecha de hoy se desconoce la distribución entre CC.AA. de la transferencia extraordinaria recogida en el proyecto de PGE para atender el impacto de la COVID. Este reparto se determinará por Real Decreto del Gobierno, tal y como y como señala el artículo 118 del proyecto de PGE. Sigue existiendo incertidumbre sobre las cuantías totales concretas que cada comunidad podrá percibir de los fondos europeos, así como sobre su instrumentación, impacto temporal, naturaleza de los proyectos a financiar y registro de los gastos e ingresos asociados. A nivel global, con la información del proyecto de PGE se prevén 8.000 millones de los fondos REACT-EU, que se registrarán directamente en las cuentas autonómicas, y 10.793 millones que se incorporan en el proyecto de PGE destinadas a CC.AA. (1.421 REACT-EU y 9.372 FRR- de estos últimos se distribuyen por CCAA 4.253 millones-).

Las previsiones de la AIReF sobre las CC.AA. asumen el final de la crisis sanitaria en 2021 y el efecto neutro del PRTR. La AIReF ha elaborado sus previsiones para 2021 recogiendo la información disponible en el proyecto de PGE que afecta a los ingresos y gastos de las CC.AA., además de la comunicada por estas respecto a medidas adoptadas o previstas en ejercicios anteriores con impacto esperado en 2021. La proyección del resto de ingresos y gastos se ha realizado bajo dos supuestos básicos:

- El escenario central para 2021 contempla la finalización de la crisis sanitaria y el inicio de la recuperación económica a partir del segundo semestre de 2021.
- Sin más información sobre la instrumentación de los nuevos fondos de la UE: REACT-EU y FRR, se ha supuesto que tendrán un impacto neutro

en el déficit autonómico, de forma que financiarán proyectos de gasto nuevos y se registrará, al mismo tiempo y por el mismo importe, el gasto realizado y el ingreso asociado.

Los supuestos del escenario central condicionan las estimaciones de gran parte del gasto autonómico para 2021 y una parte de los ingresos. Bajo el supuesto de duración de la crisis señalado para del escenario central:

- Se ha proyectado el modelo de gasto sanitario y el impacto de medidas adoptadas en 2020 a consecuencia de la pandemia. En consecuencia, se estima un impacto más limitado en 2021 que el esperado en el año anterior, salvo en el ámbito educativo, en el que se duplicaría, en general, el efecto de 2020 de las medidas adoptadas para el curso 2020/2021.
- Se ha considerado un mayor crecimiento inercial del gasto no asociado a la COVID-19 que el registrado en 2020, salvo en materia de personal.
- Se ha registrado la mejora en los ingresos propios autonómicos asociada a la recuperación del escenario macroeconómico.

El proyecto de PGE para 2021 determina la mayoría de los recursos y una gran parte del gasto del subsector para 2021. En el ámbito de los ingresos, se han recogido los recursos de las CC.AA. de régimen común por el sistema de financiación autonómica (SFA). Junto a ellas, se incorporan otras transferencias a favor de las CC.AA. detalladas en el proyecto de PGE, tanto directas como derivadas de los fondos de la UE: REACT-EU y FRR. Además de los ingresos, las previsiones de la AIReF para el subsector consideran el gasto autonómico asociado a las medidas del proyecto de PGE que financian actuaciones en el ámbito autonómico y el derivado de la aplicación de los fondos de la UE.

CUADRO 17. PRINCIPALES RECURSOS DE CC.AA. DEL PROYECTO PGE 2021 (M€)

Principales recursos de CC.AA. en el proyecto de PGE	
Recursos no afectados recogidos en el proyecto PGE a favor de CC.AA	**128.537**
Recursos del SFA (transferencias del presupuesto de gastos e ingresos del Estado)	115.051
Recursos adicionales (COVID-19)	13.486
Recursos afectados en el proyecto PGE a favor de CC.AA	**13.804**
Fondos REACT	1.421
Fondos MRR	9.372
Impulso de la Formación profesional	792
Plan corresponsables	190
Dependencia	2.029
Recursos en los presupuestos autonómicos	**8.000**
Fondos REACT	8.000

Adicionalmente, por la información aportada en el proyecto de PGE para 2021, las estimaciones de la AIReF para el subsector recogen:

- Los ingresos de 8.000 millones anunciados de los fondos REACT-EU, así como el gasto equivalente asociado a los mismos.
- El crecimiento de la masa salarial establecida en el proyecto de PGE (0,9%), a lo que se añade el deslizamiento salarial medio en el ámbito autonómico, el impacto asociado a la COVID-19 en los gastos de personal de las áreas de sanidad y educación y, en su caso, las medidas comunicadas por las CC.AA. en este ámbito compatibles con la normativa básica.

Por último, la AIReF considera otras medidas adoptadas o previstas por las CC.AA. con anterioridad, para las que se prevé un impacto limitado en 2021. Las previsiones para el subsector recogen otras actuaciones adoptadas en años anteriores por las CC.AA. para las que se preveía un impacto en 2021, especialmente en el ámbito tributario, si bien de importe poco significativo en el conjunto. Así, se ha valorado la mayor recaudación esperada en Cataluña por las medidas fiscales aprobadas en 2020 (modificación del canon de residuos, del impuesto sobre bebidas azucaradas del Impuestos sobre Sucesiones y Donaciones -ISD-, y creación de nuevos impuestos medioambientales); el aumento esperado del Impuesto sobre el Patrimonio en La Rioja por la supresión de bonificaciones; y la caída de ingresos en Andalucía por la rebaja fiscal en el ISD y la pérdida de vigencia del sistema de subastas de medicamentos, medidas iniciadas en años anteriores. Por el lado de los gastos, se valoran ahorros en sanidad por la compra centralizada

de medicamentos y, en sentido contrario, la reversión de acuerdos de no disponibilidad y medidas similares adoptadas en 2020.

GRÁFICO 67. EVOLUCIÓN DEL SALDO EN LAS CC.AA. (% PIB)

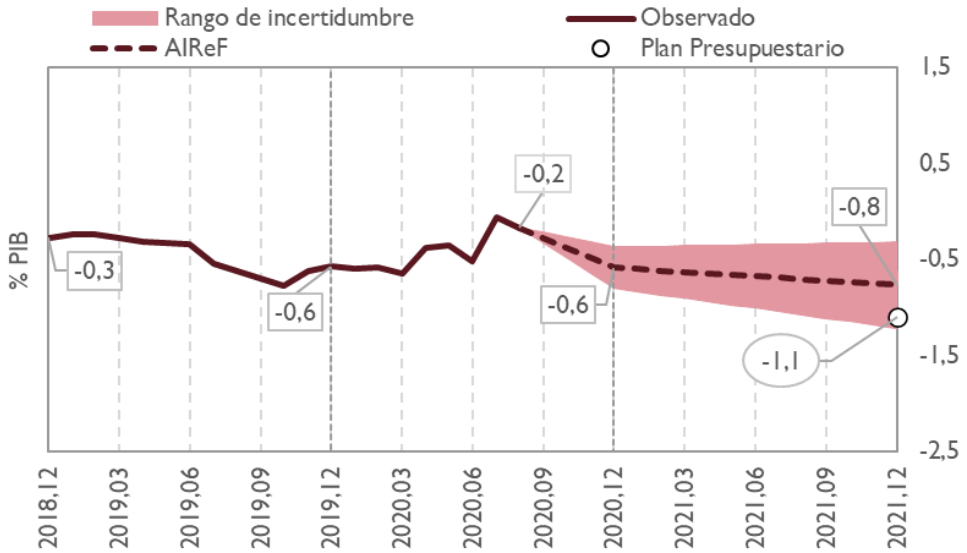


GRÁFICO 68. EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS EN LAS CC.AA. (% PIB)E

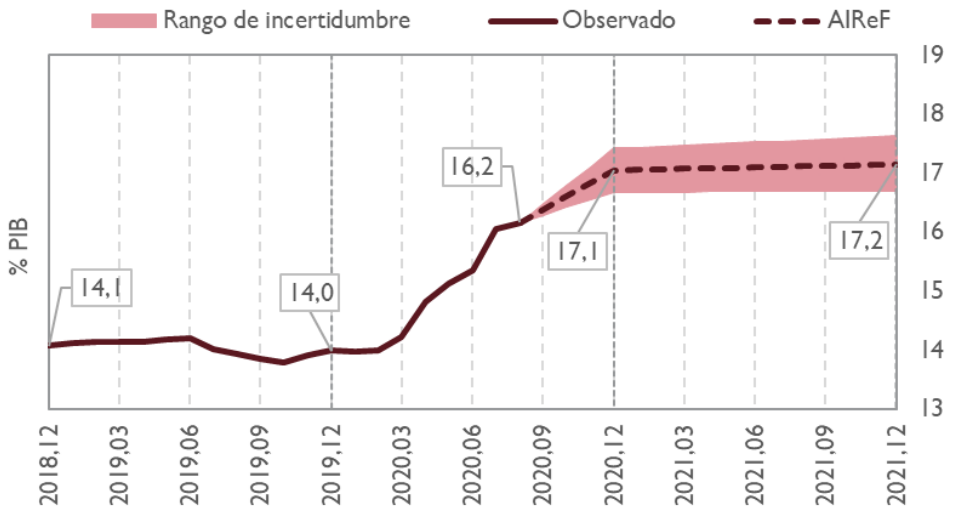
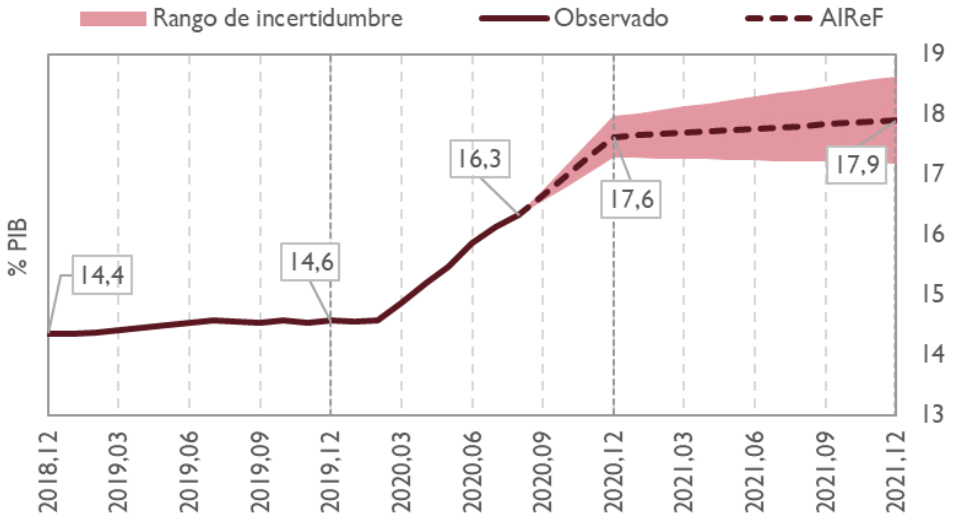


GRÁFICO 69. EVOLUCIÓN DE LOS EMPLEOS EN LAS CCAA. (% PIB)



4.4.3.3 Perspectivas para el medio plazo

El impacto de la crisis vuelve a aplazarse en el subsector autonómico a través de los recursos del sistema de financiación autonómica y las transferencias extraordinarias no afectadas percibidas del Estado. Como ocurrió en 2020, a través del fondo extraordinario previsto para 2021 el Estado asume este año el gasto extraordinario y el impacto en los ingresos que pudiera registrarse aún en las cuentas autonómicos como consecuencia de la pandemia.

