

Los Presupuestos Generales del Estado para 2021

INFORME DE OPINIÓN

Noviembre 2020



Los Presupuestos Generales del Estado para 2021



INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

© 2020 INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS
Tel.: 917 820 580
iee@ieemadrid.com
www.ieemadrid.es

Maquetación: D. G. Gallego y Asociados, S. L.
gallego@dg-gallego.com

Noviembre 2020

Documento digital PDF

ÍNDICE

| | |
|-------------------------|---|
| RESUMEN EJECUTIVO | 5 |
|-------------------------|---|

LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 2021

| | |
|---|----|
| 1. Unos Presupuestos expansivos poco realistas..... | 9 |
| 2. Unas previsiones económicas optimistas | 16 |
| 3. Se consolida un mayor nivel de gasto público estructural | 18 |
| 4. Se plantean subidas de la imposición empresarial | 30 |



ÍNDICE DE RECUADROS

| | |
|---|----|
| Recuadro 1. La búsqueda conveniente de la eficiencia del gasto público en los PGE-2021 | 20 |
| Recuadro 2. El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en los PGE-2021 | 25 |
| Recuadro 3. El problema de la doble imposición resultante de la propuesta de limitar al 95% en el Impuesto sobre Sociedades (IS) la actual exención del 100% de los dividendos para corregir la doble imposición..... | 35 |
| Recuadro 4. La subida del IVA para las bebidas edulcoradas: un mal precedente para la fiscalidad inteligente | 40 |
| Recuadro 5. Los problemas del nuevo impuesto sobre transacciones financieras | 43 |

RESUMEN EJECUTIVO

Los Presupuestos Generales del Estado para 2021 (PGE-2021) se enmarcan en una **crisis económica sin precedentes, que en la parte final de 2020 se caracteriza por una incertidumbre extremadamente elevada por los rebrotes de la epidemia provocada por la COVID-19** y las restricciones a la actividad y a la movilidad que va a llevar asociadas. **El cuadro macroeconómico presentado por el Gobierno no está alineado con las previsiones de las principales instituciones nacionales e internacionales, presentando un escenario muy optimista** que no ha considerado el contexto económico actual caracterizado por un aumento de los riesgos para el crecimiento a la baja.

Aun así, el **Gobierno se apunta al optimismo, con un crecimiento del PIB que puede llegar al 9,8% por el impacto de los fondos europeos y que, como mínimo, sería del 7,2% en 2021 (tras la caída del -11,2% en 2020)**. Pero las diferentes instituciones y organismos nacionales e internacionales señalan otra realidad de partida para 2020, con descensos del PIB que pueden superar el 12% y con una recuperación más pausada en 2021, en el entorno del 5%-6%. La propia Comisión Europea, en su informe de perspectivas de otoño, estima un descenso del PIB en España del -12,4% para 2020 y un crecimiento del 5,4% para 2021.

La evolución de los ingresos que se deriva de estas previsiones, así como una política **excesivamente expansiva sobre el gasto, comprometen la consecución de los objetivos presupuestarios planteados por el Gobierno en su Plan Presupuestario que se remitió a la Comisión Europea**.

Las **estimaciones de ingresos que resultan del PGE-2021 son muy voluntaristas**. Se ha realizado un ejercicio de estimación en el que, aun dando por hecho que se va a producir un incremento de la recaudación de 6.000 millones de euros por las medidas fiscales, en el mejor escenario los ingresos tributarios **estarían sobrevalorados en un orden mínimo de un punto de PIB**.

Por su parte, **el gasto no financiero del Presupuesto consolidado crece cerca del 10%, una vez excluida la financiación procedente de los fondos europeos**. La expansión del gasto público corriente no se puede justificar desde su perspectiva de contribución al crecimiento potencial, como sucede con el gasto de capital, al tiempo que, por su naturaleza, tiene un mayor riesgo de convertirse en un gasto estructural, lo que no parece muy oportuno en un momento de crisis económica como la presente.



La repercusión de estos factores sobre el déficit estructural y sobre el endeudamiento público deterioran, aún más, la sostenibilidad de las finanzas públicas y el mantenimiento del Estado de Bienestar, y lastran nuestra capacidad competitiva y nuestro crecimiento económico en el medio y largo plazo.

La reducción del déficit público previsto para el 2021, desde el 11,3% del PIB hasta el 7,7% del PIB, no solo es moderada sino que ha sido cuestionada por la propia Comisión Europea cuando señala que el déficit público para el 2021 puede ser del 9,6% del PIB.

Así, **el déficit estructural aumenta**, hecho que no es algo nuevo, sino que ya era de una cuantía relevante antes de la crisis (-4,0% del PIB en 2019, según el Gobierno) y que puede superar el -6% del PIB en 2021 según el Plan Presupuestario. En su último informe, el Fondo Monetario Internacional (FMI) ha empeorado el saldo estructural de la economía española en 2020, estimando un porcentaje del PIB que supera el -7%, pero lo corrige en 2021 hasta el entorno del -4%. La Comisión Europea lo sitúa en el -6% del PIB en 2020 y lo estabiliza en esta cifra en 2021. **Por su parte, la recesión y la expansión del gasto elevan la deuda pública en 2020 hasta máximos históricos** del 118,8% del PIB, según el Gobierno, y apenas se reduce esta ratio en 2021. No obstante, según la Comisión Europea, esta ratio se eleva al 120,3% del PIB en 2020, manteniéndose por encima del 120% del PIB en 2021 y 2022.

La política de gasto presentada en los Presupuestos Generales del Estado para 2021 (PGE-2021) no está planteada con las verdaderas prioridades del actual contexto económico y responde de forma poco eficiente a los retos planteados.

En el Proyecto de los Presupuestos Generales del Estado para 2021 se presenta un cuantioso aumento del gasto público que está condicionado por una sobrefinanciación del subsector Estado a otros subsectores como son la Seguridad Social y el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), así como las Administraciones Territoriales (AA.TT.); necesidad financiera que se genera tanto por el impacto de la crisis como por los nuevos compromisos de gasto sobre la política social. Esta expansión de la política presupuestaria se observa, igualmente, una vez que se descuenta la financiación excepcional de los fondos comunitarios, **presentando claros elementos de aumento del gasto estructural que compromete, en mayor medida, la credibilidad en la sostenibilidad de las finanzas públicas a futuro.**

El mayor margen presupuestario que se permite en los PGE-2021 se debería haber tenido en cuenta por su carácter temporal a la hora de programar las distintas partidas del gasto dentro de los Presupuestos, asignando los mayores aumentos de los créditos presupuestarios hacia aquellos componentes que permiten la consecución de estos objetivos y evitando la discrecionalidad en la asignación de estos recursos adicionales hacia elementos que comprometan bien la eficiencia del gasto público, o bien nuestro déficit estructural. Tal y como se analiza en este Informe, **no es incompatible responder, en este contexto económico de crisis, a la demanda social y al apoyo de la transformación estructural que requiere nuestro tejido empresarial mediante una política de gasto expansiva con una mejora de la calidad y de la eficiencia de la misma. Si en España se lograra que la eficiencia del gasto público fuera similar a la de la media de la OCDE, podríamos provisionar los mismos servicios públicos actuales**



con un 14% menos de gasto, esto es, según los PGE-2021, unos 58.000 millones de euros, y los ahorros podrían ser mayores si nos homologáramos a las mejores prácticas.

La crisis y los compromisos asumidos conllevan una mayor descentralización del gasto hacia otros subsectores y Administraciones, lo que implica una pérdida de control sobre el cumplimiento de los objetivos y comprometen, aún más, la sostenibilidad y el equilibrio de las finanzas públicas.

El aumento de las transferencias a las Administraciones Territoriales con respecto al Presupuesto inicial de 2020 se sitúa en el 40,3% y el de la Seguridad Social en el 83%. Estas importantes transferencias del Estado reflejan un problema de adecuación estructural entre ingresos y gastos de cada una de las unidades de destino de estos fondos que implica, en particular para las AA.TT., una mayor corresponsabilidad del gasto por parte de las mismas, siendo este criterio imprescindible para no aumentar adicionalmente el déficit público.

El impulso proporcionado por los fondos comunitarios no está optimizado, de tal forma que, por un lado, se resta capacidad o potencial de acción de la inversión pública y privada y, por otro, se sobrefinancia el gasto corriente aumentando la dependencia de gasto estructural de la economía española.

Las subidas de impuestos, en particular hacia las empresas en el contexto actual, lastran las posibilidades de recuperación, con lo que resultan contraproducentes. Esta mayor presión fiscal, junto con una sobreestimación de los ingresos públicos, compromete los objetivos presupuestarios. Por su importancia, resulta especialmente contraproducente que se aumente la tributación de las empresas mediante la no corrección de la doble imposición, lo que equivale a un aumento mínimo del tipo efectivo del Impuesto sobre Sociedades del 1,25% sobre los dividendos recibidos de filiales por sus matrices.

Las medidas fiscales anunciadas, más allá de no presentar una coherente línea de reforma fiscal que mejore la capacidad recaudatoria ensanchando las bases de tributación, **adolecen de negativas prácticas de política fiscal**. Por ejemplo, dentro de las medidas impositivas anunciadas, la subida del IVA (desde el tipo reducido del 10% al tipo general del 21%) de las bebidas edulcoradas ha sido presentada, no como una vía para conseguir un incremento de la recaudación, sino con el objetivo de lograr una finalidad concreta: la reducción del consumo de dichos productos. Esta medida puede sentar un precedente de malas prácticas en política fiscal, al contravenir el principio de eficiencia, entendida como forma de lograr los objetivos propuestos con la menor generación de distorsiones tales como la pérdida de competitividad, la inequidad o los elevados costes de gestión o implantación, que terminen superando los beneficios derivados de la medida. También se ha de destacar que el incremento de la carga fiscal sobre dividendos y plusvalías constituye una medida cuya única justificación es el incremento de la recaudación, dando lugar a un aumento de la componente fiscal del coste de capital y a una doble tributación, en un contexto económico enormemente complejo como consecuencia de la pandemia originada por la COVID-19. Ello hace que el momento elegido para la introducción de esta restricción sea ciertamente inoportuno.



Asimismo, estas medidas penalizan factores determinantes para el crecimiento económico como son, entre otros, la atracción de inversiones y la acumulación de capital, el ahorro y la actividad empresarial.

Palabras clave: gasto estructural, déficit estructural, endeudamiento público, sostenibilidad de las finanzas públicas, eficiencia del gasto público, fondos comunitarios, política fiscal, imposición empresarial.



LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 2021

1. Unos Presupuestos expansivos poco realistas

Los Presupuestos Generales del Estado para 2021 se enmarcan en una crisis económica sin precedentes, que en la parte final de 2020 se caracteriza por una incertidumbre extremadamente elevada por los rebrotes de la epidemia provocada por la COVID-19 y las restricciones a la actividad y a la movilidad.

Aun así, el Gobierno se apunta al optimismo, con un crecimiento del PIB que puede llegar al 9,8% por el impacto de los fondos europeos y que, como mínimo, sería del 7,2% en 2021 (tras la caída del -11,2% en 2020). Pero las diferentes instituciones y organismos nacionales e internacionales señalan otra realidad de partida para 2020, con descensos del PIB que pueden superar el 12% y con una recuperación más pausada en 2021, en el entorno del 5%-6%. La propia Comisión Europea, en su informe de perspectivas de otoño, estima un descenso del PIB en España del -12,4% para 2020 y un crecimiento del 5,4% para 2021.

La recuperación económica prevista para 2021 tendrá un impacto en las cuentas públicas, cuyo saldo negativo se reduce hasta el -7,7% del PIB desde el -11,3% del PIB en 2020, según el Gobierno. En 2021, la Administración Central concentra la mayor parte de este desequilibrio, con un -5,2% del PIB. Para el resto de los niveles de la Administración Pública se estima un déficit del -1,1% del PIB para las Comunidades Autónomas y del -1,3% para la Seguridad Social, mientras que para las Entidades Locales se espera prácticamente un equilibrio presupuestario (-0,1% del PIB). Estas previsiones de déficit público están muy alejadas de las de la Comisión Europea, que avanza para España un déficit que supera el -12% del PIB en 2020 y que se corrige levemente en 2021 hasta el -9,6% del PIB.

CUADRO 1

Déficit público y Deuda pública en España

%PIB

| | 2019 | 2020 | 2021 |
|-------------------------------|------|-------|-------|
| Déficit público de las AA.PP. | -2,8 | -11,3 | -7,7 |
| Administración Central | -1,2 | -6,6 | -5,2 |
| Comunidades Autónomas | -0,6 | -0,6 | -1,1 |
| Entidades Locales | 0,3 | 0,0 | -0,1 |
| Seguridad Social | -1,3 | -4,1 | -1,3 |
| Deuda pública | 95,5 | 118,8 | 117,4 |

Fuente: Informe Económico y Financiero de los PGE-2021.



En este escenario económico, y con una situación de partida de las finanzas públicas delicada, **el Gobierno ha presentado unos Presupuestos de gasto especialmente expansivos y una subida de impuestos que recae principalmente sobre las empresas, lo que agrava el problema del desequilibrio presupuestario en el futuro**, a no ser que se comience a pensar en una estrategia fiscal, a medio y largo plazo, para reconducir el déficit y la deuda pública por la vía de la mejora del gasto público.

Se aprovecha el hecho excepcional de la suspensión de reglas fiscales en el ámbito europeo para 2020 y 2021 y la llegada de los fondos europeos de tal forma que se incrementa el **gasto público de las Administraciones Públicas (AA.PP.) hasta un entorno cercano al 50%**, una clara muestra del incremento del peso del sector público en nuestra economía. El problema es que las experiencias del pasado evidencian las dificultades de contener el gasto público una vez se ha expandido, lo que aumenta la vulnerabilidad de nuestras finanzas públicas a futuro.

En el Proyecto de los Presupuestos Generales del Estado para 2021 (PGE-2021) se **presenta un cuantioso aumento del gasto público** que está condicionado por una sobrefinanciación del subsector Estado a otros subsectores como son la Seguridad Social y el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), así como las Administraciones Territoriales, **necesidad financiera que se genera tanto por el impacto de la crisis como por los nuevos compromisos de gasto sobre la política social.**

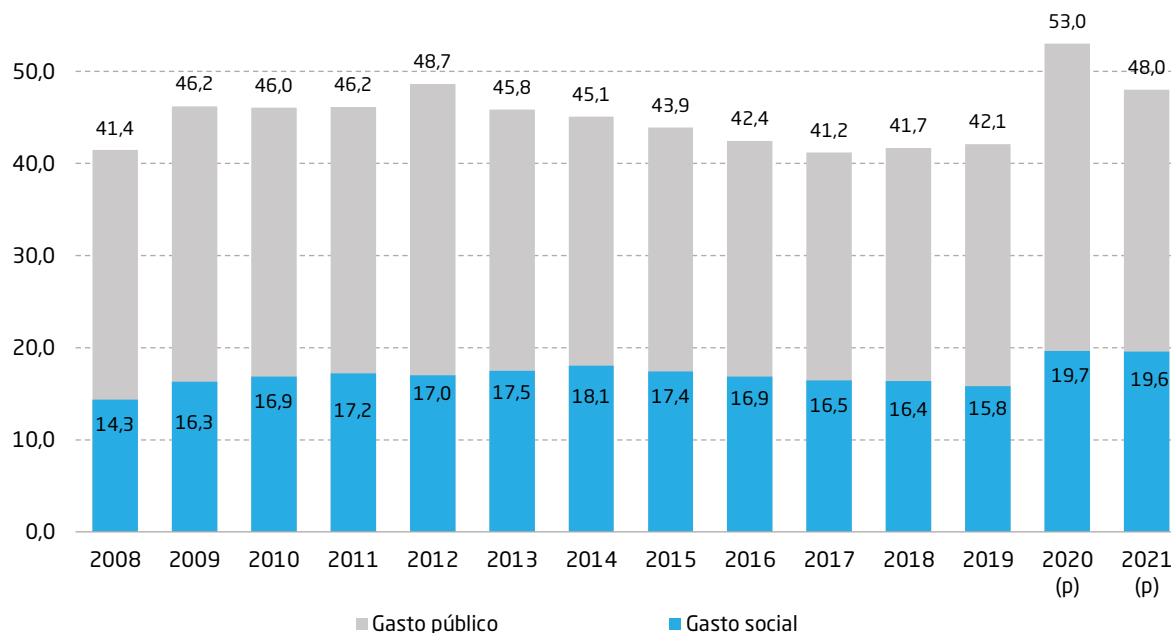
Esta expansión de la política presupuestaria se observa, igualmente, una vez que se descuenta la financiación excepcional de los fondos comunitarios, presentando claros **elementos de aumento del gasto estructural** que compromete, en mayor medida, la sostenibilidad de las finanzas públicas. Entre otras, se ha de **destacar el incremento de las políticas de gasto orientadas a reforzar el Estado de Bienestar** como el sistema de **dependencia (32,1%)**, el **Ingreso Mínimo Vital (101,1%)** y el **acceso a la vivienda de colectivos desfavorecidos (25,2%)**.

