

Los Presupuestos Generales del Estado 2021

*José Félix Sanz Sanz
Desiderio Romero Jordán*

Enero 2021

EL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO

Los Presupuestos Generales del Estado de 2021 son excesivamente optimistas tanto en la previsión de ingresos como en la magnitud del gasto público reconocido. Esto conllevará a cifras más elevadas de déficit y deuda que las reconocidas por el Gobierno. El Presupuesto General del Estado es la expresión contable del Plan Económico propuesto por el Gobierno, y aprobado por las Cámaras, en donde se autoriza un volumen máximo de gasto público y una previsión de ingresos públicos. Es decir, en los Presupuestos Generales del Estado la única cifra cierta es el volumen máximo de gasto autorizado, ya que los ingresos públicos son en realidad una conjetura sobre su cuantía esperada. Por este motivo, el análisis del cumplimiento de los Presupuestos Generales del Estado debe prestar especial atención a la cuantificación de los ingresos, ya que es el factor más volátil y el más susceptible de manipulación interesada.

A continuación se realiza una breve descripción de los Presupuestos Generales del Estado correspondientes a 2021. El análisis se aborda en tres secciones. La primera sección dibuja sucintamente el marco macroeconómico subyacente. La segunda describe la previsión de ingresos. Y, por último, la tercera sección expone las principales consideraciones en relación al gasto público.

I. El marco macroeconómico

El Gobierno estima que el crecimiento del PIB en 2021, respecto a 2020, alcanzará el 9,8%. Asimismo, el Gobierno prevé que el PIB en 2020 terminará cayendo un -11,2% frente a 2019. Si estas previsiones gubernamentales se cumplieren, la caída del PIB entre 2019 y 2021 superaría los 31.000 millones de euros, equivalentes al 2,5% del PIB de 2019. No obstante, como se recoge en el cuadro 1, estas previsiones de crecimiento son consideradas por otras instituciones como excesivamente optimistas. En concreto, el Banco de España (BdE) y la AIReF estiman que el PIB español terminará 2021 con una pérdida respecto a 2019 próxima al 4%, mientras que Funcas y BBVA Research elevan esta pérdida por encima del 6%. En el momento de escribir estas líneas, otras instituciones como la OCDE o el Consejo General de Economistas estiman incluso que el crecimiento en 2021 respecto de 2020 podría situarse en el entorno del 5%. Estas divergencias en las tasas de crecimiento son debidas a que las previsiones del Gobierno imputan un impacto económico excesivo a los Fondos Europeos (especialmente al programa *Next Generation EU*) y menosprecian las incertidumbres asociadas al agravamiento de la pandemia de los últimos meses.

Cuadro 1: PREVISIONES DE CRECIMIENTO DEL PIB PARA ESPAÑA EN 2020 Y 2021

	Previsiones		Variación del PIB 2019-2021	
	2020 (%)	2021 (%)	Millones de euros	Pérdida (%)
Gobierno	-11,2	9,8	- 31.089	-2.50
Banco de España*	-10,5	7,3	- 49.373	-3.97
AIReF*	-11,1	8,2	- 47.428	-3.81
Funcas*	-12,0	6,7	- 75.980	-6.10
BBVA Research	-11,5	6,0	- 77.050	-6.19

*Estimaciones para el escenario central de la institución correspondiente al mes de noviembre de 2020.

Fuentes: Elaboración propia a partir de la Presentación del *Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2021* y de la valoración realizada por las instituciones referenciadas.

El cuadro 2 ofrece una comparación de las estimaciones de déficit y deuda de los Presupuestos Generales del Estado de 2021 con las ofrecidas por Comisión Europea, Banco de España, AIReF y Funcas. El Gobierno prevé que el déficit público escale desde el -2,86% de 2019 hasta el -11,3% en 2020 superando de este modo el máximo del -11,28% alcanzado en la anterior crisis (2009). Bajo los supuestos macroeconómicos contenidos en los Presupuestos del Estado de 2021, el déficit público se reduciría hasta el -7,7% en 2021. Sin embargo, el consenso de previsiones del resto de instituciones lo sitúa entre el -7,7% y el -9,6% del PIB. Es decir, entre 93.500 y 116.500 millones de euros.

Cuadro 2: COMPARACIÓN DE ESTIMACIONES DE DÉFICIT Y DEUDA
(En porcentaje del PIB)

	2019	2020	2021
Déficit público			
Gobierno (PGE-2021)		-11,3	-7,7
AIReF	2,86	-11,6	-8,0
Banco de España		-10,5–10,9	-7,7–9,6
Funcas		-11,5	-8,6
Comisión Europea		-12,2	-9,6
Deuda pública			
Gobierno (PGE-2021)		118,8	117,4
AIReF	95,5	118,4	116,0
Banco de España		117,1–117,8	116,8–122,8
Comisión Europea		120,3	122,0

Fuentes: *Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2021* y de las estimaciones realizadas por las instituciones referenciadas.

