

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

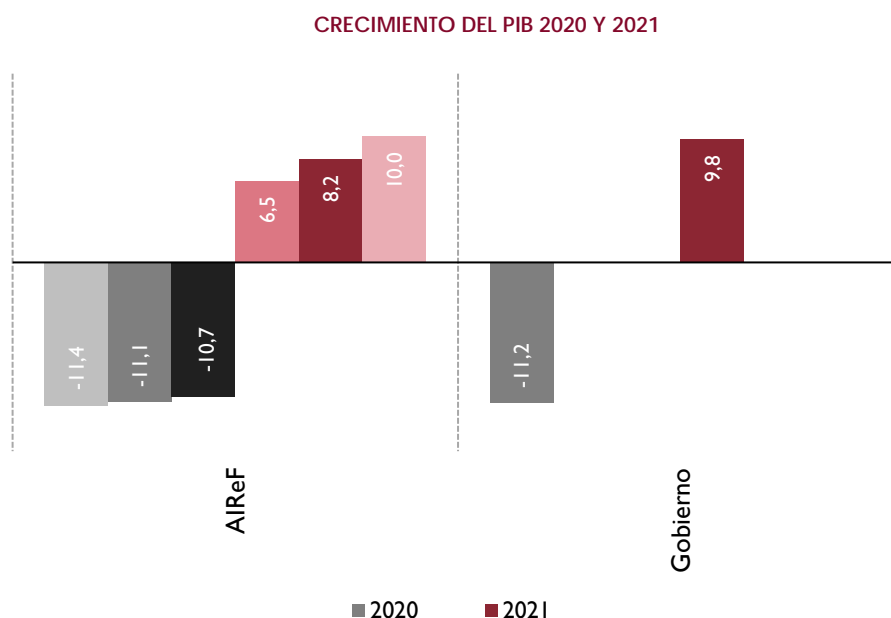
El escenario macroeconómico de los PGE 2021 incorpora una contracción del PIB del 11,2% en 2020, fruto de la crisis sanitaria y de las restricciones a la movilidad necesarias para mitigarla. Para 2021 el escenario del Gobierno contempla una recuperación notable de la actividad económica, con un incremento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



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 periodos 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.

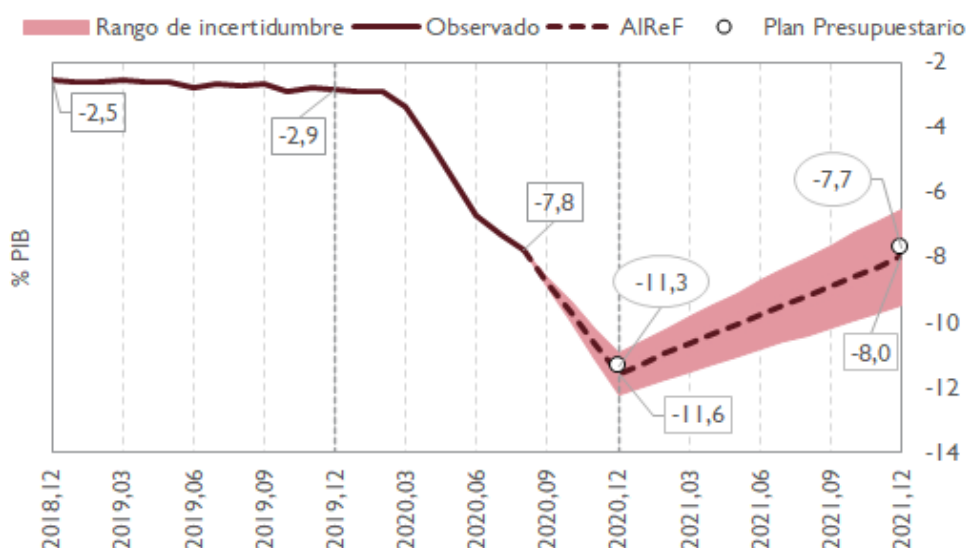
Por ello, la AIRcF coincide con el Gobierno al considerar que los recursos recibidos pueden tener un impacto elevado sobre el crecimiento si los proyectos cumplen las exigencias necesarias para impulsar la modernización y digitalización de la economía española. De hecho, las estimaciones sobre el impacto macroeconómico realizadas por AIRcF 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 AIRcF incorporan posibles efectos desbordamiento asociados a la implementación del NGEU en otros países.

Escenario presupuestario de las AA.PP.

La AIRcF 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 AIRcF 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

	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

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 estrategia 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.