De igual forma, **la pretensión del Gobierno de que determinados colectivos, como son los empleados públicos y los pensionistas, no pierdan poder adquisitivo, con una actualización conforme a la inflación prevista del 0,9%, tiene que contextualizarse en lo acontecido en el 2020.** En este periodo ya se ha producido un aumento del 0,9% de las pensiones y del 2,0% del sueldo de los empleados públicos, variaciones que son superiores a la evolución de la inflación, que mantuvo una tendencia negativa y se situó, en términos interanuales, en el -0,9% en octubre de 2020. Esto es una ganancia de poder adquisitivo de ambos colectivos que se ve acelerada en los PGE-2021, en un contexto de crisis de la actividad económica y de desequilibrio de las cuentas públicas. Por su parte, esta indiciación de los salarios y de las pensiones públicas supone un riesgo de que estas subidas puedan condicionar negativamente la negociación colectiva para 2021.



GRÁFICO 1

Gasto público total y gasto social (% PIB)

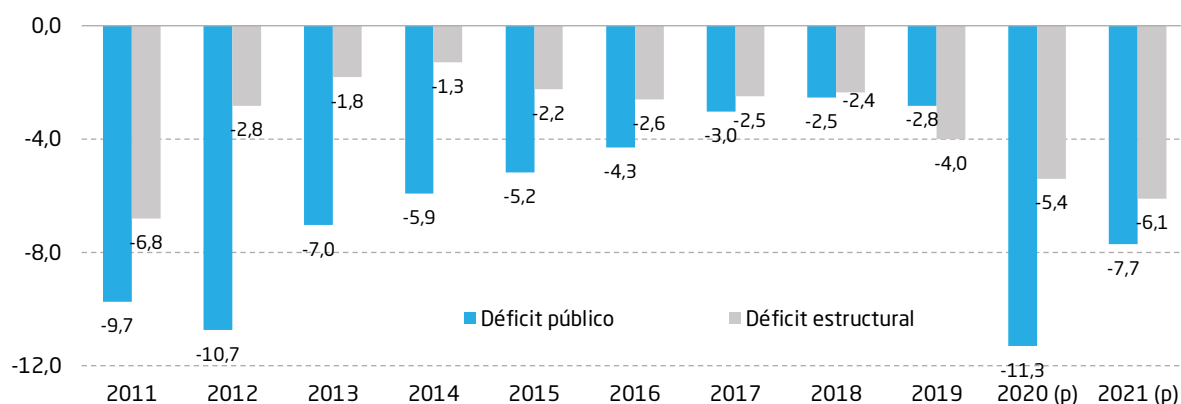


Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos (IEE) a partir de los datos del Ministerio de Hacienda.

El gasto social de las AA.PP. en 2021 consolida su brecha respecto a la evolución del PIB nominal, por lo que su peso se mantiene en máximos históricos, cercanos al 20% del PIB e incluso podría subir todavía más, si el escenario de recuperación no se cumple (sobre todo en desempleo). **La clave en este ámbito es hasta qué punto se está volviendo estructural, lo que podría hipotecar la consolidación fiscal de las finanzas públicas. Así, el déficit estructural aumenta, hecho que no es algo nuevo, sino que ya era de una cuantía relevante antes de la crisis (-4,0% del PIB en 2019, según el Gobierno) y que puede superar el -6% del PIB en 2021 según el Plan Presupuestario.** En su último informe, el Fondo Monetario Internacional (FMI) ha empeorado el saldo estructural de la economía española en 2020, estimando un porcentaje del PIB que supera el -7%, pero lo corrige en 2021 hasta el entorno del -4%. La Comisión Europea lo sitúa en el -6% del PIB en 2020 y lo estabiliza en esta cifra en 2021. Más allá de su estimación exacta, que no es directamente observable, **cabe señalar la elevada cuantía del déficit estructural, que refleja, por un lado, la política expansiva en gasto que se está llevando a cabo desde 2019 y, por otro, lo aconsejable que sería apostar por un plan de consolidación fiscal creíble y preciso, tal y como apunta el Banco de España.**

GRÁFICO 2

Déficit público nominal y déficit público estructural en España
(% PIB)

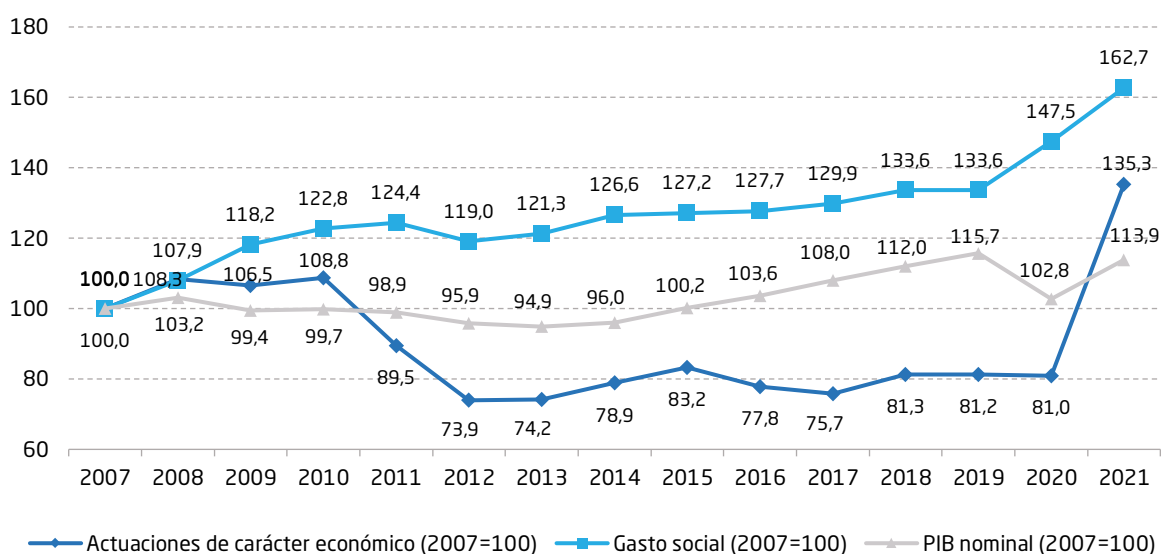


Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos (IEE) a partir del Ministerio de Hacienda.

La importancia de la sobrefinanciación de los fondos europeos sobre las partidas del Presupuesto total se concentra en las actuaciones de carácter económico como son comercio, turismo y pymes (57,8% sobre el gasto total en esta partida); industria y energía (50,4%); I+D+i y digitalización (41,4%); infraestructuras (40,7%); y otras actuaciones de carácter económico (40,2%). Ahora bien, aunque en términos agregados el peso de los fondos en las actuaciones de carácter social es menos significativo, se ha de destacar la aportación específica de estos sobre las políticas sociales de acceso a la vivienda y fomento de la edificación (73,3% sobre el gasto total en esta partida), sanidad (57,9%), educación (36,8%), servicios sociales y de promoción social (22,4%), cultura (17,4%) y fomento del empleo (16,1%).

GRÁFICO 3

Gasto en Actuaciones de carácter económico, gasto social y PIB
(gasto cap. I a VIII) (índice 2007=100)



Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos (IEE) a partir del Ministerio de Hacienda.



Este notable incremento del gasto en 2021 viene apoyado en unas estimaciones de ingresos que resultan muy voluntaristas. La recaudación tributaria prevista para 2021 es un 4,4% superior a la que se produjo en el año 2019, cuando el PIB nominal en 2021, aun con las previsiones del Gobierno, sería aproximadamente un 1,6% inferior al de 2019. De este modo, la presión fiscal (ingresos fiscales sobre PIB), que alcanza un máximo del 37,7% en 2020, se reduce algo en 2021, hasta el 36,8%, pero sigue siendo superior al 35,4% de 2019. Además, **las empresas soportan, en buena parte, el aumento de impuestos**, con la consiguiente pérdida de competitividad derivada del aumento de sus costes fiscales, como se puede apreciar con más detalle en el apartado de valoración de los ingresos.

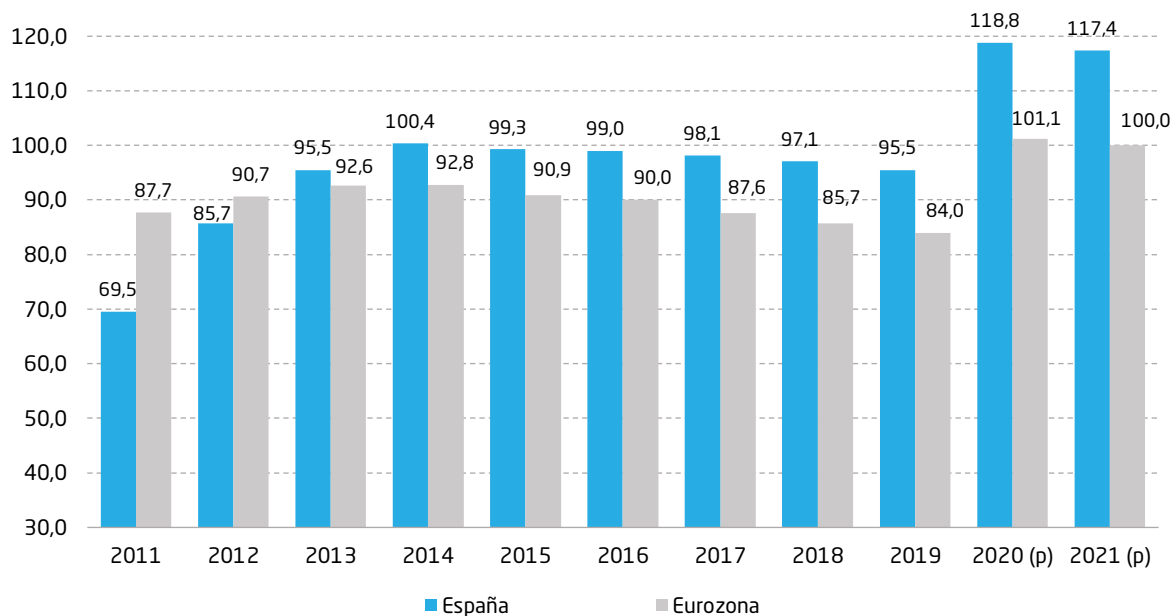
Se ha realizado un ejercicio de estimación en el que, aun dando por hecho que se va a producir un incremento de la recaudación de 6.000 millones de euros por las medidas fiscales, en el mejor escenario los ingresos tributarios estarían sobrevalorados en un orden mínimo de un punto de PIB.

La recesión y la expansión del gasto elevan la deuda pública en 2020 hasta máximos históricos del 118,8% del PIB, según el Gobierno, y apenas se reduce esta ratio en 2021. Por lo tanto, España, que tenía una deuda superior a la media de la eurozona desde 2013, amplía esta brecha positiva en 2020 y 2021. **Si se atiende a las previsiones de la Comisión Europea, esta ratio se eleva al 120,3% del PIB en 2020, manteniéndose por encima del 120% del PIB en 2021 y 2022.** El Gobierno confía en que el escenario de tipos de interés bajos va a permanecer mucho tiempo, pero, aun cuando sea así, si el ciclo económico de recuperación no acompaña o si emergen potenciales turbulencias en los mercados financieros, la prima de riesgo se puede disparar. En consecuencia, España se puede poner de nuevo en el punto de mira internacional por la posibilidad de dificultades para devolver el pago de la deuda. Además, este incremento del coste de la financiación de la deuda de las Administraciones Públicas se podría trasladar a la financiación del sector privado, empresas y familias, limitando el crecimiento económico. Y, por último, y de cara al futuro, este elevado grado de apalancamiento reduce el margen para llevar a cabo una política fiscal expansiva en próximas recesiones.



GRÁFICO 4

Deuda Pública en España y en la eurozona (% PIB)



Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos (IEE) a partir de los datos del Ministerio de Hacienda y del FMI para la eurozona.

La AIREF ha alertado de este comportamiento de la deuda pública y de sus implicaciones a futuro. Las simulaciones de la AIREF estiman que «en un escenario de corrección anual del déficit de 0,5 puntos de PIB desde 2021 hasta alcanzar un superávit primario del 2%, se estima que **regresar al nivel de deuda del 95,5% del PIB registrado a finales del año 2019 requerirá, al menos, dos décadas.** En contraste con los escenarios proyectados por la AIREF previos a la crisis, donde el nivel del 60% se alcanzaba en torno al año 2035, no se proyecta alcanzar dicho límite antes del año 2050, aun manteniendo el equilibrio presupuestario». **El Banco de España también ha realizado unas simulaciones en las que concluye que, en ausencia de medidas de consolidación presupuestaria, la deuda pública podría situarse en valores cercanos al 130% del PIB en los próximos 15 años.**

En un estudio reciente del IEE¹ se destaca la **prioridad de volver a la ortodoxia económica y fiscal para garantizar que la deuda pública se sitúe en un nivel sostenible**, mediante un renovado impulso reformista que incremente el crecimiento potencial de la economía, así como a través de una consolidación fiscal que proyecte una senda creíble de reducción de déficits fiscales. No obstante, debe hacerse preservando, en la mayor medida posible, el crecimiento económico. Los últimos estudios muestran que **los procesos de consolidación fiscal que se realizan a través de la mejora de la eficiencia y de la contención del gasto público son menos lesivos para el crecimiento y se perciben durante mucho menos tiempo que cuando la**

¹ INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS (2019), «La deuda pública en España. Implicaciones sobre la política económica», *Colección Informes*. Diciembre.

consolidación fiscal se acomete por la vía del incremento de los impuestos, puesto que esta última tiene una mayor incidencia negativa sobre la inversión privada y la confianza de los agentes, extendiéndose sus efectos negativos durante varios años.

En definitiva, **si ya de partida la situación de las finanzas públicas en España era delicada, la presentación de los Presupuestos para 2021 no deja margen para un diagnóstico mejor. Más bien lo contrario.** La generación de abultados déficits públicos por el incremento del gasto corriente, en un contexto de crisis económica tan intensa como la actual, junto con la acumulación de elevados stocks de deuda pública, van a suscitar en los diferentes agentes económicos unas expectativas de mayores subidas de impuestos, adicionales a las ya realizadas, o de fuerte ajuste del gasto a futuro. Es decir, se genera una menor confianza, porque ambos factores van a condicionar las decisiones de consumo e inversión de todos los agentes económicos.