En 2022, frente a un descenso en los empleos autonómicos del 8%, los recursos podrían disminuir en torno al 18%, incorporando la caída estimada de los recursos del sistema de régimen común y la no reiteración de las transferencias adicionales no afectadas del Estado. Obviando las estimaciones de gastos e ingresos asociados a los fondos de la UE, de efecto estimado neutro, en 2022 el crecimiento inercial de los gastos quedaría compensado con la desaparición de la mayor parte del gasto incurrido en años anteriores como consecuencia de la COVID-19, de manera que los empleos no financieros no financiados por fondos podrían mantenerse en niveles similares a los del ejercicio anterior. A pesar de ello, es previsible un importante deterioro del saldo del subsector en este ejercicio, superior a un punto y medio de PIB, por la mayor caída esperada en los ingresos. Dado que las entregas a cuenta del sistema de financiación autonómica que han recibido en 2020 las CC.AA. de régimen común no incorporaron el impacto negativo producido en los ingresos tributarios, en 2022 tendrán que hacer frente a la liquidación definitiva que se practique de acuerdo con los ingresos tributarios recaudados por el Estado en 2020, lo que podría suponer una minoración del 10% del conjunto de los recursos por SFA respecto a 2021. A

ello se uniría la no reiteración de las transferencias extraordinarias recibidas en 2020 y 2021 para atender las consecuencias de la pandemia y paliar el déficit autonómico.

4.4.4. Corporaciones Locales

La AIReF estima que en 2020 el subsector local alcanzará un resultado en el entorno del equilibrio, empeorando sus previsiones en 2021 hasta el 0,1% de déficit, dada la extensión de la pandemia. La AIReF ha actualizado, con los últimos datos publicados, el resultado previsto a fin de 2020 para el conjunto de CC.LL., bajo la hipótesis, en su escenario central, de extensión durante todo el 2020 y, al menos el primer semestre del 2021, de los impactos económicos y las medidas adoptadas para paliar los efectos negativos de la pandemia. A la luz de los últimos datos disponibles, correspondientes a la ejecución presupuestaria del segundo trimestre de 2020, nivel de deuda y depósitos locales a junio de este año, y los datos comunicados a la AIReF por las grandes CC.LL. objeto de seguimiento individual sobre estimación actualizada de cierre de 2020 e impacto de las medidas de ingresos y gastos adoptadas y estimadas hasta fin de año para paliar los efectos de la COVID-19, la AIReF mantiene para 2020 sus previsiones de obtención por el subsector local de un resultado en el entorno del equilibrio, si bien empeora ligeramente sus anteriores estimaciones, fruto de la extensión hasta fin de año de los gastos extraordinarios necesarios para paliar el impacto negativo de la pandemia, así como de las medidas de reducción de ingresos arbitradas para limitar el efecto de la misma sobre la actividad económica, tales como bonificaciones en los grandes impuestos locales a las actividades y familias más afectados.

Las previsiones de la AIReF para 2020 son acordes con el escenario presupuestario para el subsector local recogido en el Plan Presupuestario 2021. Las estimaciones de la AIReF de cierre de 2020 están en línea con las previsiones de saldos presupuestarios recogidas en el Plan presupuestario de 2021, donde el resultado local previsto a fin de ejercicio es el de equilibrio, 3 puntos de PIB por debajo del saldo obtenido en 2019. La AIReF estima que la suspensión temporal del cumplimiento de las reglas fiscales en los años 2020 y 2021, dada su aprobación a solo dos meses de la conclusión de este año, tendrá efectos muy limitados en 2020 sobre la ampliación de los gastos, siendo determinante del resultado esperado en 2021.

Para 2021, la AIReF estima un resultado local de déficit de más de un 0,1% de PIB, fruto de la elevación del gasto por encima del incremento de ingresos previsto. La AIReF prevé un crecimiento de los ingresos del 4% a pesar de la continuación de las medidas adoptadas por las CCLL para paliar los efectos negativos de la pandemia que se extenderán también al 2021. Sin embargo,

el crecimiento de los gastos estimado se sitúa en el entorno del 6%. El incremento del gasto por encima de la elevación de los ingresos determina que el saldo local esperado sea negativo, situándose en el entorno del -0,1% de PIB.

En 2021 los recursos locales crecerían por encima del 4%, condicionados fundamentalmente por la mejora de los ingresos de las Diputaciones Forales (DD.FF.) y los mayores fondos a percibir de la UE. Según las estimaciones de la AIReF, pese a la continuidad de las medidas de reducción de ingresos adoptadas o por adoptar por las CC.LL. para paliar los efectos negativos de la pandemia sobre los sectores económicos y familias más afectados, la inyección de recursos provenientes de los mecanismos de recuperación económica de la UE, de casi 1.500M€ , y el crecimiento de los ingresos fiscales en las DD.FF. por mejora de la actividad económica, cercano a 1.000M €, darán lugar a una elevación de los ingresos locales de más de un 4% en 2021. De depurarse el efecto de ambas fuentes de ingresos, el crecimiento previsto de los ingresos locales no alcanzaría el 2%.

En paralelo, los empleos locales aumentarían casi un 6%, fruto de la aplicación de los remanentes de años anteriores, la consolidación de los gastos extraordinarios derivados de la COVID-19, el mayor gasto financiado con mecanismos de la UE y el mayor gasto foral. La AIReF estima que el crecimiento de los gastos en 2021 podría alcanzar el 6%, como consecuencia de la elevación del gasto corriente, fundamentalmente el gasto social, dada la extensión de la COVID-19, la aplicación a este tipo de gasto de los ahorros de años anteriores, la utilización de los MRR y el incremento en las transferencias de las DD.FF. a la Comunidad Autónoma del País Vasco, para hacerle partícipe de los mayores ingresos tributarios percibidos. De depurarse el efecto de los gastos derivados de ingresos de la UE, el crecimiento previsto de los ingresos locales no superaría el 4%.

La AIReF ha estimado que la aplicación a gasto de los ahorros de años anteriores podría suponer en 2021 una décima de PIB. Según las previsiones de la AIReF, el impacto económico de la aplicación a gasto de los ahorros acumulados en años de superávit no consumirá el obtenido en 2019, cercano a 4.000€, dado que la capacidad de gasto se ve limitada por el cumplimiento de las garantías jurídicas exigidas por la normativa de contratación vigente, que dilatan los procesos de ejecución del gasto pudiendo alcanzar, en las estimaciones más optimistas, a la mitad del citado saldo.

La ampliación del estado de alarma y, con ello, la posible consolidación en el primer semestre del año de las medidas de gasto y reducción de ingresos relacionadas con la crisis sanitaria podría suponer más de una décima de PIB. La ampliación del estado de alarma hasta mayo de 2021, por extensión de

la crisis sanitaria derivada de la pandemia, ha determinado que la AIReF haya incluido en sus previsiones el efecto estimado, al menos en el primer semestre del año, de la reducción de ingresos e incremento de gastos directamente relacionados con la crisis económica y social que la crisis sanitaria trae consigo. Según estas estimaciones, el efecto negativo sobre el saldo a obtener a fin de año podría superar los 1.000 M€, importe superior al recogido en el Plan Presupuestario (490M).

La implementación del PRTR no tendrá efecto sobre el resultado local. Por último, la obtención por parte de las CC.LL. de recursos procedentes de los mecanismos de recuperación económica de la UE, cercano a los 1.500 M€, recogidos en el proyecto de PGE, no tendrá efecto en el resultado a alcanzar, ya que se ha estimado que el mayor ingreso se verá compensado por la aplicación en el año a gasto de dichos fondos.

Existen incertidumbres sobre el impacto en el déficit de 2021 de las medidas COVID que se adopten y su extensión, así como de los remanentes que se apliquen a gasto y del montante de los gastos por aplicación de los MRR. El escenario central de AIReF puede verse alterado al alza o a la baja por las limitaciones al alcance que se derivan de la cuantificación en 2021 de los gastos que pudieran realizarse por las CCLL en aplicación de los remanentes de años anteriores, así como de las medidas adoptadas o que se adopten para paliar los efectos de la pandemia y el gasto que se aplique derivado de los MRR. Adicionalmente, la AIReF ha analizado la información aportada por la Central de Información del MINHAC y las grandes CC.LL. evaluadas individualmente, sobre las líneas fundamentales de los proyectos de presupuestos de las CC.LL. para 2021, donde se recogen las principales medidas de ingresos y gastos que van a regir los presupuestos del año que viene y cuya agregación recoge el Plan Presupuestario para 2021. Dado que estas líneas se elaboraron con anterioridad a la activación de la suspensión de las reglas fiscales, AIReF estima que las políticas de ingresos y gastos plasmadas en las mismas no son representativas del resultado a obtener a fin de año, dado que podrían modificarse en el proyecto a presentar a la aprobación de sus Plenos, o bien modularse en ejecución. Por este motivo, se ha solicitado a las CC.LL. que se analizan individualmente, información sobre la posibilidad de modificación de las mismas para adaptarlas al nuevo escenario, o, caso contrario, si la adaptación se va a producir en el proyecto de presupuestos, o en ejecución, con indicación del impacto de dichos cambios

GRÁFICO 70. ECOLUCIÓN DEL SALDO EN LAS CC.LL. (%PIB)