De acuerdo al Presupuesto del Estado de 2021, entre las medidas de mayor coste implementadas en 2020 se encuentran las relativas a los expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE) (24.200 millones de euros) y el cese de actividad de autónomos (8.100 millones de euros) –que incluyen tanto prestaciones directas como exención de cuotas a la Seguridad Social–, así como el nuevo ingreso mínimo vital, en vigor desde finales de mayo (1.500 millones de euros). El Plan Presupuestario de 2021 enviado a Bruselas estimaba una drástica reducción en el coste de los ERTE y del cese de actividad de autónomos, situándolo en 1.700 millones de euros, al estar inicialmente previsto que ambos programas finalizaran el 31 de enero de 2021. No obstante, el Gobierno negocia con patronal y sindicatos mantener esos dos programas al menos hasta finales de mayo de 2021, en cuyo caso el coste de estos programas alcanzaría los 8.700 millones de euros aproximadamente. Es decir, 7.000 millones de euros por encima de lo presupuestado. En la actualidad existen alrededor de 780.000 trabajadores en ERTE y 350.000 autónomos en situación de cese de actividad. Por otra parte, el presupuesto estima que el coste del ingreso mínimo vital en 2021 será de 3.000 millones de euros.

La deuda alcanzará también cotas históricas en los próximos años. Concretamente, las estimaciones del Gobierno prevén un intenso aumento desde el 95,5% de 2019 al 118,8% en 2020 y al 117,4% en 2021. Entre 2019 y 2021, España liderará el aumento del nivel de deuda pública en los países de su entorno (26,5 puntos), seguido de Italia (24,8) y Grecia (20,2). En este contexto, los bajos tipos de interés de la deuda están siendo esenciales para evitar que la carga financiera se dispare. El peso de los gastos financieros en el PIB se mantendrá sin grandes cambios debido a las favorables condiciones de financiación –el tipo de las nuevas emisiones fue en 2019 del 0,23% y en octubre de 2020 se situaba en el 0,21% siendo negativos para la deuda superior a 5 años–. Estas favorables condiciones permitirían que los costes financieros de la deuda se sitúen en 2021 en un valor próximo a los 31.700 millones de euros, frente a 31.300 millones de 2019. No obstante, en el largo plazo, la sostenibilidad de la deuda pública queda excesivamente expuesta a un escenario de crecimiento en los tipos de interés.

La delicada situación de las finanzas públicas muestra con toda crudeza que la economía española está necesitada de una hoja de ruta factible, creíble y con un genuino compromiso político en favor de la consolidación fiscal. De lo contrario, el déficit estructural padecerá una severa cronificación que conducirá la deuda hasta cotas próximas al 130% en los próximos años. La reciente experiencia española no nos permite ser excesivamente optimistas en cuanto a la adopción de un compromiso fuerte con la consolidación fiscal. Así, en la crisis de 2008, los países de la UE-15 tardaron una media de cinco años en reconducir sus niveles de déficit por debajo del 3% mientras que España tardó una década. De hecho, los planes para la consecución del equilibrio presupuestario contenidos en los Programas de Estabilidad enviados cada año a Bruselas han tenido como rasgo común su incumplimiento.

II. Los ingresos públicos

Como muestra el cuadro 3, el Gobierno considera que durante 2021 los ingresos públicos crecerán un 14,53% respecto a 2020 y un 6,20% respecto a 2019.

Cuadro 3: INGRESOS NO FINANCIEROS TOTALES Y DEL ESTADO 2019-2021

	Recaudación en millones de euros						Variación porcentual	
	2019		2020		2021		2020-2021	2019-2021
	Estado	Total	Estado	Total	Estado	Total	Total	Total
Tributarios	116.899	212.808	93.922	196.537	121.770	222.107	13,01	4,37
No tributarios	27.905	27.905	26.671	26.671	33.524	33.524	25,69	20,14
Total	144.804	240.713	120.593	223.208	155.294	255.631	14,53	6,20

Fuente: Elaboración propia a partir de *Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2021*.

El cumplimiento de estos objetivos recaudatorios dependerá de tres factores:

- de lo acertado que sean las previsiones de crecimiento;
- de la sensibilidad de las bases imponibles de los impuestos al ciclo económico;
- de las medidas discrecionales (cambios normativos) que entren en vigor en 2021.