La confianza es una de las claves para salir de cualquier crisis, y esa confianza se gana con medidas racionales, responsables, coherentes y con visión a largo plazo, algo de lo que estos Presupuestos carecen. Hubiese sido más racional, por ejemplo, **no aumentar los impuestos a las empresas** en un contexto donde muchas de ellas, sobre todo las pequeñas, están desapareciendo. También hubiera sido más responsable **concentrar el incremento del gasto en partidas destinadas a la gestión de la crisis para familias y empresas.** En las partidas que haya aumento de gasto hay que **incorporar mejoras de eficiencia** para alcanzar los fines previstos y evitar situaciones de aumento del mismo que, más que alcanzar a los beneficiarios pretendidos, producen potenciales ineficiencias de gestión. En un contexto de crisis, **tampoco parece coherente gastar en todos los frentes, sino que es mejor seleccionar aquellos objetivos prioritarios.** Y, por último, sería conveniente diseñar unos Presupuestos pensando también en sus consecuencias futuras sobre la estabilidad macroeconómica de la economía española. **En este contexto, si antes ya estaba pendiente una reforma de la eficiencia del sector público, las cifras de déficit y stock de deuda que nos van a dejar estos Presupuestos lo hacen todavía más evidente y necesario.**

Nuestra pertenencia a Europa hace que, aunque se haya interrumpido el cumplimiento de las normas fiscales en 2020 y 2021, continúe vigente nuestro compromiso con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Por lo tanto, en 2022, Europa volverá a exigir, de una manera gradual, la reconducción de nuestras cuentas públicas al proceso de consolidación presupuestaria, siempre y cuando la recuperación de la economía española se consolide. Sin duda, la corrección de este desequilibrio ha sido, y es, uno de los grandes retos a los que se enfrenta la economía española.



2. Unas previsiones económicas optimistas

Los Presupuestos de 2021 se contextualizan en un escenario de una profunda crisis económica ocasionada por la crisis sanitaria derivada de la COVID-19. Como estamos viendo en la recta final de 2020, el punto de partida todavía es bastante negativo, tanto en lo sanitario como en lo económico. El surgimiento de nuevos rebrotes y el aumento de casos diarios no nos permiten ser optimistas respecto a los próximos meses en lo que respecta a la situación sanitaria, por lo que **las medidas restrictivas a la movilidad y a la actividad económica seguirán estando presentes en muchos municipios y sectores. En esta situación, el cuarto trimestre será peor de lo inicialmente estimado y, por ello, las previsiones económicas continúan revisándose a la baja para 2020 y, consecuentemente, para 2021.**

CUADRO 2

Escenario macroeconómico de los PGE-2021 (Tasas de variación interanual)

| | 2020 | 2021 | |
|--------------------------------------|--------------|------------|-------------|
| | | inercial | con PRTR* |
| PIB | -11,2 | 7,2 | 9,8 |
| Consumo Hogares e ISFLSH | -12,6 | 8,3 | 10,7 |
| Consumo AA.PP. | 6,3 | 0,5 | 2,6 |
| Formación Bruta de Capital | -17,5 | 6,9 | 14,2 |
| Demanda Nacional | -9,7 | 6,1 | 9,3 |
| Saldo Exterior | -1,5 | 1,1 | 0,5 |
| Exportaciones | -22,7 | 11,7 | 18,0 |
| Importaciones | -20,0 | 8,6 | 17,1 |
| Deflactor del PIB | 0,0 | 0,9 | 0,9 |
| PIB a precios corrientes | -11,2 | 8,1 | 10,8 |
| Mercado de trabajo | | | |
| Empleo (CNac) | -8,4 | 5,6 | 7,2 |
| Tasa de paro (%) | 17,1 | 16,9 | 16,3 |
| Productividad | -3,1 | 1,5 | 2,5 |
| Remuneración por asalariado | 2,3 | 0,4 | 0,4 |
| Coste laboral unitario | 5,6 | -1,1 | -2,0 |
| Sector Exterior | | | |
| Balanza por cuenta corriente (% PIB) | 1,0 | 1,9 | 0,8 |
| Sector Público | | | |
| Déficit público (% PIB) | -11,3 | -7,7 | |

* Incluyendo el impacto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

Por todo ello, **el escenario macroeconómico elaborado por el Ejecutivo para acompañar a los PGE-2021 podría calificarse como claramente optimista**; incluso en su previsión de crecimiento inercial del PIB (7,2%) se encuentra en el rango más elevado de previsiones. Más aún en la que corresponde al crecimiento incluyendo el impacto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (9,8%), ya que supone una disponibilidad y una ejecución inmediatas de las ayudas (algo que resulta complicado) y un impacto muy rápido y notablemente significativo sobre el crecimiento de la actividad de estas.

Respecto a la evolución del mercado laboral, hay que tener en cuenta que, durante 2020, tanto la caída del empleo como el incremento de la tasa de paro, van a estar muy contenidos por el recurso a los ERTE con respecto a lo que habría ocurrido de no existir esta medida. Las previsiones del Gobierno estiman un avance de la ocupación del 7,2% en 2021 y una tasa de paro del 16,3% en su escenario más favorable, que resulta bastante optimista, ya que supondría la reabsorción de todos los trabajadores en ERTE y un descenso adicional del número de parados. Nuestras previsiones apuntan a que **la tasa de paro será superior en 2020 a la estimada por el Gobierno y continuará aumentando en 2021**, en la medida en que el mercado laboral no logre reincorporar a los trabajadores en ERTE dado que la situación económica no será tan favorable. También la Comisión Europea, en su recién publicado informe de previsiones de otoño, avanza una tasa de paro del 16,7% para 2020 y del 17,9% para 2021.

En la evolución de la economía en 2021 serán determinantes, por un lado, la evolución de la pandemia y, por otro, el impulso que realmente pueda proporcionar el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, ambos todavía sujetos a una elevada incertidumbre y donde predominan los riesgos a la baja, por lo que **el Gobierno debería ser mucho más prudente con sus previsiones de ingresos, ya que podrían no cumplirse**, sobre todo considerando los niveles de déficit y de deuda pública de los que partimos.

Incluso la AIREF, aunque avala el escenario macroeconómico presentado, alerta de los riesgos vinculados a un contexto de extrema incertidumbre y señala que las previsiones de crecimiento del Gobierno se encuentran en el rango superior de los escenarios previstos por la Autoridad Independiente. Ante la incertidumbre existente, la AIREF recomienda que **«las previsiones fiscales se hagan con la cautela necesaria para contemplar la posibilidad de que se materialicen escenarios más adversos que el del Gobierno»**.

La revisión a la baja de las previsiones de crecimiento se observa en el Panel de Previsiones publicado por Funcas en el mes de septiembre, donde 14 panelistas, además del IEE, han revisado a la baja su previsión respecto a la realizada en julio. La previsión de consenso de crecimiento del PIB para 2020 se reduce hasta el -12% desde el -10,8% del Panel anterior. La mayoría de los panelistas han realizado sus previsiones con la hipótesis de que en lo que queda de año habrá rebotes, tal y como está ocurriendo, pero no será necesario volver a recurrir a un confinamiento total, aunque puede haber confinamientos de carácter local. **La previsión de consenso para el crecimiento del PIB en 2021 se sitúa en el 7,3%. También el FMI y la Comisión Europea ven un crecimiento menor al previsto por el Ejecutivo para 2021, con un 7,2% y un 5,4%, respectivamente.**



En estas circunstancias **sería deseable que las previsiones del Gobierno contemplasen un escenario más prudente y realista donde la actividad se viera recortada ante una peor evolución de la pandemia y un aumento de las restricciones**, lo que resulta probable en estos momentos. En este sentido, el Banco de España, en su informe de previsiones de septiembre, formula dos escenarios para el cuarto trimestre de 2020 que condicionan el punto de partida de 2021 y que resultan en unos crecimientos, para el próximo año, del 7,3% en el escenario más optimista y de un 4,2% en el escenario donde la incidencia de la pandemia es más prolongada. Además, **el Banco de España señala que los efectos sobre el mercado de trabajo y sobre las cuentas públicas serán prolongados en el tiempo y que podrían materializarse en escenarios aún más negativos**, ya que los riesgos están orientados a la baja fundamentalmente.

3. Se consolida un mayor nivel de gasto público estructural

Los PGE-2021 presentan una previsión de gastos que deberían responder tanto a la necesidad del momento del ciclo de la actividad económica marcada por la pandemia de la COVID-19 y las **medidas de apoyo a hogares y empresas**, como a **la necesidad de salvaguardar la sostenibilidad futura de las cuentas públicas a través de la mejora de la capacidad de crecimiento potencial y resiliencia de la economía** española ante los desequilibrios y retos que se presentarán durante los próximos años. De la consecución de este equilibrio radica la importancia de la programación presupuestaria en este ejercicio.

El **mayor margen presupuestario** que permite la activación de la cláusula general de salvaguarda del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, así como las medidas excepcionales de política monetaria referentes a las compras de activos de deuda pública por parte del Banco Central Europeo (BCE) y, en especial, la financiación adicional que aporta el Plan Europeo de Recuperación, Transformación y Resiliencia, **deberían tenerse en cuenta por su carácter temporal a la hora de programar las distintas partidas del gasto dentro de los Presupuestos. Es preciso que en estos momentos se sea especialmente selectivo en las políticas de gasto** que se orientan hacia el mantenimiento de las rentas de hogares y empresas, y, a su vez, es prioritario que estas políticas de apoyo a corto plazo se vayan sustituyendo por aquellas que fomentan el crecimiento y la competitividad de la economía española.

También es prioritario que se asignen los mayores aumentos de los créditos presupuestarios hacia aquellos componentes que permiten la consecución de estos objetivos, evitando la discrecionalidad en la asignación de estos recursos adicionales hacia elementos que comprometan bien la eficiencia del gasto público, o bien nuestro déficit estructural. **No es incompatible responder, en este contexto económico de crisis, a la demanda social y al apoyo de la transformación estructural que requiere nuestro tejido empresarial mediante una política de gasto expansiva con una mejora de la calidad y eficiencia de la misma, entre otras formas, a través de una mejora de la colaboración público-privada o mediante una mayor externalización de los servicios públicos.** Es más, esta acción conjunta debe convertirse en una prioridad, puesto que permite los recursos convenientes para la consecución de estos objeti-



vos sin requerir de unos mayores niveles de presión fiscal. Tal y como se presentará a continuación, estos criterios no se han tenido en cuenta a la hora de elaborar los PGE-2021.

El gasto público total está condicionado por una sobrefinanciación del subsector Estado a otros subsectores como son la Seguridad Social y el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), así como las Administraciones Territoriales, necesidad financiera que se genera tanto por el impacto de la crisis como por los nuevos compromisos de gasto sobre la política social que amplían el gasto estructural. Esta expansión del gasto corriente no puede justificarse por los recursos procedentes de los fondos europeos, ya que, por su naturaleza, no deben emplearse en la financiación del gasto corriente.

Las importantes transferencias del Estado reflejan un **problema de adecuación estructural entre ingresos y gastos de cada una de las unidades de destino de estos fondos que implica, en particular para las AA.TT., una mayor corresponsabilidad del gasto** por parte de las mismas, siendo este criterio imprescindible para no aumentar adicionalmente el déficit público. El aumento de las transferencias a las AA.TT., con respecto al Presupuesto inicial de 2020, se sitúa en el 40,3% y el de la Seguridad Social en el 83%.

En cuanto a la expansión de la política presupuestaria, **el fuerte aumento del gasto discrecional que se muestra en los PGE-2021**, una vez que se descuenta la financiación excepcional de los fondos comunitarios, presenta **claros elementos de aumento del gasto estructural que compromete, en mayor medida, la sostenibilidad de las finanzas públicas.**

En cuanto a la **calidad del gasto**, se ha producido **un claro aumento del mismo en operaciones en capital en los PGE-2021**, que se ve, en su mayor parte, soportado por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y por el instrumento REACT-EU. Ahora bien, **sin contar con estos instrumentos comunitarios**, se ha de señalar que **los niveles de inversión pública caen con respecto al ejercicio presupuestario anterior, debido a la caída del gasto en infraestructuras.**

Esta situación no se reproduce en el caso del gasto corriente no comprometido que se aplica a determinadas políticas de carácter social donde, a pesar de que los fondos comunitarios aportan un significativo porcentaje para su financiación, el crecimiento del gasto corriente es elevado por parte del Estado. De igual forma, **optimizar el gasto en transferencias de capital, dado el grado de descentralización del mismo, supone redoblar los esfuerzos en la gobernanza de este tipo de instrumentos y mejorar los mecanismos de colaboración público-privada para que el efecto multiplicador sobre la actividad económica sea el mayor posible. En este punto, se ha de resaltar que las transferencias de capital que llegan directamente al sector empresarial son tan solo el 9,8% del total de los fondos comunitarios.**



RECUADRO 1

La búsqueda conveniente de la eficiencia del gasto público en los PGE-2021

España tiene la necesidad de acometer un proceso de consolidación fiscal, que no debe hacerse por la vía del incremento de los impuestos, puesto que perjudicaría el crecimiento de la actividad y del empleo, sino mediante la mejora de la eficiencia en el gasto público. En el actual contexto económico, dadas las múltiples necesidades que tiene que cubrir la política presupuestaria y la insuficiencia de los recursos presentes y futuros para la financiación de estas, es prioritario conocer si los niveles de bienestar de nuestra sociedad se pueden alcanzar con una menor utilización de los recursos públicos (con el consiguiente menor endeudamiento), o si el uso de los mismos puede mejorar las prestaciones actuales. **Este es un debate que debe centrar la atención pública, pudiendo ser considerado una de las prioridades de política económica.**

Para este fin, desde el IEE² se ha desarrollado un indicador sintético propio, al que se ha denominado Índice IEE de eficiencia del gasto público, construido a partir de relevantes indicadores internacionales, donde cada uno de ellos evalúa una serie de aspectos del sector público. El indicador se ha elaborado para los 36 países que integran la OCDE, y del análisis de sus resultados se puede señalar que nuestro país tiene un notable margen de mejora en lo que a la eficiencia del gasto público se refiere, en concreto un 14%, para situarnos en los niveles del promedio de la OCDE y hasta un 66% si el propósito fuese alcanzar al país que presenta las mejores prácticas. Por lo tanto, **si en España se lograra que la eficiencia del gasto público fuera similar a la de la media de la OCDE, podríamos provisionar los mismos servicios públicos actuales con un 14% menos de gasto, esto es, según los PGE-2021, unos 58.000 millones de euros, y los ahorros podrían ser mayores si no homologáramos a las mejores prácticas.**

Como consideración general **es necesario reforzar todos los mecanismos de evaluación de la eficiencia del gasto público** a través de la generalización de la evaluación coste-beneficio en todos los ámbitos de la Administración Pública, mediante ejercicios de *benchmarking*, tanto nacionales como internacionales, la supresión de duplicidades y la reducción de la Administración paralela. Además, **es imprescindible buscar una mayor colaboración público-privada, ya que se produce una evidente relación positiva entre la mejora de la eficiencia del gasto público y un mayor porcentaje de gasto público externalizado.**

Existen **áreas de mejora evidentes en la eficiencia del gasto** como son la **educación, las políticas activas de empleo o la prestación de servicios por Entidades Locales.** De igual forma, pueden extenderse **buenas prácticas como la digitalización de determinadas Administraciones y la gestión de la sanidad en determinadas CC.AA. en las que se constata que mediante la gestión privada de hospitales se logra un ahorro de costes próximo al 30% frente a los de gestión totalmente pública.** En países como Alemania, Holanda y Finlandia una **mejor evaluación de los empleados del sector público y la implementación de la retribución por objetivos** han permitido mejorar el rendimiento de los mismos. La mejor coordinación entre entidades permitiría favorecer las **prestaciones del Servicios Público de Empleo (SEPE).** También se podría mejorar la eficiencia a través de la **reducción de la Administración paralela**, es decir, racionalizar organismos públicos que operan bajo un escaso control.

² INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS (2020), «Eficiencia del gasto público. Medición y propuestas de mejora», *Informe de Opinión*. Febrero.



La **previsión de gastos no financieros del Presupuesto consolidado** (es decir, del Presupuesto que integra al Estado, a la Seguridad Social, a los Organismos Autónomos y a otros entes públicos de la Administración Central del Estado) **asciende a 416.496 millones de euros, aumentando un 17,5%** con respecto al Presupuesto base de 2020. **Si a este capítulo le sumamos las partidas de gasto por operaciones financieras, el gasto total se eleva a 550.484 millones de euros, esto es, un 19,4% superior a lo presupuestado** en el ejercicio anterior. **Si se excluyen los 26.634 millones de euros del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, el total del Presupuesto consolidado aumenta un 13,6%, mientras que el total de operaciones no financieras presenta un crecimiento del 10%.**

CUADRO 3

Racionalización y calidad del gasto en los Presupuestos consolidados (Variación sobre el año anterior en %)

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 ^(p) |
|--|-------|------|-------|-------|------|------|------|-------|------|------|------|-------|---------------------|
| RACIONALIZACIÓN DEL GASTO^(a) | | | | | | | | | | | | | |
| PIB nominal | -3,6 | 0,3 | -0,8 | -3,1 | -1,0 | 1,2 | 4,4 | 3,4 | 4,3 | 3,6 | 3,4 | -11,2 | 10,8 |
| Gasto no financiero | 5,1 | 8,5 | -9,9 | 0,5 | 3,2 | 1,8 | 0,5 | -0,3 | 1,3 | 3,0 | 0,0 | 8,1 | 17,5 |
| Diferencia | -8,7 | -8,2 | 9,1 | -3,6 | -4,3 | -0,6 | 3,9 | 3,7 | 3,1 | 0,7 | 3,4 | -19,3 | -6,7 |
| CALIDAD DEL GASTO^(b) | | | | | | | | | | | | | |
| Gasto de capital | 3,0 | 10,7 | -33,6 | -29,7 | 5,6 | 8,9 | 10,8 | -10,8 | 10,4 | 6,0 | 0,0 | -2,8 | 138,3 |
| Gasto corriente | 5,25 | 8,2 | -7,5 | 2,5 | 3,1 | 1,5 | 0,0 | 0,3 | 0,9 | 2,9 | 0,0 | 8,7 | 11,3 |
| Diferencia | -2,25 | 2,4 | -26,1 | -32,2 | 2,5 | 7,4 | 10,8 | -11,1 | 9,5 | 3,1 | 0,0 | -11,5 | 127,0 |

(p) Previsión del Gobierno.

(a) La diferencia entre el crecimiento del PIB nominal y el gasto no financiero es un indicador del carácter expansivo o contractivo del gasto, siendo más expansivo cuanto menor es dicha diferencia.

(b) La diferencia entre el crecimiento del gasto de capital y el corriente es un indicador cualitativo de la estructura del gasto público, siendo mejor para el crecimiento económico a largo plazo cuanto más positiva sea dicha diferencia.

Fuente: Informe Económico y Financiero de los PGE-2021.

Tal y como se observa en los Cuadros 3 y 4, atendiendo a la diferencia entre la previsión de PIB nominal contemplada en el cuadro macroeconómico del Gobierno (10,8%) y el aumento del gasto no financiero de los Presupuestos consolidados (17,5%) se advierte el **considerable carácter expansivo de los PGE-2021**. Asimismo, es posible evaluar la **calidad del gasto público** a través de la diferencia entre la variación del gasto de capital y la del gasto corriente del ejercicio. En este ámbito se produce una **importante mejora de la calidad del gasto en relación con el pasado ejercicio, propiciada por la participación de los fondos comunitarios** en la partida de inversiones reales y transferencias de capital. **Si se descuenta este efecto, apenas se produce diferencia entre el crecimiento de ambos componentes del gasto no financiero, lo que muestra la relevancia de la orientación y el destino de estos fondos europeos para las cuentas públicas.**

Dentro de los Presupuestos consolidados, el **grado de discrecionalidad de la política de gasto por parte del Gobierno** se puede analizar a través de su asignación entre las distintas partidas que conforman **el Presupuesto del Estado**. Estos créditos presupuestarios suponen,



aproximadamente, el 46% del total del Presupuesto consolidado. Pues bien, el Presupuesto no financiero del Estado asciende, en 2021, a 194.457 millones de euros, una vez realizados los ajustes correspondientes a la atención de los gastos derivados del sistema de financiación de las CC.AA. y EE.LL. Esta cuantía se sitúa algo por debajo del límite de gasto no financiero aprobado para este ejercicio (196.097 millones de euros) y registra un aumento con respecto al ejercicio anterior del 52,4% en términos homogéneos.

El cuantioso incremento del gasto de este subsector dentro de los Presupuestos se explica tanto por la aportación que proviene de los **fondos europeos** (en torno a los 27.000 millones de euros) como por las **aportaciones adicionales que realiza el Estado a la Seguridad Social, al Servicio Público de Empleo y a las CC.AA.** al asumir la mitad del déficit que les correspondería a estas Administraciones (aproximadamente 32.000 millones de euros) y que responde a la crisis de la COVID-19. **Si se eliminan ambos efectos, el Presupuesto del Estado se situaría en el entorno de los 136.000 millones de euros y aumentaría, en términos homogéneos con el año anterior, un 6,6%.**

Considerando tan solo el efecto de los fondos comunitarios, el aumento del gasto del Presupuesto del Estado se situaría en el 31,6% con respecto al ejercicio anterior. De igual forma, si se atienden a los compromisos generados y que hacen referencia, entre otros, a los intereses de la deuda, las pensiones de las clases pasivas, las aportaciones del mutualismo administrativo, los créditos derivados de la centralización de contratos, las transferencias a la UE, los órganos constitucionales, los fondos de compensación interterritorial y otros gastos de los entes territoriales, **la capacidad de financiación de los distintos ministerios se reduce hasta un tercio del total de gasto no financiero, esto es, unos 45.200 millones de euros. Esta partida aumenta un 6,2% con respecto al ejercicio anterior.**

En cuanto a **la clasificación económica del gasto público de los Presupuestos consolidados** se ha de resaltar el **aumento** de las partidas correspondientes a las **transferencias corrientes (12,8%) y de capital (228,8%)** hacia otros agentes públicos y privados y las correspondientes a las adquisiciones de **activos financieros (57,7%)**. Estas partidas se ven claramente **afectadas** por la provisión de recursos provenientes de los **fondos comunitarios**, así como por la necesidad de aportación de recursos adicionales por parte del Estado para financiar las **necesidades de las Administraciones Territoriales y la Seguridad Social** derivadas tanto de la crisis de la COVID-19 como de nuevas prestaciones. De hecho, **estas variaciones se reducen hasta el 11,3% y el 11,0% en el caso de las transferencias corrientes y de capital y hasta el 2,6% en el caso de los activos financieros.**



CUADRO 4

Presupuesto consolidado de gastos del Estado, Organismos Autónomos, Seguridad Social y Entes Públicos

| | Presupuesto inicial 2020 | | 2021 | | Var. | Aportación UE | | Var.* |
|-----------------------------------|--------------------------|-------------|----------------|-------------|--------------|-----------------|-------------|-------------|
| | Importe | %PIB | Importe | %PIB | % | Importe | %** | % |
| OPERACIONES CORRIENTES | 335.453 | 30,3 | 373.267 | 30,5 | 11,3 | 5.347,9 | 20,1 | 9,7 |
| I. Gastos de personal | 23.945 | 2,2 | 25.018 | 2,0 | 4,5 | 4,3 | 0,0 | 4,5 |
| II. Compra de bienes y servicios | 8.095 | 0,7 | 9.922 | 0,8 | 22,6 | 1.279,4 | 4,8 | 6,8 |
| III. Gastos financieros | 31.602 | 2,9 | 31.740 | 2,6 | 0,4 | 0,0 | 0,0 | 0,4 |
| IV. Transferencias corrientes | 271.811 | 24,6 | 306.587 | 25,0 | 12,8 | 4.064,2 | 15,3 | 11,3 |
| V. FONDO DE CONTINGENCIA | 2.563 | 0,2 | 3.889 | 0,3 | 51,7 | 0,0 | 0,0 | 51,7 |
| OPERACIONES DE CAPITAL | 16.510 | 1,5 | 39.340 | 3,2 | 138,3 | 21.209,4 | 79,6 | 9,8 |
| VI. Inversiones reales | 7.640 | 0,7 | 10.172 | 0,8 | 33,1 | 1.883,8 | 7,1 | 8,5 |
| VII. Transferencias de capital | 8.870 | 0,8 | 29.168 | 2,4 | 228,8 | 19.325,5 | 72,6 | 11,0 |
| OPERACIONES NO FINANCIERAS | 354.526 | 32,1 | 416.496 | 34,0 | 17,5 | 26.557,3 | 99,7 | 10,0 |
| VIII. Activos financieros | 25.098 | 2,3 | 39.577 | 3,2 | 57,7 | 77,0 | 0,3 | 57,4 |
| IX. Pasivos financieros | 81.416 | 7,4 | 94.411 | 7,7 | 16,0 | 0,0 | 0,0 | 16,0 |
| OPERACIONES FINANCIERAS | 106.514 | 9,6 | 133.988 | 10,9 | 25,8 | 77,0 | 0,3 | 25,7 |
| TOTAL GASTOS | 461.040 | 41,7 | 550.484 | 44,9 | 19,4 | 26.634,3 | | 13,6 |

* Descontado la aportación de los fondos europeos.

** Sobre el total de los fondos europeos.

Fuente: Informe Económico y Financiero de los PGE-2021.

Con respecto a las **transferencias corrientes** es conveniente analizar, con mayor detalle, las correspondientes a los **subsectores del Presupuesto consolidado** como son el **Estado, la Seguridad Social y el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE)**. En cuanto al Presupuesto del Estado, una vez **descontado el efecto de la sobrefinanciación del resto de subsectores y de las Administraciones Territoriales, así como el efecto de los fondos comunitarios, este concepto aumenta un 6,7%** con respecto al ejercicio anterior. Destacan los **aumentos de los créditos asignados al Presupuesto de la UE (20,3%), a la financiación del Ingreso Mínimo Vital (101,1%) y a la dependencia, becas y reducción de cuotas a la Seguridad Social (todos ellos presentan aumentos por encima del 33,0%)**. Las transferencias corrientes del Estado destinadas a las **Administraciones Territoriales**, a través del sistema de financiación, **aumentan un 4,6%** estableciéndose cerca de los 39.500 millones de euros. De estas, aproximadamente el 54% corresponden a las CC.AA. y el resto a las Entidades Locales. **Ahora bien, si a las primeras se les adicionan las nuevas aportaciones de la Administración Central al margen del sistema de financiación para afrontar la crisis de la COVID-19, estos fondos se elevan hasta los 53.018 millones de euros, esto es, un aumento de las transferencias corrientes del Estado a las AA.TT., con respecto al ejercicio anterior, del 40,3%**.



Con respecto a las **transferencias corrientes de la Seguridad Social**, se mantiene como principal partida el gasto por transferencias corrientes en pensiones contributivas, que crece un 3,0%, derivado del aumento del número de pensionistas, la variación de la pensión media y de la revalorización del 0,9%. Se han de destacar los **significativos aumentos de las partidas correspondientes a atención a la dependencia, al Ingreso Mínimo Vital y la destinada a atender el compromiso de la prestación por nacimiento y cuidado del menor**. El compromiso por atender la financiación de estos gastos sociales, junto con los derivados del Pacto de Toledo, ha propiciado que **las transferencias corrientes del Estado hacia la Seguridad Social aumenten cerca de un 83%, totalizando más de 31.100 millones de euros**.

Por último, las **transferencias corrientes del SEPE** presentan **un crecimiento** de esta partida del gasto corriente **del 18,7%**, una vez descontada la financiación europea destinada a las políticas activas de empleo. Dentro de las transferencias corrientes de este subsector, las **prestaciones por desempleo es la partida de gasto más importante, totalizando casi 25.000 millones de euros, un 20,1% más que el crédito asignado en el ejercicio presupuestario anterior**. Se ha de destacar que la **ejecución presupuestaria, hasta septiembre de 2020**, muestra que los **pagos realizados por este concepto ascienden a los 29.650 millones de euros**.

Las **transferencias de capital**, dentro de los Presupuestos consolidados, es **una de las partidas que mayor aumento** registran (**228,8%**) debido a la **financiación que se tiene prevista realizar a través de los fondos extraordinarios del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia**, algo más de dos terceras partes de las transferencias de capital. Si se **elimina este factor**, este **crecimiento** se reduce hasta **el 11,0%**, siendo la **principal partida de gasto** la que se destina a **financiar los costes del sistema eléctrico**, que aumenta un 5,6%, y destacando el **aumento de los créditos destinados a programas de investigación (37,9%) y al Fondo Español de Garantía Agraria (25,1%)**.



RECUADRO 2

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en los PGE-2021

El impacto y la repercusión de la crisis COVID-19 han provocado la adopción de medidas extraordinarias por parte de la Comisión para mitigar los efectos socioeconómicos y sanitarios a los que deben hacer frente los países. Entre las mismas, se ha lanzado la **iniciativa financiera «Next Generation»** cuyo **objetivo es transformar el tejido productivo y capacitar a las economías europeas para afrontar los desafíos futuros**. Junto al Marco Financiero Plurianual 2021-2027, dotado con más de un billón de euros, la iniciativa «Next Generation» **contará con unos 750.000 millones de euros** de los cuales **España** espera recibir, aproximadamente, **140.000 millones distribuidos a través de ayudas directas y préstamos**. Su **desembolso estará sujeto a la condicionalidad** derivada del cumplimiento de las recomendaciones de política económica que la Unión Europea establece en el marco del Semestre Europeo para los Estados miembros.

Los **principales instrumentos de financiación son el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) y el programa REACT-EU**. REACT-EU es un instrumento orientado al corto y medio plazo, como apoyo adicional a los programas FEDER y FSE, que pretende hacer frente a las secuelas de la crisis y promover la transformación digital y tecnológica del tejido productivo y empresarial. Por otro lado, el MRR se centra en la financiación de reformas e inversiones; está más orientado al medio-largo plazo y comparte objetivos con el REACT-EU, en lo que se refiere al impulso de la digitalización, añadiendo la transición ecológica como prioridad para el destino de los recursos. **España recibirá unos 71.000 millones de estos instrumentos en transferencias durante los próximos tres años**.

En los PGE para 2021 se incluyen 26.634 millones de euros con cargo a los fondos de recuperación: 2.436 millones del REACT-EU y 24.198 millones del MRR. El programa **REACT-EU** formará parte, fundamentalmente, de la programación del Ministerio de Sanidad, que los **destinará a la adquisición de vacunas para el conjunto del país, así como a un Plan de reforzamiento de la Atención Primaria y a un Plan de Renovación de Tecnologías Sanitarias** que buscará incrementar la capacidad de respuesta de nuestro sistema sanitario. Por su parte, los **24.198 millones de euros del MRR**, que incluyen los PGE para 2021, **se destinarán a reformas e inversiones que deberían permitir apuntalar la recuperación económica y transitar hacia un sistema productivo más resiliente, sostenible, inclusivo, moderno y cohesionado**.