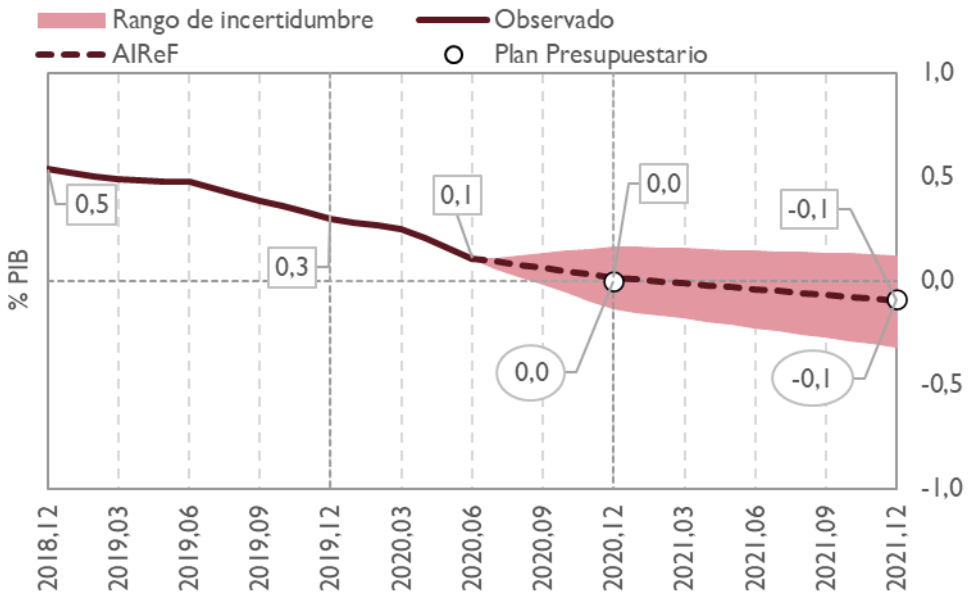


GRÁFICO 71. ECOLUCIÓN DE LOS RECURSOS EN LAS CC.LL. (%PIB)

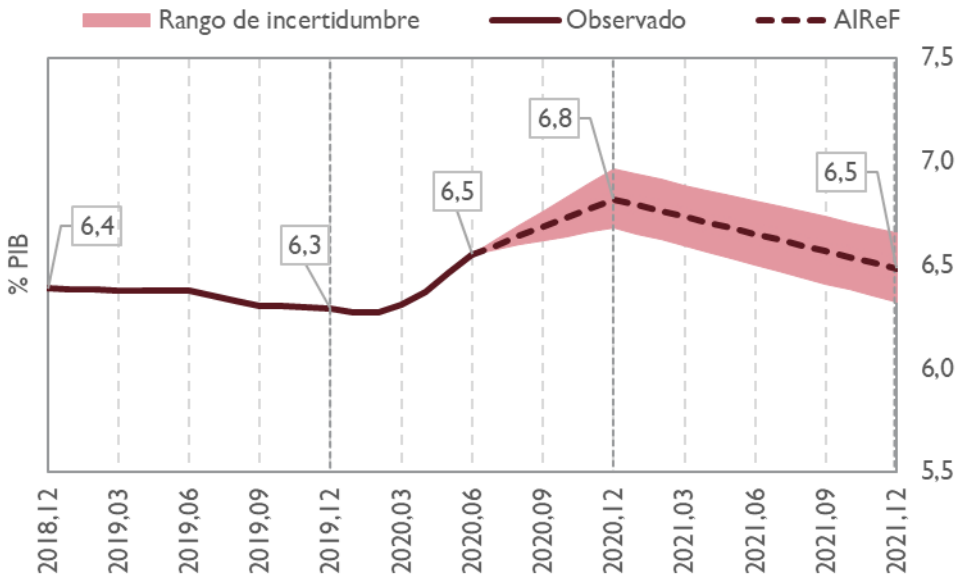
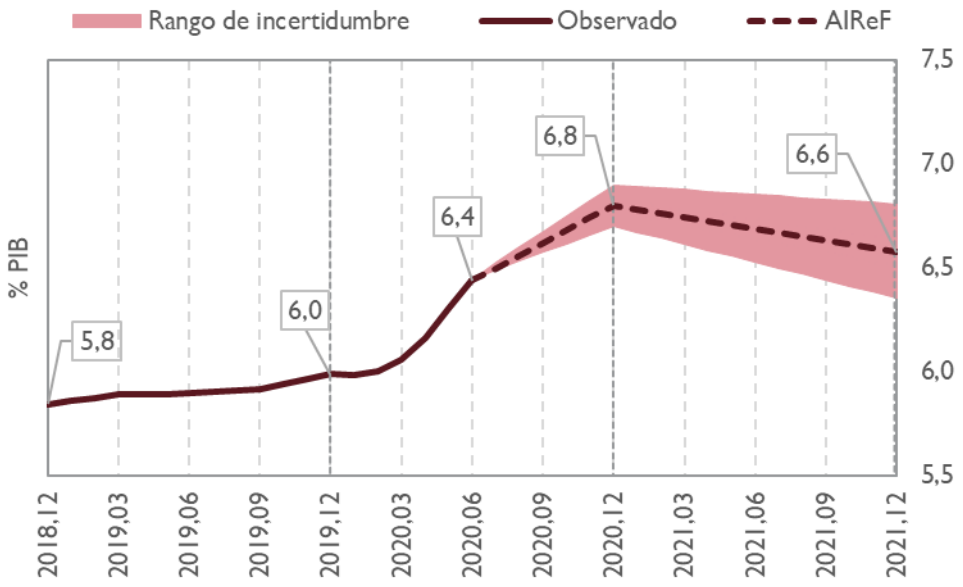


GRÁFICO 72. ECOLUCIÓN DE LOS EMPLEOS EN LAS CC.LL. (%PIB)



4.5. Pasivos contingentes y riesgos fiscales

La AIReF considera la existencia importantes riesgos fiscales que podrían afectar a 2021, principalmente derivados de la pandemia. En este apartado, la AIReF identifica una serie de riesgos fiscales que considera mayores que otros años porque, a los que son ordinarios, se unen aquellos que se han generado como consecuencia de la pandemia. Entre estos, cabe destacar los relativos a las garantías concedidas a PYMES y autónomos para preservar la liquidez del tejido productivo; los riesgos derivados de la materialización de otro escenario macroeconómico menos favorable; los riesgos derivados de la ejecución del PRTR; los riesgos derivados de la previsión demasiado optimista de los ingresos o el riesgo de convertir en estructural el gasto asociado a la pandemia.

4.5.1. Riesgos fiscales derivados de la pandemia

La incertidumbre sobre la evolución y duración de la crisis sanitaria todavía persiste y puede prolongarse durante 2021. El escenario central de la AIReF, como el de la mayor parte de las instituciones, asume una resolución satisfactoria de la crisis en la primera mitad del año. No obstante, existe el riesgo de que se materialicen otros escenarios menos benignos que tendría una fuerte repercusión sobre la actividad económica y de las AA.PP. como se ha tratada de mostrar por la AIReF en el diseño de un escenario pesimista. Este riesgo, que ya ha sido analizado en apartados anteriores, continúa siendo el principal al que se enfrenta la economía española y global.

Por otra parte, existe el riesgo de que el gasto vinculado a la pandemia, una vez que esta desaparezca, se convierta en estructural. Se han adoptado cuantiosas medidas de gasto para hacer frente a la crisis sanitaria, económica y social derivada de la pandemia. Estas medidas tienen una naturaleza temporal, dado que su origen está ligado a una circunstancia extraordinaria y excepcional como es la pandemia. El riesgo es que, una vez desaparezcan las necesidades extraordinarias que lo originaron, este gasto permanezca y se convierta en estructural. La consolidación de este gasto extraordinario en el tiempo supondría una presión injustificada al alza en el gasto, poniendo en riesgo la futura consolidación fiscal de las AA.PP. Este riesgo se incrementa con la materialización del escenario optimista, ya que una pronta resolución de la crisis podría hacer innecesarios determinados incrementos de gasto para los que ya se ha previsto su financiación.

Tanto el Plan Presupuestario como los proyectos de PGE para 2021, hacen referencia a las medidas de liquidez adoptadas por el Estado en 2020 para hacer frente a la pandemia. Como consecuencia de la crisis originada por la COVID-19, el Gobierno adoptó numerosas medidas de liquidez para asegurar el sostenimiento del tejido productivo. Destacan, por su considerable cuantía, las medidas de refuerzo y creación de líneas de financiación y avales por cuenta del Estado, la aprobación de aplazamiento de deudas y moratorias y la puesta en marcha de distintas medidas de carácter tributario orientadas a preservar la liquidez de las empresas y autónomos. Todo este paquete de medidas asciende a cerca de 160.000M€ (13% del PIB). Toda esta financiación ha permitido movilizar, hasta la fecha, más de 102.000M€, principalmente para PYMES y autónomos.

De acuerdo con el Plan Presupuestario 2021, no se espera que estas medidas supongan más déficit en 2020, aunque no se hace mención sobre el impacto en 2021. En principio, si no se ejecutan los respectivos avales y/o garantías, estas medidas no suponen mayor déficit para el Estado. En este sentido, el Plan presupuestario no estima que se vaya a ejecutar ninguna de estas garantías en 2020, por lo que no prevé ningún impacto presupuestario para este ejercicio. Esta estimación se fundamenta, por un lado, en que las medidas más importantes de avales suelen ir asociados a un año de carencia. Por otro lado, en que estas medidas de liquidez suelen exigir como requisito una situación de solvencia a 31 de diciembre de 2019, por lo que se han destinado a empresas que presentan únicamente problemas de liquidez (y no de solvencia). Por el contrario, no se recoge información alguna sobre cómo se estima que estos riesgos fiscales puedan afectar a las cuentas públicas en 2021.

No obstante, la AIReF considera que existen importantes factores que elevan el riesgo de ejecución de estas garantías. Por un lado, la elevada cuantía de

las garantías y avales concedidos, que alcanzan el 13% del PIB. Por otro, la incertidumbre que todavía persiste sobre la evolución y duración de la pandemia. En este sentido, el desarrollo de los últimos acontecimientos en los que proliferan las restricciones a la movilidad y de aforos supone un serio obstáculo a muchos negocios, en los que las PYMES y autónomos son especialmente vulnerables. Por tanto, existen circunstancias objetivas que hacen aumentar la probabilidad de ejecución de estas garantías y, por tanto, de su impacto en el déficit de 2021 y/o de ejercicios futuros.