En relación al primero de estos factores, como se ha comentado más arriba, las estimaciones del Gobierno en relación al crecimiento para 2020, y especialmente para 2021, son excesivamente optimistas según el consenso de los principales analistas institucionales. Otro elemento que indica que las proyecciones recaudatorias para 2021 son más que dudosas son las elasticidades recaudatorias implícitamente asumidas en los presupuestos. Asumiendo unas tasas de crecimiento más creíbles y utilizando las elasticidades de recaudación estimadas recientemente en la literatura, la recaudación de las principales figuras impositivas generaría una pérdida recaudatoria cíclica adicional sobre la estimada por el Gobierno de 13.000 millones de euros. Esta cifra es, aproximadamente, la mitad de los Fondos Europeos que se esperan recibir en 2021 (27.000 millones de euros). Por otro lado, las medidas discrecionales que entrarán en vigor en 2021, recogidas en el cuadro 4, aportarán, según los cálculos del propio Gobierno, 3.351 millones de euros adicionales, cantidad insuficiente

Cuadro 4: CAMBIOS NORMATIVOS DE NATURALEZA IMPOSITIVA EN PGE-2021

Cambio normativo	Impacto recaudatorio 2021 (millones de euros)
Incremento de 2 puntos porcentuales del tipo marginal para bases liquidables generales > 300.000 euros y de 3 puntos para bases liquidables del ahorro > 200.000 euros*	144
Subida del 2% al 3% a patrimonios netos > 10 millones de euros en el impuesto sobre el patrimonio	339
Modificación → de → los → límites → de → la → reducción → por aportaciones a planes de pensiones	0/580**
Subida del IVA del 10% al 21% a las bebidas azucaradas o edulcoradas	340
Incremento de 38 euros por cada 1.000 litros en el gravamen	0/450***
Incremento de la accisa de las primas de seguros del 6% al 8%	455
Limitación al 95% exención dividendos y plusvalías en el IS a empresas con cifra de negocios > 40 millones de euros	473
Impuesto sobre transacciones financieras (0,2% sobre operaciones de compra de acciones españolas cotizadas con capitalización bursátil > 1.000 millones de euros)	850
Impuesto sobre determinados servicios digitales (3% sobre ingresos de servicios publicidad e intermediación en línea y venta datos) sobre empresas con ingresos mundiales > 750 millones de euros → y en España > 3 millones de euros	750
Total medidas	3.351

* Se refiere a los tramos de la tarifa estatal de la base liquidable general. En el caso del ahorro el incremento se refiere al conjunto de las tarifas estatales y autonómicas.

** Ganancia recaudatoria diferida a 2022, en 2021 la ganancia recaudatoria será nula.

*** Finalmente, este incremento en la accisa del diésel fue retirado en el proceso de aprobación del presupuesto. Inicialmente, el Gobierno estimaba una ganancia recaudatoria de 450 millones de euros.

para compensar las pérdidas de recaudación asociadas al ciclo. Esta cifra es considerada por otras instituciones como excesiva. Además, estos 3.351 millones de euros no tienen en cuenta la posible pérdida recaudatoria asociada a los cambios de comportamiento que estos incrementos impositivos puedan generar en los agentes económicos. Por ello, todo apunta a que las estimaciones recaudatorias para 2021 serán significativamente inferiores a las anunciadas en el Presupuesto del Estado de 2021.

III. El gasto público

El cuadro 5 resume las cifras de gasto público de los Presupuestos Generales del Estado en 2021. El gasto público total recogido en los presupuestos será en 2021 de 456.074 millones de euros de los cuales 26.634 millones (5,8%) tienen su origen en el Fondo de Recuperación *Next Generation EU*¹. Está previsto que el 67% de tales fondos europeos estén destinados a industria y energía (5.623 millones), I+D y digitalización (4.752 millones), infraestructuras y ecosistemas resilientes (4.696 millones) y sanidad (2.945 millones).