La **mayor dotación de fondos** se destina al **Ministerio de Transición Ecológica y para el Reto Demográfico**, con la cantidad de 6.805 millones de euros (**25,6% sobre el total**). Se concentran, en este ámbito, actuaciones en el campo de las energías renovables, infraestructuras eléctricas, redes inteligentes y despliegue de almacenamiento. Le sigue, con 4.982 millones (**18,7% sobre el total**), el **Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana**, con actuaciones en rehabilitación de viviendas y movilidad sostenible. En tercer lugar, el **Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (13,7% sobre el total)**, con acciones dirigidas a digitalizar el tejido productivo, impulsar la conectividad y fomentar las competencias digitales.

Destacan, asimismo, las actuaciones de protección y promoción social, con 4.040 millones de euros (15,2% sobre el total), orientadas a reforzar el Estado de Bienestar, y que precisan 1.167 millones para **dependencia**, ayuda y promoción de colectivos vulnerables, 1.651 millones para el **acceso a la vivienda de colectivos desfavorecidos** y 1.194 para la **transformación de las políticas activas de empleo**.

El objetivo fundamental de estos fondos sería el de movilizar el mayor volumen de inversiones públicas y privadas para, por un lado, reparar los daños inmediatos causados por la crisis sanitaria y, por otro,



afrontar los retos, a medio y largo plazo, que marca la agenda europea y que pasan por la descarbonización y digitalización de la economía. Para ello se debería considerar, como **determinante**, que los **recursos se destinen a los proyectos de inversión** necesarios para **elevar** permanentemente el **crecimiento potencial y la competitividad** de la economía **optimizando la ejecución temporal** de los mismos y **garantizando que el empleo de los recursos se realice mediante esquemas de colaboración público-privada que permitan incorporar las mejores capacidades de las empresas**.

Tal y como estima el **Banco de España**, por cada 10.000 M€ acumulados de ejecución temprana de **fondos europeos destinados a gasto de inversión**, el **impacto estimado sobre el nivel del PIB**, durante los próximos dos años, se situaría en el entorno **de tres décimas por año**. Por el contrario, si se destinase ese mismo importe a la financiación de **otros gastos**, el impacto en el aumento sobre el nivel del PIB apenas llegaría, en promedio, a **una décima del PIB por año** durante los próximos dos ejercicios. **Se pierde, en gran medida, el apalancamiento deseado, al financiarse mediante transferencias otros gastos no destinados a la inversión**. Sin duda la inversión privada es el factor por potenciar, ya que cuanto mayor inversión privada se logre movilizar a partir de los fondos europeos, mayor será el efecto sobre la economía, y mayor la recuperación y la transformación de la misma. El propio **Gobierno, en el documento de presentación de los PGE-2021, reconoce que este apalancamiento es del 1,2** y que tendrá un impulso, desde el lado de la oferta, que asciende, aproximadamente, a 2,6 puntos de PIB anuales durante el periodo 2021-2023. **El Instituto de Estudios Económicos**, en su informe «Impacto económico de las medidas adoptadas en el contexto de la presente crisis», estima que estas **ayudas al sector empresarial pueden tener un impacto directo positivo sobre la actividad de hasta 3,2 puntos de PIB**.

| Capítulos | Millones de euros | % sobre el total |
|--|-------------------|------------------|
| I. Gastos de personal | 4,3 | 0,02 |
| II. Gastos corrientes en bienes y servicios | 1.279,4 | 4,80 |
| III. Gastos financieros | 0,0 | 0,00 |
| IV. Transferencias corrientes | 4.064,2 | 15,26 |
| OPERACIONES CORRIENTES | 5.347,9 | 20,08 |
| V. Fondo de contingencia y otros imprevistos | 0,0 | 0,00 |
| VI. Inversiones reales | 1.883,8 | 7,07 |
| VII. Transferencias de capital | 19.325,5 | 72,56 |
| OPERACIONES DE CAPITAL | 21.209,4 | 79,63 |
| GASTOS NO FINANCIEROS | 26.557,3 | 99,71 |
| VIII. Activos financieros | 77,0 | 0,29 |
| TOTAL | 26.634,3 | 100,0 |

Fuente: Informe Económico y Financiero de los PGE-2021.

Pues bien, **atendiendo a la clasificación económica del gasto** de las partidas financiadas con fondos europeos, se observa que un **20%** del **gasto** se realiza en **operaciones corrientes** (5.348 millones de euros) y el **80%** restante en **inversiones reales** (1.884 millones de euros) **y transferencias de capital** (19.325 millones de euros). Atendiendo a este último concepto, los créditos por **transferencias de capital que llegan directamente al sector empresarial** suman un total de 2.614 millones de euros, esto es, el **13,5% del total** de este **capítulo VII** y el **9,8% del total de los fondos comunitarios**.



Por último, dentro de los capítulos de gasto del Presupuesto consolidado, se ha de resaltar el **aumento del 57,7%** de los créditos destinados a la adquisición de **activos financieros**. Estos se sitúan en los 39.577 millones de euros y están condicionados por **una mayor aportación al Fondo de Financiación de las CC.AA.** por un importe de 13.000 millones de euros, de los que **8.000 millones de euros son destinados como anticipo de fondos comunitarios** asociados al instrumento REACT-EU. **Si se descuentan** estas partidas, el capítulo VIII **aumentaría un 2,6%** con respecto al Presupuesto del ejercicio anterior.

Otro de los capítulos de gasto que adquieren especial relevancia en los PGE-2021 es el que hace referencia al capítulo VI: **Inversiones reales**. El Presupuesto consolidado de gastos totaliza 10.172 millones de euros en esta partida, incrementándose un 33,1% con respecto al Presupuesto del ejercicio anterior. A esta cuantía de las inversiones reales habría que adicionar el Presupuesto procedente del Sector Público con Presupuesto estimativo, lo que la situaría en los **19.300 millones de euros, esto es, un 30,2% más que la cuantía inicial presupuestada para 2020**. Los fondos europeos están detrás de esta significativa variación de este capítulo de gasto. **El MRR aporta, aproximadamente, una cuarta parte de la financiación de la inversión pública para 2021. Descontando el efecto de estos fondos, se puede constatar, incluso, una pequeña contracción de la inversión pública del 0,4% en 2021** al reducirse, aproximadamente, un 11,0% la inversión procedente del sector público empresarial y fundacional y sector público administrativo con Presupuesto estimativo. La mayor partida del capítulo VI del gasto se destina a la **inversión en infraestructuras**. Pues bien, en los PGE-2021 totaliza **10.192 millones de euros, esto es, aproximadamente un 20% de incremento** con respecto a la cuantía presupuestada en el año anterior. De este gasto en inversión en infraestructuras se ha de resaltar la **pérdida de peso del mismo dentro del componente de la inversión pública**. De hecho, al igual que el gasto total en inversión pública, **este componente registra una contracción del 5% si se le descuenta la financiación extraordinaria procedente de los fondos comunitarios**.

El análisis de los **Presupuestos consolidados por políticas de gasto**, en sus capítulos de I a VIII, nos aporta un enfoque complementario sobre la política presupuestaria del Gobierno. Lo primero que se ha de destacar es el **porcentaje de gasto** que, de inicio, tiene el Gobierno al no tener capacidad de modificación de estas partidas salvo que se propongan profundos cambios normativos o reformas estructurales. Este gasto afecta a las pensiones y a otras prestaciones económicas, las prestaciones por desempleo, las transferencias de otras Administraciones, o a la deuda pública. Pues bien, **en 2021 este porcentaje del gasto se establecería en el 77,2%**, ratio similar a la del ejercicio 2020 (77,9%), si no estuvieran condicionadas estas políticas de gasto por la sobrefinanciación procedente de los fondos europeos. **Adicionando estos recursos, el porcentaje de gasto comprometido se reduce al 72,2%, lo que permite un margen de maniobra adicional de gasto en el torno de 1,7 puntos porcentuales de PIB**.

Tal y como se observa en el Cuadro 5, la relevancia de la sobrefinanciación de los **fondos europeos** sobre las **partidas** del Presupuesto total se concentra en las actuaciones de carácter económico como son **comercio, turismo y pymes (57,8% sobre el gasto total en esta partida); industria y energía (50,4%); I+D+i y digitalización (41,4%); infraestructuras (40,7%); y otras actuaciones de carácter económico (40,2%)**. Ahora bien, aunque en términos agregados



el peso de los fondos en las actuaciones de carácter social es menos significativo, se ha de **destacar la aportación específica de estos sobre las políticas sociales** de acceso a la vivienda y fomento de la edificación (73,3% sobre el gasto total en esta partida), sanidad (57,9%), educación (36,8%), servicios sociales y de promoción social (22,4%), cultura (17,4%) y fomento del empleo (16,1%).

El total de **las políticas de gasto de los PGE-2021 consolidados se establece en los 412.087 millones de euros aumentando un 13,8% con respecto al Presupuesto inicial de 2020**. Destacan, por el **efecto de los fondos comunitarios** a la contribución al crecimiento del total del gasto, la mayor parte de las actuaciones de carácter económico y, en particular, la política de gasto que se destina a la transición energética.



CUADRO 5

Políticas de gasto de los Presupuestos Generales del Estado consolidados para 2021
CAPÍTULOS I A VIII

| | Presupuesto inicial 2020 | | 2021 | | Var. % | Aportación UE (M de €) | Sobre Ppto. Nacional % |
|---|--------------------------|--------------|----------------|--------------|-------------|------------------------|------------------------|
| | Importe | % Total | Importe | % Total | | | |
| SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS | 21.517 | 5,9 | 22.697 | 5,5 | 5,5 | 193 | 0,9 |
| Justicia | 1.904 | 0,5 | 2.048 | 0,5 | 7,6 | 28 | 1,4 |
| Defensa | 8.642 | 2,4 | 9.072 | 2,2 | 5,0 | 25 | 0,3 |
| Seguridad Ciudadana e Inst. Penitenciarias | 9.367 | 2,6 | 9.694 | 2,4 | 3,5 | 6 | 0,1 |
| Política exterior y cooperación para el desarrollo | 1.604 | 0,4 | 1.882 | 0,5 | 17,3 | 134 | 7,1 |
| GASTO SOCIAL | 217.371 | 60,0 | 239.765 | 58,2 | 10,3 | 8.988 | 3,7 |
| Pensiones | 158.212 | 43,7 | 163.297 | 39,6 | 3,2 | 0 | 0,0 |
| Otras prestaciones económicas | 19.105 | 5,3 | 20.623 | 5,0 | 7,9 | 2 | 0,0 |
| Servicios sociales y promoción social | 3.054 | 0,8 | 5.201 | 1,3 | 70,3 | 1.167 | 22,4 |
| Fomento del empleo | 5.716 | 1,6 | 7.405 | 1,8 | 29,5 | 1.194 | 16,1 |
| Desempleo | 20.820 | 5,7 | 25.012 | 6,1 | 20,1 | 0 | 0,0 |
| Acceso a la vivienda y fom. de la edificación | 481 | 0,1 | 2.253 | 0,5 | 368,4 | 1.651 | 73,3 |
| Gestión y admón. de la Seguridad Social | 81 | 0,0 | 104 | 0,0 | 28,4 | 13 | 12,5 |
| Seguridad Social y de la Migración | 1.930 | 0,5 | 2.499 | 0,6 | 29,5 | 13 | 0,5 |
| Sanidad sin incluir Asist. Sanitaria del mutualismo | 2.024 | 0,6 | 5.088 | 1,2 | 151,4 | 2.945 | 57,9 |
| Asistencia San. del mutualismo Admin. | 2.157 | 0,6 | 2.242 | 0,5 | 3,9 | 0 | 0,0 |
| Educación | 2.876 | 0,8 | 4.893 | 1,2 | 70,1 | 1.803 | 36,8 |
| Cultura | 914 | 0,3 | 1.148 | 0,3 | 25,6 | 200 | 17,4 |
| ACTUAC. DE CARÁCTER ECONÓMICO | 29.569 | 8,2 | 49.399 | 12,0 | 67,1 | 17.210 | 34,8 |
| Agricultura y pesca | 7.624 | 2,1 | 8.405 | 2,0 | 10,2 | 407 | 4,8 |
| Industria y energía | 5.477 | 1,5 | 11.166 | 2,7 | 103,9 | 5.623 | 50,4 |
| Comercio, turismo y pymes | 892 | 0,2 | 2.230 | 0,5 | 150,0 | 1.289 | 57,8 |
| Subvenciones al transporte | 2.517 | 0,7 | 2.621 | 0,6 | 4,1 | 0 | 0,0 |
| Infraestructuras | 5.366 | 1,5 | 11.527 | 2,8 | 114,8 | 4.696 | 40,7 |
| Invest., desarrollo, innovación y digitalización | 6.377 | 1,8 | 11.483 | 2,8 | 80,1 | 4.752 | 41,4 |
| Investigación, desarrollo e innovación militar | 679 | 0,2 | 861 | 0,2 | 26,8 | 0 | 0,0 |
| Otras actuaciones | 638 | 0,2 | 1.105 | 0,3 | 73,2 | 444 | 40,2 |
| ACTUACIONES DE CARÁCTER GENERAL | 93.668 | 25,9 | 100.227 | 24,3 | 7,0 | 243 | 0,2 |
| Alta Dirección | 726 | 0,2 | 752 | 0,2 | 3,6 | 0 | 0,0 |
| Servicios de carácter general ⁽¹⁾ | 7.458 | 2,1 | 9.434 | 2,3 | 26,5 | 243 | 2,6 |
| Administración financiera y tributaria | 1.541 | 0,4 | 1.564 | 0,4 | 1,5 | 0 | 0,0 |
| Transferencias a otras AA.PP. ⁽²⁾ | 52.395 | 14,5 | 56.802 | 13,8 | 8,4 | 0 | 0,0 |
| Deuda Pública | 31.547 | 8,7 | 31.675 | 7,7 | 0,4 | 0 | 0,0 |
| TOTAL CAPÍTULOS I a VIII | 362.124 | 100,0 | 412.087 | 100,0 | 13,8 | 26.634 | 6,5 |

(1) Excluidos Fondos de financiación de Comunidades Autónomas y Entidades Locales. (2) Excluida la dotación adicional de recursos a las Comunidades Autónomas por la COVID-19.

Fuente: Informe Económico y Financiero de los PGE-2021.

Si se descuenta este efecto, **el gasto se reduce hasta los 385.453 millones de euros, lo que supone un aumento del 6,4%** con respecto al ejercicio presupuestario anterior. Los **créditos presupuestarios que más contribuirían a este crecimiento serían las pensiones, el desempleo, así como las transferencias a otras AA.PP.** previamente analizadas. Se ha de destacar, nuevamente, la importante **contribución que tienen las políticas de gasto de carácter social** en otras **prestaciones económicas referentes al cuidado de menores** que, sin fondos comunitarios, **aumentan un 7,9%** con respecto al Presupuesto inicial anterior y **las de servicios sociales y de promoción social vinculadas con la política de dependencia, aumentando, sin la aportación comunitaria, un 32,1%** con respecto al Presupuesto inicial de 2020. Por último, dentro de la política de gasto de servicios generales de carácter general, se presenta un **llamativo crecimiento**, explicado, en gran medida, por el aumento del **51,7% del Fondo de Continencia**, que se sitúa en los PGE-2021 en los 3.389 millones de euros.

4. Se plantean subidas de la imposición empresarial

La mayor presión fiscal que suscitan los PGE-2021 tendrá consecuencias adversas sobre el ya erosionado crecimiento económico. El indicador de **presión fiscal normativa** elaborado por el IEE³ evidencia que el diseño de nuestro sistema fiscal es **del orden de un 10% peor que la media de UE**. La recaudación tributaria prevista para 2021 es un 4,4% superior a la que se produjo en el año 2019, cuando el PIB nominal en 2021, aun con las previsiones del Gobierno, sería, aproximadamente, un 1,6% inferior al de 2019.