4.5.2. Riesgos de implementación de los fondos extraordinarios de la UE (FRR y REACT-EU)

El proceso de implementación de los fondos extraordinarios de la UE (FRR y REACT-EU) también lleva asociados una serie de riesgos fiscales. El escenario base central de AIReF para realizar sus estimaciones, se ha construido aceptando un conjunto de supuestos incluidos en el proyecto de PGE 2021 sobre la implementación de los Fondos europeos que, de no realizarse, podrían suponer la materialización de un escenario macroeconómico y fiscal menos favorable. Estos riesgos se pueden manifestar en distintos aspectos, entre los que se encuentran los que se refieren a la selección de los proyectos; al ritmo de su ejecución; al mantenimiento del gasto una vez que se acabe la financiación europea; al incumplimiento de los hitos marcados para recibir los cobros y al posible impacto temporal en el déficit público, ante posibles desfases entre los fondos recibidos y los gastos realizados.

Uno de los riesgos es que los proyectos seleccionados los proyectos seleccionados no resulten adecuados para conseguir los efectos deseados en la economía. Los fondos del FRR y del REACT-EU se dotan con el propósito de impulsar la actividad económica de los países de la UE que se ha visto seriamente afectada por la crisis derivada de la pandemia. La finalidad última de estos Fondos europeos no es financiar temporalmente la parada o ralentización económica durante los meses que dura la pandemia, sino la de acometer las reformas estructurales necesarias en cada país para mejorar su crecimiento potencial. Se trata de evitar que la crisis de la COVID-19 acabe provocando una caída del producto potencial a nivel estructural. En este contexto, resulta fundamental que los proyectos seleccionados resulten adecuados para conseguir los fines perseguidos. De lo contrario, no se lograría el efecto deseado en el PIB potencial y el escenario que se materializaría sería menos favorable al previsto por la AIReF.

Otro riesgo estaría relacionado con un insuficiente ritmo de ejecución de los proyectos en 2021. El proyecto de PGE 2021 contempla una elevada ejecución de los Fondos en 2021. Solamente en ese año, se espera que se

lleven a cabo proyectos de gasto por valor de unos 26.600M€, lo que supone un 2,2% del PIB. Este supuesto constituye el escenario ideal ya que, cuanto antes se ejecuten los fondos, antes comienzan a observarse los efectos positivos en la actividad económica de un país. Sin embargo, si no se materializa este escenario y no se consiguen ejecutar todos los proyectos previstos en 2021, se corre el riesgo de que la recuperación de la economía sea más lenta y con ella, se retrase en el impacto en los ingresos. Esto, en definitiva, dificultaría alcanzar los niveles de déficit de referencia.

De igual forma, el diseño del PRTR podría suponer un incremento del déficit estructural una vez finalice su implementación. Los proyectos que conforman el PRTR tendrán una duración que irá más allá del plazo de implementación del propio PRTR y, por lo tanto, de la financiación que el Plan aporta. Por lo tanto, existe el riesgo de que parte del gasto del PRTR pase a ser estructural y no se haya contemplado una financiación permanente del mismo.

4.5.3. Otros riesgos fiscales

Aparte de las garantías concedidas por pandemia, el Plan Presupuestario únicamente incorpora el importe de las garantías para 2019. Esta información tampoco se incluye de forma habitual en los PGE, solo se encuentra dispersa y parcial en las cuentas de las AA.PP. El Plan presupuestario incorpora únicamente el valor total de las garantías otorgadas para 2019. Se detallan las garantías otorgadas por el total de las AA.PP. y cada subsector únicamente a unidades que no son AA.PP., por lo que no incluye, por ejemplo, las garantías del FROB o el Fondo de Titulización del déficit del sistema eléctrico ni tampoco la deuda avalada del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera. El valor total para las AA.PP. alcanza un 4,9% del PIB de 2019, correspondiendo el 99% a la AC. La información de detalle está disponible en otros informes, como son las cuentas anuales de la Administración General del Estado (AGE) y de las entidades del sector público empresarial y fundacional, pero de forma dispersa e incompleta.

El Plan Presupuestario no incluye, por tanto, información sobre otros posibles pasivos contingentes que puedan afectar a 2019 y 2020. Esta información tampoco se incluye de forma habitual en los PGE, solo se encuentra dispersa y parcial en las cuentas de las AA.PP. En particular, la Cuenta General de la AGE de 2019 recoge una relación de pasivos contingentes próxima a los 14.000M€ relacionados, principalmente, con la RPA de sociedades adjudicatarias de contratos de concesión de autopistas de peaje de ACESA (2.376M€), los préstamos participativos otorgados a sociedades concesionarias de autopistas en situación financiera delicada (257M€), los convenios de colaboración celebrados con la CA Illes Balears en materia de

carreteras, los arbitrajes internacionales energéticos por los esquemas de apoyo a las energías renovables (9.632€), los recursos interpuestos por las CC.AA. y EE.LL. en relación a la liquidación definitiva del IVA de 2017 por el nuevo sistema de gestión del IVA (1.298M€), la RPA por compensación de copia privada (135M€) y por cuestiones diversas (30M€).

El Tribunal Supremo acaba de reconocer el derecho a cobrar del Estado la indemnización de 1.350M€ abonada por la clausura del almacén de gas Castor. La clausura de la plataforma en 2013 se acompañó de un decreto de indemnización tramitado de urgencia, a la empresa promotora por importe de 1.350M€. Esta indemnización la realizó ENAGAS financiada por CaixaBank (450M€), Bankia (200M€) y Banco Santander (700M€) a cambio del derecho de cobro que se repercutiría en la factura del gas durante un periodo de 30 años. Este decreto de indemnización se declaró nulo por Tribunal Constitucional en 2017 por su tramitación de urgencia, por lo que este derecho de cobro queda sin efectos. Los bancos reclaman al Gobierno los 1.350M€ adelantados y el Tribunal Supremo, el pasado 29 de octubre, reconoció a los tres bancos el derecho a cobrar esa cantidad. Por tanto, salvo que volviera a regularse, el Estado podría tener que asumir la responsabilidad patrimonial por los 1.350M€.

Existen otras operaciones que pueden suponer un riesgo a medio plazo para la senda prevista de déficit, como las inversiones militares, y sobre los que no se ofrece información. Las inversiones en programas de modernización de defensa ya están en proceso de ejecución, suponen anualmente un volumen importante de gastos y tendrán un impacto relevante en el déficit de los próximos años. No se publica, sin embargo, ninguna información sobre la planificación de estas entregas militares y su impacto en el déficit público. Tampoco se dispone de información sobre el posible impacto de los riesgos asumidos por los contratos de colaboración público-privado o los préstamos concedidos por las administraciones públicas que pudieran resultar de dudoso cobro.

5. EVOLUCIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA PÚBLICA

5.1. Evolución reciente y proyecciones a corto plazo

El elevado endeudamiento de partida de la economía española, con una ratio de deuda sobre PIB del 95,5% a finales de 2019, representa una dificultad añadida a la hora de afrontar los retos que se derivarán de la crisis económica provocada por la pandemia. Uno de los principales legados de las crisis económicas es el rápido aumento de la deuda pública, cuya reducción normalmente requiere un periodo de tiempo mucho más largo. Este ha sido el caso de la *Gran Recesión*. La crisis de 2008 provocó un incremento de 65 puntos en la ratio de deuda sobre PIB en tan solo siete años, del cual solo se ha logrado reducir 5 puntos en los últimos cinco. De haberse cumplido los requisitos de reducción anual de deuda previstos en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, la ratio de la deuda sobre el PIB en 2019 se habría situado en torno al 90% en lugar de en el valor indicado. La lenta reducción de la ratio de deuda a pesar de las condiciones favorables de crecimiento y de tipos de interés históricamente bajos ha supuesto una limitación en el espacio fiscal para afrontar una nueva crisis.

La paralización de la actividad económica registrada en el primer semestre de 2020 y el incremento de las necesidades de financiación derivadas de la crisis de la COVID-19 han situado la ratio de deuda sobre PIB en el entorno del 110%, valor máximo de los últimos cien años. En los primeros seis meses del año la deuda pública sumó más de cien mil millones de euros hasta

alcanzar los 1,3 billones de euros, elevando la ratio de deuda sobre PIB hasta el 110,2%, lo que supone un incremento de 14,7 puntos respecto al cierre del año pasado.

GRÁFICO 73. DEUDA (% PIB), EVOLUCIÓN TRIMESTRAL

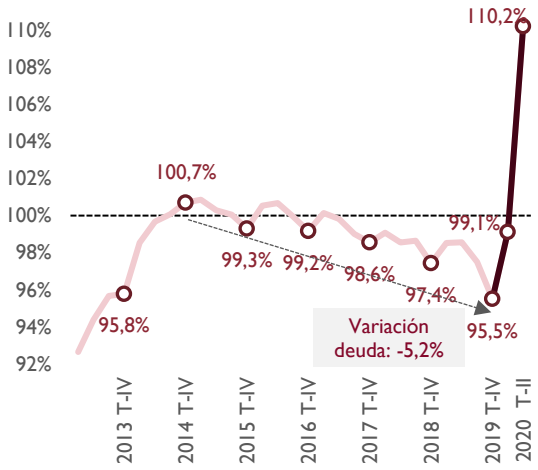
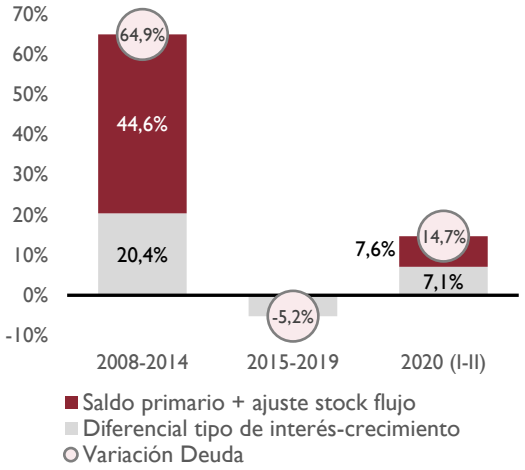


GRÁFICO 74. CONTRIBUCIÓN A LA VARIACIÓN ACUMULADA DE LA RATIO DEUDA SOBRE PIB



La AIReF estima un incremento cercano a 23 puntos en la ratio de deuda sobre PIB en el año 2020, y una reducción de 2,4 puntos en 2021 bajo la hipótesis de la ejecución de la totalidad de los proyectos incluidos en los PGE[17] para ese año. El aumento de déficit público y la caída del crecimiento proyectados para 2020 arrojarán un incremento de 22,8 puntos en la ratio de deuda, situándola en el 118,4 % del PIB. El rebote del crecimiento económico impulsado por el Plan de Recuperación en 2021, junto con un entorno de tipos de interés en mínimos históricos, proyectan una reducción de 2,4 puntos en la ratio, hasta el 116%. Ambas previsiones están en línea con las presentadas por el Gobierno el pasado en el PGE 2021.