**Cuadro 5: PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO CONSOLIDADOS EN 2021
(PRINCIPALES AGREGADOS)**

Políticas	Año 2020 (1)	Presupuesto 2021			Peso UE (3)/(2)	Variación (2)/(1)	Variación (4)/(1)
		Nacional (2)	UE (3)	Total (4)			
1. Servicios públicos básicos*	21.517	22.503	193	22.697	0,9	4,6	5,5
2. Protección y promoción social	209.400	222.353	4.040	226.394	1,8	6,2	8,1
Pensiones	158.212	163.297	0	163.297	0,0	3,2	3,2
Desempleo	20.820	25.012	0	25.012	0,0	20,1	20,1
Otras prestaciones económicas	19.105	20.621	2	20.623	0,0	7,9	7,9
Resto de prestaciones	11.263	13.423	4.038	17.462	30,1	19,2	55,0
3. Bienes públicos preferentes	7.971	8.423	4.948	13.371	58,7	5,7	67,7
Sanidad	2.157	2.242	0	2.242	0,0	3,9	3,9
Educación	2.876	3.090	1.803	4.893	58,3	7,4	70,1
Cultura	914	948	200	1.148	21,1	3,7	25,6
4. Actuaciones de carácter económico	29.569	32.189	17.210	49.399	53,5	8,9	67,1
Agricultura, pesca y alimentación	7.624	7.999	407	8.405	5,1	4,9	10,2
Industria y Energía	5.477	5.544	5.623	11.166	101,4	1,2	103,9
Comercio, turismo y pyme	892	941	1.289	2.230	137,0	5,5	150,0
Subvenciones al transporte	2.517	2.621	0	2.621	0,0	4,1	4,1
Infraestructuras	5.366	6.832	4.696	11.527	68,7	27,3	114,8
Investigación, desarrollo e innovación	6.377	6.731	4.752	11.483	70,6	5,6	80,1
Otras actuaciones	1.316	1.521	443	1.967	29,1	15,6	49,5
5. Actuaciones de carácter general	111.168	143.970	243	144.213	0,2	29,5	29,7
Deuda pública	31.547	31.675	0	31.675	0,0	0,4	0,4
Transferencias a otras administraciones	52.395	70.288	0	70.288	0,0	34,2	34,2
Otras actuaciones	27.226	42.007	243	42.250	0,6	54,3	55,2
Gasto social (2+3)	217.371	230.776	8.988	239.765	3,9	6,2	10,3
Total gasto	379.625	429.438	26.634	456.074	6,2	13,1	20,1

* Justicia, defensa, seguridad ciudadana, política exterior y cooperación al desarrollo.

¹ Los fondos europeos aumentan el techo de gasto pero no tiene impacto sobre el déficit público por el principio comunitario de neutralidad.

Las cifras oficiales muestran un crecimiento del gasto del Estado en 2021 del 20,1% (13,1% si se excluyen los fondos europeos) incrementándose su peso en el PIB desde el 34,3% hasta el 37,2% (35,0% si se excluyen los citados fondos). No obstante, si en dichos cálculos tenemos en cuenta el gasto efectuado por comunidades autónomas y corporaciones locales, el gasto público de todas las administraciones públicas en el PIB alcanzará según las previsiones del Gobierno el 53,0% en 2020 y el 50,8 en 2021 (48,0% si se excluyen los fondos europeos). Es decir, el gobierno prevé un aumento en el gasto público de todas las administraciones públicas en porcentaje del PIB desde el 42,1% de 2019 al 50,8% de 2021 equivalente a 92.000 millones de euros aproximadamente.

Los gastos directos de mayor peso en el presupuesto corresponden a pensiones (35,8%), intereses de la deuda pública (6,9%) y prestaciones por desempleo (5,4%)². El gasto en pensiones alcanzará en 2021 163.297 millones de euros con un crecimiento respecto de 2020 del 3,2% (5.100 millones de euros). Este fuerte aumento del gasto se explica por la interacción de tres factores: (i) la subida aprobada para las pensiones –un 0,9% para las contributivas y un 1,8% para las no contributivas-, (ii) el incremento esperado del número de pensionistas y (iii) el aumento esperado de la pensión media. Al igual que para el incremento en los salarios públicos referido antes, la subida en las pensiones ha tomado como referencia un aumento en la inflación del 0,9% en 2021. En cuanto a los gastos en políticas de desempleo se situarán en 2021 en 25.012 millones de euros (frente a 20.820 en 2020) con un incremento del 20,1% aunque el Gobierno espera que la tasa de desempleo baje en 2021 un punto situándose en el 16,1%. El Gobierno imputa este incremento en el gasto por desempleo a los recursos destinados a mantener la prórroga de los ERTE hasta el 31 de enero y a la extensión del subsidio por desempleo desde los 55 a los 52 años. La prórroga de los ERTE, actualmente en fase de negociación, incrementará sustancialmente el gasto anticipado en políticas de desempleo hasta los 8.700 millones de euros en caso de que se extiendan hasta finales del mes de mayo.

² En cuanto a transferencias, las realizadas a comunidades autónomas y corporaciones locales suponen el 15,4% del presupuesto.