De este modo, **la presión fiscal (ingresos fiscales sobre PIB), que alcanza un máximo del 37,7% en 2020, se reduce algo en 2021, hasta el 36,8%, pero sigue siendo superior al 35,4% de 2019**. Además, **las empresas soportan, en buena parte, el aumento de los impuestos**, con la consiguiente pérdida de competitividad derivada del aumento de sus costes fiscales. En este sentido, se ha de resaltar que **la presión fiscal en las empresas españolas, con relación al PIB, es casi dos puntos superior a la del promedio de la UE y que estas aportan un 31,9% de la recaudación total, frente al 24,6% que aportan las empresas europeas en promedio**.

El presupuesto consolidado de ingresos se sitúa, en los PGE-2021, en los 323.996 millones de euros. De estos, los recursos no financieros ascienden a 320.230 millones de euros, lo que supone un crecimiento del 7,5% con respecto el ejercicio anterior.

Según el proyecto de PGE-2021, se estima que los ingresos tributarios, en 2021, ascenderán a 222.107 millones de euros, con un incremento del 4,3% (9.299 millones) sobre los ingresos tributarios de 2019, y un aumento de 25.570 millones (un 13%) respecto a la recaudación prevista para 2020, que se estima en 196.537 millones.

³ INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS (2020), «Competitividad fiscal 2020. ¿Por qué no se pueden subir más los impuestos en España? Colección Informes. Octubre.



CUADRO 6

Ingresos no financieros totales y del Estado 2019-2021

(en millones de euros)

| Capítulos | Recaudación 2019 | | Avance Liquidación 2020 | | Presupuesto 2021 | | % 2020 (T) | % 2021 (T) | % 2021 (E) |
|---|------------------|----------------|-------------------------|----------------|------------------|----------------|--------------|--------------|--------------|
| | Estado | Total (*) | Estado | Total (*) | Estado | Total (*) | | | |
| Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas | 40.736 | 86.892 | 36.217 | 87.419 | 43.660 | 94.196 | 0,6 | 20,6 | 7,8 |
| Impuesto sobre Sociedades | 23.733 | 23.733 | 17.993 | 17.993 | 21.720 | 21.720 | -24,2 | 20,7 | 20,7 |
| Impuesto sobre la Renta de no Residentes | 2.369 | 2.369 | 1.766 | 1.766 | 1.417 | 1.417 | -25,5 | -19,8 | -19,8 |
| Fiscalidad Medioambiental | 1.019 | 1.019 | 1.440 | 1.440 | 1.545 | 1.545 | 41,3 | 7,3 | 7,3 |
| Otros | 40 | 40 | 107 | 107 | 119 | 119 | 167,8 | 12,1 | 12,1 |
| Impuestos Directos | 67.897 | 114.053 | 57.522 | 108.725 | 68.462 | 118.997 | -4,7 | 19 | 9,4 |
| Impuesto sobre el Valor Añadido | 35.898 | 71.538 | 25.826 | 63.399 | 36.034 | 72.220 | -11,4 | 39,5 | 13,9 |
| Impuestos Especiales | 7.267 | 21.380 | 5.556 | 19.396 | 8.193 | 21.809 | -9,3 | 47,4 | 12,4 |
| Alcohol y bebidas derivadas | 310 | 801 | 243 | 683 | 359 | 777 | -14,8 | 48,1 | 13,8 |
| Cerveza | 132 | 333 | 92 | 289 | 135 | 321 | -13,1 | 47,5 | 11,1 |
| Productos intermedios | 10 | 22 | 8 | 19 | 9 | 21 | -14,8 | 21,4 | 13,8 |
| Hidrocarburos | 3.801 | 12.264 | 2.488 | 10.773 | 4.814 | 12.514 | -12,2 | 93,5 | 16,2 |
| Labores del tabaco | 2.719 | 6445,00 | 2.755 | 6.339 | 2.854 | 6.756 | -1,7 | 3,6 | 6,6 |
| Electricidad | 156 | 1.376 | -71 | 1.253 | -21 | 1.379 | -8,9 | -70,7 | 10,0 |
| Carbón | 139 | 139 | 42 | 42 | 42 | 42 | -70,0 | 0,0 | 0,0 |
| Otros | 3.672 | 3.672 | 3.432 | 3.432 | 7.253 | 7.253 | -6,6 | 111,4 | 111,4 |
| Impuestos Indirectos | 46.838 | 96.590 | 34.814 | 86.227 | 51.480 | 101.282 | -10,7 | 47,9 | 17,5 |
| Tasas y otros ingresos | 2.164 | 2.164 | 1.585 | 1.585 | 1.828 | 1.828 | -26,8 | 15,4 | 15,4 |
| INGRESOS TRIBUTARIOS | 116.899 | 212.808 | 93.922 | 196.537 | 121.770 | 222.107 | -7,6 | 29,7 | 13,0 |
| I. Impuestos Directos | 895 | 895 | 862 | 862 | 1.749 | 1.749 | -3,7 | 102,9 | 102,9 |
| III. Tasas y otros ingresos | 10.593 | 10.593 | 11.583 | 11.583 | 8.716 | 8.716 | 9,3 | -24,8 | -24,8 |
| IV. Transferencias corrientes | 7.818 | 7.818 | 7.563 | 7.563 | 7.944 | 7.944 | -3,3 | 5,0 | 5,0 |
| V. Ingresos Patrimoniales | 7.922 | 7.922 | 6.307 | 6.307 | 8.229 | 8.229 | -20,4 | 30,5 | 30,5 |
| VI. Enajenaciones de inversiones reales | 171 | 171 | 53 | 53 | 474 | 474 | -69,2 | 800,5 | 800,5 |
| VII. Transferencias de capital | 506 | 506 | 304 | 304 | 6.412 | 6.412 | -40,0 | 2011 | 2011 |
| INGRESOS NO TRIBUTARIOS | 27.905 | 27.905 | 26.671 | 26.671 | 33.524 | 33.524 | -4,4 | 25,7 | 25,7 |
| TOTAL INGRESOS NO FINANCIEROS | 144.804 | 240.712 | 120.593 | 223.208 | 155.294 | 255.631 | -7 | 29 | 15 |

(*) Antes de descontar las Participaciones de las Administraciones Territoriales en IRPF, IVA e Impuestos Especiales.

Fuente: Informe Económico y Financiero de los PGE-2021.

Es decir, en un escenario de desaceleración económica, como el que el mismo proyecto de PGE recoge, con una bajada del PIB sobre las cifras de 2019, se espera, sin embargo, que el crecimiento de la recaudación, tanto en porcentaje como en términos absolutos, no solo recupere el descenso sufrido en 2020 (un 7,6%) sino que se incremente significativamente con respecto al obtenido en 2019, que marcó máximos históricos de recaudación en nuestro país.

El incremento no se explica, en su totalidad, por las medidas adoptadas, puesto que, si excluimos los 6.085 millones de euros que se estima que aportarán dichas medidas, la recaudación presupuestada para 2020 seguiría siendo de 216.022 millones de euros, o lo que es lo mismo, seguiría siendo un 1,5% superior al máximo histórico de 2019.

Estos objetivos de ingresos parecen imposibles de cumplir; por ejemplo, se estima que la recaudación por IRPF será un 8,4% superior al 2019 (7.304 millones más) y que la recaudación por IVA aumentará 682 millones con respecto al mismo año (un 1%), a pesar de haber caído un 11% en 2020, en un entorno de aumento de desempleo y bajada del PIB.

Por lo tanto, consideramos dichas previsiones sobrevaloradas en un orden mínimo de un punto del PIB, incluso considerando correctas las cifras de incremento de la recaudación por las medidas tributarias que se contemplan en el proyecto de Ley de Presupuestos y en las normas aprobadas o pendientes de aprobar en el último trimestre de 2020 y principios de 2021.

Valoración de las principales medidas tributarias anunciadas en los PGE para 2021 y normas de acompañamiento

Las medidas fiscales anunciadas en los PGE-2021, supondrán, de materializarse, un aumento de los ingresos públicos, según las previsiones del Gobierno, de unos 1.862 millones de euros. Si a esto sumamos el efecto de otros impuestos ya aprobados o en curso de serlo, las previsiones de ingresos suben a unos 6.085 millones, de acuerdo con el siguiente Cuadro.



CUADRO 7

Cuantía de las subidas de impuestos y medidas fiscales

| | |
|--|--------------|
| Subidas de impuestos | 1.862 |
| Limitación del 95% exención en Imp. de Sociedades (IS) | 473 |
| Incremento de tipos de IRPF (IRPF) | 144 |
| IVA bebidas azucaradas (IVA) | 340 |
| Reducción bonificación por el diésel (IEE) | 450 |
| Incremento tipos Primas de seguros (Otros) | 455 |
| Medidas fiscales en otras leyes | 4.223 |
| Impuesto sobre residuos (Otros) | 861 |
| Envases de plástico (Otros) | 491 |
| Transacciones financieras (Otros) | 850 |
| Impuestos a servicios digitales (Otros) | 968 |
| Otras medidas (Otros) | 225 |
| Combatir el fraude fiscal (Transversal) | 828 |
| Subidas de impuestos y medidas fiscales | 6.085 |

Fuente: Informe Económico y Financiero de los PGE-2021 y elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos (IEE).

Es de destacar que las empresas soportan, en buena parte, el aumento de los impuestos (aproximadamente un 80% del total), con la consiguiente pérdida de competitividad derivada del aumento de sus costes fiscales.

Esta pérdida de competitividad es muy preocupante en un mundo cada vez más globalizado, con una creciente movilidad de capitales y de personas, al margen de las restricciones actuales derivadas de la pandemia del coronavirus. En este contexto, hay que tener en cuenta que la competitividad de los países no se fundamenta solo en el buen hacer de sus empresas y en la calidad de sus productos, o en la capacitación de sus trabajadores, sino que también es de gran relevancia el entorno económico y regulatorio, así como el marco fiscal de los diferentes territorios.

La capacidad de los países para atraer capital está muy relacionada con la legislación y la fiscalidad de dichos países. Las decisiones de inversión de las empresas consideran, entre otros factores, los sistemas impositivos de los países en los que valoran poder establecerse, analizando las expectativas de rentabilidad que ofrecen los proyectos de inversión que estén planeando desarrollar. En este sentido, **una fiscalidad más atractiva, con menores impuestos, favorece el asentamiento de las empresas y la mayor inversión por parte de las mismas, así como la atracción del talento humano, mientras que tipos impositivos demasiado elevados desincentivan dichas inversiones e incluso pueden contribuir a que estas se deslocalicen a otros destinos junto con las personas físicas con una renta más elevada. Las implicaciones de estas decisiones inciden, tanto en el corto como en el medio y largo plazo, sobre el crecimiento de la economía y la creación de empleo de los países.** Por el contrario, si se diseña un sistema fiscal capaz de atraer inversio-



nes y favorecer una mayor creación de riqueza, se producirán mayores ingresos tributarios que permitirán financiar el gasto público con menor esfuerzo y endeudamiento.

Dado que la fiscalidad influye en el crecimiento económico, resulta de gran relevancia poder comparar los sistemas fiscales de los diferentes países y territorios. En este sentido, **basándonos en los trabajos de la Tax Foundation para elaborar el Índice de Competitividad Fiscal (ICF), advertimos que, en el año 2020, España ocupa la posición 27 del total de los 36 países analizados, cuatro puestos más abajo que la posición 23 que ocupaba en 2019, lo que muestra una pérdida notable de competitividad fiscal en nuestro país**, que ya se encontraba en posiciones rezagadas en el entorno internacional. Y lo peor es que, de llevarse a cabo las medidas anunciadas, junto con las ya concretadas, esa posición va a descender todavía más.

Además, el aumento de la tributación selectiva para las empresas, que se presenta como neutral para los contribuyentes personas físicas, no tiene en cuenta las fuertes interrelaciones existentes entre los distintos actores que operan en las economías de mercado. Así, **el flujo de nuevas inversiones se resiente ante las mayores cargas tributarias empresariales, lo que, a su vez, contrae el empleo y el flujo de rentas del trabajo de la economía**. La actividad empresarial es un proceso especialmente positivo que beneficia al conjunto de la sociedad, a través del empleo y de la satisfacción de necesidades, por lo que la mejor forma de luchar contra la desigualdad y la pobreza no es elevar la imposición sobre la empresa.

Al contrario, **la mejor manera de incrementar la recaudación tributaria es recuperar la actividad económica perdida. Lo que no se producirá, o requerirá más tiempo, si se incrementa la presión fiscal a las empresas**. Las subidas de impuestos buscando la recaudación a corto plazo, sin una suficiente evaluación previa de sus efectos, se apartan del diseño de un sistema fiscal óptimo, que favorezca el crecimiento económico a la altura de la gravedad de nuestra situación.

En este sentido, la presión fiscal normativa en España, según el Informe del IEE citado anteriormente, es un 10,5% superior a la media europea. Por su parte, **la presión fiscal empresarial es un 11,1% del PIB, frente al 9,6% de la UE, y la recaudación procedente de las empresas españolas es un 31,9% del total frente al 24,6% del promedio europeo**. Estos datos, unidos a la situación económica actual, hacen totalmente desaconsejable un aumento de los impuestos y, además, van en sentido contrario a lo que están haciendo nuestros socios europeos que, en muchos casos, han adoptado medidas de reducción de los mismos.

En un momento de profunda crisis como el presente, y más aún en una economía abierta y con movilidad de factores como la española, la única forma de aumentar, de forma sostenible, la recaudación pasa por favorecer la recuperación de la actividad. Las subidas de impuestos ahora suponen un incremento de la recaudación a costa de una menor y más incierta recuperación, lo que, a su vez, condiciona la recuperación futura.



RECUADRO 3

El problema de la doble imposición resultante de la propuesta de limitar al 95% en el Impuesto sobre Sociedades (IS) la actual exención del 100% de los dividendos para corregir la doble imposición

La medida contenida en el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2021, que pretende **limitar la exención por dividendos y plusvalías actualmente recogida en el art 21 de la Ley del Impuesto sobre Sociedades al 95%, es muy perjudicial; equivale a un impuesto adicional, por cada nivel de la cadena de filiales por los que se canalicen los mismos, del 1,25% sobre los dividendos recibidos que ya han tributado en España o en el extranjero.**

La posibilidad de esta medida se justifica en que la Directiva matriz-filial autorizaba reducir, hasta en un 5%, la exención obligatoria del 100%, ya que entendía que, con ello, se podría compensar a la jurisdicción del país de la matriz por los gastos relativos a la gestión de las participadas que han tributado en otro país presuntamente con una menor carga tributaria. Pero **muy pocos países de la UE han limitado la corrección de la doble imposición hasta el 5% en su sistema tributario, lo que provoca que su introducción en España genere una desventaja competitiva a nuestras empresas en relación con las de otros países.**

Pero, precisamente por ello, la misma **nunca debiera aplicarse en los casos de dividendos a las matrices de sus filiales radicadas en España, ya que en los mismos tributarían al mismo tipo tanto en la filial como en la matriz, con lo que la deducción de los gastos de gestión de participación no puede suponer nunca ninguna reducción de la tributación** a pagar a través de los gastos de gestión de las participadas.

Por otra parte, **en los supuestos en los que la matriz pueda probar que no se ha deducido ningún gasto de gestión de la participada, que, por otra parte, es el supuesto más habitual, también debiera seguir autorizando la corrección al 100% de los dividendos matrices-filiales.** De hecho, **los gastos de gestión de una participada suelen ser, normalmente, muy inferiores al 1%,** como se puede observar en los reducidos gastos operativos de las sociedades *holding* de cartera o de las propias instituciones de inversión colectiva.

El incremento de la carga fiscal sobre dividendos y plusvalías constituye una medida cuya única justificación es el incremento de la recaudación, dando lugar a un aumento de la componente fiscal del coste de capital y a una doble tributación, en un contexto económico enormemente complejo como consecuencia de la pandemia originada por la COVID-19. Ello hace que el momento elegido para la introducción de esta restricción sea ciertamente inoportuno.