[17] El PGE 2021 cifra en 27.463 millones de euros los gastos públicos financiables con cargo a las transferencias que el Reino de España solicitará a la Comisión Europea de acuerdo con el PRTR.

GRÁFICO 75. PREVISIONES DE DEUDA DE AIREF Y DEL PROYECTO DE PRESUPUESTOS 2021

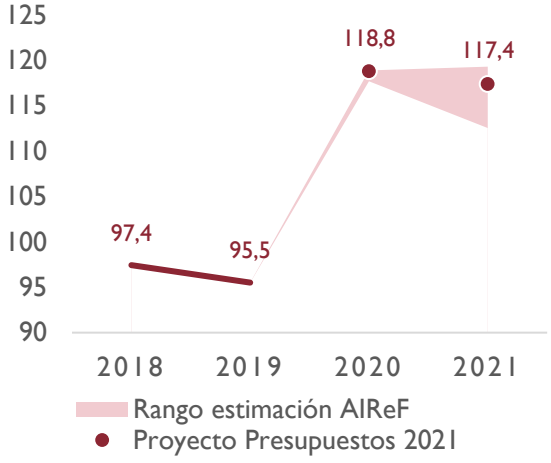
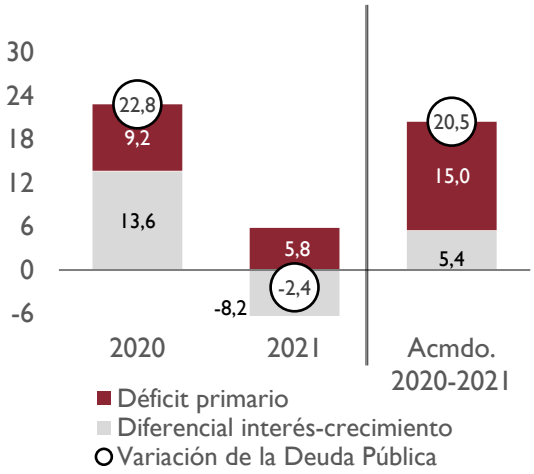


GRÁFICO 76. CONTRIBUCIÓN A LA VARIACIÓN DE LA RATIO DEUDA SOBRE PIB



La caída de los tipos de interés registrada en los últimos años ha permitido una considerable reducción de la carga de la deuda, situando el gasto por intereses en el 2,3% del PIB a finales de 2019 desde el pico del 3,5% en 2013. Desde mediados de 2012 el coste efectivo de financiación de la deuda de las Administraciones Públicas se ha reducido de manera sistemática hasta un total de 180 puntos básicos (4,2% en 2012 vs 2,4% en 2019), lo que ha permitido reducir el gasto en intereses incluso en valor absoluto, desde los 35.442 millones de euros de 2014 hasta los 28.349 millones de 2019.

GRÁFICO 77. GASTO EN INTERESES (%PIB) Y TIPO DE INTERÉS IMPLÍCITO DE LA DEUDA (%)

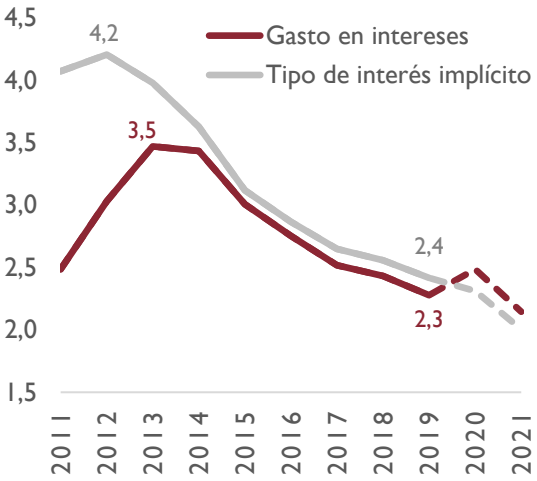
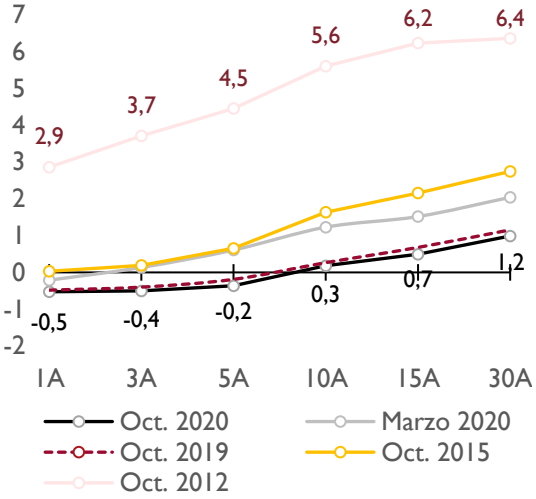


GRÁFICO 78. CURVA DE TIPOS DE INTERÉS DE LA DEUDA SOBERANA



Tras un breve pero significativo repunte de las rentabilidades de la deuda soberana y primas de riesgo de los países del sur de Europa en los primeros

momentos de la crisis, la intensificación de las de compras de activos por parte del BCE han vuelto a situar los diferenciales en los niveles previos. Tras un significativo repunte de las rentabilidades de la deuda soberana y primas de riesgo de los países del sur de Europa, donde la rentabilidad del bono a 10 años español llegó a repuntar 100 p.b., el compromiso del BCE de asegurar una correcta transmisión de la política monetaria evitando la fragmentación en los mercados de deuda pública mediante su Programa de Compras de Emergencia frente a la Pandemia ha vuelto a situar los diferenciales cerca de los niveles previos a la crisis y a la curva española de tipos de interés en el nivel registrado en el mes de febrero, cerca de los mínimos históricos.

A pesar del incremento esperado en el nivel de deuda, bajo las actuales condiciones de financiación, la carga financiera no representa una presión de gasto preocupante en el corto plazo. Las favorables condiciones de financiación de la deuda soberana (el tipo medio de las nuevas emisiones del Tesoro se situó en el de 0,23% en 2019 y en el 0,21% hasta octubre de 2020, con una curva de tipos cotizando en negativo a plazos superiores a cinco años), suponen una contención al incremento de la carga financiera, porque los bajos tipos medios de financiación compensan el stock de deuda más elevado. Ahora bien, esta evolución genera una dependencia importante del entorno de tipos de interés en niveles bajos, como se explica más adelante.

5.2. Análisis de sostenibilidad

Escenario inercial antes de la inclusión del Plan de Recuperación

La contención de la crisis sanitaria y la normalización de la actividad económica serán elementos necesarios para la estabilización de la ratio de deuda sobre PIB en los próximos años. Tal y como se ha señalado anteriormente, el excepcional aumento de la ratio de deuda pública registrado durante el año 2020 ha venido provocado por la crisis de la COVID-19, y en tanto en cuanto la incertidumbre sobre los factores que han contribuido a tal incremento (aumento del gasto público, disminución de la recaudación tributaria, caída del PIB) persistan en el tiempo, no se pueden descartar adicionales incrementos en la ratio de deuda a corto plazo.

Bajo los supuestos del escenario inercial de la AIReF, en el que se registra un crecimiento por encima de la tendencia durante varios años, en ausencia de medidas (ya sea contractivas o expansivas ligadas al PRTR) la ratio de deuda sobre PIB se estabilizaría en el entorno del 120%. Un escenario de crecimiento sostenido que cierre la brecha de producto negativa de 2020 a lo largo de

los próximos cinco años, provocará, más allá del efecto denominador, la mejoría del componente cíclico del saldo público, ayudando a estabilizar la ratio de deuda sobre PIB en el nivel del 120%.

GRÁFICO 79. DEUDA (%PIB), SIN PLAN DE RECUPERACIÓN NGEU

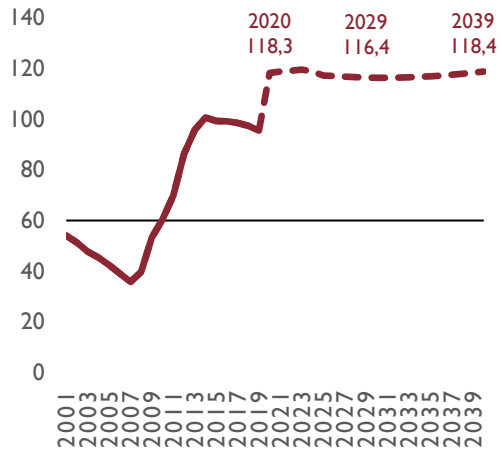
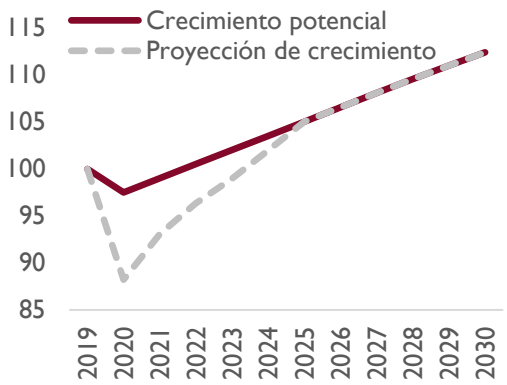


GRÁFICO 80. CRECIMIENTO REAL, CIERRE DE LA BRECHA DE PRODUCTO EN CINCO AÑOS



Impacto del Plan de Recuperación

La puesta en marcha del Plan Europeo Next Generation EU[18] tendrá un efecto positivo en la actividad económica en el corto plazo. Al mismo tiempo podría redundar en una mejora de la productividad y el crecimiento potencial en el largo plazo, lo que se traduciría en una mejor evolución de la posición fiscal. El Plan Europeo NGEU va a suponer un fuerte impulso de la inversión pública en los próximos años sin que ello se traduzca en un deterioro de la situación de las finanzas públicas. La incertidumbre sobre el impacto del Plan es grande y los efectos económicos del mismo dependerán, entre otros factores, de la capacidad de ejecutar ágilmente el presupuesto público, del cumplimiento de los hitos asociados, de cómo y en qué se inviertan los recursos y de las reformas que se realicen para aumentar el crecimiento potencial.