Las empresas españolas se sitúan en desventaja competitiva por el encarecimiento provocado en su coste de capital

Esta propuesta es especialmente perjudicial para las empresas españolas por los siguientes motivos:

- Porque supone una **barrera a la internacionalización de las empresas.** La no corrección íntegra de la doble imposición dificulta la actividad internacional que, por su propia naturaleza, necesita de estructuras de filiales para operar en distintos países. La directiva que obligaba a corregir la doble imposición, en al menos un 95%, se justificó, en su día, en el mercado único; **el retroceso de no corregir la doble imposición en un 5% tiene el efecto de crear una barrera fiscal a la actividad internacional, que alteraría la neutralidad fiscal en relación con la inversión internacional.** De hecho, un mismo proyecto que se realizara en un país de la UE participado por una matriz española y otra de otro país que corrija la doble imposición matriz-filial al 100%, tendría un mayor coste de capital para la parte poseída por la empresa española, que la del otro país, lo que le supondría, en última instancia, una **desventaja competitiva a la empresa española.**
- La reforma supone **que la fiscalidad deja de ser neutral respecto a las diferentes posibilidades de estructura organizativa.** Así, una matriz directa filial (tipo peine) solo sufre un gravamen adicional en el IS equivalente al 1,25%, pero si la matriz es piramidal, con varios niveles de filiales, los cuales son obligados cuando se opera en diversos mercados, o con líneas de negocio diversificadas, entonces el gravamen adicional del 1,25% se multiplica por cada nivel de filial operativa. Como consecuencia, **la penalización fiscal fuerza a reorganizaciones en la estructura de las empresas cuando sus prioridades deberían ser otras.**
- Porque **distorsiona el momento y la fórmula de retribuir al accionista, ya que introduce una motivación fiscal a favor de retrasar en el tiempo la distribución de resultados que, cuando proceden de sociedades no residentes en España, difieren una repatriación de capitales que beneficiaría a la economía española.** Esto, además, podría obligar a acudir a otros medios de financiación más costosos, tanto para esos contribuyentes como para el erario público, como el endeudamiento, y en el caso de que el acceso a esa financiación no resulte posible, se imposibilitaría o dificultaría la reinversión en España de los beneficios generados en el extranjero con las consecuencias negativas que se derivarían (menores inversiones y menor crecimiento, menor empleo, menor recaudación por la AEAT y la Seguridad Social, entre otras).



- La medida, en la práctica, **penaliza la operativa de las filiales mediante fondos propios, que son los que se retribuyen mediante dividendos, lo que hace más atractivo, en términos relativos, su apalancamiento con deuda**. Esta opción, en última instancia, puede reducir su resiliencia ante perturbaciones que pueden afectar negativamente a su cuenta de resultados.
- Porque **supone una doble tributación sobre unos mismos rendimientos, puesto que recae sobre rentas que ya han sido sujetas a tributación previamente** –bien sea en otra jurisdicción o incluso en España–, en sede de la sociedad generadora del resultado. Esta doble imposición sobre la misma fuente de renta contraviene uno de los principios generales de nuestro sistema tributario inspirador de los Convenios de Doble Imposición suscritos por España.
- Porque, **al gravar de manera sucesiva los dividendos a lo largo de la cadena de sociedades en que se articula la participación, el impuesto puede llegar, en un caso extremo, a absorber una parte significativa del rendimiento**, lo que contraviene el principio de capacidad económica y de prohibición de la confiscatoriedad a que hace referencia el art. 31.1 de la Constitución Española. De hecho, la propuesta no contiene ninguna disposición para evitar que el mismo resultado quede sujeto a tributación de manera sucesiva, a medida que los resultados son distribuidos en forma de dividendo a lo largo de la cadena de sociedades en que se puede articular la participación.
- Porque, **eliminando de la posibilidad de aplicar la exención a las participaciones inferiores al 5% pero superiores a 20 millones de euros, los accionistas de determinadas sociedades (especialmente las sociedades cuyas participaciones cotizan en bolsa), incrementarán significativamente su tributación en España y desincentivará la inversión por parte de residentes y no residentes en entidades españolas, en general, y, especialmente, en entidades españolas cotizadas**, con el riesgo de desinversión adicional por parte de los actuales accionistas que mantienen participaciones significativas (superiores a 20 millones de euros) en empresas españolas cotizadas y no cotizadas.

Estos motivos son igualmente aplicables al caso de otras rentas como las plusvalías por transmisión de participaciones o los beneficios generados en el extranjero a través de un establecimiento permanente, así como a otros mecanismos correctores de la doble imposición –como la deducción para evitar la doble imposición y los límites a su utilización–.

Por una moderación y mejora técnica de la propuesta

Como consecuencia de lo anterior, **se debiera retirar la reducción del 5% propuesta en la corrección de la doble imposición y mantenerse el régimen actualmente vigente. De no ser así, cuando menos sería necesario moderar el impacto de esta medida y mejorar su articulación técnica** mediante las siguientes modificaciones:

- En el caso de que las entidades participadas residan en la Unión Europea o en el Espacio Económico Europeo, siempre que exista un efectivo intercambio de información tributaria, **limitando la no deducibilidad de los gastos de gestión a un 1% de los dividendos de la entidad participada o de las rentas derivadas de la transmisión de su participación, de forma similar a lo que ha hecho Francia, que rebajó, hace años, la reducción de la exención en un 1% en concepto de gastos de gestión de las participadas**.
- **Eliminando la tributación «en cadena»**, atendiendo a lo previsto en la propia exposición de motivos de la Directiva 2011/96/UE, del Consejo, de 30 de noviembre de 2011, relativa al régimen fiscal común aplicable a las sociedades matrices y filiales de Estados miembros diferentes, que recoge la existencia lícita de «cadenas de sociedades» **sin que se pueda deducir de la misma que la limitación de los gastos que se refieran a la participación puedan superar el 5% de los beneficios distribuidos en sede de la matriz última**. A estos efectos, se define la «cadena de sociedades» atendiendo a la definición de grupo a efectos mercantiles. Con esta modificación se conseguiría la tributación efectiva pretendida por el Gobierno, en relación con un gravamen sobre los dividendos y las rentas derivadas de la transmisión de acciones, pero sin que genere múltiples imposiciones que podrían resultar contrarias a los Convenios de Doble Imposición Internacional, así como al principio constitucional de capacidad económica.
- **Manteniendo la posibilidad de practicar la exención a las participaciones inferiores al 5% pero superiores a 20 millones de euros**, aunque se restrinja también la exención al 95% para estas inversiones.
- Además, **en el supuesto de que puedan determinarse cuáles han sido los gastos de gestión efectivamente incurridos relativos a la participación, debería limitarse la exención exclusivamente en el importe de dichos gastos**; lo contrario atentaría contra el principio de capacidad económica, constitucionalmente protegido. Es más, podría darse el caso de que el 5% de los dividendos o de las participaciones en beneficios representase un importe extraordinariamente desproporcionado con respecto a los gastos de gestión de la participación efectivamente incurridos.



Medidas fiscales

Dentro de las medidas anunciadas, o ya implementadas, destacan las siguientes:

- **Medidas relativas al Impuesto sobre Sociedades**

Limitar al 95% la actual exención del 100% de los dividendos para corregir la doble imposición es muy perjudicial, ya que **equivale a un impuesto adicional del 1,25% sobre los dividendos recibidos que ya han tributado en España o en el extranjero. Además, este 1,25% se acumularía, en cadena**, si la empresa que recibe los dividendos los distribuye a otra empresa residente en España, **produciendo una sobretributación (realmente una doble imposición en los dividendos que proceden de fuente española) que conducirá a la deslocalización de empresas que ahora tienen su sede en España** (muchas de ellas internacionales que canalizan sus inversiones en Latinoamérica a través de nuestro país).

- **Medidas relativas al IRPF**

En cuanto al aumento de tipos para tramos a partir de 300.000 euros de la renta general (trabajo, actividades profesionales y empresariales) en el IRPF, supondría llegar a unos niveles que nos alejan del tipo impositivo medio de la UE. Los países de nuestro entorno van en la línea contraria, favoreciendo la fiscalidad de las rentas altas (Portugal, Italia). Esta medida puede provocar que las personas con ingresos altos se domicilien en dichos Estados y dificultará la atracción y retención de talento por nuestras empresas.

Respecto al incremento de la tributación del ahorro de las personas físicas (dividendos, intereses y ganancias patrimoniales), a partir de 200.000 euros, sería muy perjudicial, pues **produce una sobreimposición, sobre todo en los dividendos que ya han pagado impuestos en la empresa que los distribuye, llegando a una tributación conjunta socio/sociedad superior al 46%, muy por encima de la media europea del 40%, cuyo efecto acumulado supondría un encarecimiento del coste de capital para las empresas**. El aumento de la tributación a estos niveles tendría consecuencias muy negativas llevando a la deslocalización de inversiones y condicionando la toma de decisiones económicas por motivos fiscales (cambio de estructuras mercantiles y emplazamiento de matrices y filiales dentro de un grupo empresarial).

Por último, **la propuesta de reducción de las aportaciones a planes de pensiones de los 8.000 euros actuales a los 2.000** es una medida totalmente desafortunada, ya que elimina parte del atractivo de este sistema de ahorro que en España está menos extendido que en países de nuestro entorno, tal y como se demostró en el *Informe de Opinión* del IEE sobre «El marco fiscal de los planes de pensiones» presentado el pasado mes de septiembre. Como afirma la AIREF en el informe sobre beneficios fiscales publicado este verano, el coste real para la Administración, derivado de este incentivo fiscal, son solo 450 millones de euros, por lo que el argumento de que el fomento de la previsión «es costoso para el Estado» no



se sustenta. Según el IEE⁴, a diferencia de la economía española, los sistemas complementarios de la Seguridad Social están muy desarrollados en los países de nuestro entorno, presentando, de igual forma, mejores incentivos fiscales. España es uno de los seis países que peor trata los incentivos fiscales a los planes de pensiones dentro del colectivo de los 37 países de la OCDE, ya que nuestros incentivos no llegan al 60% del promedio de los existentes en este grupo.

Este incentivo fiscal es un mero diferimiento tributario que permite evitar lo que, de otro modo, sería un supuesto de doble imposición, al gravar las rentas en origen y también en el momento de ser rescatadas. Y **la mayor ventaja fiscal (también según la AIREF) se concentra en las rentas bajas**, lo que hace que los individuos con menores rentas en la etapa de jubilación sean, precisamente, los que se benefician por haber ahorrado a través de planes de pensiones; por lo tanto, no se deben reducir, sino mantener, los incentivos fiscales actualmente existentes a los planes de pensiones en España.

- **Medidas relativas al Impuesto sobre el Patrimonio**

Se propone **elegir el tipo imponible del 2,5% al 3,5%** en la Ley de Presupuestos y, como propuesta de futuro, **armonizarlo para evitar que este tributo no exista en la práctica en determinadas comunidades autónomas**. El problema que se obvia es que **este impuesto, como tal, afecta muy negativamente al coste de capital de nuestras empresas**. Por otra parte, **parece inconsecuente negar la corresponsabilidad fiscal de las comunidades autónomas para poder establecer sus sistemas fiscales de acuerdo con las preferencias de sus ciudadanos en el contexto de unos Presupuestos Generales del Estado que han apostado por aumentar la corresponsabilidad del gasto, por parte de las comunidades autónomas**. La corresponsabilidad fiscal forma parte intrínseca del Estado de las Autonomías, pero tanto por el lado del gasto como por el de ingreso, y no de forma asimétrica en función de las conveniencias particulares y cortoplacistas de los que quieren impedir que, en España, puedan funcionar modelos de corresponsabilidad fiscal orientados a la competitividad fiscal para que nuestras regiones puedan reducir el diferencial de competitividad que tienen frente al resto de Europa.

Se trata de un impuesto que tiene un efecto adverso sobre la inversión, la productividad, el crecimiento económico y el empleo, y no está en vigor en ningún país de la UE. En Alemania se estimó, en su día, que la reintroducción de este impuesto lastraría el crecimiento del PIB un 0,33% al año. Francia era el único país de toda la UE, junto con España, que mantenía el impuesto sobre el patrimonio y lo ha eliminado recientemente, pues ha considerado que este impuesto genera más coste que beneficio.

⁴ INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS (2020), «El marco fiscal de los planes de pensiones. La necesidad de fomentar el ahorro para la jubilación». *Informe de Opinión*. Agosto.



Además, **en un contexto como el actual, de tipos de interés reducidos, los tipos impositivos del Impuesto logran superar, en muchas ocasiones, el rendimiento generado por el mismo.** No en vano, la Comisión de Expertos para la reforma fiscal propuso la supresión de este impuesto por considerar que es redundante con otros tributos existentes y que tiene un **carácter confiscatorio.**

- **Medidas relativas al IVA**

La subida del IVA del 10% al 21% para bebidas con azúcar es un impuesto injusto y discriminatorio en el peor momento posible, y sin que experiencias internacionales sean concluyentes respecto a su capacidad para la modificación de hábitos alimentarios. No parece oportuno aprobar una medida que inicialmente supone un encarecimiento de los costes de producción de una parte de la hostelería. Además, si se quiere reducir el consumo de azúcar, no tiene sentido incluir, dentro de las subidas, a las bebidas que no contienen azúcar.



RECUADRO 4

La subida del IVA para las bebidas azucaradas: un mal precedente para la fiscalidad inteligente

Dentro de las subidas impositivas anunciadas, algunas han sido presentadas, no como una vía para conseguir un incremento de la recaudación, sino con el objetivo de lograr alguna finalidad concreta, como es la reducción del consumo de algunos bienes que se considera que generan externalidades negativas. Por su relevancia, en el presente recuadro se realiza un especial **análisis de la subida planteada del IVA (desde el tipo reducido del 10% al tipo general del 21%) de las bebidas azucaradas y edulcoradas**, ya que puede sentar un precedente de malas prácticas en política fiscal, al **contravenir los principios que deben regir una fiscalidad inteligente (smart taxation)**. Un sistema tributario, o un impuesto concreto, es inteligente cuando es eficiente, en el sentido de que logre los objetivos propuestos (sean de recaudación, de cambio de patrones de consumo, etc.) con el menor exceso de gravamen, entendido este como generación de distorsiones tales como la pérdida de competitividad, inequidad o elevados costes de gestión o implantación, que terminen superando los beneficios derivados de la medida.

De partida, algunos **estudios existentes cuestionan la efectividad de medidas tendentes a aumentar el coste de las bebidas con azúcar, vía una mayor imposición, para reducir los problemas de salud** asociados al sobrepeso y a la obesidad (Buhl, 2017). Estiman que la elasticidad de la demanda de estos productos a cambios en el precio (elasticidad-precio) es relativamente alta, pero ello no implica necesariamente que, desincentivando el consumo de estos productos, se consiga una disminución de la ingesta total de azúcar, ya que, como consecuencia de **la sustituibilidad con otros alimentos** (elasticidades cruzadas), **parte del efecto traslación en el consumo se puede materializar en otros productos de alto contenido calórico**, con lo que no se consigue la pretendida reducción neta en el consumo de calorías.

Esta subida es especialmente inoportuna en un momento de crisis de la hostelería

En la delicada coyuntura actual resulta particularmente gravoso y contraproducente llevar a cabo incrementos impositivos. Abundando específicamente en la propuesta anunciada, se trata de una medida que llega en el momento más inoportuno debido a la recesión económica que acaece, que es especialmente acentuada en sectores potencialmente afectados por la medida, como la hostelería.