Bajo un escenario de ejecución de la totalidad de los proyectos financiados bajo la modalidad de transferencias del Plan Europeo NGEU en los próximos tres años, y suponiendo distintos multiplicadores fiscales, se estima un impacto en la reducción de la ratio de deuda sobre PIB de entre 4 y 10 puntos. El efecto del Plan en la mejoría de la ratio de deuda vendrá determinado tanto por el efecto denominador, dado un mayor crecimiento del PIB, como

[18] En los próximos tres años el Reino de España solicitará a la Comisión Europea transferencias directas bajo el programa Next Generation EU por un importe aproximado de 72.000 millones de euros. De ellos, se asignarán 27.463 millones en 2021, recogidos en el PGE 2021, y el resto se distribuirá en los dos años restantes.

por una mejoría del saldo público gracias a una mayor recaudación tributaria, sin una contrapartida de incremento de la emisión de deuda, ya que las nuevas inversiones se financiarán vía transferencias. Este efecto será mayor dependiendo del tipo de proyecto y del efecto multiplicador asociado. Bajo una simulación del impacto en el crecimiento a corto plazo con distintos multiplicadores fiscales (entre 0,5 y 1,5), y un aumento del crecimiento potencial a largo plazo de 0,15 puntos, el Plan de Recuperación supondrá una disminución de la ratio de deuda sobre PIB de entre 4 y 10 puntos en 2030.

GRÁFICO 81. DEUDA (%PIB)

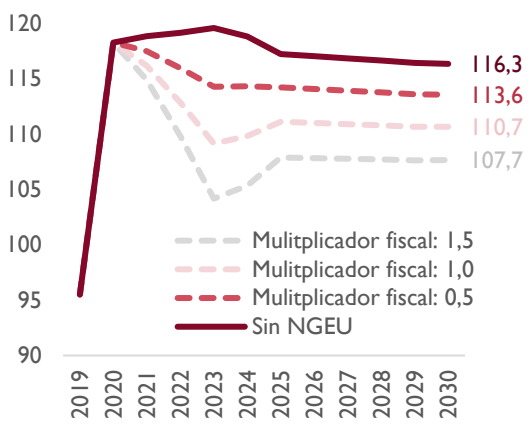
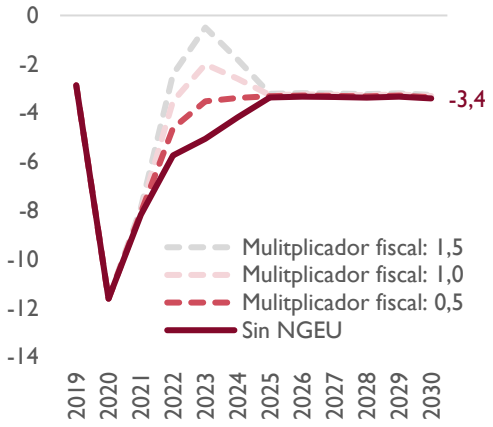


GRÁFICO 82. DÉFICIT (%PIB)



Equilibrio presupuestario y sostenibilidad a medio plazo

Como muestran las simulaciones realizadas por la AIReF, los altos niveles de deuda pública implican que, cuando se haya superado la crisis, deberán diseñarse planes de consolidación que generen una senda de reducción sostenida de la ratio de deuda hasta niveles más prudentes. Más allá de la contención y estabilización del nivel de endeudamiento generado como consecuencia de la pandemia, la sostenibilidad financiera de las cuentas públicas exigirá una senda de reducción de la ratio de deuda hacia una posición mucho más desahogada. El viento de cola de un previsible escenario con un crecimiento económico superior al tipo de interés implícito de la deuda será una condición necesaria, pero no suficiente, para la generación de una dinámica descendente de la ratio de deuda, que exigirá en cualquier caso la corrección de los desequilibrios estructurales de las cuentas públicas. Así, el mantenimiento en el largo plazo de un déficit estructural similar al registrado en 2019 estabilizaría la deuda en niveles sensiblemente superiores al 100% del PIB. Una reducción gradual y sostenida del déficit público hacia el equilibrio estructural tal como señala nuestro marco fiscal generará una senda más acusada de reducción de la ratio de

deuda, situándola en los niveles previos a la pandemia a lo largo de la próxima década.

GRÁFICO 83. DEUDA (%PIB)

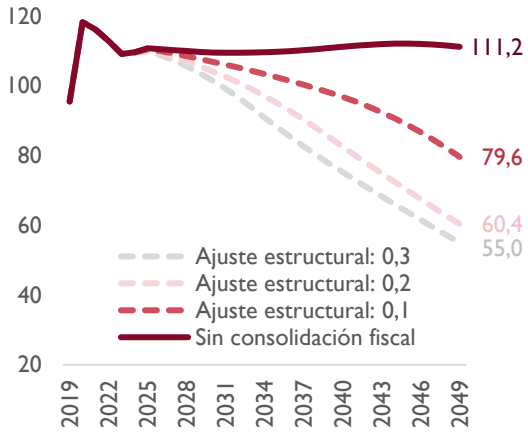
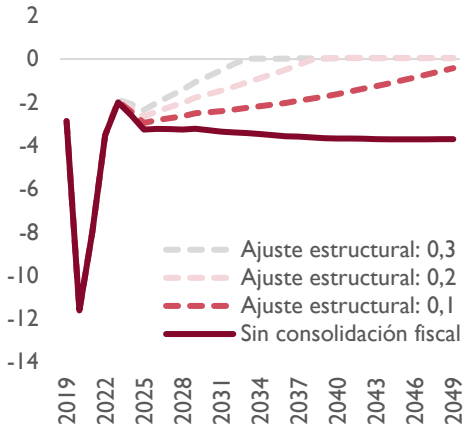


GRÁFICO 84. DÉFICIT (%PIB)



Riesgos a medio y largo plazo

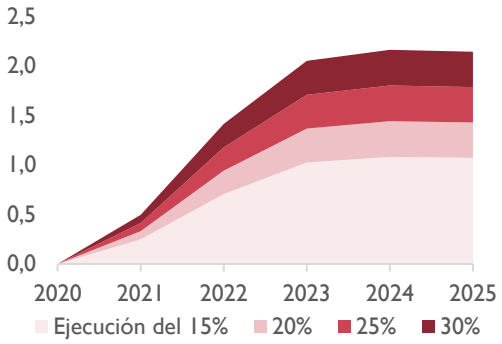
Uno de los principales riesgos de la situación actual es que la recesión mute en depresión de modo que en el futuro haya que hacer frente no sólo a una ratio de deuda pública más elevada, sino también a un mayor y más persistente déficit estructural. Cuanto más se prolongue el periodo de crisis económica, mayor será la probabilidad de que la quiebra de empresas, la cancelación de inversiones, el deterioro del stock de capital y el desempleo de larga duración acaben erosionando la capacidad de crecer a medio plazo (i.e. el crecimiento potencial). Esto dificultaría la reversión de una parte del incremento actual del déficit público, cuyo alivio está directamente relacionado con la intensidad de la recuperación posterior.

La materialización de este riesgo traduciría en pérdidas los pasivos contingentes que el Estado está asumiendo con el programa paraguas de avales[19], lo cual se reflejaría en un aumento de nivel de la deuda pública.

[19] El Real Decreto-ley 8/2020 de 17 de marzo aprobó una Línea de Avales del Estado de hasta 100.000 millones de euros para facilitar el mantenimiento del empleo y paliar los efectos económicos de la crisis sanitaria.

A efectos de la cuantificación del orden de magnitud del riesgo, se estima que un nivel de ejecución de entre el 15 y el 30% de los avales otorgados por el Estado en los próximos cinco años de vigencia de la línea de avales supondría un incremento adicional de la ratio de deuda de entre 1 y 2 puntos de PIB.

IMPACTO EN DEUDA (%PIB) DE LA EJECUCIÓN DE LAS GARANTÍAS PÚBLICAS



La dependencia de un entorno de bajos tipos de interés durante un horizonte temporal largo se ha convertido en uno de los aspectos más prominentes ligados a la dinámica de sostenibilidad de la deuda. El actual nivel de tipos de interés en mínimos históricos favorece la sostenibilidad de la deuda, permitiendo incluso la estabilización de la ratio de deuda bajo un determinado déficit primario. Pero dado el alto nivel de endeudamiento, un repunte de los tipos de interés puede generar rápidamente una dinámica creciente de la ratio, que para no volverse insostenible deberá ser compensada con ajustes fiscales adicionales. Así, un repunte de 100 p.b. en las expectativas de los tipos de interés a lo largo de 2021 supondría un incremento en la carga financiera de 1 punto de PIB en 2030 y de 1,4 en 2040, situando la partida de gasto por intereses en el 2,8% y en el 3,6% del PIB respectivamente. Esto resultaría en un incremento de 6 puntos en la ratio de deuda en 2030 y de 15 en 2040.

GRÁFICO 85. GASTO POR INTERESES (%PIB)

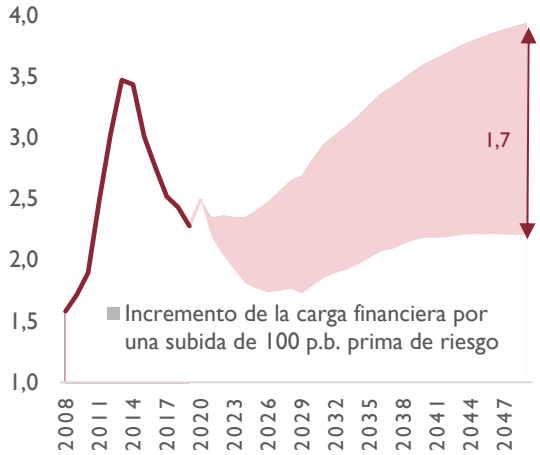
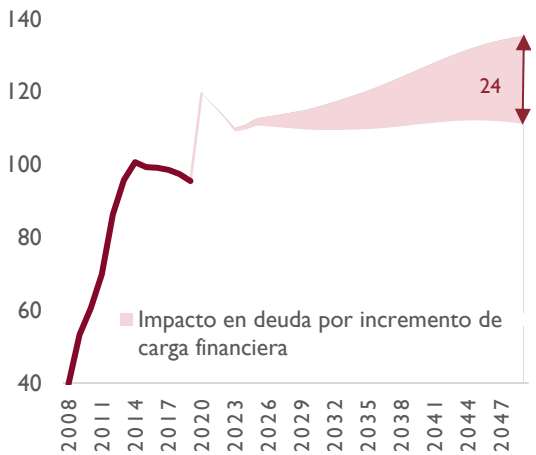


GRÁFICO 86. DEUDA (%PIB)



Por otro lado, el incremento del gasto en pensiones asociado al envejecimiento de la población constituye uno de los principales retos para la sostenibilidad de las finanzas públicas en el medio plazo. La "*Actualización de las previsiones demográficas y del gasto en pensiones*" recientemente presentada por AIReF estima en su escenario central un incremento del gasto en pensiones de 3,3 puntos del PIB respecto al nivel de 2019, situándolo en el 14,2% en 2050. Este aumento del gasto vendrá determinado por el proceso de envejecimiento de la población, y podría incrementarse de forma relevante de materializarse algunos escenarios de riesgo simulados por la AIReF, como unos menores flujos de migración neta, el estancamiento del mercado de trabajo o que la crisis de la COVID-19 tenga efectos estructurales.

GRÁFICO 87. GASTO EN PENSIONES (%PIB)

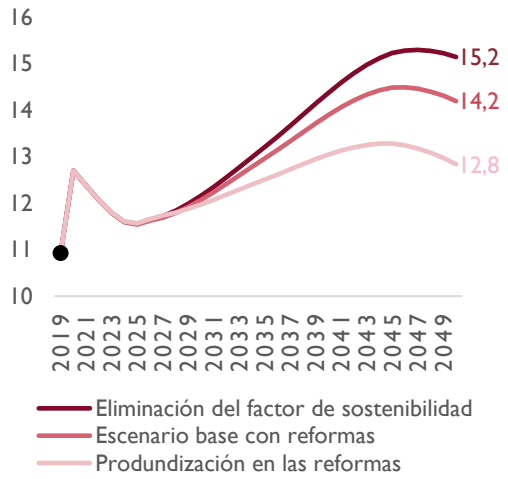
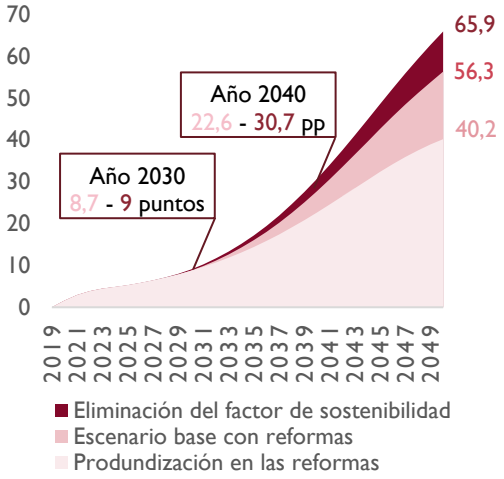


GRÁFICO 88. INCREMENTO ADICIONAL DE DEUDA (%PIB)



Un mayor gasto estructural derivado del sistema de pensiones que no sea cubierto con ingresos adicionales conllevará un incremento muy significativo del endeudamiento desde unos niveles históricamente muy elevados. La acumulación de deuda derivada de la financiación de un mayor gasto en pensiones supone un factor de riesgo sobre la sostenibilidad a medio plazo. La AIReF estima un incremento adicional de la ratio de deuda sobre PIB en torno a 9 puntos a finales de esta década, y entre 22 y 30 puntos en 2040

CUADRO 18. ESCENARIOS DE PROYECCIÓN DEL GASTO EN PENSIONES

Escenarios	Gasto en pensiones (% PIB)	Tasa de cobertura	Aumento deuda (% PIB)
a. Escenario base con reformas: ➢ Reformas paramétricas de 2011 ➢ Aplicación del factor de sostenibilidad	14,2% PIB	53,3%	+56,3 pp PIB
b. Eliminación del Factor de Sostenibilidad	Aumento del gasto de 0,9 puntos de PIB	56,9%	+65,9 pp PIB
c. Profundización de las reformas: ➢ Aumento de la edad efectiva de jubilación: de 64,1 a 66 años ➢ Aumento de la carrera de cotización: de 25 a 35 años	Ahorro de 1,4 puntos del PIB	52,7%	+40,2 pp PIB

6. RECOMENDACIONES

6.1. Recomendaciones nuevas:

Todavía persiste una elevada incertidumbre sobre la evolución de la crisis sanitaria de la COVID – 19. Como ha venido señalando la AIReF en los informes emitidos desde el inicio de la pandemia, es necesario adoptar medidas a corto plazo para amortiguar el impacto de la crisis, sin dejar por ello de considerar una perspectiva más a medio plazo.

Por un lado, esto supone poner en marcha mecanismos de flexibilidad como los previstos y ya activados en la normativa nacional y comunitaria. No obstante, en ambos casos, se insiste en la idea de mantener la responsabilidad fiscal siguiendo vigentes los mecanismos de supervisión fiscal como es el caso de los informes de la AIReF.

La futura evolución de la pandemia nos puede llevar a diferentes situaciones que se han tratado de plasmar en el informe mediante los escenarios central, optimista y pesimista. Todos ellos llevan aparejados riesgos diferentes para la sostenibilidad de las cuentas públicas y su materialización requerirá de una importante capacidad de adaptación a la realidad por parte de las administraciones.

La materialización de escenarios más pesimistas supondrá, sin duda, una menor reducción del déficit a corto plazo por una menor recaudación y una mayor necesidad de medidas paliativas contra la crisis. En este sentido, los PGE para 2021 garantizan una estabilidad de los recursos de las CC.AA. para hacer frente a estas situaciones, por lo que el grueso de la desviación recaería en la AC ante situaciones más adversas.

No obstante, la materialización de escenarios más optimistas también conlleva riesgos para la sostenibilidad, aunque a corto plazo impulsen la reducción del déficit mediante una mayor recaudación. De esta forma, contando con la provisión de recursos para situaciones más adversas y en

ausencia de reglas fiscales, se presenta el riesgo de mantener un elevado crecimiento del gasto, no ya de manera temporal y finalista para paliar los efectos de la crisis, sino de forma permanente, dificultando la futura reducción del déficit estructural.

Por esto, la AIReF recomienda a todas las administraciones:

1. ***Que vayan adaptando sus actuaciones en 2021 en función de cómo se vaya desarrollando la pandemia y del escenario que finalmente se materialice, tratando de evitar incrementos estructurales de gasto que no vayan acompañados de la correspondiente financiación estructural.***
2. ***Ante el reto de realizar un seguimiento efectivo de los efectos de la pandemia, la AIReF realiza la recomendación dirigida a mejorar la información de alta frecuencia, puesto que es necesario avanzar en su elaboración y puesta a disposición de público y, en especial, de instituciones con competencias de seguimiento.***

6.2. Recomendaciones reiteradas

En los sucesivos informes que la AIReF ha ido emitiendo a lo largo del ejercicio (primero, en mayo, en el informe sobre la Actualización del Programa de Estabilidad, después de julio, en el informe sobre la ejecución presupuestaria y, por último, en octubre, en el informe sobre la cláusula de escape) ha ido recomendado al MINHAC la elaboración de una planificación fiscal nacional a medio plazo.

Son varios los factores que hacen especialmente necesaria disponer de esta planificación a medio plazo. Primero, la LOEPSF exige que las administraciones realicen un ejercicio de planificación a medio plazo a pesar de la gravedad y excepcionalidad que subyace a la activación de la cláusula de escape. Segundo, los presupuestos de las AA.PP. para 2021 recogen el impacto derivado del Plan de Recuperación para Europa o "*Next Generation EU*" por importe cercano a los 27.500M€ para la realización de inversiones y reformas que, por su propia naturaleza, tienen carácter plurianual y, por tanto, transcienden el ámbito de los presupuestos anuales. Tercero, persiste un contexto de incertidumbre derivado de la pandemia lo que refuerza la relevancia de contar con una perspectiva a medio plazo para poder adoptar decisiones, anticipándose a las consecuencias y en función de las circunstancias que se vayan materializando.

El MINHAC considera que ya está cumpliendo esta recomendación al estar elaborando del Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia 2021-2023 que configura como el marco estratégico de las políticas a ejecutar por las AA.PP.

No obstante, la AIReF considera que la presentación de los PGE 2021 debería venir ya acompañada de esa estrategia fiscal a medio plazo. Esta debería enmarcar estos presupuestos anuales, para visualizar los efectos de las políticas de ingresos y de gastos, la senda de déficit y deuda esperados y también para dar la necesaria continuidad a los recursos y gastos ligados a los fondos de recuperación y resiliencia.

Por otra parte, tal y como ya se indicó en el informe de AIReF sobre la cláusula de escape, hay que tener en cuenta que el Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia constituye una planificación a medio plazo de las inversiones y reformas estratégicas del conjunto de las AA.PP. y, como tal, formará parte del Programa Nacional de Reformas, ya sea como anexo o formando parte de su contenido. Pero solo podrá considerarse un plan fiscal a medio plazo en la medida en que recoja las previsiones de los principales agregados fiscales, para que pueda servir como instrumento de política presupuestaria más allá del calendario presupuestario anual, incluyendo la fijación de prioridades estratégicas y de objetivos presupuestarios a medio plazo.

Por este motivo, la AIReF reitera al Gobierno la recomendación de que realice esa planificación fiscal nacional, ya sea dentro o no del Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia, cumpliendo determinados requisitos fundamentales.

Por ello, ***la AIReF reitera al MINHAC:***

3. ***Que establezca una estrategia fiscal nacional a medio plazo que sirva de orientación fiscal y garantice de manera realista y creíble la sostenibilidad financiera de las AA.PP. Esto requiere:***
    - ***Contar con todos los niveles de la administración, considerando sus realidades fiscales en materia de recursos y competencias, para asegurar una adecuada coordinación y corresponsabilidad.***
    - ***Considerar los niveles de deuda pública y los riesgos fiscales, en especial, los asumidos por la gestión de la crisis de la COVID-19.***
    - ***Establecer un calendario tentativo para el cumplimiento de hitos.***
    - ***Servir de marco para los planes de reequilibrio de las AA.PP. y promover su coordinación con el plan de recuperación y resiliencia.***

6.3. Recomendaciones vivas[20]

En el informe de la AIReF sobre el proyecto de los PGE para 2017, se alertó por primera vez de que no se había incluido ninguna información relativa a los ajustes de contabilidad nacional lo que impedía determinar si el presupuesto se presentaba ajustado al cumplimiento del objetivo fijado y se recomendó al MINHAC que incorporara con carácter urgente la información relativa a los citados ajustes. Posteriormente, se reiteró esta recomendación en los respectivos informes sobre los proyectos de los PGE para 2018 y 2019, que se presentaron en los mismos términos.

En su contestación el MINHAC alegó que los ajustes se recogerán y serán publicados, conforme a la normativa comunitaria, en la notificación PDE (Protocolo de Déficit Excesivo) que se realice.

La AIReF considera que no es suficiente con que los ajustes de contabilidad nacional se publiquen en las notificaciones PDE, puesto que estas recogen los ajustes que se producen en la ejecución de los ingresos y de los gastos, pero no los ajustes que se prevén en el presupuesto inicial, que es cuando se elaboran y aprueban los PGE. Estos ajustes en ejecución no permiten conciliar los presupuestos aprobados con el objetivo de estabilidad, ni tampoco conocer desde el inicio la previsión de los ajustes de manera que sea posible realizar un adecuado seguimiento de los mismos, teniendo en cuenta que los ajustes de contabilidad nacional constituyen un factor de posible desviación respecto del objetivo de déficit.