La subida del IVA a las bebidas azucaradas y edulcoradas es una medida que no deja de ser un aumento de los impuestos al consumo, que afecta y lastra la actividad económica y el empleo, tanto de manera directa como indirecta, y deteriora, aún más, las expectativas de los agentes al introducir un mayor nivel de incertidumbre, parte de la cual se deriva de no cumplir con los principios de imposición inteligente.

Hay que tener en cuenta el efecto traslación del impuesto al precio, que, aunque, en general, se considera alto (Marron *et al.*, 2015), se complica en un contexto de recesión, de modo que las empresas pueden verse abocadas a asumir parte de la subida.

Cuando el impuesto es soportado por las empresas de la cadena de valor del sector y no se traslada al consumidor, resulta ineficiente para modificar las pautas de consumo de estos productos, que no deja de ser el fin pretendido con esta medida. Si se diera este escenario, la distorsión sería aún mayor, pues estaría funcionando, en la práctica, como un impuesto más sobre las empresas, que ya soportan una elevada carga, con todas sus implicaciones para la actividad y el empleo.

Se trata de una medida que **puede agravar la crisis de la hostelería**, ya que una buena parte del sector de la restauración está sujeta al sistema de estimación objetiva o por módulos (en concreto, unos 60.000 establecimientos), de modo que sí sufrirán un impacto en su margen debido al incremento de sus costes de producción por el IVA que soportan. No es el momento de castigar a un sector que, como el resto de la economía, pero, si cabe, de manera particularmente acentuada, se encuentra en una situación extremadamente frágil debido a la crisis de la COVID-19 a la que es especialmente vulnerable. Así lo han entendido **la mayoría de los países de nuestro entorno, como, entre otros, Alemania, Austria, Bélgica, Grecia, Irlanda o el Reino Unido, que han llevado a cabo justo lo contrario, medidas de alivio para el sector, precisamente a través de la rebaja de los tipos de IVA** en productos y servicios relacionados.

Desde una perspectiva de imposición eficiente, se debería dejar fuera de la subida, al menos, a las bebidas con edulcorantes no calóricos

Atendiendo al **Plan Presupuestario presentado por el Gobierno**, el incremento de la recaudación por esta medida para los próximos dos años sería de 400 millones de euros, repartidos en 340 millones en 2021, correspondientes a los tres primeros trimestres de ese año, y 60 millones correspondientes al cuarto trimestre de 2021, pero que afectaría al ejercicio del año 2022. Esta disminución en la estimación para el último trimestre de 2021 podría estar recogiendo, por tanto, según nuestros cálculos y supuestos, una **contracción implícita mínima en el gasto en este tipo de bebidas del orden del 12%**. Esta estimación recogida en el Plan Presupuestario es compatible con los resultados del estudio especialmente actualizado y, además, circunscrito a España, de Desiderio Romero y José Félix Sanz (2018), que estima una elasticidad negativa de 1,12.



De materializarse esta **reducción en la facturación del sector, se agravarían los efectos de la presente crisis**. Así, teniendo en cuenta que el sector aporta, según los datos de ANFABRA, de forma directa e indirecta 71.000 empleos, una caída del 12% de la producción supondría una destrucción cercana a los 8.500 puestos de trabajo, una pérdida de ocupación algo superior a los 6.100 empleos que se destruirían, según otros estudios de referencia recientemente publicados (PwC, 2020).

Un error, que debería subsanarse en la propuesta, es que **incluye, dentro del incremento de gravamen, a las bebidas edulcoradas sin azúcar***, que son el producto sustitutivo más cercano del refresco con azúcar, y el que de verdad puede reducir las calorías consumidas. De esta forma, se está **dificultando la posibilidad de que los consumidores opten por una alternativa menos calórica**, y, por tanto, decidan mantener sus pautas de consumo de bebidas azucaradas.

De hecho, **podría mejorarse la efectividad del impuesto** para el objetivo perseguido (que no olvidemos que es, en teoría, la reducción del consumo de bebidas con azúcar) **mediante la exoneración de las bebidas con edulcorantes no calóricos de esta subida del IVA, que, según ANFABRA, suponen cerca del 30% del sector**. Esto, además, favorecería que el consumidor pudiera optar por una alternativa más saludable, **evitando que la sustitución del consumo de estos productos se realice hacia otros productos de contenido calórico igualmente elevado**.

Además, la **referencia de aumento de la recaudación para el 2021, como resultado de incrementar el IVA de estas bebidas, según la AIReF (2020), es de solo 228 millones de euros, muy por debajo de los 400 millones de euros contemplados por el Gobierno**. Si fuera correcta esta estimación de la AIReF, **la exoneración del incremento de gravamen de las bebidas con edulcorantes no calóricos sería aún más obligada, en cuanto que la pérdida de recaudación resultaría todavía menor**. De hecho, si se limita el incremento de gravamen a las bebidas con azúcar, se produciría un posible trasvase de consumo a estas últimas que amortiguaría el efecto presupuestario neto del cambio propuesto.

Esta **propuesta de discriminar**, con diferentes tipos de IVA, **entre las bebidas con azúcar añadido y las bebidas con edulcorantes no calóricos** no está alejada de lo que **ya sucede en otros países** de nuestro entorno, como son los casos de Grecia y Portugal, que mantienen tipos de IVA distintos para ambos productos, tal y como recoge la AIReF (2019) en su informe sobre beneficios fiscales. Así, **Portugal grava las bebidas con azúcar con un IVA que es 10 puntos superior al de las bebidas sin azúcar; mientras que en el país heleno esta discriminación del IVA es de 11 puntos**. Otro ejemplo de esta distinción se puede ver en la reforma tributaria chilena del año 2014, que implementó una subida del impuesto especial a las bebidas azucaradas de cinco puntos (desde el 13% al 18%) para los refrescos con un alto contenido en azúcar, al tiempo que disminuía la tasa de gravamen (desde el 13% al 10%) para aquellas con un contenido en azúcar bajo o sin azúcar.

En conclusión

Es especialmente importante que las reformas tributarias se materialicen en momentos que sean más asumibles por los afectados, intentando evitar incorporar subidas tributarias en periodos de crisis como el presente, particularmente si afectan a la actividad empresarial, para no perjudicar el mantenimiento del empleo. **La tributación constituye un poderoso instrumento de política económica cuyo diseño debe hacerse de forma inteligente y oportuna, contemplando las singularidades y especificidades existentes en las cuestiones objeto de gravamen**, para poder alcanzar los distintos objetivos que se plantean en el tiempo, como en el caso analizado, de obtención de ingresos tributarios y de modificación de pautas de consumo.

Bibliografía

- AIReF (2019), Estudio beneficios fiscales. Evaluación del gasto público 2019.
- AIReF (2020), Informe sobre las líneas fundamentales de los Presupuestos de las AA.PP. 2021.
- ANFABRA (2020), Memoria 2019. Asociación de Bebidas Refrescantes.
- BUHL, J. (2017), «The Case Against Soda Taxes». Tax Foundation.
- MARRON, D., GEARING, M. y ISELIN, J. (2015), «Should we tax unhealthy foods and drinks?», Tax Policy Center, Urban Institute and Brookings Institution.
- PwC (2020), Medidas fiscales contra la obesidad: efectividad, costes y alternativas de política pública.
- ROMERO-JORDÁN, D. y SANZ SANZ, J. F. (2018), «¿Un impuesto sobre las bebidas azucaradas en España? Estimación de elasticidades precio y renta», *Cuadernos de Información Económica* 266 septiembre/octubre. Funcas.

* Definición de bebidas sin azúcar, conforme al Reglamento (CE) No 1924/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, relativo a las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables en los alimentos: «Solamente podrá declararse que un alimento no contiene azúcares, así como efectuarse cualquier declaración que pueda tener el mismo significado para el consumidor, si el producto no contiene más de 0,5 g de azúcares por 100 g o 100 ml».



- **Medidas relativas a Impuestos Especiales**

En el Impuesto sobre Hidrocarburos, se aumentan los tipos impositivos a gasóleo de automoción, excepto en los casos de gasóleo de uso profesional y bonificado. En este sentido, si bien es necesario adoptar medidas que reduzcan la contaminación y contribuyan a la sostenibilidad medioambiental, se necesita una transición ordenada y una gestión adecuada de los cambios. El sector del automóvil es clave en nuestra economía (alrededor del 10% del empleo y del PIB) y es necesario evitar cualquier estigma sobre un combustible que, en este momento, utilizan la mayoría de los vehículos fabricados en España. Por último, la gestión de un impuesto que solo pagarían los consumidores finales parece muy complicada.

- **Incremento del Impuesto sobre Primas de Seguros**

Es un incremento de impuestos que afecta a multitud de españoles en un momento especialmente desfavorable para sus economías, desincentivando la contratación de seguros y perjudicando, por tanto, a los contribuyentes más previsores. Además, el descenso en la contratación de seguros puede llevar a mayores costes presupuestarios, por ejemplo, en seguros sanitarios cuyo descenso provocará más tensiones en el sistema público de salud y en seguros del hogar, donde se va a perjudicar a quien contrata el seguro, mientras que, en muchos casos de daños, se van a tener que dar ayudas públicas a los que no han contratado seguro alguno.

- **Otras normas tributarias**

Además de las medidas comprendidas en la Ley de Presupuestos, se acaban de aprobar dos Leyes, una de ellas crea un nuevo impuesto sobre transacciones financieras (sobre los aumentos de capital de grandes empresas) que producirá un desplazamiento de esta operativa a terceros países, con la consiguiente contracción del tamaño y de la liquidez de nuestro mercado y el encarecimiento del coste de capital de nuestras empresas cotizadas con relación a las de otros países. Además, afectará negativamente al ahorro, perjudicando, también, al pequeño inversor y a todos los que suscriban fondos de inversión colectiva y/o fondos de pensiones para su jubilación.

La segunda Ley introduce un impuesto sobre determinados servicios digitales que afecta a todas las empresas, no solo a aquellas con una estructura internacional que les permite no tributar por la parte de beneficio asociada a las ventas que realizan en nuestro país, lo que supone una doble imposición sobre aquellas empresas que tributan íntegramente por el beneficio de sus ventas en España.

Ambos impuestos están siendo considerados en un ámbito supranacional (Unión Europea y OCDE), por lo que anticipar decisiones por parte de nuestro país fuera de un marco internacional más amplio puede agravar los riesgos de deslocalización y dificultar los procesos de inversión, lo que finalmente provocará una reducción de la recaudación tributaria, precisamente lo contrario que se pretende conseguir. Sería preferible esperar a las



iniciativas internacionales, pero, en todo caso, es necesaria la corrección íntegra de la doble imposición para que el impuesto no afecte a las empresas que ya están tributando plenamente por estas actividades en coherencia con la justificación oficial de esta nueva figura tributaria.

En definitiva, **los Estados no pueden diseñar sus impuestos con una visión local: las empresas compiten globalmente, y cada vez más países de nuestro entorno rebajan los impuestos a las mismas, corriente de la que las medidas anunciadas se apartan.**

RECUADRO 5

Los problemas del nuevo impuesto sobre transacciones financieras

El nuevo impuesto sobre las transacciones financieras pretende gravar a un tipo del 0,2% la compraventa de acciones de empresas españolas con una capitalización superior a 1.000 millones de euros. En esencia, el impuesto va a gravar las transacciones sobre las 60 compañías más grandes del mercado continuo español. Esto incluye a las empresas del principal selectivo bursátil español, el Ibex 35, cuyo valor añadido bruto supone del orden del 8% del PIB nacional y que emplean, globalmente, a un millón y medio de personas.

Como consecuencia, estas **empresas, que son claves en nuestra dinámica económica y los principales protagonistas de nuestra internacionalización, van a ver encarecido su coste de capital en los mercados de capitales con el consiguiente impacto negativo sobre su competitividad, inversión, crecimiento y empleo.** Además, este impuesto provocará **un aumento de los costes de transacción y/o una reducción de la rentabilidad de los ahorradores que apuestan por nuestras grandes empresas cotizadas**, tanto si lo hacen invirtiendo de forma directa, algo que ha sido tradición en el patrón de ahorro de las familias españolas, como, y de manera cada vez más frecuente, a través de instituciones de inversión colectiva y fondos de pensiones.

La actual propuesta de **aprobar en España un nuevo impuesto sobre transacciones financieras resulta especialmente equivocada y contraproducente en el actual contexto.** En su día, la propuesta de directiva de armonizar a nivel tanto dentro de la UE como de la OCDE la tributación de las transacciones financieras de 2011 fue rechazada por la mayor parte de los países, entre otros motivos, por los riesgos de desplazamiento de la actividad financiera a terceros países. El problema es que **estas distorsiones citadas se multiplicarían para el supuesto de que un país intentara introducir esta medida de forma unilateral, como equivocadamente pretende España.** La experiencia de Francia a este respecto no deja lugar a dudas, cuando, tras establecer este impuesto en el año 2011, una parte significativa de la actividad de intermediación, especialmente la institucional, se deslocalizó a terceros mercados.

Este **tipo de impuestos unilaterales sobre transacciones financieras resulta totalmente incompatible con el mercado financiero único. A este respecto, la adopción unilateral del mismo implica una fragmentación de los mercados financieros que discrimina a nuestras entidades frente a las del resto de países.** De hecho, la Comisión Europea señaló, en su día, que la adopción de estas medidas de forma unilateral fragmentaba el mercado interior de servicios financieros con el consiguiente riesgo de falsear la competencia entre instrumentos, operadores y mercados. **La libre circulación de capitales se ve también contravenida, ya que las emisiones de acciones de las empresas españolas con un mínimo de capitalización resultan, así, menos atractivas para los inversores que las acciones de otros mercados no sujetos al tributo.** Dicho de otra forma, los impuestos unilaterales sobre transacciones financieras constituyen una **barrera de entrada sobre la inversión exterior, lo que resulta inexplicable en un país que necesita financiar una importante deuda externa, tanto pública como privada.**

En el fondo, esta nueva figura **es otra manifestación de la incompreensión que sufre el sector financiero en nuestro país.** No solo se olvida que es un sector clave en el bienestar, en la medida en que canaliza el ahorro hacia las necesidades de inversión, sino que también se prescinde de que **el sector financiero ya es el que más tributa en España, con un tipo nominal del impuesto sobre sociedades de las entidades de crédito del 30% frente al tipo general del 25%.** A ello se **añade el sobrecoste que supone que las entidades de crédito no puedan deducirse el IVA soportado y que las contribuciones que hace el sector al FGD no dejan de ser un tributo añadido a su actividad.**



INSTITUTO
DE ESTUDIOS
ECONÓMICOS

41

años

*por la economía
de mercado*

Los Presupuestos Generales del Estado para 2021 deberían responder tanto a la necesidad del momento del ciclo de la actividad económica, marcada por la pandemia de la COVID-19 y las medidas de apoyo a hogares y empresas, como a la necesidad de salvaguardar la sostenibilidad futura de las cuentas públicas a través de la mejora de la capacidad de crecimiento potencial y resiliencia de la economía española ante los desequilibrios y retos que se presentarán durante los próximos años. De la consecución de este equilibrio radica la importancia de la programación presupuestaria en este ejercicio.

El mayor margen presupuestario con el que cuenta el Gobierno debería tenerse en cuenta a la hora de programar las distintas acciones dentro de los Presupuestos. No obstante, la evolución de los ingresos que se deriva de un cuadro macroeconómico excesivamente optimista, así como una política excesivamente expansiva sobre el gasto, comprometen la consecución de los objetivos establecidos. La repercusión de estos factores sobre el déficit estructural y sobre el endeudamiento público deterioran, aún más, la credibilidad en la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Las subidas de impuestos planteadas, en particular hacia las empresas, penalizan factores determinantes para el crecimiento económico como son, entre otros, la atracción de inversiones y la acumulación de capital, el ahorro y la actividad empresarial.



INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

Tel.: 917 820 580
iee@ieemadrid.com
www.ieemadrid.es