Como se indica en el presente informe (ver apartado XXX) desde que los PGE no publican los ajustes de contabilidad que permiten reconciliar el saldo presupuestario con el déficit en términos de contabilidad nacional, estos ajustes han pasado de tener una incidencia poco significativa a tener un impacto relevante en la desviación del objetivo de déficit. A esto se añade que la cuantía de estos ajustes para 2021 se estima que sea muy superior a la de años anteriores, en torno al 2% del PIB.

[20] Dentro de este apartado se recogen aquellas recomendaciones realizadas en informes anteriores y que, aun habiendo el MINHAC explicado las razones por las que se apartar de su cumplimiento, la AIReF las considera relevantes de cara a lograr la eficacia y credibilidad de las reglas fiscales y un marco fiscal robusto, lo que considera que no está garantizado por el sistema y prácticas habituales. Por este motivo, se considera que estas recomendaciones mantienen su vigencia, están "vivas" y se insta al MINHAC a que las cumpla. En caso de no ser así, no resulta necesario que se expliquen de nuevo las razones para apartarse, salvo que no sigan siendo las mismas.

Por tanto, dado que el proyecto de PGE 2021 vuelve a no incorporar ajustes de contabilidad nacional, la AIReF insiste en que se dote de transparencia a estos ajustes y se incluyan en los PGE. Esto además de ser una obligación legal (artículos 6 y 27 de la LOEPSF), resulta imprescindible para determinar que el presupuesto se ajusta al objetivo de déficit (o a una referencia como es el caso de los PGE 2021) y para prevenir desviaciones del objetivo por la vía de los ajustes de contabilidad nacional.

Por este motivo, ***la AIReF recomienda:***

4. Que se incluya en el Proyecto de PGE:

a. información de los ajustes de contabilidad nacional que permitan conciliar el saldo presupuestario con la necesidad o capacidad de financiación en términos de SEC 2010.

b. información de aquellas entidades que, si bien no tienen naturaleza pública, se incluyen a efectos de SEC 2010 en el subsector de la Administración Central y del saldo resultante de la capacidad o necesidad de los Organismos de la Administración Central.

5. Que el proyecto de PGE del próximo año incorpore un presupuesto inicial en términos de contabilidad nacional de la Administración Central y los Fondos de la Seguridad Social.

La presidenta de la AIReF

Cristina Herrero Sánchez

ANEXO I. MODELOS EMPLEADOS EN LOS ESCENARIOS MACROECONÓMICOS DE AIREF

MODELOS DE CORRECCIÓN DE ERROR

ECUACIÓN DE LARGO PLAZO		ECUACIÓN DE CORTO PLAZO	
CONSUMO PRIVADO			
Renta disponible bruta de los Hogares e ISFLH (volumen) (log)	0.634	Renta disponible bruta de los Hogares e ISFLH (volumen) (dlog)	0.146
Activos financieros netos.Volumen (log)	0.113	Total crédito a hogares (volumen)(Dlog)	0.119
Riqueza inmobiliaria de los hogares. Volumen (log)	0.054	Tasa de empleo (diferencia)	0.006
Total crédito a hogares. Volumen (log)	0.044	Error largo plazo	-0.233
Tipo de interés a hogares.Real (niveles)	-0.002	Constante	0.002
Constante	0.745		
INVERSIÓN EN EQUIPO			
PIB. Volumen (log)	0.858	PIB. Volumen (dlog)	2.724
Coste laborales unitarios relativos (log)	-0.413	Utilización de la capacidad productiva (diferencias)	0.006
Financiación a empresas residentes. Saldo. Real (log)	0.180	Tipo de interés a largo plazo. Real (diferencias)	-0.008
Utilización de la capacidad productiva (niveles)	0.028	Error largo plazo	-0.177
Tipo efectivo impuesto de sociedades * Dummy antes 2008q1	-0.127	Dummy desde 2013q1 a 2013q4	0.037
Tipo efectivo impuesto de sociedades * Dummy después 2008q1	-0.142	Constante	-0.009
INVERSIÓN EN CONSTRUCCIÓN			
Precio del Metro Cuadrado Vivienda INE. Real (log)	0.154	Precio del Metro Cuadrado Vivienda INE. Real (dlog)	0.135
Tasa de Paro (niveles)	-0.022	Tasa de Paro (diferencias)	-0.018
Credito a Hogares. Vivienda. Volumen (log)	0.195	Credito a Hogares. Vivienda. Volumen (dlog)	0.228
Riqueza Financiera Hogares. Volumen (log)	-0.172	Dummy 2014q1	0.049
Índice de Clima en el sector de la Construcción (niveles)	0.001	Error largo plazo	-0.278
Constante	4.289		
EXPORTACIONES			
Comercio Mundial de Bienes. Volumen (log)	0.975	Comercio Mundial de Bienes. Volumen (dlog)	0.750
Tipo de cambio euro-dóla (log)	-0.232	Error largo plazo	-0.247
Costes laborales unitarios relativos (log)	-0.425	Constante	0.003
Constante	2.020		
IMPORTACIONES			
Inversión en equipo y act cultivados.Volumen (log)	0.502	Inversión en equipo y act cultivados.Volumen (dlog)	0.279
Consumo privado. Volumen (log)	0.818	Consumo privado. Volumen (dlog)	1.024
Exportaciones de bienes y servicios. Volumen (log)	0.249	Exportaciones de bienes y servicios. Volumen (dlog)	0.633
Dummy a partir de 2015q2	-0.052	Tipo de cambio euro-dólar (dlog)	0.089
Constante	-2.594	Error largo plazo	-0.182
ASALARIADOS PRIVADOS			
PIB. Volumen (log)	2.035	PIB. Volumen (dlog)	1.170
Población en Edad de Trabajar. Total (log)	1.573	Remuneración nominal por asalariado (dlog)	-0.111
Stock de capital privado (log)	-1.299	Dummy (2008T2 2012T4)	-0.009
Constante	3.136	Error largo plazo	-0.227
REMUNERACIÓN POR ASALARIADO. PRIVADA			
IPC General (log)	1.036	IPC General (dlog)	0.535
Productividad por ocupado (log)	0.381	Productividad por ocupado (dlog)	0.605
Remuneración Por Asalariado. Pública (log)	0.044	Remuneración Por Asalariado. Pública (dlog)	0.199
Tipo efectivo de las cotizaciones sociales (niveles)	-0.027	Tipo efectivo de las cotizaciones sociales (diferencias)	-0.018
Dummy 2008q1 2012q4	0.017	Error largo plazo	-0.250
RENTA DISPONIBLE BRUTA DE LOS HOGARES E ISFLSH			
Remuneración Asalariados. Total. Nominal (log)	0.513	Remuneración Asalariados. Total. Nominal (dlog)	0.465
Excedente Bruto de Explotación. Hogares e ISFLSH. Nominal (log)	0.273	Excedente Bruto de Explotación. Hogares e ISFLSH. Nominal (dlog)	0.344
Tipo Proxy IRPF (Niveles)	-0.006	Tipo Proxy IRPF (diferencias)	-0.007
Prestaciones Sociales Distintas TSE. Nominal (log)	0.174	Prestaciones Sociales Distintas TSE. Nominal (dlog)	0.160
Constante	1.339	Error largo plazo	-0.343
IPC SUBYACENTE			
		PIB. Volumen (dlog)	0.134
		Tasa de Paro (diferencias)	0.000
		Tipo efectivo IVA (diferencias)	0.002
		Dummy 2012q4	-0.004
		Constante	0.007
IPC GENERAL			
		IPC Subyacente (dlog)	1.030
		Brent en € = Brent* tipo de cambio €/$ (dlog)	0.016
DEFLACTOR DEL PIB			
		IPC General	0.233
		Precio Vivienda INE. Nominal	0.074
		Costes laborales unitarios	0.316
		Dummy97q4	0.014
		Constante	0.002

Muestra 1995T1 - 2018T4 (salvo en Consumo privado e Importaciones por datos anómalos al inicio de la muestra se toma 2000T1-2018T4)

ANEXO II. CUADRO MACROECONÓMICO. ESCENARIO CENTRAL

ESCENARIO MACROECONÓMICO		Escenario Central	
VOLUMEN	**2019**	**2020**	**2021**
PIB (% var. real, salvo indicación contraria)	2,0	-11,1	8,2
Consumo privado	0,9	-13,5	8,8
Consumo público	2,3	6,2	2,1
FBCF Bienes de Equipo y Recursos biológicos	4,3	-16,5	27,7
FBCF Construcción y Propiedad Intelectual	1,9	-14,0	18,1
Demanda nacional (contribución al crecim. del PIB)	**1,4**	**-9,5**	**9,4**
Exportaciones	2,3	-20,0	10,2
Importaciones	0,7	-16,8	14,8
Saldo Exterior (contribución al crecim. del PIB)	**0,6**	**-1,6**	**-1,1**
PRECIOS	**2019**	**2020**	**2021**
PIB	1,4	0,8	1,3
Consumo privado	1,0	-0,2	1,2
NOMINAL	**2019**	**2020**	**2021**
PIB	3,4	-10,5	9,6
PIB a precios corrientes (miles de millones de €)	1.244,8	1.114,7	1.221,8
Rentas	**2019**	**2020**	**2021**
PIB	1.244,8	1.114,7	1.221,8
Remuneración de asalariados	4,8	-7,5	7,4
Excedente Bruto de Explotación	2,5	-10,9	10,2
Impuestos netos s/producc e M	0,9	-21,9	18,1
Tasa de ahorro de los hogares (% RBD)	6,8	16,1	12,7
SUPUESTOS EXTERNOS			
Crecimiento area de la UE (g)	1,5	-8,0	5,0
Tipo de cambio efec nominal (Esp/OCDE)	-0,9	0,4	0,0
Tipos interés a empresas prestamos hasta 1 millón euros (%)	2,6	2,4	2,9
Euribor 12m (nivel)	-0,2	-0,2	0,1
Precio del petróleo ($/barril)	64,4	42,3	43,9
EMPLEO			
Empleo (%var. Salvo indicaciones en contra)	**2019**	**2020**	**2021**
Empleo total EETC	2,3	**-8,6**	**6,8**
Remuneración por asalariado EETC (miles de €)	2,1	**1,5**	**0,5**
Productividad por ocupado	-0,3	-2,5	1,4
Coste laboral unitario nominal (CLU)	2,4	4,0	-0,9
Tasa de paro (% población activa)	14,1	16,7	16,3